

Vlaams
Parlement

ingediend op **37-D** (2020-2021) – Nr. 1
7 mei 2021 (2020-2021)

Verslag

van het Rekenhof

over het voorkomen
van vroegtijdig schoolverlaten.
Leerlingenbegeleiding
in het beroepssecundair onderwijs



Voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten

Leerlingenbegeleiding in het beroepssecundair onderwijs



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, april 2021



Rekenhof

Voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten

Leerlingenbegeleiding in het beroepssecundair onderwijs



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 28 april 2021
Vlaams Parlement, 37-D (2020-2021) – Nr. 1

Inhoud	3
Lijst met afkortingen	7
Samenvatting	9
Hoofdstuk 1	
Inleiding	15
1.1 Onderzoeksdomein	15
1.2 Onderzoeksaanpak	16
Hoofdstuk 2	
Beleidskader	19
2.1 Vlaams Pact 2020	19
2.1.1 Doelstelling	19
2.1.2 Beleid	19
2.1.3 Doelbereik	21
2.1.4 Evaluatie van het beleid	26
2.2 Vizier 2030	26
2.2.1 Doelstelling	26
2.2.2 Beleid	26
2.3 Leerlingenbegeleiding	26
2.3.1 Nieuw decreet	26
2.3.2 Doel	27
2.3.3 Begeleidingsdomeinen	27
2.3.4 Actoren en hun opdracht	28
2.3.5 Financiering	28
2.4 Conclusie	29
Hoofdstuk 3	
Leerlingenbegeleiding door de BSO-scholen en de CDO's	31
3.1 Kenmerken van de leerlingen	31
3.2 Begeleidingsdomeinen	33
3.3 Team leerlingenbegeleiding	34
3.3.1 Profiel en taak	34
3.3.2 Professionalisering	35
3.4 Beleid leerlingenbegeleiding	35
3.4.1 Beeldvorming en opvolging van leerlingen	35
3.4.2 Draagvlak	37
3.4.3 Talenbeleid	37
3.4.4 Evaluatie	38
3.4.5 Leerlingen met een (gemotiveerd) verslag	38
3.4.6 Gedragsproblemen	39
3.4.7 Ouderbetrokkenheid	40
3.4.8 Flexibele leerwegen	41

3.5	Werkplekieren	41
3.6	Werkplek- en schoolvervangende trajecten	42
3.6.1	Aanloopfase	43
3.6.2	NAFT	43
3.6.3	Knelpunten	44
3.7	Spijbelbeleid	47
3.8	Factoren die volgens de scholen vroegtijdig schoolverlaten helpen voorkomen	51
3.9	Analyse van mogelijke determinanten van vroegtijdig schoolverlaten	52
3.10	Conclusies	53

Hoofdstuk 4

	Leerlingenbegeleiding door het CLB	55
4.1	Inleiding	55
4.2	Werking van de CLB's	55
4.2.1	Begeleidingsdomeinen	55
4.2.2	Diensten brede instap	56
4.2.3	Nieuwe organisatie en werking	56
4.3	Tevredenheid van de scholen over de CLB's	57
4.4	Spijbelbeleid	60
4.5	Conclusies	61

Hoofdstuk 5

	Algemene conclusies	63
--	---------------------	----

Hoofdstuk 6

	Aanbevelingen	65
--	---------------	----

Hoofdstuk 7

	Reactie van de ministers	67
--	--------------------------	----

Bijlage 1

	Methodologie	71
--	--------------	----

Bijlage 2

	Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs	75
--	--	----

Bijlage 3

	Antwoord van de Vlaamse minister van Welzijn	81
--	--	----

LIJST MET AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

AGODI	Agentschap voor Onderwijsdiensten
ALFV	Aanloophase Vorming
ALFW	Aanloophase Werkervaring
BSO	Beroepssecundair onderwijs
CDO	Centrum voor deeltijds onderwijs
CLB	Centrum voor leerlingenbegeleiding
DBSO	Deeltijds beroepssecundair onderwijs
EAK	Enquête naar ArbeidsKrachten
IBAL	Intensieve begeleiding alternerend leren
LS	Leren en studeren
NAFT	Naadloos flexibel traject
OCJ	Ondersteuningscentrum jeugdzorg
OKAN	Onthaalklas anderstalige nieuwkomers
OKI	Onderwijs Kansarmoede-Indicator
OLB	Onderwijsloopbaan
PBD	Pedagogische begeleidingsdienst
PGZ	Preventieve gezondheidszorg
PSF	Psychisch en sociaal functioneren
SES	Sociaal-economische status
VSV	Vroegtijdige schoolverlaters

Leerlingen die ongekwalificeerd het secundair onderwijs verlaten, hebben lagere kansen op de arbeidsmarkt. Vroegtijdig schoolverlaten brengt ook sociale en economische kosten mee, voor zowel de individuen als de samenleving. De Vlaamse overheid tracht dan ook het aantal ongekwalificeerde schoolverlaters te verlagen. Ze heeft daarvoor doelstellingen vooropgesteld, een actieplan opgemaakt en besteedt er aandacht aan in beleidsdocumenten. Het Rekenhof heeft de resultaten van het Vlaamse beleid tegen vroegtijdig schoolverlaten in kaart gebracht en onderzocht de leerlingenbegeleiding in het voltijds en deeltijds beroepssecundair onderwijs (BSO en DBSO). Het bezocht daarvoor 42 BSO-scholen en 48 centra voor deeltijds onderwijs (CDO's), als ook 10 CLB's.

In 2019 waren er in Vlaanderen volgens de Europese EAK-indicator 6,2% vroegtijdige schoolverlaters. Hoewel dat een goed cijfer is vergeleken met het internationale gemiddelde (10,3%), worden daarmee de Europese doelstelling (5,2%) en de Vlaamse doelstelling uit het *Pact 2020* (4,3%) niet gehaald. Achter het algemene cijfer gaan grote verschillen schuil per onderwijsvorm, die de EAK-indicator niet aangeeft. De VSV-indicator van het onderwijsdepartement geeft die wel. Volgens die indicator verliet in het schooljaar 2018-2019 12,1% van de Vlaamse jongeren vroegtijdig de school. Het BSO en vooral het DBSO kennen veel vroegtijdige schoolverlaters, respectievelijk 17,8% en 59,4%. Het actieplan *Samen tegen schooluitval*, dat de Vlaamse overheid in 2016 lanceerde en veel acties bevat voor de leerlingenbegeleiding, leidde nog onvoldoende tot de realisatie van de doelstellingen en werd nog niet geëvalueerd. De visienota *Vizier 2030* herhaalt de ambitie om vroegtijdig schoolverlaten terug te dringen, maar stelt geen concrete doelstelling meer voorop.

Scholen voeren al geruime tijd een beleid op leerlingenbegeleiding en zijn daartoe sinds 2018 ook decretaal verplicht. BSO-scholen en CDO's hebben inzake leerlingenbegeleiding een zware opdracht. In BSO-scholen en zeker in centra voor deeltijds onderwijs zitten in verhouding veel meer kansarme leerlingen dan in ASO-, TSO- en KSO-scholen, en hebben meer leerlingen een (gemotiveerd) verslag in het kader van het M-decreet. 65% van de bevraagde scholen en 75% van de bevraagde centra stelden dat het zwaartepunt van de leerlingenbegeleiding gelegen is in het begeleidingsdomein psychisch en sociaal functioneren.

Alle bevraagde scholen en centra beschikken over een team leerlingenbegeleiding en verrichten veel inspanningen. Leerlingenbegeleiders hebben een diverse opleidingsachtergrond: in het BSO beschikt 26% van de leerlingenbegeleiders over een zorggerelateerd diploma, in het DBSO 36%. Hoewel sommige scholen moeilijkheden ondervinden om de nodige informatie te verkrijgen van ouders en vorige scholen, slagen ze er vrij goed in zich een beeld van de leerling te vormen. Ze houden vorderingen van hun leerlingen bij in een digitaal leerlingvolgsysteem. Dat systeem kan soms wel nog overzichtelijker en gelijkgerichter gebruikt worden. Het draagvlak van de leerlingenbegeleiding is in het algemeen beter in het DBSO dan in het BSO. Een deel van de leerkrachten moet nog meer inzetten op basiszorg. In de omgang met storend gedrag doen de scholen inspanningen, maar volgens sommige scholen is nog een cultuuromslag nodig naar een minder bestraffende aanpak. Ouderbetrokkenheid creëren is geen eenvoudige opdracht in het beroepsonderwijs. Er zijn scholen en centra die erin slagen veel ouders naar het oudercontact te krijgen, maar inspanningen om de ouderbetrokkenheid te verhogen, leveren niet altijd resultaat op. Verschillende BSO-scholen en CDO's hebben een onvoldoende uitgewerkt talenbeleid, hoewel het Vlaamse actieplan daar uitdrukkelijk aandacht aan besteedt. In tegenstelling tot het DBSO, waar alle leerlingen een individueel leertraject volgen, maken de BSO-scholen veel minder gebruik van flexibele leerwegen voor leerlingen met tekorten. Toch zien zowel de overheid als de scholen dat als een belangrijk instrument om vroegtijdig schoolverlaten te bestrijden.

De leerlingen van BSO-scholen en CDO's combineren leren met stages of werkplekleren. De bevroagde scholen en centra zijn over het algemeen tevreden over de werkgevers in de stages en de werkplekken. Aandachtspunten zijn de wederzijdse verwachtingen en een voldoende aanbod aan werkplekken. Over de nieuwe trajecten voor de kwetsbaarste leerlingen (aanloopfase en naadloos flexibel traject) signaleerden de bevroagde centra al een aantal problemen. De trajecten zouden te beperkt of soms onaangepast zijn. Ook duurt de toeleiding soms te lang. Bovendien heeft de overheid de trajecten overhaast ingevoerd, waardoor er lange tijd onduidelijkheid was over het nieuwe aanbod.

Spijbelen is een belangrijke voorspeller van vroegtijdig schoolverlaten. Vooral het DBSO kent erg hoge spijbelcijfers (55,8%). Het Vlaamse actieplan tracht spijbelen te voorkomen, maar de sturing is eerder beperkt. De scholen passen die beleidslijnen niet altijd toe. De BSO-scholen en CDO's zien een aanklappende werking (nauwe en consequente opvolging van afwezige leerlingen) wel als een prioriteit, maar werken minder aan een verbindend schoolklimaat en handelen nog eerder sanctionerend dan preventief.

Er heerst ontevredenheid over de CLB's bij de bevroagde BSO-scholen en CDO's. Tegelijk was meer dan de helft van de scholen uitdrukkelijk positief over de CLB-medewerkers. Volgens een grote meerderheid van de bevroagde scholen en CDO's vorderen de trajecten die ze lopen samen met het CLB trager dan vroeger, wat de CLB's bevestigden. De werklust van de CLB's is de laatste jaren gestegen, vanwege het decreet integrale jeugdhulp en het M-decreet. Mede daardoor hebben de CLB's zich anders georganiseerd, waardoor volgens de scholen de schoolbetrokkenheid van het CLB vermindert. Daarnaast ervaren CLB's dat de complexiteit van de hulpvragen en daaraan gekoppeld het aantal interventies zijn toegenomen. De moeilijkere toeleiding naar en de wachtlijsten bij de jeugdhulp maakt dat ze ook overbruggingshulp moeten bieden. De CLB's wezen erop dat sommige scholen het moeilijk hebben om de grotere rol op te nemen die het decreet leerlingenbegeleiding hen toewijst, meer bepaald hun taken in de brede basiszorg.

Reactie van de ministers

De Vlaamse minister van Onderwijs gaf in zijn reactie aan dat het nodig is samen te werken met de beleidsdomeinen Welzijn en Werk, en wees op het belang van de lokale context. Hij gaf aan de beleidsaanbevelingen mee te nemen in de verdere vormgeving van zijn beleid. De Vlaamse minister van Welzijn zag in het rapport heel wat herkenbare knelpunten die hem sterken in zijn overtuiging dat een gezamenlijk beleid van onderwijs en jeugdhulp voor kwetsbare doelgroepen cruciaal is om deze jongeren aan boord te houden van onderwijs en kansrijk te laten opgroeien.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

In 2019 verliet 6,2% van de Vlaamse jongeren vroegtijdig de school. Achter dat algemene cijfer schuilen grote verschillen per onderwijsvorm. In het voltijds beroepssecundair onderwijs (BSO) en vooral het deeltijds beroepssecundair onderwijs (DBSO) zijn er meer vroegtijdige schoolverlaters.

Een vroegtijdig schoolverlater is volgens de Vlaamse overheid een niet-leerplichtige leerling die een regulier kwalificerend traject van het Vlaams secundair onderwijs verlaat zonder kwalificatie met een beroepsfinaliteit of een finaliteit van doorstroom naar het hoger onderwijs.

Vroegtijdig schoolverlaten is een probleem, want de moderne samenleving eist een hoog kennis- en competentieniveau van mensen, zowel op het werk als in de maatschappelijke omgang. Vroegtijdige schoolverlaters (VSV) betreden de arbeidsmarkt in een zeer kwetsbare startpositie. Zo loopt bij de groep schoolverlaters met maximaal een getuigschrift van de eerste graad secundair onderwijs het werkzoekendenpercentage¹ op tot 41% (VDAB schoolverlatersrapport 2020). Onderzoekers benadrukken het belang van een kwalificatie, niet alleen om een goede baan te vinden, maar ook voor de samenleving in het algemeen en de economische groei in het bijzonder. Hoe beter inwoners van een land zijn opgeleid, hoe meer kennisproductie er in dat land plaatsvindt, wat zijn impact heeft op de economische groei². Vroegtijdig schoolverlaten heeft aanzienlijke financiële gevolgen en brengt sociale en economische kosten met zich voor zowel de individuen als de samenleving. Buitenlandse studies hebben aangetoond dat de kosten van vroegtijdig schoolverlaten per schoolverlater over de levensloop tussen 1 en 2 miljoen euro liggen³.

Vroegtijdig schoolverlaten is een complex en individueel verhaal met diverse oorzaken⁴. Die oorzaken worden doorgaans ingedeeld in afstotingsmechanismen en aantrekkingsmechanismen⁵.

¹ Het werkzoekendenpercentage is het percentage of aandeel schoolverlaters dat een jaar na het schoolverlaten als werkzoekend is ingeschreven bij VDAB. Dat percentage geeft een indicatie van hoe goed schoolverlaters voorbereid zijn op het beroepsleven. Het zegt niet hoe groot het aandeel werkenden is.

² Onderzoek van Hanushek, E.A. (2009), 'The economic value of education and cognitive skills', in: G. Sykes, B. Schneider & D.N. Plank (red.), *Handbook of education policy research*. New York: Routledge, 39-56. Geciteerd in: C. Lamote, G. Van Landeghem, M. Blommaert, I. Nicaise, B. De Fraine & J. Van Damme, *Voortijdig schoolverlaten in Vlaanderen: een stand van zaken en een voorstel tot aanpak*.

³ Conceptnota *Samen tegen schooluitval*, p. 6.

⁴ Conceptnota *Samen tegen schooluitval*, p. 7.

⁵ Lamote, C. & Van Damme, J. (2011), *Iedereen gekwalificeerd. Een samenvatting van kenmerken, oorzaken, gevolgen en aanpak van ongekwalificeerd uitstromen vanuit een Vlaams en Europees kader*. Leuven: K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Onderwijs en Opleidingskunde, p. 12.

Afstotingsmechanismen leiden ertoe dat jongeren zich niet meer verbonden voelen met de school. Ze houden verband met een moeilijke schoolloopbaan: schoolmoeheid, een verkeerde studiekeuze, zittenblijven, spijbelen en leer- en taalachterstand⁶. Bij leerlingen waarvan de thuistaal niet-Nederlands is, ligt het aandeel vroegtijdige schoolverlaters ruim driemaal hoger dan bij Nederlandstaligen. De verschillen naargelang het opleidingsniveau van de moeder zijn nog sterker. Een problematische thuis- en gezinssituatie, psychische problemen en de wijze waarop wordt omgegaan met regels en verplichtingen, individualiteit en in groep samenleven hebben mogelijk een invloed op schoolmoeheid en spijbelgedrag.

Aantrekkingsmechanismen hebben vooral te maken met de arbeidsmarkt. Zo zou de daling van het vroegtijdig schoolverlaten die zich inzette vanaf 2008, toe te schrijven zijn aan de stijging van de (jeugd)werkloosheid als gevolg van de economische crisis. De regionale schommelingen van de jeugdwerkloosheid blijken samen te hangen met de regionale cijfers van vroegtijdig schoolverlaten⁷. Als de arbeidsmarkt opnieuw aantrekt, bestaat de kans dat de cijfers van vroegtijdig schoolverlaten stijgen.

De overheid wil het aantal vroegtijdige schoolverlaters terugdringen. Ze heeft daarvoor actieplannen opgemaakt en stelt in de beleidsnota 2019-2024 dat ze het beleid wil versterken via belangrijke hervormingen, zoals de modernisering van het secundair onderwijs, de versterking van de leerlingenbegeleiding, de invoering van duaal leren, de verhoogde inzet op de kennis van het Nederlands en het strenger en vervroegd optreden tegen spijbelen.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof zocht een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de resultaten van het Vlaamse beleid tegen vroegtijdig schoolverlaten uit het secundair onderwijs?
2. Doen scholen voor beroepssecundair onderwijs en CLB's aan succesvolle leerlingenbegeleiding ter voorkoming van vroegtijdig schoolverlaten?

Dit verslag geeft in hoofdstuk 2 een schets van het beleidskader en van de resultaten uit het secundair onderwijs van het Vlaamse beleid tegen vroegtijdig schoolverlaten. Hoofdstuk 3 geeft een algemeen beeld van de leerlingenbegeleiding door de BSO-scholen en centra voor deeltijds onderwijs (CDO's). Hoofdstuk 4 behandelt de leerlingenbegeleiding door de CLB's.

Het Rekenhofonderzoek richtte zich niet op de rol van de pedagogische begeleidingsdiensten (PBD's), die hoofdzakelijk de scholen ondersteunen en niet zozeer de leerlingen.

Voor zijn onderzoek heeft het Rekenhof gebruik gemaakt van bestanden van de administratie en bevroeg het BSO-scholen, CDO's en CLB's.

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek op 18 juni 2019 aangekondigd bij de Vlaamse minister van Onderwijs, de Vlaamse minister van Welzijn, de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming, de administrateur-generaal van het AGODI, de inspecteur-

⁶ Van Landeghem, G., De Fraine, B., Gielen, S. & Van Damme, J. (2013), *Vroege schoolverlaters in Vlaanderen in 2010. Indeling volgens locatie, opleidingsniveau van de moeder en moedertaal*, SSL/2013.05/1.2.0.

⁷ Van Landeghem, G., De Fraine, B., Gielen, S., & Van Damme, J. (2015), *Vroege schoolverlaters en de aantrekkingskracht van de arbeidsmarkt. Inzicht uit regionale veranderingen voor en na de crisis van 2008*.

generaal van de onderwijsinspectie, de secretaris-generaal van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, de administrateur-generaal van het agentschap Opgroeien en de voorzitter van het Vlaams Parlement. Het Rekenhof stuurde het voorontwerp van verslag op 4 november 2020 naar de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming, de administrateur-generaal van het AGODI, de administrateur-generaal van het agentschap Opgroeien en de secretaris-generaal van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. De administrateur-generaal van het agentschap Opgroeien, de administrateur-generaal van het AGODI en de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming deelden elk hun reactie mee per brief (van respectievelijk 27 november en 2 en 7 december 2020). Hun reacties werden verwerkt in het ontwerpverslag. Op 20 januari 2021 heeft het Rekenhof het ontwerpverslag bezorgd aan de minister van Onderwijs en aan de minister van Welzijn. De ministers hebben geantwoord op respectievelijk 8 maart en 13 april 2021. Het verslag houdt rekening met hun reacties. De antwoorden van de ministers wordt samengevat in hoofdstuk 7 en zijn integraal opgenomen als bijlage 2 en 3.

HOOFDSTUK 2

Beleidskader

De Vlaamse Regering heeft zich in 2009 in het *Pact 2020* tot doel gesteld het aantal vroegtijdige schoolverlaters te verminderen. Om dat doel tegen 2020 te bereiken, werkte ze in 2013 het actieplan *Vroegtijdig schoolverlaten* uit en in 2016 het actieplan *Samen tegen schooluitval*. In 2019 legde ze in de visienota *Vizier 2030* nieuwe doelstellingen vast. De beleidsnota 2019-2024 geeft aan hoe ze die wil bereiken. Met het decreet van 27 april 2018 betreffende de leerlingenbegeleiding beoogt de Vlaamse Regering de knelpunten in het beleid op leerlingenbegeleiding weg te werken.

2.1 Vlaams Pact 2020

2.1.1 Doelstelling

Er is een Europees en een Vlaams doel om het aantal vroegtijdige schoolverlaters in te perken.

- Het programma *Education and Training 2020* van de Europese Commissie van 2009 stelde een verlaging tot onder de 10% (EAK-indicator⁸) voorop voor alle lidstaten. Binnen dat plan stelde Vlaanderen het streefdoel van 5,2% voorop.
- Met haar eigen *Pact 2020* was de Vlaamse overheid nog ambitieuzer. Ze wilde het aantal vroegtijdige schoolverlaters halveren ten opzichte van 2008. Concreet betekende dat een daling van 8,6% naar 4,3% in 2020.

2.1.2 Beleid

Om de vooropgestelde Vlaamse en Europese streefdoelen rond vroegtijdig schoolverlaten te realiseren, maakte de Vlaamse Regering in 2016 een actieplan op. Het was een gezamenlijk initiatief van de Vlaamse ministers van Onderwijs, van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, en van Werk, Economie, Innovatie en Sport. Het actieplan maakte deel uit van de conceptnota *Samen tegen schooluitval* en vulde het actieplan *Vroegtijdig schoolverlaten* uit 2013 aan met versterkende acties. De Vlaamse Regering koos voor een geïntegreerde aanpak. De conceptnota streeft samenwerking en dialoog na tussen de onderwijspartners en met andere beleidsdomeinen zoals Welzijn en Werk, en ook met de lokale besturen. Het bevat heel wat maatregelen die behoren tot het terrein van de leerlingenbegeleiding. De onderwijsloopbaanbegeleiding, psychisch en sociaal functioneren, het spijbelbeleid, het talenbeleid en een betere afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt komen aan bod.

⁸ EAK staat voor Enquête naar ArbeidsKrachten. De EAK-cijfers worden berekend op basis van een steekproef door Eurostat en maken een vergelijking tussen Europese landen mogelijk. De EAK-indicator wordt gedefinieerd als het percentage personen met een leeftijd van 18 tot 24 jaar dat geen diploma van hoger secundair onderwijs heeft behaald en geen enkele vorm van onderwijs of vorming meer volgt.

Het actieplan werkte 52 acties uit op basis van het Europees referentiekader *Bestrijden van vroegtijdig schoolverlaten*. Dat kader zet in op vier domeinen: (1) monitoring, identificatie en coördinatie, (2) preventie, (3) interventie en (4) compensatie.

Belangrijke acties in het actieplan zijn:

- 1) Monitoring, identificatie en coördinatie
 - Jaarlijkse updaten van de cijfers over spijbelen en definitieve uitsluiting van onderwijs op verschillende niveaus (Vlaanderen, steden en gemeenten, scholen), en dit bedoeld voor verschillende partners.
 - Verstrengen van de definitie van problematische afwezigheid⁹: registratie als problematisch afwezig vanaf 15 in plaats van 30 halve dagen afwezigheid.
 - Opzetten en verankeren van lokale netwerken leerrecht.
 - Opleveren van nieuwe duidelijke krachtlijnen voor de aanpak van de spijbelproblematiek.
- 2) Preventie
 - Verder bouwen aan een versterking van het talen- en zorgbeleid in het onderwijs. Scholen bewaken dit permanent en verhogen daarbij het welbevinden en de betrokkenheid van leerlingen en ouders. Scholen werken in hun zorgbeleid concrete acties uit om spijbelen en vroegtijdig schoolverlaten te voorkomen.
 - Stimuleren van flexibele leerwegen door bijvoorbeeld de oplevering van de resultaten van het onderzoek naar flexibele leerwegen en de afstemming van beleidsmaatregelen op de resultaten van het onderzoek.
 - Zorgen voor een betere afstemming onderwijs-arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door een systeem van duaal leren.
- 3) Interventie
 - Rollen van de school (aanklampend beleid: nauwe en consequente opvolging van afwezige leerlingen), het centrum voor leerlingenbegeleiding (CLB) en de pedagogische begeleidingsdiensten (PBD) duidelijk vastleggen.
 - Inkantelen van de bestaande persoonlijke ontwikkelingstrajecten en voortrajecten in het nieuwe flexibele systeem van onderwijs-welzijnstrajecten NAFT (naadloos flexibel traject) voor de kwetsbaarste jongeren.
- 4) Compensatie
 - Finaliseren van de reflectietool voor jongeren om hen beter te informeren over alle bestaande flexibele leerwegen.
 - Aanstellen van een Vlaamse spijbelambtenaar om het beleid te stroomlijnen.

⁹ Elke niet-gewettigde afwezigheid is een problematische afwezigheid.

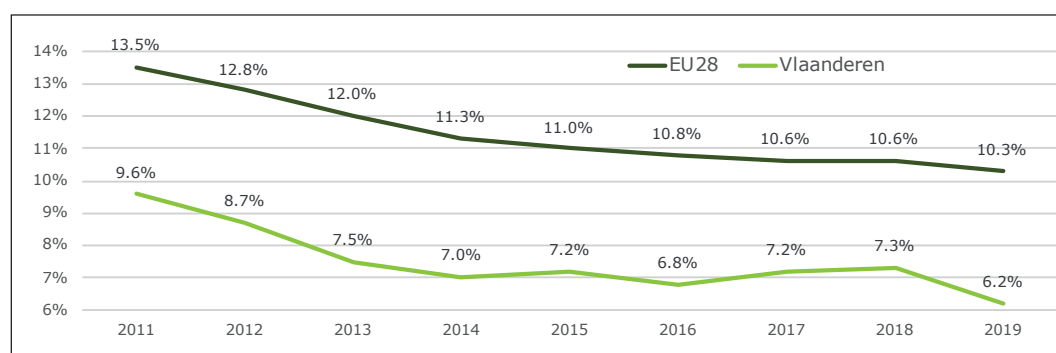
Stand van zaken

Volgens de administratie waren begin 2020 39 acties gerealiseerd, 11 lopende en moesten er 2 nog worden opgestart¹⁰.

2.1.3 Doelbereik

Het aantal vroegtijdige schoolverlaters in Vlaanderen kent over het algemeen een dalende trend, zoals blijkt uit de onderstaande grafiek. Het resultaat behaald in 2020 (over het jaar 2019) is 6,2%, wat beter is dan het Europese gemiddelde van 10,3%. De doelstellingen van 5,2% (Europese doelstelling) en 4,3% (Vlaamse doelstelling *Pact 2020*) worden echter nog niet gehaald.

Grafiek 1 – Evolutie percentage vroegtijdige schoolverlaters EU28 en Vlaanderen (EAK-indicator)



Bron: Statbel – EAK, Eurostart – LFS (Bewerking Steunpunt Werk/Departement WSE)

De doelstelling van *Pact 2020* is geformuleerd in de EAK-indicator. Die indicator is nodig om een vergelijking te kunnen maken tussen de Europese landen. Doordat er gebruik gemaakt wordt van een steekproef met een relatief grote foutenmarge, zijn de gegevens over jaarlijkse evoluties in Vlaanderen echter zelden statistisch significant en dus minder betrouwbaar.

Sinds het schooljaar 2009-2010 berekent het onderwijsdepartement het aantal vroegtijdige schoolverlaters met de VSV-indicator, op basis van de administratieve data van alle leerlingen uit het secundair onderwijs. Die indicator beschouwt als vroegtijdig schoolverlater de niet-leerplichtige leerling die een regulier kwalificerend traject van het Vlaamse secundair onderwijs verlaat zonder kwalificatie met een beroepsfinaliteit of een finaliteit van doorstroom naar hoger onderwijs. Naast een diploma secundair onderwijs gelden ook de volgende getuigschriften en certificaten als kwalificatie¹¹:

- een studiegetuigschrift van het tweede leerjaar van de derde graad van het beroepssecundair onderwijs (BSO);
- een eindgetuigschrift behaald in het deeltijds beroepssecundair onderwijs (DBSO);
- een certificaat behaald in de leertijd (Syntra);
- een getuigschrift behaald in de opleidingsvorm 3 (OV3) van het buitengewoon secundair onderwijs (BUSO);
- een certificaat behaald in het modulair stelsel van het BSO, het DBSO en het BUSO OV3.

¹⁰ Eén actie is deels gerealiseerd en deels nog lopende. Zie Vlaams Parlement, schriftelijke vraag nr. 405 (2017-2018) - Actieplan *Samen tegen schooluitval* – stand van zaken.

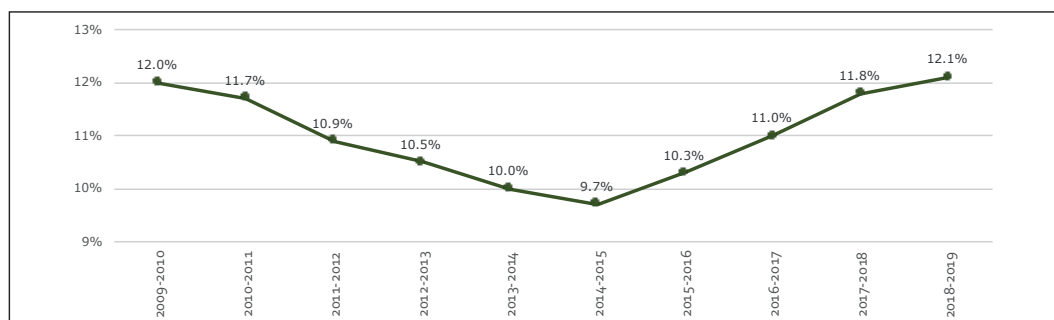
¹¹ De EAK-indicator is iets strenger dan de VSV-indicator: een houder van een certificaat behaald in de leertijd (Syntra), in het modulair stelsel van het BSO en het BUSO OV3 zal eveneens als vroegtijdig schoolverlater worden beschouwd.

De VSV-indicator telt de leerling die voor de eerste keer de schoolloopbaan onderbreekt zonder een kwalificatie te behalen. Concreet bevat hij met betrekking tot het jaar x de leerling die:

- ingeschreven was in het secundair onderwijs in het jaar x ;
- niet meer ingeschreven is in het jaar $x+1$;
- geen voldoende kwalificatie heeft behaald in het jaar x ;
- niet meer leerplichtig is in het jaar $x+1$.

Het percentage vroegtijdig schoolverlaten wordt berekend op het aantal leerlingen in de regulier kwalificerende trajecten en is het resultaat van de verhouding tussen vroegtijdige schoolverlaters en de som van vroegtijdige schoolverlaters en gekwalificeerden. De volgende grafiek toont de evolutie volgens de VSV-indicator.

Grafiek 2 – Evolutie percentage vroegtijdige schoolverlaters Vlaanderen volgens de VSV-indicator



Bron: Statistiek Vlaanderen

De VSV-indicator toont een hoger aantal vroegtijdige schoolverlaters dan de EAK-indicator. De VSV-indicator is een gevoeliger meetinstrument dat de uitstroom uit het Vlaams secundair onderwijs nauwkeurig en snel opvolgt. De Vlaamse Regering formuleert in *Pact 2020* de doelstelling om het aantal vroegtijdige schoolverlaters in te perken alleen in de EAK-indicator en niet in de VSV-indicator.

Tabel 1 – Verschil tussen EAK-indicator en VSV-indicator

	EAK-indicator	VSV-indicator
Basisgegevens	Enquête bij een steekproef van personen vanaf 15 jaar	Alle leerlingen van het Vlaams secundair onderwijs
Kenmerk	Geen onderwijs of opleiding volgen én geen diploma hoger secundair onderwijs behaald hebben	Het Vlaams secundair onderwijs verlaten zonder kwalificatie
Onderzochte groep	18- tot 24-jarigen in de steekproef	De leerlingen die uitstromen uit een bepaald schooljaar. Die groep bestaat voor 80% uit 18- en 19-jarigen
Locatie	Vlaams Gewest, dus niet het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Vlaamse Gemeenschap

Tijdens het schooljaar 2018-2019 verliet 12,1% van de Vlaamse jongeren (8.138 jongeren) vroegtijdig de school. Een deel van deze jongeren schrijft zich in in een tweedekansleerweg: 1.360 (16,7%) hebben zich een jaar later ingeschreven bij de examencommissie¹² en 1.496 (18,4%) bij

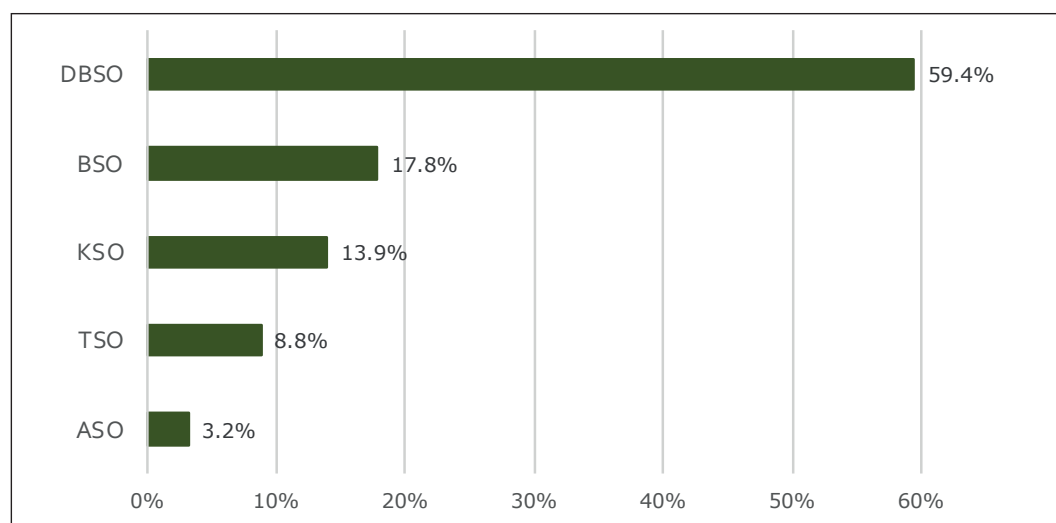
¹² Ongeveer één op vier ingeschrevenen halen binnen de twee jaar een kwalificatie.

het secundair volwassenenonderwijs. Een beperkt aantal vroegtijdige schoolverlaters schrijft zich opnieuw in bij een secundaire school¹³: in het schooljaar 2017-2018 verlieten 8.031 leerlingen vroegtijdig het secundair onderwijs, waarvan 214 (2,7%) zich twee jaar later opnieuw inschreven.

Een deel van de jongeren die het Vlaams secundair onderwijs vroegtijdig verlaten, stroomt uit naar werk. Cijfers over het aandeel werkende vroegtijdige schoolverlaters zijn er niet. Die zijn er wel over het werkzoekendenpercentage van ongekwalificeerde schoolverlaters. Het schoolverlatersrapport 2020 van de VDAB geeft voor 2019 een werkzoekendenpercentage van 30,5%. Ter vergelijking: leerlingen van de derde graad van het BSO (inclusief het zevende jaar) hadden in hetzelfde jaar een werkzoekendenpercentage van 9,7%.

Vlaanderen behaalt niet de vooropgestelde doelstelling, maar het globale cijfer is in internationale vergelijking goed (zie grafiek 1). Het nadeel van het algemene cijfer is dat er grote verschillen achter schuilen per onderwijsvorm, per regio en per studiegebied (in BSO) of administratieve groep¹⁴ (in DBSO). De volgende grafiek toont dat het BSO (17,8%) en vooral het DBSO (59,4%) het grootste percentage vroegtijdige schoolverlaters kennen binnen het gewoon secundair onderwijs.

Grafiek 3 – Percentage vroegtijdige schoolverlaters per onderwijsvorm volgens de VSV-indicator, schooljaar 2018-2019



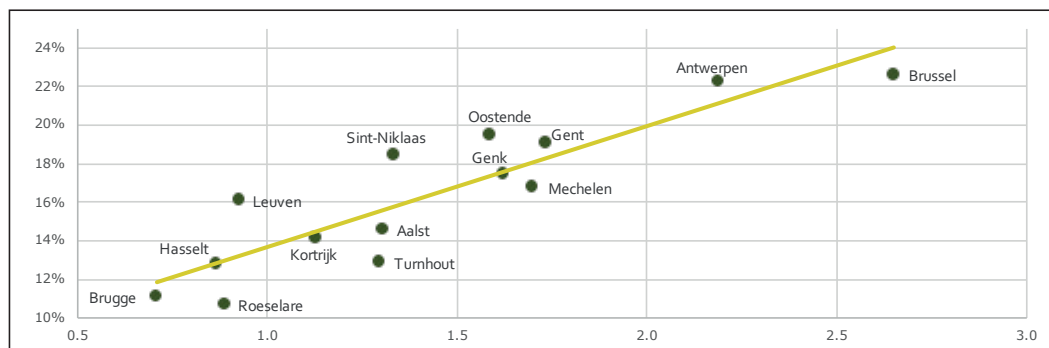
Bron: Statistiek Vlaanderen

Tussen steden bestaan ook grote verschillen, die grotendeels samenvallen met de verschillen in leerlingenpopulatie. Steden als Antwerpen en Brussel hebben een relatief groot aandeel leerlingen met een kansarm profiel. In de volgende grafiek geeft de gele lijn het verwachte percentage vroegtijdig schoolverlaters weer op grond van het profiel van de leerlingenpopulatie wonende in de gemeente. Gemeenten die zich onder de gele lijn bevinden, doen het beter dan verwacht.

¹³ Dit zijn herinschrijvingen in een instelling van het gewoon of buitengewoon secundair onderwijs of in de leertijd. Herintreden kan zich per definitie pas voordoen in het tweede jaar na vroegtijdig schoolverlaten.

¹⁴ Het DBSO kent geen studiegebieden of studierichtingen. Het aanbod wordt er benoemd aan de hand van administratieve groepen. Een administratieve groep is een samenhangend geheel van vakken en vormt de kleinste entiteit binnen de onderwijsstructuur.

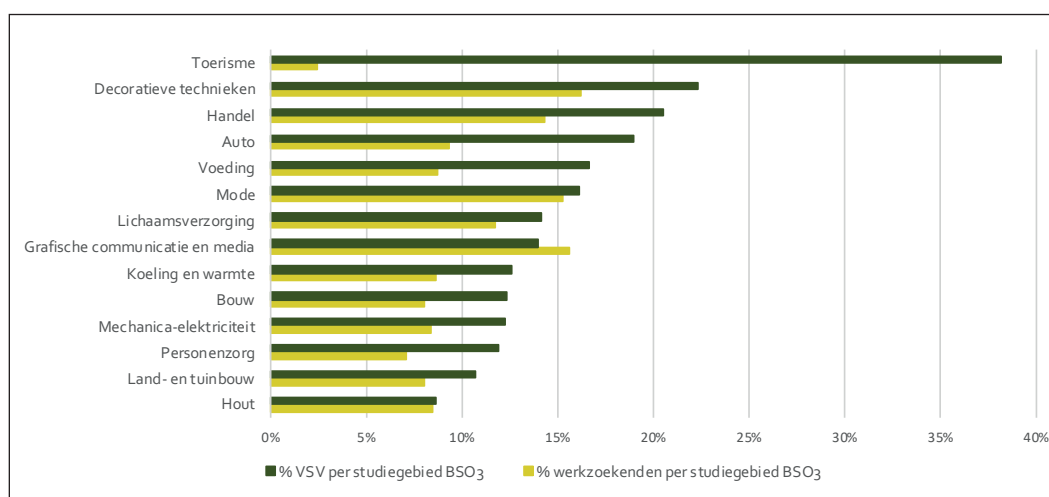
Grafiek 4 – Relatie tussen vroegtijdig schoolverlaten in steden en kansarmoede¹⁵, schooljaar 2018-2019



Bron: Dataloep, Vroegtijdig schoolverlaten secundair onderwijs en Datawarehouse Leerplicht

De harde studiegebieden van het BSO (bouw, hout, ...) kennen in het algemeen een lager percentage vroegtijdige schoolverlaters dan de zachte studiegebieden (toerisme, handel, ...), zoals blijkt uit de volgende grafiek. Uitzonderingen zijn bij de harde studiegebieden decoratieve technieken en auto (meer uitval) en bij de zachte studiegebieden personenzorg (minder uitval). De grootte van het percentage vroegtijdige schooluitval valt op het eerste gezicht niet te verklaren door de vraag naar arbeidskrachten. De grafiek toont immers geen duidelijk omgekeerd evenredig verband tussen de percentages vroegtijdige schoolverlaters en werkzoekenden. Tabel 2 geeft een overzicht van het leerlingenaantal per studiegebied in de derde graad van het BSO. De studiegebieden personenzorg, handel en mechanica-elektriciteit zijn het grootst. Zij tellen, in absolute aantallen, de meeste vroegtijdige schoolverlaters. Alleen bij handel is dat ook procentueel het geval.

Grafiek 5 – Percentage vroegtijdige schoolverlaters per studiegebied (BSO3), schooljaar 2018-2019 t.o.v. percentage werkzoekenden per studiegebied (BSO3), jongeren die de school verlieten in 2018¹⁶



Bronnen: Dataloep, Vroegtijdig schoolverlaten secundair onderwijs en VDAB, schoolverlatersrapport 2020

¹⁵ Kansarmoede wordt uitgedrukt aan de hand van de OKI-waarde of Onderwijs Kansarmoede-Indicator. Die varieert tussen 0 en 4 en geeft weer op hoeveel SES-kenmerken een leerling aantikt (laag opleidingsniveau moeder, schooltoelage, buurt met hoge mate van schoolse vertraging en thuistaal niet-Nederlands).

¹⁶ Enkel de studiegebieden met meer dan 50 leerlingen zijn in de grafiek opgenomen.

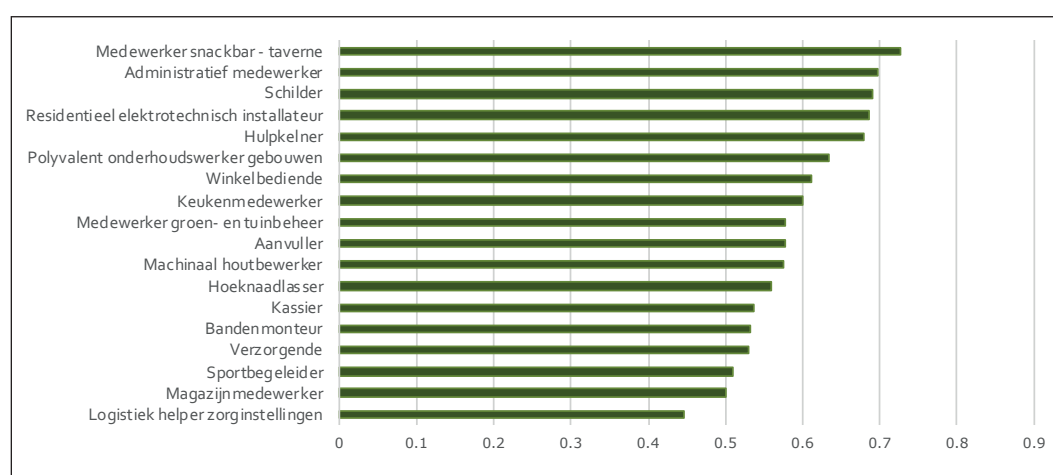
Tabel 2 – Aantal leerlingen per studiegebied (derde graad van het BSO), schooljaar 2018-2019

Studiegebied	Aantal leerlingen	% VSV
Personenzorg	10.033	14,3%
Handel	7.791	24,5%
Mechanica-elektriciteit	5.260	16,6%
Hout	2.969	10,5%
Auto	2.445	18,8%
Voeding	2.174	18,8%
Lichaamsverzorging	2.109	20,3%
Land- en tuinbouw	1.948	13,0%
Bouw	1.378	13,8%
Decoratieve technieken	1.214	26,9%
Koeling en warmte	1.013	12,6%
Mode	597	20,4%
Grafische communicatie en media	338	18,0%
Toerisme	270	38,2%

Bron: Dataloop, Vroegtijdig schoolverlaten secundair onderwijs

De volgende grafiek toont dat er in het DBSO per administratieve groep ook een zekere variatie is in het percentage vroegtijdige schoolverlaters, hoewel het percentage hoog blijft. De schoolverlatersrapporten van de VDAB geven alleen een globaal werkzoekendenpercentage voor het DBSO. Voor 2019 is dat 22,4%. Het behalen van een onderwijskwalificatie biedt wel een duidelijke meerwaarde: 28,7% zonder onderwijskwalificatie ten opzichte van 24,0% (getuigschrift derde graad) en 16,4% (diploma derde graad).

Grafiek 6 – Percentage vroegtijdige schoolverlaters per administratieve groep (DBSO), schooljaar 2018-2019¹⁷



Bron: Datawarehouse Loopbanen

¹⁷ Net als in grafiek 5 zijn in grafiek 6 enkel de administratieve groepen opgenomen die meer dan 50 leerlingen tellen.

2.1.4 Evaluatie van het beleid

Het actieplan *Samen tegen schooluitval* bevat heel wat maatregelen die moeten bijdragen tot het voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten. Het gaat om een veelheid aan afzonderlijke maatregelen, die vaak eerder betrekking hebben op structuren (oprichting lokale netwerken leerrecht, aanstelling spijbelambtenaar, ...). De overheid heeft het plan als dusdanig nog niet geëvalueerd. Het plan leidde in elk geval niet tot het behalen van de doelstellingen.

2.2 Vizier 2030

2.2.1 Doelstelling

De Vlaamse Regering keurde op 5 april 2019 de visienota *Vizier 2030* goed. Daarmee geeft ze invulling aan de oproep van de Verenigde Naties om de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (*sustainable development goals*, *SDG's*) te vertalen naar eigen doelstellingen en beleid.

Doelstelling 12 van *Vizier 2030* luidt: *In 2030 krijgen alle jongeren de kans om minstens kwalitatief secundair onderwijs af te werken, waarbij zij relevante en doeltreffende leerresultaten behalen, en is de ongekwalificeerde uitstroom sterk teruggedrongen.* De doelstelling is gebaseerd op de *SDG Verzeker gelijke toegang tot kwaliteitsvol onderwijs en bevorder levenslang leren voor iedereen*. De Vlaamse Regering heeft haar doelstelling om het voortijdig schoolverlaten tegen 2030 terug te dringen, niet gekwantificeerd.

2.2.2 Beleid

De beleidsnota onderwijs 2019-2024 wil het terugdringen van het aantal vroegtijdige schoolverlaters versterken via belangrijke hervormingen, zoals de modernisering van het secundair onderwijs, de versterking van de leerlingenbegeleiding, de invoering van duaal leren, de verhoogde inzet op de kennis van het Nederlands en het strenger en vervroegd optreden tegen spijbelen. Het actieplan uit 2016 wordt niet vermeld.

2.3 Leerlingenbegeleiding

Om het beleid ter voorkoming van vroegtijdig schoolverlaten verder te onderzoeken, kiest het Rekenhof voor één belangrijke beleidslijn: de leerlingenbegeleiding. Ze kent in de BSO-scholen en CDO's al geruime tijd een behoorlijke werking en omvat ook het spijbelbeleid en de samenwerking tussen de beleidsdomeinen onderwijs en welzijn. Heel wat acties van het actieplan *Samen tegen schooluitval* uit 2016 behoren tot het domein van de leerlingenbegeleiding.

2.3.1 Nieuw decreet

Leerlingenbegeleiding was in veel scholen al goed verankerd, maar kende ook knelpunten. Met het decreet van 27 april 2018 betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding wil de decreetgever die knelpunten wegwerken. Hij wil de rollen van de verschillende actoren verduidelijken. Hij wil ook de werking van de leerlingenbegeleiding optimaliseren. Het voeren van een beleid op leerlingenbegeleiding werd een erkenningsvoorwaarde voor de scholen. Een school is dus decretaal verplicht om een beleid op leerlingenbegeleiding uit te werken en te implementeren. Voor

secundaire scholen is het verplicht om één of meer personeelsleden aan te wijzen die met leerlingenbegeleiding worden belast.

Wat er concreet verandert in de school, hangt af van de wijze waarop leerlingenbegeleiding voordien al gestalte kreeg. De gevolgen voor scholen met een sterk uitgebouwd en geïntegreerd beleid op leerlingenbegeleiding zijn eerder beperkt.

2.3.2 Doel

Kwaliteitsvolle leerlingenbegeleiding bevordert de totale ontwikkeling van alle leerlingen, verhoogt hun welbevinden, voorkomt vroegtijdig schoolverlaten en creëert meer gelijke onderwijskansen. Op die manier draagt leerlingenbegeleiding bij tot het functioneren van de leerling in de schoolse én maatschappelijke context.

2.3.3 Begeleidingsdomeinen

Leerlingenbegeleiding situeert zich op vier begeleidingsdomeinen:

- **Onderwijsloopbaan (OLB):** heeft tot doel de leerling te ondersteunen om voldoende zelfkennis te ontwikkelen, om inzicht te verwerven in de structuur van en de mogelijkheden binnen onderwijs, opleiding en arbeidsmarkt, en om adequate keuzes te leren maken op school en daarbuiten.
- **Leren en studeren (LS):** heeft tot doel het leren van de leerling te optimaliseren en het leerproces te bevorderen door leer- en studeervaardigheden te ondersteunen en te ontwikkelen.
- **Psychisch en sociaal functioneren (PSF):** heeft tot doel het welbevinden van de leerling te bewaken, te beschermen en te bevorderen, waardoor de leerling op een spontane en vitale manier tot leren kan komen en zich kan ontwikkelen tot een veerkrachtige volwassene. Dat vertaalt zich in een krachtige leeromgeving binnen een veilig, warm, uitdagend en verbindend schoolklimaat.
- **Preventieve gezondheidszorg (PGZ):** heeft tot doel de gezondheid, groei en ontwikkeling van leerlingen te bevorderen en te beschermen, het groei- en ontwikkelingsproces op te volgen en tijdig risicofactoren, signalen, symptomen van gezondheids- en ontwikkelproblemen te detecteren.

De vier begeleidingsdomeinen beïnvloeden elkaar. Acties of ondersteuning in het ene domein worden nooit los gezien van de andere domeinen. De begeleiding moet bovendien altijd vertrekken vanuit een geïntegreerde en holistische benadering en dat vanuit een continuüm van zorg. Dat zorgcontinuüm bestaat uit vier fasen: brede basiszorg (fase 0), verhoogde zorg (fase 1), uitbreiding van de zorg (fase 2) en individueel aangepast curriculum (fase 3). Het zorgcontinuüm geeft handvaten aan scholen om zorg voor leerlingen kwaliteitsvol uit te bouwen. De school is verantwoordelijk voor de invulling van fase 0 en fase 1. Het CLB en de PBD kunnen daarbij ondersteuning bieden. Het CLB neemt, zo nodig, in fase 2 de regie op, in nauwe samenwerking met leerling, ouders en school.

2.3.4 Actoren en hun opdracht

Er zijn verschillende actoren in de leerlingenbegeleiding die elk hun eigen rol en taak hebben. De school is, volgens het decreet, de eerste actor binnen de leerlingenbegeleiding en neemt de schoolinterne leerlingenbegeleiding op zich. De school moet een beleid ontwikkelen op leerlingenbegeleiding. Dat moet afgestemd zijn op het pedagogisch project, de noden van de leerlingenpopulatie en de context waarin de school zich bevindt. Het beleid omvat per begeleidingsdomein een invulling en uitwerking in alle fasen van het zorgcontinuüm. De school is eindverantwoordelijke voor iedere fase van het zorgcontinuüm. Het beleid op leerlingenbegeleiding omvat de begeleiding van de leerlingen, de ondersteuning van het onderwijzend personeel en de coördinatie van alle leerlingenbegeleidingsinitiatieven op niveau van de school. De school implementeert, evalueert en stuurt, zo nodig, dat beleid bij. Ter versterking van dat beleid voert de school een professionaliseringsbeleid.

Voor de uitvoering van haar taken wordt de school ondersteund door schoolexterne instanties. Zo werkt de school samen met een CLB. De CLB's hebben de opdracht leerlingen te begeleiden in hun functioneren op school en in de maatschappij. Ze bieden daarvoor leerlingenbegeleiding aan. Scholen moeten samenwerkingsafspraken maken met een CLB. Dat CLB werkt vraaggestuurd, vertrekkende van de vastgestelde noden, vragen van de leerling, de ouders of de school. Schoolondersteuning is strikt genomen geen taak meer van het CLB, de ondersteuning is leerlinggericht. De decreetgever tracht daarmee het takenpakket van de centra te verlichten.

Voor schoolondersteuning zoekt de school externe professionele ondersteuning bij de PBD of een andere externe dienst. De school neemt het initiatief om de dienst te betrekken bij de uitwerking, implementatie en evaluatie van een beleid op leerlingenbegeleiding. Ook het CLB kan een beroep doen op de PBD of een externe dienst.

Het actieplan *Samen tegen schooluitval* richtte ook lokale (provinciale) netwerken leerrecht in. Ze kregen verschillende opdrachten. Vanuit kennis van de lokale context moet het netwerk de school en andere betrokken lokale actoren mobiliseren om een lokaal beleid op te zetten. Ook moeten de netwerken een lokaal afsprakenkader uitwerken met lokale stakeholders om schooluitval tegen te gaan. Die opdrachten vullen de netwerken slechts beperkt in. Er is per provincie één personeelslid aangesteld: de netwerkcoördinator. De financiering van de netwerken gebeurt met een ministerieel besluit per provincie per schooljaar.

2.3.5 Financiering

Door het nieuwe decreet heeft het beleid op de leerlingenbegeleiding in de scholen een decreetale plaats gekregen. De scholen krijgen daarvoor geen extra omkadering.

Het nieuwe decreet heeft de personeelsomkadering voor de CLB's gewijzigd. Voorheen hield de financiering onder meer rekening met de onderwijsvorm (ASO, TSO, BSO en KSO) en de densiteit¹⁸. CLB's die veel leerlingen uit het TSO of BSO begeleidden, kregen meer geld dan centra die alleen leerlingen uit het ASO ondersteunden. Leerlingen in het DBSO en in het

¹⁸ Verhouding tussen het leerlingenaantal van een centrum en de som van de oppervlakten van de gemeenten binnen het werkgebied.

BSO genereerden respectievelijk 7 en 4 keer meer omkadering dan een leerling in het ASO. De nieuwe financiering houdt geen rekening meer met de onderwijsvorm. Ze hangt nu onder meer af van het aantal SES-leerlingen¹⁹ en het aantal leerlingen met een (gemotiveerd) verslag in het kader van het M-decreet.

In het schooljaar 2021-2022 wordt het omkaderingssysteem geëvalueerd met het oog op een mogelijke bijsturing of de implementatie van een nieuw omkaderingssysteem vanaf 1 september 2023. De Vlaamse Regering kan verdere thema's van de evaluatie bepalen.

2.4 Conclusie

In 2019 verliet, volgens de EAK-indicator, 6,2% van de Vlaamse scholieren ongekwalificeerd de school. Vlaanderen is daarmee nog een eind verwijderd van de vooropgestelde doelstelling van 4,3%. Die doelstelling is algemeen, terwijl er sterke verschillen zijn tussen de onderwijsvormen en regio's, die de EAK-indicator niet aangeeft. De VSV-indicator geeft die wel. Volgens deze indicator verliet 12,1% van de Vlaamse jongeren vroegtijdig de school. In het BSO bedraagt het percentage vroegtijdige schoolverlaters 17,8% en in het DBSO 59,4%. De Vlaamse overheid gebruikt, om methodologische redenen, de VSV-indicator, maar verbond daaraan geen doelstelling. In het BSO hebben de harde studiegebieden een lager percentage vroegtijdige schoolverlaters dan de zachte studiegebieden.

Heel wat beleidslijnen beogen het voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten. In 2016 lanceerde de overheid een versterkt actieplan *Samen tegen schooluitval*, dat koos voor een geïntegreerde aanpak. Dat actieplan heeft ze als dusdanig nog niet geëvalueerd. De meeste acties zouden gerealiseerd zijn, maar ze hebben in elk geval onvoldoende geleid tot de realisatie van de doelstellingen.

In *Vizier 2030* neemt de Vlaamse Regering zich voor het vroegtijdig schoolverlaten te verminderen tegen 2030, maar zij heeft geen concreet doel vooropgesteld.

¹⁹ SES staat voor sociaal-economische status. De vier SES-kenmerken van een leerling zijn: het opleidingsniveau van de moeder, de thuistaal, het recht op een schooltoelage en de buurt waarin de leerling woont.

HOOFDSTUK 3

Leerlingenbegeleiding door de BSO-scholen en de CDO's

Om een algemeen beeld te krijgen van de leerlingenbegeleiding in de BSO-scholen en CDO's, bevroeg het Rekenhof een selectie van scholen en centra over hun leerlingenbegeleiding. Het ging om 42 scholen die zowel voltijds als deeltijds beroepssecundair onderwijs aanbieden en 6 autonome CDO's²⁰. De hieronder beschreven resultaten betreffen dus 42 BSO-scholen en 48 CDO's.

Per BSO-school en CDO heeft het Rekenhof een semigestructureerd interview afgenomen met directeurs, coördinatoren, leerlingen- en trajectbegeleiders. Het gebruikte een aantal indicatoren die steunen op de wetenschappelijke literatuur over leerlingenbegeleiding en vroegtijdig schoolverlaten. Bijlage 1 geeft meer uitleg over de selectie- en interviewmethode. Waar mogelijk heeft het Rekenhof de interviews aangevuld met informatie en data uit andere bronnen.

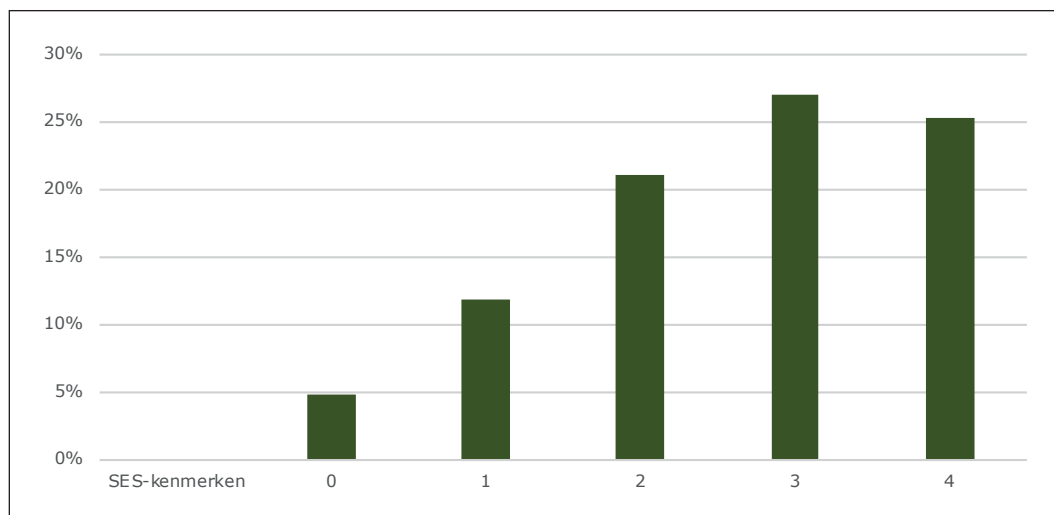
Om de leerlingenbegeleiding te kaderen, schetst 3.1 eerst het profiel van de leerlingen in de BSO-scholen en CDO's.

3.1 Kenmerken van de leerlingen

Zoals onder 1.1 vermeld is, hangt vroegtijdig schoolverlaten samen met het opleidingsniveau van de moeder en de taalachterstand. Ook de onderstaande grafiek toont het verband tussen vroegtijdig schoolverlaten en de SES-kenmerken. De SES-kenmerken zijn: het opleidingsniveau van de moeder, de thuistaal, het recht op een schooltoelage en de buurt waarin de leerling woont. Leerlingen hebben meer kans om vroegtijdig uit te stromen als ze op verschillende kenmerken aantikken. Alleen het aantikken op een vierde kenmerk maakt geen verschil meer.

²⁰ Enkel het GO! Maritiem Instituut Mercator Oostende werd niet bevraagd wegens het specifieke karakter van de school.

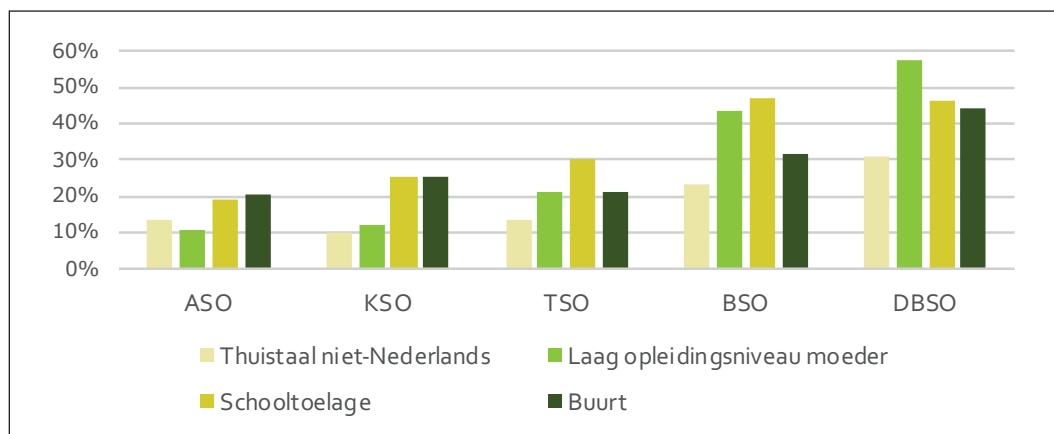
Grafiek 7 – Samenhang in alle onderwijsvormen van vroegtijdig schoolverlaten met SES-kenmerken, schooljaar 2018-2019



Bron: Dataloep, Vroegtijdig schoolverlaten secundair onderwijs

De volgende grafiek maakt duidelijk dat de leerlingen in het BSO en DBSO, waar de percentages vroegtijdig schoolverlaten het hoogst zijn, veel meer aantikken op de vier SES-kenmerken. Het grootste verschil is terug te vinden bij het opleidingsniveau van de moeder. Het BSO en DBSO tellen respectievelijk vier en vijf maal meer leerlingen die aantikken op dat SES-kenmerk in vergelijking met het ASO en KSO.

Grafiek 8 – Aandeel leerlingen per onderwijsvorm dat aantikt op de SES-kenmerken, schooljaar 2018-2019

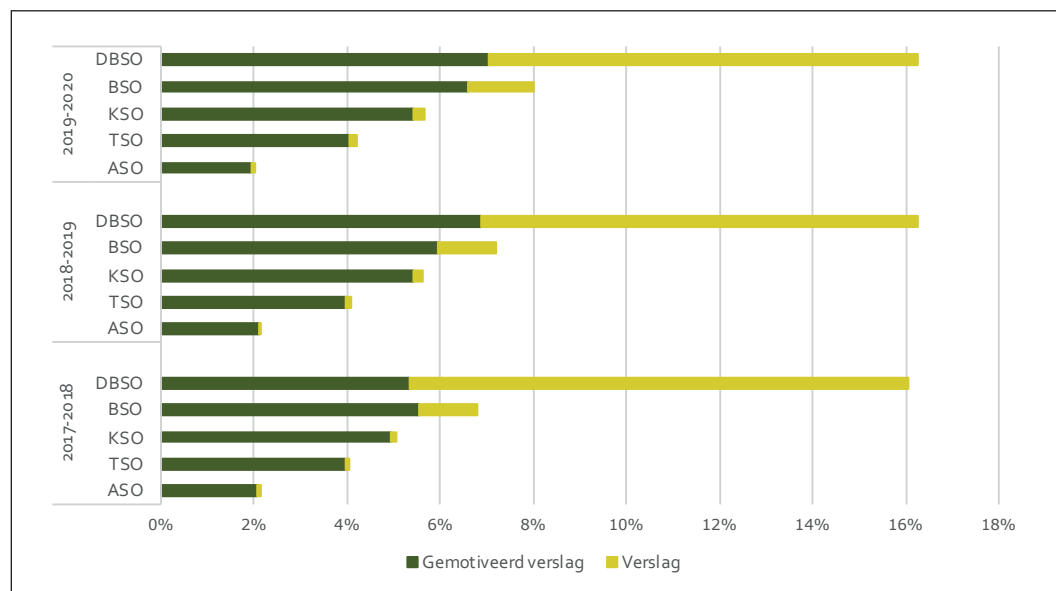


Bron: Dataloep

De volgende grafiek toont dat het BSO en vooral het DBSO ook veel meer leerlingen telt met (gemotiveerde) verslagen in het kader van het M-decreet²¹. Het BSO vertoont de sterkste toename, terwijl het DBSO meer leerlingen met een verslag kent dan leerlingen met een gemotiveerd verslag. Ongeveer één leerling op elf in het DBSO is in het bezit van een verslag buitengewoon onderwijs.

²¹ In fase 2 van het zorgcontinuüm kan het CLB een gemotiveerd verslag opstellen dat recht geeft op ondersteuning door buitengewoon onderwijs. In fase 3 kan het een verslag opstellen dat toegang verleent tot het buitengewoon onderwijs, omdat de maatregelen die nodig zijn om met de leerling binnen het gemeenschappelijk curriculum te blijven, onvoldoende of onredelijk zijn.

Grafiek 9 – Evolutie aandeel leerlingen per onderwijsvorm met een verslag of gemotiveerd verslag



Bron: Databanken onderwijsministerie²²

Alle grafieken samen maken duidelijk dat de opdracht inzake leerlingenbegeleiding voor het BSO en zeker voor het DBSO zwaar is.

3.2 Begeleidingsdomeinen

In 65% van de BSO-scholen en in driekwart van de CDO's ligt het zwaartepunt van de leerlingenbegeleiding op het begeleidingsdomein psychisch en sociaal functioneren. Als verantwoording voor die keuze antwoorden de instellingen dat de leerlingen zich eerst goed moeten voelen op school vooraleer ze tot leren komen. De andere begeleidingsdomeinen komen in mindere mate aan bod.

Bijna de helft van de BSO-scholen en driekwart van de CDO's verklaarden dat hun leerlingenbegeleiding al goed verankerd was en dat het decreet er weinig tot geen invloed op heeft gehad. De overige BSO-scholen en CDO's gaven aan dat ze hun werking beter hadden gestructureerd en afgestemd op de vier begeleidingsdomeinen, hun visie hadden herbekeken, het begeleidingsdomein preventieve gezondheidszorg hadden versterkt of hun basiszorg verder hadden uitgebouwd. Slechts één school gaf aan dat het haar beleid nog moest toetsen aan de principes van het nieuwe decreet.

Door het decreet leerlingenbegeleiding wordt de rol van de leerkracht versterkt: hij moet meer taken op zich nemen om de leerlingen in zijn klas te begeleiden en te coachen. De BSO-scholen en de CDO's zijn zich daarvan bewust. Leerkrachten worden meer belast met taken rond brede basiszorg, leren leren of studiebegeleiding. In sommige BSO-scholen moet die nieuwe cultuur zich nog wat installeren (zie 3.5.2).

²² De gegevens steunen onder andere op registraties van de CLB's in CREON, die voor het verleden onvolledig zijn. CREON is het informaticasysteem van het Ministerie van Onderwijs en Vorming waarin beleidsrelevante informatie vanuit de CLB-werking wordt opgeslagen.

3.3 Team leerlingenbegeleiding

3.3.1 Profiel en taak

In tegenstelling tot in het basisonderwijs, bestaat er in het secundair onderwijs geen specifiek ambt van zorgcoördinator. De overheid heeft daar bij de totstandkoming van het decreet leerlingenbegeleiding bewust voor gekozen om zo de schoolbesturen voldoende flexibiliteit te geven²³. Leerlingenbegeleiders zijn in de geïnterviewde BSO-scholen voor 80% aangesteld in een ambt van het onderwijzend personeel en voor 20% in een ambt van het ondersteunend personeel²⁴. In de CDO's gaat het doorgaans om aanstellingen in een ambt van het onderwijzend personeel²⁵. Een aanstelling in de personeelscategorie onderwijzend personeel impliceert dat het personeelslid beschikt over een getuigschrift van pedagogische bekwaamheid.

Leerlingenbegeleiders hebben een diverse opleidingsachtergrond. In het BSO gaat het bij 26% om personeelsleden met specifieke zorggerelateerde diploma's, in het DBSO bij 36%²⁶. Een kleine 10% beschikt alleen over een diploma hoger secundair onderwijs.

Leerlingenbegeleiders volgen leerlingen op in het kader van het zorgcontinuüm, de studieloopbaan en het spijbelen. Ze voeren daarvoor gesprekken met leerlingen, ouders en externen, bereiden klassenraden voor en nemen eraan deel, maken deel uit van de cel leerlingenbegeleiding, vergaderen met het CLB en het ondersteuningsnetwerk. De taak van leerlingenbegeleiders impliceert ook de opvolging van de onderwijs-welzijnstrajecten NAFT van de jongere en de contacten met de verschillende diensten waarmee de leerlingen in contact komen, bv. jongerenadviescentrum, ondersteuningscentrum jeugdzorg, CLB, sociale politie²⁷. In een aantal instellingen behoort het coachen van leerkrachten eveneens tot hun takenpakket.

In het DBSO, waar alle leerlingen een individueel leertraject volgen, vormt trajectbegeleiding een wezenlijk onderdeel van de leerlingenbegeleiding. Onder traject wordt verstaan: de keuze tussen arbeidsdeelname (reguliere tewerkstelling, vrijwilligerswerk, tijdelijk volgen van een bijkomende opleiding, ...), aanloopfase of NAFT. De loopbaan van de CDO-leerling is een gedeelde verantwoordelijkheid van de leerlingen- en de trajectbegeleiders. Trajectbegeleiding omvat het bepalen van het traject van de jongere, de opvolging en begeleiding van de jongere in zijn traject, de administratieve taken aangaande het traject en de contacten met de verschillende actoren.

²³ Zie Vlaams Parlement, mondelinge vraag om uitleg 14 (2017-2018) over het ambt van zorgcoördinator in het zorgbeleid op school.

²⁴ Zie ook Vlaams Parlement, schriftelijke vragen 62 en 303 van respectievelijk 21 oktober 2019 en 27 januari 2020, Secundair onderwijs – Leerlingenbegeleiders.

²⁵ Voor het DBSO is geopteerd om de leerlingen- en trajectbegeleiders samen als het zorgteam te beschouwen.

²⁶ Met specifieke zorggerelateerde diploma's worden in afnemende mate van voorkomen bedoeld: professionele bachelor sociaal werk, master pedagogische wetenschappen, master psychologie, professionele bachelor orthopedagogie, professionele bachelor toegepaste psychologie, master criminologie, professionele bachelor logopedie en professionele bachelor gezinswetenschappen.

²⁷ Aparte cel binnen de politie gespecialiseerd in feiten met een sociale context, zoals verontrustende opvoedingsituaties, spijbelen, intrafamiliaal geweld en verslavingen.

3.3.2 Professionalisering

Naast de aanstelling van leerlingenbegeleiders met specifieke zorggerelateerde diploma's moeten de bevestigde BSO-scholen en CDO's ook een professionaliseringsbeleid voeren voor thema's die verband houden met leerlingenbegeleiding.

In 70% van de BSO-scholen en 80% van de CDO's hebben personeelsleden, voornamelijk leerlingenbegeleiders, al opleidingen gevolgd rond schoolloopbaanbegeleiding, het decreet leerlingenbegeleiding, leerstoornissen en het omgaan met gedragsproblematieken²⁸. Twaalf instellingen hadden hun nascholing gevolgd via de PBD's. Daarnaast nemen leerlingenbegeleiders, vooral in het DBSO, deel aan intervisiemomenten en netwerkdagen georganiseerd door de koepel. Trajectbegeleiders volgen soms opleidingen bij Syntra Vlaanderen.

10% van de BSO-scholen en een kleine 20% van de CDO's verwezen ook naar de eerder opgedane ervaring buiten de school als een belangrijke factor van professionaliteit²⁹.

3.4 Beleid leerlingenbegeleiding

3.4.1 Beeldvorming en opvolging van leerlingen

De beeldvorming van leerlingen is belangrijk omdat ze de basis vormt voor de oriëntatie van de leerling in het voltijds BSO en het opstellen van een individueel leertraject in het DBSO. In 80% van de BSO-scholen en 90% van de CDO's schrijft een vast team van personeelsleden nieuwe leerlingen in. Bijna alle instellingen maken gebruik van vaste inschrijfdocumenten, leidraden en inschrijftools. De scholen en centra die geen vast team inzetten, vinden dat die hulpmiddelen voldoende steun bieden. Tijdens de inschrijving en intake peilen de scholen naar wat belangrijk kan zijn om passende zorg te bieden³⁰.

Naast een intakegesprek vindt er voor elke DBSO-leerling ook een screening door het CDO plaats. De screening peilt naar arbeidsrijpheid, interesses, motivatie en eerder verworven competenties. De middelen of methodieken voor de screening moeten, wat betreft de component werkplekleren, door de Vlaamse Regering worden gevalideerd met het oog op kwaliteitsborging³¹. Tot nu toe heeft de Vlaamse Regering geen uitvoering gegeven aan die bepaling. Er bestaat wel een oplijsting van screeningstools in de omzendbrief SO/2019/01 van 13 maart 2019 betreffende duaal leren en de aanloopfase. De erin opgesomde tools dienen om na te gaan in hoeverre een leerling die naar de aanloopfase (zie 3.6.1) wil gaan, klaar en bereid is om te leren en te participeren op een werkplek. In de praktijk nemen de CDO's verschillende elementen mee in hun screening: resultaten van de instaptoets Project Algemene Vakken en de praktische proef BGV (beroepsgerichte vorming), onderzoek vroegere schoolloopbaan, observaties en gesprekken met leerling- en trajectbegeleiders en resultaten van specifieke screeningstools. De centra gebruiken één tot drie screeningstools, maar niet noodzakelijk de tools uit de omzendbrief. Over de tools bestaan soms afspraken binnen een net of regio.

²⁸ Onder meer opleidingen over socio-emotionele leerlingenbegeleiding, herstelgericht groepsoverleg (HERGO), het 4-lademodel.

²⁹ Het gaat dan vooral om werkervaring in de welzijnssector, alsook in een CLB of in het buitengewoon onderwijs.

³⁰ Administratieve gegevens, familiale toestand, taalkennis, specifieke zorgnoden, onderwijsloopbaan, gezondheidstoestand. De CDO's bevragen nog ruimer: eventuele ervaringen met hulpverlening, zelfbeeld, redenen waarom een leerling voor het DBSO kiest, vrijetijdsbesteding, vroegere werkervaring en vakantiejobs.

³¹ Artikel 62 van het decreet van 10 juli 2008 betreffende het stelsel van leren en werken.

De tevredenheid is erg wisselend en hangt niet samen met een bepaalde tool. Redenen voor matige tevredenheid zijn dat de tools te gemakkelijk leiden tot sociaal wenselijke antwoorden, te weinig op maat van de leerling zijn opgesteld, niet tot een duidelijk resultaat leiden of elkaar te veel overlappen. Een aantal CDO's heeft daarom de tools herwerkt tot een eigen instrument. Andere vinden dat observaties, gesprekken en ervaring nog altijd tot de beste inschatting leiden.

Uiteindelijk zijn de BSO-scholen van mening dat ze over het algemeen een goed beeld hebben van hun leerlingen na inschrijving. CDO's ook, maar pas nadat de screening heeft plaatsgevonden.

De BSO-scholen en CDO's plaatsten een aantal kanttekeningen. Zo vonden 36% van de BSO-scholen en 20% van de CDO's dat sommige ouders informatie achterhouden. Voor één derde gaat het om ouders die de betekenis en het belang van (gemotiveerde) verslagen niet kennen, voor twee derde gaat het om ouders die hun kind met een wit blad willen laten starten³². Zo nodig, nemen de scholen contact op met de vorige school, het CDO of het CLB van de leerling. Die communicatie verloopt niet overal even vlot. Zes scholen waren van mening dat er minder info wordt doorgegeven dan vroeger om privacyredenen. Om diezelfde reden vragen twee scholen zelf minder info op over de thuissituatie van de leerling³³. Het leerlingenpaspoort, dat relevante info over de leerling bevat en door alle scholen raadpleegbaar zou zijn, is er nog niet.

Alle BSO-scholen en CDO's, op één centrum na, houden de beeldvorming van hun leerlingen bij in een digitaal leerlingvolgsysteem. Die beeldvorming wordt ruim ingevuld³⁴. Wie verantwoordelijk is voor de input en de opvolging, varieert van instelling tot instelling. Sowieso zijn leerlingbegeleiders betrokken. Leerkrachten kunnen het voor hun eigen leerlingen te allen tijde consulteren. Bij overlegmomenten, bv. klassenraden, wordt altijd teruggegrepen naar informatie uit het leerlingvolgsysteem.

In het voltijds BSO gebruiken alle scholen Smartschool. Vijf onder hen doen een beroep op een bijkomend leerlingvolgsysteem. In het DBSO is het beeld minder eenduidig: 67% van de CDO's gebruikt eveneens Smartschool, 23% Informat en minstens 38% een ander systeem. Een kwart van de geïnterviewde directeurs vond hun leerlingvolgsysteem te weinig overzichtelijk, te tijdrovend of te weinig gelijkgericht gebruikt.

CDO's die een ander systeem hanteren, gebruiken het hoofdzakelijk om de aangeboden en verworven leerplandoelen (project algemene vakken, talen) en competenties (beroepsgerichte vorming) per leerling op te volgen. De systemen laten personeel, leerlingen en ouders duidelijk de vorderingen zien van een leerling binnen zijn individueel leertraject. De gebruikelijke leerlingvolgsystemen worden op dit vlak door die centra als onvoldoende flexibel ervaren,

³² Nochtans is een school verplicht een kopie van het verslag of gemotiveerd verslag over te dragen aan de nieuwe school (Codex Secundair Onderwijs). Bovendien informeert Discimus sinds het schooljaar 2018-2019 scholen over de schoolloopbaan van leerlingen door informatie over de inschrijvingen in hun vorige en volgende school beschikbaar te maken (omzendbrief NO/2012/01). Voor info over bijvoorbeeld socio-emotionele problemen of tucht zijn scholen aangewezen op de leerlingen of de ouders.

³³ In de toekomst zou dankzij de IRIS-tool (Ik Registreer In het Schoolplatform) de uitwisseling van (gemotiveerde) verslagen vlotter verlopen.

³⁴ Gezinsituatie, beginsituatie-analyse, zorgnaden, neerslag van zorgoverleg, taalprofiel, schoolresultaten en evaluaties, afwezigheden en spijbelmaatregelen, incidenten en tuchtmaatregelen, communicatie met ouders en externen, klassenraden klassenraadbesluiten. Specifiek voor het DBSO bevatten de systemen ook screeningsresultaten, trajectadvies, opvolging van voltijds engagement, tewerkstelling, behaalde certificaten.

aangezien ze ontworpen zijn voor het lineair voltijds onderwijs. Een aantal van die CDO's gebruikt Noteble, andere ontwerpen zelf een systeem of vormen bestaande systemen om.

3.4.2 Draagvlak

Het schoolbeleid op leerlingenbegeleiding is in het voltijds BSO niet in elke school even sterk gedragen. Het varieert van matig (*het wordt aanvaard*) tot heel goed gedragen, zoals weergegeven in de onderstaande tabel. In BSO-scholen waar het matig wordt gedragen, is de bewustwording wel aan het groeien. Terugkerend pijnpunt is dat een deel van de leerkrachten het eigenaarschap van de basiszorg nog meer moet opnemen. Bij 28% van de scholen met een matig tot voldoende draagvlak gaat het, afhankelijk van de school, om jonge leerkrachten, oude leerkrachten of praktijkleerkrachten. Bij de overige 72% zit het probleem meer verspreid over het hele lerarenkorps. Vijf scholen wezen ook op de instroom van zwakkere leerlingen die ze ervaren in het BSO, met een zwaardere belasting voor leerkrachten tot gevolg. In het DBSO is het draagvlak beter. Gelet op het profiel van de gemiddelde DBSO-leerling is leerlingenbegeleiding er meer inherent aan de taak van leerkracht.

Tabel 3 – Draagvlak beleid op leerlingenbegeleiding

Beoordeling draagvlak	BSO	DBSO
Heel goed gedragen	13	27
Voldoende gedragen	23	17
Matig gedragen	6	1
Geen antwoord	0	3
Totaal	42	48

Bron: Interviews

3.4.3 Talenbeleid

Het actieplan *Samen tegen schooluitval* besteedt veel aandacht aan het talenbeleid. Zo wil de Vlaamse overheid verder bouwen aan de versterking van het talenbeleid in het onderwijs en moet de inspectie de kwaliteit van het talenbeleid van de scholen nagaan.

Meer dan 70% van de BSO-scholen en CDO's kent heel wat anderstaligen of taalzwakke leerlingen (zie grafiek 8 onder 3.1). Een talenbeleid uitwerken blijkt echter geen gemakkelijke oefening. Zo hebben één derde van de BSO-scholen en 15% van de CDO's een nog onvoldoende uitgewerkt talenbeleid, zoals blijkt uit de onderstaande tabel. 40% van de BSO-scholen gaf aan dat het talenbeleid onderdeel is van hun GOK-beleid.

Tabel 4 – Talenbeleid in BSO-scholen en CDO's

Talenbeleid	BSO	DBSO
Uitgewerkt talenbeleid	27	36
Onvolkomen talenbeleid		
<i>Geen talenbeleid</i>	1	1
<i>Weinig aandacht voor talenbeleid</i>	3	1
<i>Achterhaald talenbeleid</i>	2	0
<i>Talenbeleid wordt nog verder uitgewerkt</i>	9	5
Geen antwoord	0	5
Totaal	42	48

Bron: Interviews

Maatregelen die BSO-scholen en CDO's nemen in het kader van hun talenbeleid zijn: een taal- of vervolgcoach³⁵ inzetten (33%), de instructietaal aanpassen of vereenvoudigen (30%), leerlingen taallessen laten volgen in centra voor basiseducatie of centra voor volwassenenonderwijs of die, al dan niet met dispensatie voor andere vakken, zelf organiseren (19% in BSO, 37% in DBSO), begrippen in de klassen en ateliers visualiseren (18%), de taalvorderingen opvolgen via taaltesten (17%). Eén vijfde van de CDO's heeft een NodO-werking³⁶.

3.4.4 Evaluatie

Ongeveer 70% van de BSO-scholen maakt gebruik van permanente evaluatie om de leer- vorderingen op te volgen. Bij de helft van die scholen is dat de enige evaluatievorm. Eén vijfde van de BSO-scholen maakt gebruik van gespreide evaluatie³⁷. Het is er meestal de enige evaluatiemethode. Als permanente of gespreide evaluatie gecombineerd wordt met een andere methode, gaat het meestal om examens. Een kleine 40% van de BSO-scholen werkt ook met examens. Slechts twee scholen werken alleen met examens. Scholen die examens combineren met een andere methode, gebruiken ze gericht: voor (een deel van) hun algemene vakken, enkel in de zevende jaren, na jaarlijks overleg in de vakgroepen of omdat de BSO-leerlingen er zelf om vragen.

In het DBSO is het beeld opnieuw eenduidiger. 90% van de centra evalueert de leerlingen permanent, 10% evalueert gespreid.

3.4.5 Leerlingen met een (gemotiveerd) verslag

Op 1 oktober 2019 had van de leerlingen in het DBSO 7,0% een gemotiveerd verslag en 9,2% had een verslag. In het BSO bedroegen die cijfers 6,6% voor leerlingen met een gemotiveerd verslag en 1,4% voor leerlingen met een verslag. Voor de andere onderwijsvormen schommelden die percentages tussen 1,9% (ASO) en 5,4% (KSO) voor de gemotiveerde verslagen en tussen de 0,1% (ASO) en 0,3% (KSO) voor de verslagen (zie grafiek 9).

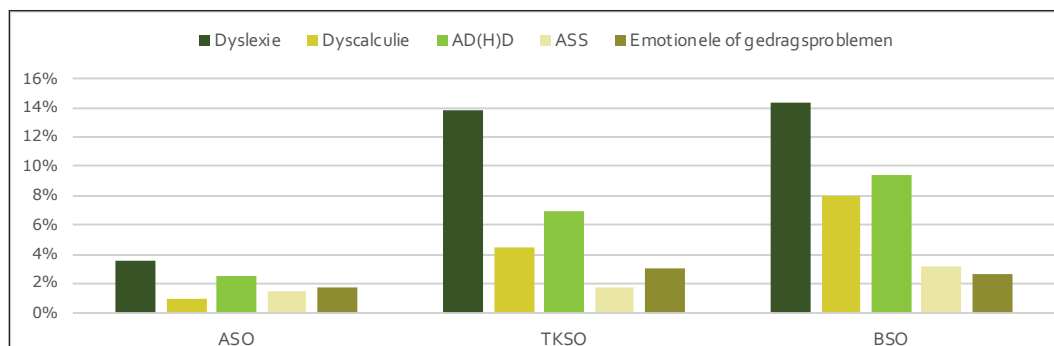
Ook uit de peiling burgerschap die in 2016 in de derde graad van het secundair onderwijs plaatsvond, bleek dat het BSO meer leerlingen telt met een of meer (leer)problemen dan de andere onderwijsvormen, zoals weergegeven in de volgende grafiek.

³⁵ Anderstalige nieuwkomers worden na het onthaaljaar verder ondersteund, begeleid en opgevolgd in het regulier onderwijs door een vervolgcoach. De vervolgcoach kan ook de leerkrachten in de vervolgschool begeleiden.

³⁶ NodO staat voor Nederlands op de Opleidingsvloer.

³⁷ Gespreide evaluatie legt de klemtoon op productevaluatie. Toetsen of taken volgen na een oefenperiode en de behaalde punten tellen mee bij de eindevaluatie.

Grafiek 10 – Leerproblemen per onderwijsniveau (peilingsresultaten burgerschap in de derde graad secundair onderwijs)



Bron: Omgevingsanalyse van het beleidsdomein onderwijs en vorming

Zes BSO-scholen en vier CDO's wezen zelf op de grote instroom van leerlingen uit het buitengewoon onderwijs en van kansarme leerlingen in hun instelling in vergelijking met de andere onderwijsvormen, met minder homogene klasgroepen tot gevolg. De meest voorkomende types in zowel de bevraagde BSO-scholen als in de CDO's, zijn de types 9 (autismespectrumstoornissen) en 3 (emotionele of gedragsstoornis, maar zonder verstandelijke beperking).

40% van de BSO-scholen en één derde van de CDO's deden een uitspraak over hun tevredenheid van de ondersteuners³⁸. Die tevredenheid is wisselend en is deels afhankelijk van hoe de scholen en CDO's zelf tegen ondersteuning aankijken. Globaal gezien staan de scholen en centra niet uitgesproken positief of negatief tegenover ondersteuning. Vijf CDO's plaatsten een kanttekening bij de termijn van 60 dagen voor de inschrijving onder ontbindende voorwaarden van een leerling met een verslag. De centra vinden die termijn te kort omdat een leerling in het DBSO slechts twee dagen per week in het centrum aanwezig is. Een langere termijn kan het voor de leerling dan weer moeilijk maken om binnen een aanvaardbare termijn een definitieve schoolplek te vinden.

3.4.6 Gedragsproblemen

De BSO-scholen worstelen sterker met leerlingen die storend gedrag vertonen dan de CDO's. CDO's kennen ook leerlingen met gedragsproblemen, maar door het iets andere profiel van hun leerlingen (ouder, maturder) en de eigenheid van het DBSO (kleine klasgroepen, weinig afstand tussen leerling en leerkracht, grote flexibiliteit in traject) wordt hun gedrag er als minder storend ervaren. Volgens de BSO-scholen en de CDO's leidt storend gedrag tot uitval of afwezigheid van leerkrachten, verminderde onderwijstijd of het niet meer kunnen garanderen van de veiligheid van de leerlingen of leerkrachten³⁹.

Zowel in de BSO-scholen als in de CDO's is het besef groeiende dat een puur sanctionerende aanpak niet meer voldoende is. Zij stellen dat storend gedrag mee wordt veroorzaakt door onderliggende leer- of ontwikkelingsstoornissen, moeilijke thuissituaties, de opvoedingsstijl van de ouders en gebrekkige motivatie. Het peilen naar de dieperliggende oorzaken van het storend gedrag vindt in veel BSO-scholen en centra ingang.

³⁸ Personeelsleden van de ondersteuningsnetwerken in het kader van het M-decreet.

³⁹ Zie ook: De Smet D. (masterproef, 2019), *Waarom verlaten leerkrachten de klas? Een kwalitatief onderzoek naar de beweegredenen van ervaren leerkrachten om vrijwillig uit het lerarenberoep te stappen*; OVSG (december 2015), *Visietekst onderwijstijd: van lestijd naar leertijd*.

BSO-scholen en CDO's doen dan ook moeite om gedragsproblemen aan te pakken. Ze voeren (herstel)gesprekken, passen de principes van het 4-lademodel⁴⁰ toe, maken gebruik van het systeem met volgkaarten⁴¹ om de leerling te stimuleren zijn gedrag bij te sturen of organiseren interne of externe time-outs. In mindere mate bewaren ze de orde en rust door een beperkt aantal leefregels waar ze strikt op toezien of trachten ze via beloningssystemen het gedrag op een positieve wijze bij te sturen. Een beperkt aantal BSO-scholen vaardigt SODA-attesten uit⁴². Een kwart van de BSO-scholen en één CDO stelden dat bij een deel van het personeel niettemin nog een cultuuromslag nodig is naar een minder bestraffende aanpak⁴³.

3.4.7 Ouderbetrokkenheid

BSO-scholen kennen over het algemeen een lagere ouderbetrokkenheid⁴⁴. In het DBSO is de ouderbetrokkenheid nog moeilijker te realiseren. Die betrokkenheid neemt af naarmate de leerling vordert. Heel wat leerlingen zijn immers meerderjarig: 34% in het BSO en 44% in het DBSO. Betrokkenheid hangt vaak samen met de leerresultaten. Heel wat DBSO-leerlingen hebben al een problematische schoolloopbaan doorlopen. Als de leerling begint af te haken, zouden de ouders vaak volgen.

De bevroegde BSO-scholen en CDO's proberen ouders te betrekken via onthaal- en infomomenten, het leerlingvolgsysteem en oudercontacten. Ouders worden via allerlei kanalen uitgenodigd voor het oudercontact: via het digitaal schoolplatform, per brief, telefonisch, via mail of sms. De opkomst is heel wisselend (zie onderstaande tabel). De BSO-scholen schatten de opkomst gemiddeld hoger dan de CDO's. Een kwart van de BSO-scholen en CDO's wees naar de lage socio-economische status van hun leerlingen en ouders als verklaring voor een lage opkomst⁴⁵. Ook bij meerderjarigen is een oudercontact geen evidentie. Toch zijn er scholen en centra die erin slagen veel ouders naar het oudercontact te krijgen. BSO-scholen en CDO's hebben verschillende manieren om de opkomst te verhogen. Een kwart van de BSO-scholen en drie CDO's voeren een eerder streng beleid, zoals het rapport pas afgeven tijdens het oudercontact. Eveneens een kwart van de BSO-scholen en 30% van de centra leggen vooral de nadruk op de positieve vorderingen van de leerling of organiseren een oudercafé. Toch is er geen eenduidig verband tussen de verschillen in aanpak en de respons.

⁴⁰ Het 4-lademodel is een leidraad voor scholen om leerlingen bij overtredingen niet enkel te bestraffen, maar ook daadwerkelijk te helpen om die misstap in de toekomst te vermijden. Overtredingen worden ingedeeld in vier categorieën en bij elke categorie hoort een bepaald type van aanpak.

⁴¹ Met behulp van een leerlingenvolgkaart wordt samen met de leerling een lijst opgesteld van items (concreet waarneembaar gedrag) waar de leerling het moeilijk mee heeft. De leerling engageert zich om zich voor de items op de lijst in te zetten. Gedurende een vooraf bepaalde periode en op bepaalde tijdstippen moet de leerling de kaart voorleggen, waarop de leerkracht dan de vorderingen van de leerling noteert. Op het einde van de vooropgestelde periode volgt een evaluatie.

⁴² SODA staat voor Stiptheid, Orde, Discipline en Afspraak. Het SODA-attest vormt een beloning voor leerlingen met de juiste attitude.

⁴³ De website van het Vlaams onderwijs bevat een specifieke webpagina over hoe om te gaan met probleemgedrag (<https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/leidraad-bij-preventie-van-en-omgaan-met-probleemgedrag>). Die webpagina bevat een link naar de leidraad *Wegen naar nieuwe kansen*. De leidraad toont hoe de efficiëntie van een reactiebeleid kan verbeteren door te investeren in de kwaliteit van de pedagogische relatie.

⁴⁴ Ouders die meer aantikken op de SES-indicatoren, vertonen minder ouderbetrokkenheid. Mertens C., Vanderlinde R. en Van Avermaet P. (2014), *Ouderbetrokkenheid in secundaire scholen – Aan de slag met de coachingtool "Samen met Ouders"*; Vanhoenacker S. (masterproef, 2017), *De ouderbetrokkenheid van allochtone ouders*.

⁴⁵ Vooral de anderstaligheid en in mindere mate het lage opleidingsniveau en de preciaire thuissituatie van de ouders vormen volgens die scholen een obstakel. Een aantal instellingen maakt gebruik van tolken.

Tabel 5 – Opkomst bij oudercontacten

	BSO		DBSO	
	Heel goed-goed	Matig-slecht	Heel goed-goed	Matig-slecht
Op basis van geschat percentage door de scholen	12	1	11	11
Op basis van algemene uitspraak door de scholen	13	10	6	7
Geen uitspraak	6		13	
Totaal	42		48	
Melding van <i>verloren ouders</i> (ouders waarmee de school geen contact meer heeft)	9		11	

Bron: Interviews

3.4.8 Flexibele leerwegen

De regelgeving maakt het mogelijk dat leerlingen met tekorten toch doorstromen via een flexibele leerweg⁴⁶. Het actieplan *Samen tegen schooluitval* besteedt aandacht aan het stimuleren van die flexibele leerwegen. Zo wil de Vlaamse overheid dat de PBD's scholen ondersteunen bij de uittekening van flexibele leerwegen en wil ze beleidsmaatregelen inzake flexibele leerwegen meer afstemmen op onderzoek.

In tegenstelling tot het DBSO, waar alle leerlingen een individueel leertraject volgen, maken de bevraagde BSO-scholen nog maar weinig gebruik van flexibele leerwegen. Slechts drie bevraagde BSO-scholen maken er veel gebruik van. Als BSO-scholen flexibele leerwegen gebruiken, is dat voor een specifieke groep van leerlingen. De meest vernoemde flexibele leerwegen zijn initiatieven voor leerlingen met medische problemen, zoals tijdelijk onderwijs aan huis en Bednet (25%), trajecten voor taalondersteuning en -verwerving, bijvoorbeeld bij ex-OKAN-leerlingen⁴⁷ (25%), vrijstelling van bepaalde vakken bij zittenblijvers en leerlingen die van studierichting veranderen (20%) en spreiding van een schooljaar over twee jaar (17%).

3.5 Werkplekleren

Het lessenrooster van de derde graad BSO omvat een aantal uren leerlingenstage. Die uren komen, omgerekend naar schooljaarbasis, overeen met minimum 18 halve dagen⁴⁸. Het stelsel van leren en werken, waartoe het DBSO behoort, combineert, voor elke individuele jongere, een component leren en een component werkplekleren. Die combinatie omvat minimaal 28 uren per week, wat een voltijds engagement van de jongere inhoudt. De component leren in het DBSO wordt verstrekt naar rata van 15 of 16 wekelijkse uren. De overige uren zijn voorbehouden voor de component werkplekleren⁴⁹.

⁴⁶ Artikel 34quater van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs.

⁴⁷ Onthaalklas voor anderstalige nieuwkomers.

⁴⁸ Artikel 157, §6, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2010 houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs.

⁴⁹ Artikelen 4 en 27, §1, van het decreet van 10 juli 2008 betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap.

BSO-scholen en CDO's zijn over het algemeen tevreden tot zeer tevreden over de stages en de werkplekken. Niettemin ondervindt één derde van de BSO-scholen en één vijfde van de CDO's problemen met sommige werkgevers. Enerzijds geven ondernemingen leerlingen soms taken van een te laag niveau of zien ze hen nog te snel als goedkope arbeidskrachten. Anderzijds zijn er bedrijven die van de leerlingen al een zekere voorkennis verwachten die ze soms niet hebben. In mindere mate gaat het over het niet respecteren van de arbeidsuren en, specifiek voor de CDO's, de voorkeur voor onbetaald werk in plaats van een overeenkomst alternerende opleiding⁵⁰. Eén vijfde van de BSO-scholen en vier CDO's verwezen ook naar het gebrek aan de juiste attitudes en motivatie bij de leerlingen als hinderpaal voor het wel-slagen van de stage of werkervaring. Als een stageplaats of werkplek niet voldoet, wordt die, doorgaans na een gesprek met de werkgever, niet meer gebruikt. Dat lukt makkelijker als een BSO-school of CDO beschikt over voldoende stageplaatsen of werkplekken. Eén vijfde van de CDO's verklaarde moeite te hebben om geschikte werkplekken te vinden in één of meer bedrijfssectoren. Slechts twee BSO-scholen meldten dit probleem.

Bij 40% van de CDO's kwam de werking van het Agentschap voor Ondernemersvorming Syntra Vlaanderen ter sprake⁵¹. De tevredenheid over het agentschap is wisselend. Een aantal centra vond de samenwerking in orde en de databank met werkplekken voldoende uitgebreid en accuraat, andere dan weer niet. In 44% van de CDO's kwam de ondersteuning via intensieve begeleiding alternerend leren (IBAL) aan bod⁵². Vijf centra verklaarden geen meerwaarde te zien in de ondersteuning, twee vonden dat er in hun regio te weinig aanbod was aan IBAL-aanbieders, de overige veertien CDO's waren wel tevreden.

3.6 Werkplek- en schoolvervangende trajecten

Zodra de jongere niet meer voltijds leerplichtig is, kan hij leren combineren met werken via het stelsel leren en werken of via duaal leren. De opleiding omvat dan een school- en een werkplekcomponent. De leertijd of het duaal leren waarbij de jongere de theoretische opleiding niet in een onderwijsinstelling, maar in een Syntra-opleidingscentrum volgt, valt buiten het kader van deze audit.

De werkplekcomponent wordt meestal ingevuld in het normaal economisch circuit. Als de jongere in het DBSO daar nog niet klaar voor is, kan de werkplekcomponent ingevuld worden via een aanloophase. Voor jongeren bij wie schooluitval of ongekwalificeerde uitstroom dreigt, kan de component leren of de component werkplekleren (gedeeltelijk) vervangen worden door een NAFT.

⁵⁰ Alternerende opleidingen zijn onder meer alle opleidingen in het DBSO. Voor zover de opleiding op de werkplek via een reguliere tewerkstelling wordt ingevuld, sluit de leerling met een opleidingsverstrekker en een onderneming een overeenkomst van alternerende opleiding als de opleiding gemiddeld op jaarbasis minstens 20 uur per week opleiding op een reële werkplek omvat. Aan die overeenkomst zijn een aantal verbintenissen, rechten en plichten voor de betrokken partijen verbonden. Een leerling met een overeenkomst alternerende opleiding ontvangt maandelijks een leervergoeding van de onderneming (decreet van 10 juni 2016 tot regeling van bepaalde aspecten van alternerende opleidingen).

⁵¹ Het agentschap stond in voor de erkenning van werkplekken. Het werd opgeheven vanaf 1 januari 2021. Werkplekken moeten aan een aantal voorwaarden voldoen, waaronder een mentor aanduiden die de leerling zal begeleiden. Erkennde werkplekken komen in aanmerking voor een overeenkomst alternerende opleiding. Het Vlaams Partnerschap Duaal Leren is sinds 1 januari 2021 bevoegd voor de erkenning. Het kan deze bevoegdheden via samenwerkingsakkoorden delegeren aan sectorale partnerschappen of aan de VDAB.

⁵² Intensieve begeleiding alternerend leren heeft als doel een duurzame tewerkstelling te realiseren door een intensieve coaching op maat van de jongeren en zijn werkomgeving. Er bestaan twee vormen: IBAL TO (te oriënteren) waarbij de jongere door een IBAL-coach wordt ondersteund in het vinden van een tewerkstelling en IBAL TW (tewerkstelling) waarbij er jobcoaching aangeboden wordt door een IBAL-coach zodra de jongere geplaatst is bij een bedrijf.

Sinds 1 september 2019 zijn de persoonlijke ontwikkelingstrajecten en de voortrajecten, die alleen in het DBSO bestonden, ingekanteld in de NAFT's, die gebruikt worden door het hele secundair onderwijs.

3.6.1 Aanloophase

De aanloophase is een traject dat bedoeld is voor leerlingen die in de arbeidsdeelname van leren en werken of duaal leren willen starten, maar er nog niet klaar voor zijn. De jongeren zijn wel arbeidsbereid, maar nog niet arbeidsrijp. In de aanloophase wordt dan ook de arbeidsrijpheid gestimuleerd. De aanloophase wordt op maat van de jongere uitgewerkt en duurt zo kort mogelijk, maar zo lang als nodig is. De inhoud en de duur van het individuele traject worden bepaald door het resultaat van de screening. De screening wijst uit waaraan nog gewerkt moet worden: arbeidsgerichte, loopbaangerichte of vaktechnische competenties.

Tijdens de aanloophase volgt de leerling een school- en een aanloopcomponent. Voor de aanloopcomponent doet het CDO een beroep op een externe organisator. Een aanloopcomponent bestaat uit minimaal 13 uren per week en kan ingevuld worden door een vorming of een werkervaring. Afhankelijk van die invulling wordt gesproken over aanloophase Vorming (ALFV) of aanloophase Werkervaring (ALFW)⁵³.

In de ALFV worden de leerlingen ondersteund en begeleid in het zoeken naar een werkplek of worden ze geholpen om hun sollicitatievaardigheden te verbeteren. De jongere kan deelnemen aan vorming of een opleidingservaring opdoen in een beschermde setting. Tijdens de opleidingservaring wordt de jongere begeleid door de organisator van de aanloophase. In de ALFW wordt voorzien in een begeleide werkervaring op een reële werkplek, waar de leerling sterk begeleid wordt. De klemtoon ligt meer op de basisvaardigheden die in de praktijk worden ingeoefend, en minder op de technische vaardigheden. Er wordt een stageovereenkomst gesloten.

De aanbieders bekostigen de aanloophase-trajecten door een project in te dienen bij het departement Onderwijs en Vorming, en subsidies aan te vragen bij het Europees Sociaal Fonds (ESF).

3.6.2 NAFT

Om diverse redenen lukt het een aantal leerlingen niet om al een arbeidsgericht traject (arbeidsdeelname of aanloophase) te doorlopen. Voor die kwetsbare jongeren bestaan de onderwijs-welzijnstrajecten NAFT. Ze zijn bedoeld om jongeren die vastlopen of dreigen vast te lopen in hun schoolse situatie, weer aansluiting te doen vinden bij een schoolloopbaan en op die manier te voorkomen dat zij vroegtijdig de school zouden verlaten. Achter de schoolmoeheid bij die jongeren schuilen vaak andere problemen, bv. in hun leefomgeving of thuissituatie. De leerlingen hebben tijdelijk nood aan een doorgedreven begeleiding, die zowel preventief als curatief kan ingezet worden. De school werkt daarvoor nauw samen met externe organisatoren.

NAFT heeft andere doelstellingen dan de vroegere persoonlijke ontwikkelingstrajecten. Terwijl een persoonlijk ontwikkelingstraject een alternatieve invulling gaf aan de werkplek-

⁵³ De opdeling in aanloophase Vorming en aanloophase Werkervaring is evenwel niet decretaal verankerd.

component, streeft NAFT naar maximale aansluiting bij het reguliere schoollopen, inclusief een reguliere werkplekcomponent. Voor de CDO's betekende dat een ommekeer: waar ze voorheen jongeren al dan niet voor langere tijd konden onderbrengen in een persoonlijk ontwikkelingstraject, worden vanuit de NAFT's de diverse betrokkenen (jongere, ouders, school, ...) geactiveerd en ondersteund om het reguliere schoollopen mogelijk te maken. De invulling van een NAFT is een gedeelde verantwoordelijkheid van de diverse partijen, ook de school, en staat steeds in functie van de doelstellingen. Daarbij kunnen er naast acties naar de jongere ook acties zijn naar leerkrachten en teams van leerkrachten om hen te ondersteunen vertrekkend vanuit de problematiek van de aangemelde leerling of klas. De achterliggende doelstelling is om de leerkracht of een team beter te wapenen en zo in de toekomst te vermijden dat opnieuw externe hulp moet worden ingeroepen.

Een school heeft toegang tot een NAFT op voorstel van het CLB⁵⁴. De concrete doelstellingen, het proces en de methodieken van het traject zijn zeer divers en er dient rekening gehouden te worden met leeftijd, context en capaciteiten. Ieder traject wordt, afhankelijk van de nood, ingevuld op maat van een jongere, een klas of school. Een NAFT kan op elk ogenblik van het schooljaar starten en kan gevolgd worden tot het einde van het schooljaar waarin de jongere 25 jaar wordt.

De individuele en groepsvorming kan gericht zijn op weerbaarheid, sociale of schoolse vaardigheden of werkhouding. Ook herstelgericht werken naar aanleiding van een conflict op school, tussen leerlingen of tussen leerling en leerkracht, kan deel uitmaken van een traject. De terugkeer in de school en de klas is een essentiële stap van het traject. NAFT's worden op heel diverse wijze ingevuld: gesprekken, groepsvorming, opdrachten, taalondersteuning, vrijwilligerswerk, ...

Sinds 1 januari 2019 worden deze trajecten niet meer bekostigd door Onderwijs, maar door Welzijn.

3.6.3 Knelpunten

Aangezien NAFT, als opvolger van de persoonlijke ontwikkelingstrajecten en voortrajecten, en aanloopfase voor het DBSO nog maar recent in werking getreden zijn, is het nog vroeg om de werking ervan te evalueren. Exacte data over de trajecten zijn nog niet beschikbaar. De CDO's zagen wel al een aantal problemen bij de trajecten. Hieronder worden ze weergegeven in aflopende volgorde van voorkomen.

Onaangepaste trajecten

Om diverse redenen zijn volgens 69% van de CDO's de trajecten niet in overeenstemming met de noden op het terrein.

De hervorming van de onderwijs-welzijnstrajecten NAFT breidde de leerlinggerichte werking van de trajecten uit met een werking met klasgroepen, de school, de directie, de leerkrachten, de leerlingbegeleiders en het CLB. De CDO's zijn daarover niet eensluidend positief en vre-

⁵⁴ De lokale netwerken leerrecht spelen, naast hun opdracht in het lokaal overleg, een rol in een optimale toeleiding naar flexibele trajecten van de jongeren waarvoor casusoverleg nodig is, en gaan na of het aanbod aan flexibele trajecten de noden kan lenigen.

zen extra belasting van hun leerkrachten. Ze willen dat de leerlingen rechtstreeks geholpen worden.

Daarnaast omvatten de nieuwe trajecten minder uren. Sommige jongeren krijgen maar een aanbod van enkele uren per week. Daardoor zitten die kwetsbare jongeren meer thuis, hoewel ze nood hebben aan structuur. Aan de verplichting van een voltijds engagement in het DBSO wordt dan niet voldaan. Vanaf 1 september 2020 moeten scholen de opleiding voltijds verzorgen op school als de werkplekcomponent niet is ingevuld via arbeidsdeelname of aanloophase en als de leerling zich ook niet in een NAFT bevindt⁵⁵. De CDO's betreuren daarnaast dat aanbieders sterk op de rem staan voor voltijdse NAFT's. Intensieve trajecten zijn onder druk komen te staan om redenen van organisatie en financiering⁵⁶. Bij sommige jongeren boden die trajecten de enige mogelijkheid om ze tijdelijk uit het CDO weg te halen zonder dat het CDO zich moest beroepen op tucht. Voor een aantal leerlingen kan tijdelijk volledig weg zijn uit de schoolse context heilzaam zijn.

De nieuwe trajecten zouden ook minder lang duren. De CDO's hebben weinig vertrouwen in kortlopende NAFT's. Die zijn te kort om jongeren te laten groeien. De aanloophase wordt volgens de regelgeving op maat van elke individuele jongere uitgewerkt en is zo kort mogelijk, maar duurt zo lang als nodig is. Ook hier vrezen scholen voor te korte trajecten.

De scheidingslijn tussen ALFV en NAFT blijkt in de praktijk eerder vaag te zijn. Om pragmatische redenen kiezen CDO's soms sneller voor de ALFV dan voor een NAFT. De procedure is minder zwaar en het is voor de leerling op voorhand duidelijker waarvoor hij kiest. Niet alle CDO's willen leerkracht-, klasgroep-, of schoolbegeleiding. De aanloophasetrajecten zouden daardoor sneller vol zitten, waardoor de aanbieders geneigd zijn leerlingen naar een NAFT te oriënteren als daar nog plaats is. Vaak zijn de aanbieders van NAFT en aanloophase toch dezelfde, alleen de financieringsbron van het traject verschilt (Welzijn of ESF).

Ook de afstand van de woonplaats van de jongere tot de plaats van het traject speelt een rol bij de keuze van het traject. Kwetsbare jongeren kunnen zich soms niet ver verplaatsen. Op die manier komen de jongeren niet altijd terecht bij het meest passende aanbod. Het agentschap Opgroeien verleende een erkenning aan 19 NAFT-organisaties die samen een werking hebben op 59 locaties. Het agentschap gaf aan dat het niet uit te sluiten is dat er voor een aantal jongeren geen gemakkelijke bereikbare NAFT-locatie in de buurt is.

Er zijn CDO's die niet willen dat hun leerlingen een ALFW volgen omdat ze dat geen eerlijk traject vinden ten aanzien van de leerlingen die wel vergoed worden voor hetzelfde werk. Dan kunnen ze evengoed tewerkgesteld worden met een overeenkomst alternerende opleiding, die in een proefperiode voorziet.

Te weinig trajecten

De hervorming van de onderwijs-welzijnstrajecten NAFT sinds 1 september 2019 gaat volgens 40% van de CDO's gepaard met een vermindering van het aanbod. De CDO's stelden vast dat minder leerlingen een NAFT kunnen aanvatten. In haar advies van 20 januari 2020

⁵⁵ Artikel 73 van het decreet van 1 juli 2020 betreffende het onderwijs XXX.

⁵⁶ Parlementaire vraag om uitleg van Loes Vandromme aan minister Ben Weyts van 18 juni 2020 over de financiering van het naadloos flexibel traject, 2622 (2019-2020).

over de beleidsnota Onderwijs 2019-2024 wees ook de kinderrechtencommissaris op onvoldoende aanbod bij de NAFT's. Het verminderde aanbod kan te wijten zijn aan een verruimde doelgroep gekoppeld aan dezelfde overheidsmiddelen. De doelgroep werd uitgebreid naar het volledige voltijds en deeltijds secundair onderwijs. Het staat open voor leerlingen uit alle onderwijsvormen, ook voor leerlingen uit het buitengewoon secundair onderwijs.

Ook voor de aanloopfase zouden er te weinig trajecten beschikbaar zijn. Bij gebrek aan aanbod zien sommige CDO's zich verplicht zelf een aanbod in te richten zonder dat daar middelen tegenover staan. Het eigen aanbod wordt heel breed ingevuld. Voorbeelden zijn vorming rond ergonomie, communicatie, veiligheid, stoomcursussen Nederlands, computeropdrachten, extra praktijk. Sommige CDO's dragen uren over naar externe organisatoren om vormingsmedewerkers aan te stellen.

Of het tekort aan trajecten een structureel probleem is, zal nog verder moeten worden opgevolgd.

Lange toeleiding

Een leerling heeft maar toegang tot een NAFT op voorstel van het CLB. Dat is niet het geval voor de aanloopfase, waardoor die trajecten sneller en eenvoudiger kunnen worden opgestart. Het CLB onderzoekt de hulpvraag, wat resulteert in een gemotiveerd oordeel over de benodigde hulp. Het CLB meldt de leerling aan bij de NAFT-aanbieder(s) of bij een centraal meldpunt. In de rondetafel bepalen het CDO, het CLB en de NAFT-aanbieder samen met alle betrokken partijen het traject van de leerling.

38% van de CDO's stelde dat de toeleiding naar een NAFT te lang duurt, wat de CLB's hebben bevestigd. Dat is problematisch als een leerling snel uit de schoolse context moet worden gehaald. Gevolg is dan dat die jongere een periode thuis zit. De lange weg naar een NAFT zou volgens de CDO's onder meer te wijten zijn aan de onvoldoende voorbereide opstart (zie hieronder), het vele overleg, het uitgebreide vooronderzoek en de vraagverheldering door het CLB, de extra tussenschakel van een centraal meldpunt, de rondetafels (agenda's van alle partijen op elkaar afstemmen), de werking van het CLB en de eigen screening en intake van de NAFT-aanbieder.

Het agentschap Opgroeien heeft geen zicht op het tijdsverloop tussen het moment dat het CLB de vraag krijgt van de school en het moment dat ze de aanmelding doen bij een NAFT-aanbieder. Om het tijdsverloop te monitoren tussen de aanmelding bij de NAFT-aanbieder en de rondetafel werd aan de NAFT-aanbieders gevraagd om dit te registreren vanaf dit kalenderjaar. De eerste gegevens hiervan zullen in de loop van 2022 beschikbaar zijn.

Onvoldoende voorbereide opstart

31% van de CDO's signaleerde dat de werkplek- en schoolvervangende trajecten overhaast werden ingevoerd, wat ook de CLB's bevestigd hebben. Op 1 september 2019 waren aanbieders, CDO's en CLB's onvoldoende voorbereid. Er was nog onzekerheid over de concrete invulling en de omvang van de trajecten. De aanbieders waren nog volop bezig met hun eigen organisatie en de CDO's waren afhankelijk van de informatie van de aanbieders.

Te vrijwillig

NAFT-aanbieders zijn voorzieningen in de jeugdhulp. Het decreet integrale jeugdhulp bepaalt dat, met uitzondering van de gerechtelijke jeugdhulpverlening, de jeugdhulpverlening alleen kan worden verleend met instemming van de personen tot wie ze zich richt. De jeugdhulp berust dus op een vrijwillige medewerking van de betrokken personen. 17% van de CDO's ziet die vraaggestuurdheid bij de NAFT's als een probleem. De leerling moet zelf in het traject willen stappen. De CDO's moeten veel tijd investeren om leerlingen van een NAFT te overtuigen.

Bovendien zijn ook de ouders een belangrijke partner voor het welslagen van een NAFT. Bij problematische thuissituaties is dat niet altijd vanzelfsprekend.

Gebrekkige informatiedoorstroming van aanbieders naar CDO's

13% van de CDO's meldde dat de aanbieders te weinig naar hen terugkoppelen. CDO's weten niet of de leerling aanwezig is, wat zijn vorderingen zijn en welke concrete acties de aanbieders ondernemen. Aanbieders willen die info niet doorgeven om privacyredenen. Zij hebben beroepsgeheim en mogen alleen gegevens uitwisselen met een CLB-medewerker⁵⁷.

3.7 Spijbelbeleid

Een leerling spijbelt als hij afwezig is op school en daarvoor geen gegronde reden heeft⁵⁸. In België loopt de leerplicht van 5 tot 18 jaar⁵⁹. In Vlaanderen bestaat een voltijdse en een deeltijdse leerplicht. Een jongere is voltijds leerplichtig tot de leeftijd van 16 jaar of tot de leeftijd van 15 jaar op voorwaarde dat hij ten minste de eerste twee leerjaren van het voltijds secundair onderwijs heeft beëindigd. Aan de deeltijdse leerplicht wordt voldaan door het voltijds secundair onderwijs voort te zetten of door deeltijds beroepssecundair onderwijs of de leertijd te volgen⁶⁰.

Om aan de leerplicht te voldoen, moet de jongere ingeschreven zijn in een school en er regelmatig aanwezig zijn, behalve bij huisonderwijs. Elke niet-gewettigde afwezigheid is problematisch. Scholen registreren een problematische afwezigheid van een leerling met een B-code. Een B-code staat voor een halve dag afwezigheid. Als een leerling vijf halve lesdagen problematisch afwezig is, legt de regelgeving op dat de school een begeleidingsdossier opstart en het CLB inschakelt⁶¹. In het begeleidingsdossier houdt de school de stappen bij die ze neemt in de begeleiding van de leerling. Het begeleidingsdossier moet ter inzage liggen voor de verificatie⁶². Die gaat na of er inspanningen geleverd zijn om de leerling terug naar school

⁵⁷ Punt 6 van de omzendbrief CLB/2020/01 geeft ondertussen een omstandige uitleg over wat moet worden begrepen onder beroepsgeheim en discretieplicht. Het licht ook nog eens de rollen van het CLB en de NAFT-aanbieders toe in verband met informatiedoorstroming naar de school.

⁵⁸ Vlaamse krachtlijnen inzake aanpak van de spijbelproblematiek, versie 12 januari 2017.

⁵⁹ Wet betreffende de leerplicht van 29 juni 1983. De leerplicht begint aan het begin van het schooljaar waarin het kind vijf jaar wordt en eindigt aan de leeftijd van 18 jaar tenzij de jongere na 30 juni 18 jaar wordt, dan loopt de leerplicht tot 30 juni.

⁶⁰ Art. 123 van de Codex Secundair Onderwijs.

⁶¹ Art. 14quater van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 september 1997 betreffende de controle op de inschrijvingen van leerlingen in het secundair onderwijs of in het stelsel van leren en werken.

⁶² Art. 14octies van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 september 1997 betreffende de controle op de inschrijvingen van leerlingen in het secundair onderwijs of in het stelsel van leren en werken.

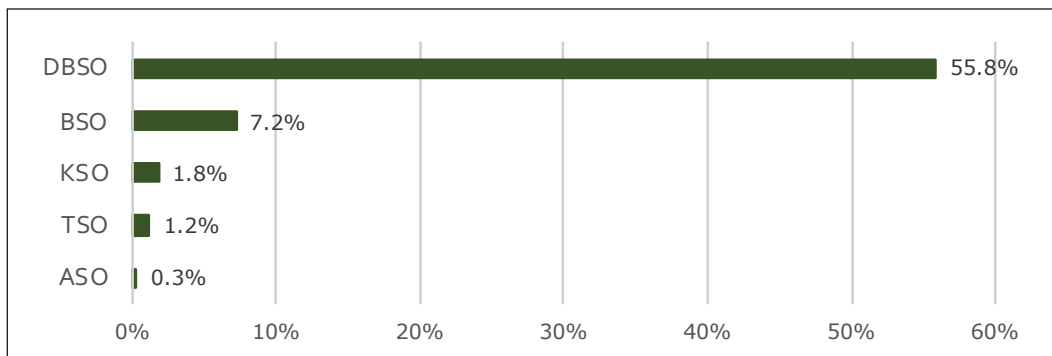
te laten komen⁶³. Als de school dat niet kan aantonen, kan de verificatie de financiering voor de leerling schrappen en verliest de school haar middelen voor die leerling.

Vóór de registratie in Discimus (2013-2014) moest de school, zodra de duur van de als problematisch geregistreerde afwezigheid 30 al dan niet gespreide halve lesdagen per schooljaar overschreed, daarvan melding maken bij het AGODI. Sinds 2013 is het AGODI automatisch op de hoogte van de problematische afwezigheden van elke leerling en dat vanaf de eerste halve dag.

Zodra een leerling met een schooltoeslag (vroeger schooltoelage) twee schooljaren op rij 30 of meer B-codes heeft op één schooljaar, leidt dat tot een terugvordering van de schooltoeslag. Het kan er ook toe leiden dat een aanvraag voor een schooltoeslag geweigerd wordt⁶⁴.

Er zijn grote verschillen in problematische afwezigheden naar onderwijssysteem en -vorm. Vooral het DBSO kent heel hoge cijfers van problematische afwezigheid. Meer dan de helft van hun leerplichtige leerlingen was meer dan 30 halve dagen problematisch afwezig in het schooljaar 2018-2019. De percentages voor het schooljaar 2019-2020 liggen lager. Voor het DBSO was 30% van de leerlingen problematisch afwezig. Dat hangt samen met de periode van afstandsleren in het voorjaar van 2020 als gevolg van de COVID-19-crisis.

Grafiek 11 – Problematische afwezigheden gewoon secundair onderwijs (leerplichtige leerlingen) in het schooljaar 2018-2019



Bron: Statistiek Vlaanderen⁶⁵

Uit internationaal wetenschappelijk onderzoek blijkt dat spijbelen een belangrijke voorspeller is van vroegtijdig schoolverlaten⁶⁶. Het actief opvolgen van spijbelaars en het werken aan oorzaken om spijbelen tegen te gaan, is dus vanuit het perspectief van de preventie van vroegtijdig schoolverlaten erg belangrijk.

⁶³ Formulering in het AGODI-jaarverslag 2018, p. 69. De conceptnota *Samen tegen schooluitval* formuleert de opdracht van de verificatie als volgt (p.56): *De verificatie verifieert of de school voldoende onderneemt om in verbinding te blijven met haar leerlingen*. Het gaat om een administratieve controle, in die zin dat de verificateur geen kwalitatieve beoordeling maakt van de begeleiding.

⁶⁴ Art. 34. van het decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid.

⁶⁵ Voor het DBSO worden meerderjarige leerlingen (bijna de helft van het totaal) niet meegerekend. De problematische afwezigheidscodes worden in deze cijfers aangerekend onder de onderwijsvorm waar de leerling het laatst ingeschreven is tijdens het schooljaar 2019-2020. Voor de leerlingen die in de loop van het schooljaar 2019-2020 van onderwijsvorm veranderen, is er een overschatting in de laatste onderwijsvorm.

⁶⁶ Keppens G. & Spruyt B. (2017), *Spijbelen en vroegtijdig schoolverlaten in internationaal perspectief, Maakt het type onderwijssysteem een verschil?*

Met het actieplan *Samen tegen schooluitval* tracht de Vlaamse overheid richting te geven aan het spijbelbeleid van scholen. Bij de uitwerking van hun spijbelbeleid maant ze scholen aan:

- te opteren voor een preventieve aanpak en voor het voorkomen van spijbelen (acties 19, 23 en 38);
- een aanklappende begeleiding van leerlingen op te zetten door kort op de bal te spelen en snel op te treden (actie 40);
- een verbindend schoolklimaat te creëren (geen concrete actie, maar in hoofdstuk 6 *Overzicht aanpak van spijbelen* van de conceptnota ziet de overheid dat uitdrukkelijk als de verantwoordelijkheid van de school).

Dat laatste steunt op wetenschappelijk onderzoek dat stelt dat de binding met de school een cruciale factor is in het verklaren van spijbelen⁶⁷.

De sturing van de overheid blijft voorzichtig. De principes van het spijbelbeleid staan in het actieplan, in de memorie van toelichting bij het decreet leerlingenbegeleiding⁶⁸ en op haar website⁶⁹. De overheid trachtte wel te sensibiliseren. Zo was er het onderzoek binnen het Steunpunt Onderwijsonderzoek, waarbij de overheid inzette op een brede bekendmaking van de resultaten, en een seminarie dat de aanwezigen aanzette een implementatieplan uit te werken binnen hun organisatie om scholen meer te laten evolueren naar verbindende schoolklimaten. Daarnaast maakte de overheid een publicatie rond *Verbindend schoolklimaat*. Ze neemt de principes van het spijbelbeleid echter niet uitdrukkelijk op in de definitie van de brede basiszorg. De onderwijsinspectie neemt ze evenmin op in haar ontwikkelingsschalen voor het kwaliteitsgebied leerlingenbegeleiding. Volgens haar referentiekader voor onderwijskwaliteit verwacht de onderwijsinspectie wel dat het schoolteam en de lerenden samen een positief en stimulerend school- en klasklimaat creëren, waarbij geïnvesteerd wordt in positieve en ondersteunende relaties en interacties.

In de bevraagde scholen peilde het Rekenhof naar het beleid dat ze voeren tegen spijbelen. De onderstaande tabel geeft weer welke aanpak of maatregelen het meest vermeld werden.

⁶⁷ Keppens G., Spruyt B & Roggemans L., *Van occasionele tot reguliere spijbelaar: beleidssamenvatting*, OBPWO 11.03, p. 15.

⁶⁸ Die verwijst uitdrukkelijk naar een krachtige leeromgeving binnen een veilig, warm, uitdagend en verbindend schoolklimaat.

⁶⁹ <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/nl/samen-tegen-schooluitval/leerlicht-en-spijbelen>.

Tabel 6 – Maatregelen van de scholen om spijbelen tegen te gaan

Maatregel tegen spijbelen	% scholen die de maatregel spontaan vermeldden
Aanklampende werking, korte opvolging	81%
Ouders betrekken of informeren	60%
Huisbezoeken in problematische situaties	54%
Samenwerking met de politie	46%
Gesprekken met leerlingen	35%
Sancties (bv. tucht, nablijven, strafstudie, inhaalstudie, nul op een toets, gedrags- of spijbelcontract, inhouding leefloon, vermindering leervergoeding)	29%
Onderwijs-welzijnstrajecten NAFT	29%
Samenwerking jeugdhulp (o.a. OCJ, jeugdrechtsbank)	21%
Leerling uitschrijven	19%
Inzetten op verbinding met leerlingen	17%
Preventieve maatregelen	17%
Onderzoek naar oorzaken van het spijbelen	13%
Leerlingen belonen (bv. SODA, filmtickets, snoep, cadeaucheques, uitstap)	13%
Samenwerking met gemeentediensten (bv. OCMW, spijbelcoach, straathoekwerkers)	13%

Bron: Interviews scholen

Uit de antwoorden van de scholen bleek dat zij de beleidslijnen uit het actieplan slechts in zekere mate toepassen. Een aanklampende werking vernoemden ze het meest. Uit de interviews bleek dat scholen heel wat moeite doen om de afwezigheden van hun leerlingen nauw en consequent op te volgen. De overgrote meerderheid van de scholen gaf aan dagelijks spijbelende leerlingen of ouders te contacteren. In problematische gevallen organiseren scholen huisbezoeken. Dat gebeurt meer in het deeltijds dan in het voltijds beroepsonderwijs.

Scholen voeren gesprekken met leerlingen om te peilen naar hun problemen en om samen naar oplossingen te zoeken. Leerlingen ouder dan 18 jaar worden sneller op hun verantwoordelijk gewezen: ze worden sneller uitgeschreven door de school en ze krijgen geen begeleiding meer van het CLB.

Opvallend is echter dat maar weinig scholen (17%) *inzetten op verbinding met leerlingen* spontaan vermeldden in het kader van spijbelen. Ook vermeldde maar één op zes scholen dat ze inzetten op preventieve maatregelen. Bijna een derde van de scholen verwees wel naar sanctionerend optreden. Het belonen van jongeren voor aanwezigheid is gebruikelijker in het DBSO.

Naast het CLB werken scholen samen met externe partners om het spijbelen terug te dringen. De politie werd daarbij het vaakst vernoemd. De mogelijkheid tot samenwerking met de politie en de tevredenheid erover is sterk afhankelijk van de politiezone.

Het spijbelbeleid op scholen is sterk gericht op het betrekken en tot stand brengen van een netwerk rond de leerling (ouders, school, werkgevers, hulpverlening, medeleerlingen). Sommige scholen maakten daarbij de kanttekening dat sommige ouders en werkgevers en zelfs de jeugdhulp naar school gaan te weinig als een prioriteit zien. Scholen stelden ook

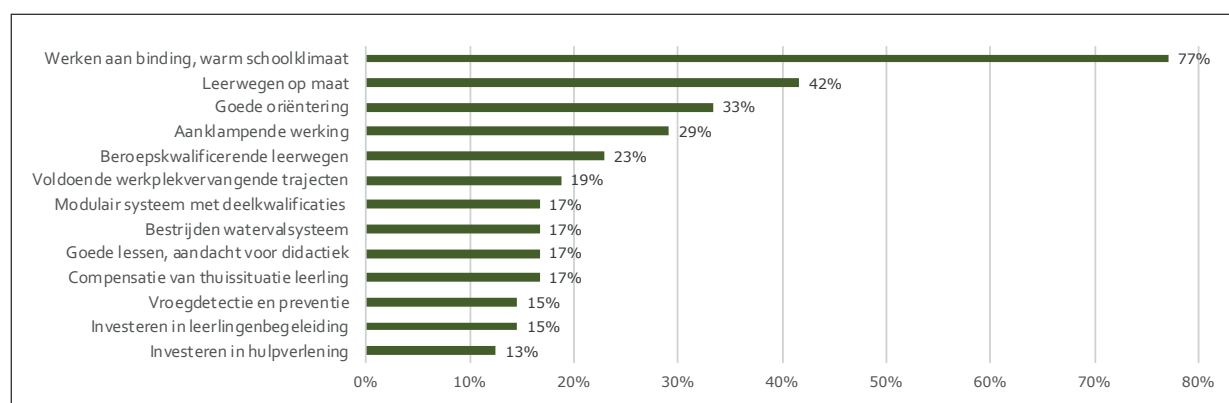
dat in de praktijk de schooltoeslag door de overheid onvoldoende ingehouden wordt. Het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen kon geen cijfers aanleveren over het aantal inhoudingen wegens spijbelen. Tot 2019-2020 viel de berekening ervan onder zijn bevoegdheid, nu gebeurt dat door het agentschap Opgroeien (deel van het groeipakket).

De werking rond spijbelen is voor de scholen arbeidsintensief. Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat scholen daarvoor kampen met een gebrek aan middelen en draagkracht⁷⁰.

3.8 Factoren die volgens de scholen vroegtijdig schoolverlaten helpen voorkomen

De volgende grafiek geeft weer wat scholen spontaan hebben geantwoord op de vraag wat belangrijk is om vroegtijdig schoolverlaten te voorkomen. De grafiek toont enkel de antwoorden die meer dan vijf scholen vermeldde.

Grafiek 12 – Belangrijke factoren volgens de scholen om vroegtijdig schoolverlaten te voorkomen



Bron: Interviews scholen

Werken aan binding met de leerlingen en hun ouders is een factor die meer dan driekwart van de scholen hebben vermeld in de strijd tegen vroegtijdig schoolverlaten. Dat staat in contrast tot het weinig aantal scholen die binding vermeldde om spijbelen tegen te gaan (zie 3.7). Het is volgens de scholen belangrijk dat leerlingen graag naar school komen en zich er welkom voelen. Ze geloven dat een positieve grondhouding ten aanzien van hun leerlingen het verschil kan maken. Ze proberen de leerlingen een warme thuis te bieden en hen telkens opnieuw aan te moedigen om naar school te komen. Een aanklampende werking hangt daarmee samen: leerlingen worden van heel nabij gevolgd en telkens opnieuw aangesproken.

Ook flexibel werken met individuele trajecten op maat van elke leerling ervaren scholen als een grote troef. Hoewel BSO-scholen dat ook als belangrijk naar voren schoven, passen ze het maar weinig toe. De CDO's kunnen die specifieke individuele trajecten met twee snelheden voor onderwijs- en beroepskwalificaties aanbieden. Sommige scholen zouden graag zien dat voor het maatwerk meer samenwerking mogelijk is tussen het voltijds en deeltijds beroepsonderwijs en het volwassenenonderwijs. Heel wat scholen gaven ook aan dat vooral het behalen

⁷⁰ Keppens G., Spruyt B. & Roggemans L., Van occasionele tot reguliere spijbelaar: beleidssamenvatting, OBPWO 11.03, p. 7.

van beroepskwalificaties voor sommige leerlingen van tel is. Om de motivatie van de leerling vast te houden, zijn doelen op korte termijn aangewezen. Een modulair onderwijssysteem werd daarom ook verschillende keren als remedie tegen schooluitval gegeven. Om sommige leerlingen aan boord te houden, zijn werkplekvervangende trajecten nodig. Scholen wezen op de nood aan een voldoende aanbod.

Een goede oriëntering zien scholen als derde belangrijkste factor om leerlingen op school te houden. Dat is sterk verbonden met het watervalstelsel in het secundair onderwijs, dat demotivatie in de hand werkt.

De overheid speelt gedeeltelijk in op de factoren die volgens de scholen belangrijk zijn om vroegtijdig schoolverlaten te voorkomen. De recente hervorming van het secundair onderwijs zou de oriëntering van leerlingen kunnen verbeteren. Andere factoren, zoals het werken aan binding, een warm schoolklimaat en de invoering van flexibele leerwegen, stimuleert de overheid eerder voorzichtig.

3.9 Analyse van mogelijke determinanten van vroegtijdig schoolverlaten

Het Rekenhof identificeerde, door middel van de schoolinterviews en literatuuronderzoek, verschillende determinanten die mogelijk van belang zijn bij (het voorkomen van) vroegtijdig schoolverlaten. Het heeft zowel factoren rond het beleid op leerlingenbegeleiding van de school opgenomen in zijn analyse als administratieve gegevens. Bijlage 1 bevat de methodologische informatie over de analyse.

Het Rekenhof heeft voor elke factor bekeken wat het belang is van de factor voor het vroegtijdig schoolverlaten of in hoeverre de factor samenhangt met vroegtijdig schoolverlaten. De analyse werd afzonderlijk uitgevoerd voor het BSO en het DBSO. Voor een aantal factoren heeft het Rekenhof geen effect of samenhang gevonden. De volgende tabellen tonen een overzicht van de factoren waarbij statistische significantie wel werd bereikt. Een positieve relatie betekent meer risico op vroegtijdig schoolverlaten, een negatieve relatie verlaagt het risico.

Tabel 7 – Overzicht van determinanten van vroegtijdig schoolverlaten BSO

Determinanten BSO	Relatie t.o.v. vroegtijdig schoolverlaten
Aanbod studierichtingen	-
Leerlingenverloop	+
% +18-jarigen	+
Gemiddelde duur van rechtsweg afwezigheid per leerling met een dergelijke afwezigheid	+
% leerlingen met tuchtsancties	+
Gemiddelde duur problematische afwezigheid per leerling met een dergelijke afwezigheid	+
% leerlingen met minstens 30 halve dagen problematische afwezigheid	+

Bron: Analyse Rekenhof

Tabel 8 – Overzicht van determinanten van vroegtijdig schoolverlaten DBSO

Determinanten DBSO	Relatie t.o.v. vroegtijdig schoolverlaten
% meisjes	+
% arbeidsdeelname	-
Gemiddelde duur problematische afwezigheid per leerling met een dergelijke afwezigheid	+
% leerlingen met minstens 30 halve dagen problematische afwezigheid	+
Ouderbetrokkenheid	-

Bron: Analyse Rekenhof

De resultaten moeten omzichtig geïnterpreteerd worden en zeggen niets over een oorzakelijk verband. Bij beide types instellingen is er een sterke relatie tussen vroegtijdig schoolverlaten en het percentage leerlingen dat minstens 30 halve dagen problematisch afwezig is (correlatie BSO: 0,63; DBSO: 0,39). Ook als naar de gemiddelde duur van die afwezigheid wordt gekeken, is er een duidelijke samenhang met vroegtijdig schoolverlaten (correlatie BSO: 0,65; DBSO: 0,39). Dat toont het mogelijke belang van spijbelen als voorspeller van vroegtijdig schoolverlaten. De resultaten van de andere factoren vertonen een verschillend patroon voor de BSO-scholen en de CDO's. Het opvallendste resultaat is dat er bij de CDO's negatieve relaties zijn met het percentage arbeidsdeelname (correlatie: -0,33) en ouderbetrokkenheid (rangcorrelatie: -0,50). Leerlingen die effectief een werkplek hebben of betrokken ouders, lopen dus mogelijk minder risico op vroegtijdig schoolverlaten. Bij de BSO-scholen werd gemiddeld een lager percentage vroegtijdig schoolverlaten teruggevonden als de school alleen harde studierichtingen aanbiedt. Verder is er in de BSO-scholen een positieve relatie tussen het percentage vroegtijdig schoolverlaten enerzijds en het percentage +18-jarigen en het leerlingenverloop anderzijds (correlatie: 0,44 en 0,60). Tot slot is er voor de BSO-scholen een positieve relatie met de gemiddelde duur van de van rechtswege afwezigheid en het percentage leerlingen met een tuchtsanctie (correlatie: 0,33 en 0,53)⁷¹.

Het Rekenhof voerde ook regressieanalyses en een QCA-analyse⁷² uit om na te gaan of de geanalyseerde factoren van de leerlingenbegeleiding een statistisch verband hebben met vroegtijdig schoolverlaten. De analyses leverden geen bruikbare resultaten op voor het beleid en de scholen.

3.10 Conclusies

BSO-scholen en CDO's hebben inzake leerlingenbegeleiding een zware opdracht. In BSO-scholen en zeker in CDO's zitten in verhouding veel meer kansarme leerlingen dan in ASO-, TSO- en KSO-scholen, en hebben meer leerlingen een (gemotiveerd) verslag in het kader van het M-decreet. 65% van de bevraagde scholen en driekwart van de bevraagde CDO's stelden dat het zwaartepunt van de leerlingenbegeleiding gelegen is in het begeleidingsdomein psychisch en sociaal functioneren.

⁷¹ Onder van rechtswege afwezigheid wordt begrepen afwezigheden ten gevolge van het bijwonen van een familie-raad, huwelijk, begrafenis, oproeping rechtbank, onderworpen zijn aan maatregelen in het kader van de bijzondere jeugdzorg en de jeugdbescherming, onbereikbaarheid of ontoegankelijkheid van de school door overmacht, levensbeschouwelijke feestdag, afleggen van proeven voor de examencommissie of Vlaamse ScholierenKoepel. Onder tuchtsanctie zitten de tijdelijke uitsluiting, de preventieve schorsing en de definitieve uitsluiting vervat.

⁷² *Qualitative Comparative Analysis* of systematische kwalitatieve vergelijkende analyse.

Alle bevroagde BSO-scholen en CDO's besteden vrij veel aandacht aan leerlingenbegeleiding. Leerlingenbegeleiders hebben een diverse achtergrond: in het BSO beschikt 26% van hen over een zorggerelateerd diploma, in het DBSO 36%. BSO-scholen hebben een vrij goed beeld van hun leerlingen na inschrijving. De CDO's slagen daar ook in, maar pas na een screening. CDO's zijn daarbij niet altijd tevreden over de door de overheid opgestelde screeninginstrumenten. Scholen ervaren dat ouders en vorige scholen niet altijd alle nodige informatie verschaffen over de leerling. Bijna alle bevroagde BSO-scholen en CDO's houden de beeldvorming van hun leerlingen bij in een digitaal leerlingvolgsysteem. Eén op vier scholen vindt dat die systemen nog overzichtelijker en gelijkgerichter gebruikt kunnen worden.

In de CDO's is het draagvlak voor de leerlingenbegeleiding in het algemeen beter dan in het voltijds BSO. In de BSO-scholen moet een deel van de leerkrachten het eigenaarschap van de basiszorg nog meer opnemen. Het talenbeleid – een belangrijk aandachtspunt in het actieplan van de Vlaamse overheid – is bij een derde van de BSO-scholen en 15% van de bevroagde CDO's nog onvoldoende uitgewerkt. Bij gedragsproblemen peilen veel van de bevroagde BSO-scholen en CDO's naar de dieperliggende oorzaken en proberen ze de leerling te ondersteunen. Volgens een kwart van de bevroagde BSO-scholen is er wel nog een cultuuromslag nodig naar een minder bestraffende aanpak. Er zijn BSO-scholen en CDO's die erin slagen veel ouders naar het oudercontact te krijgen. Inspanningen om de ouderbetrokkenheid te verhogen, leveren echter niet altijd resultaat op. In tegenstelling tot het DBSO, waar alle leerlingen een individueel leertraject volgen, maken de bevroagde BSO-scholen erg weinig gebruik van flexibele leerwegen voor leerlingen met tekorten. Toch zien zowel de overheid als de scholen dat als een belangrijk element om vroegtijdig schoolverlaten te voorkomen.

Over de werkgevers in de stages en de werkplekken zijn de bevroagde BSO-scholen en CDO's over het algemeen tevreden. Struikelblokken kunnen zijn: de verwachtingen van sommige werkgevers, de attitude van de leerlingen en een voldoende aanbod. Voor de werkplek- en schoolvervangende trajecten (aanloophase en NAFT's) signaleerden de CDO's al een aantal problemen. De trajecten werden overhaast ingevoerd, de toeleiding duurt soms te lang en het aanbod is te beperkt of onaangepast. Een aantal scholen ervaart het als een probleem dat de trajecten niet aan de leerling kunnen worden opgelegd en vindt dat de informatie van aanbieders gebrekkig doorstroomt naar de school.

Het DBSO kent heel hoge spijbelcijfers. Meer dan de helft van de leerlingen is meer dan 30 dagen problematisch afwezig. Spijbelen is een belangrijke voorspeller voor vroegtijdig schoolverlaten. De overheid nam dan ook enkele beleidslijnen op in haar actieplan, hoewel de sturing eerder beperkt blijft. De beleidslijnen zijn niet altijd terug te vinden in het spijbelbeleid van de scholen. De bevroagde BSO-scholen en CDO's zien een aanklappende werking naar de leerling wel als de hoogste prioriteit. Weinig scholen werken echter aan binding met de leerlingen om spijbelen tegen te gaan, hoewel ze binding als een goede actie zien om vroegtijdig schoolverlaten te voorkomen. Ook werken scholen eerder sanctionerend dan preventief. De bevroagde scholen en centra kunnen ook niet altijd op de medewerking van externe partners rekenen.

HOOFDSTUK 4

Leerlingenbegeleiding door het CLB

4.1 Inleiding

Het decreet leerlingenbegeleiding heeft de rol van het CLB duidelijker vastgesteld. De eerste actor binnen de leerlingenbegeleiding is nu duidelijk de school en de rol van het CLB is verschoven naar de tweede lijn.

In de brede basiszorg (fase 0 van het zorgcontinuüm) heeft het CLB alleen nog een signaal-functie naar de school. Dat betekent dat het CLB scholen op de hoogte brengt als ze noden vaststelt in de leerlingenpopulatie of bij een probleem of onregelmatigheid in het beleid op de leerlingenbegeleiding. In de verhoogde zorg (fase 1) wordt het CLB ingeschakeld als de school-interne ondersteuning niet volstaat. Via consultatieve leerlingenbegeleiding ondersteunt het CLB leerkrachten, zorgverantwoordelijken en directies bij de analyse en aanpak van problemen bij een leerling of een groep leerlingen. De regie blijft in handen van de school tot de uitbreiding van zorg (fase 2).

Leerlingen en ouders kunnen zelf ook rechtstreeks bij het CLB aankloppen voor informatie, hulp en begeleiding. Zo nodig zal het CLB via de draaischijffunctie doorverwijzen naar de gepaste schoolexterne hulpverlening.

Voor zijn onderzoek heeft het Rekenhof tien CLB's bevraagd. Bijlage 1 geeft meer uitleg over de selectie- en interviewmethode.

4.2 Werking van de CLB's

4.2.1 Begeleidingsdomeinen

Over alle onderwijsvormen heen stelt het jaarverslag van de CLB's dat het aantal leerlingen met een zorgvraag het hoogst is voor het begeleidingsdomein onderwijsloopbaan (OLB), gevolgd door psychisch en sociaal functioneren (PSF) en leren en studeren (LS)⁷³.

Niet alle tien bevraagde CLB's konden het Rekenhof exacte cijfers bezorgen voor de onderwijsvorm (D)BSO. Voor de drie CLB's die dat wel konden, geldt dat zij in het (D)BSO het meest actief zijn in OLB, gevolgd door PSF. De hoge taaklast van de CLB's in het begeleidingsdomein OLB in het (D)BSO is te verklaren door:

- de opmaak van gemotiveerde verslagen in kader van het M-decreet,

⁷³ Het CLB in cijfers, Schooljaar 2017-2018, p. 38.

- de werkzaamheden bij tucht, definitieve uitsluitingen en gedragsproblemen,
- de werkzaamheden bij opvolging van afwezigheden en spijbelen,
- de begeleiding van afhakende jongeren van (bijna) 18 jaar, gericht op hun toekomst.

Zonder dit met cijfers te staven, hebben sommige van de bevraagde CLB's het aanvoelen dat het begeleidingsdomein PSF het meest werk vraagt. Ook scholen zien PSF als belangrijkste begeleidingsdomein voor hun interne leerlingenbegeleiding (zie punt 3.2). Problemen op schools vlak in het (D)BSO hebben vaak een onderliggende psychosociale oorzaak of worden mee veroorzaakt door de thuissituatie. OLB-problematieken hebben dus vaak een PSF-aspect, wat een eenduidige registratie en een strikte opdeling tussen de twee begeleidingsdomeinen bemoeilijkt. Bovendien registreren CLB's niet de reële tijdsinvestering per begeleidingsdomein, maar wel het aantal leerlingen en soms ook het aantal interventies.

4.2.2 Diensten brede instap

CLB's behoren tot de diensten brede instap⁷⁴ (beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin). Door hun schoolnabije werking vinden de leerlingen het CLB sneller dan andere diensten brede instap of de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp. Unaniem geven de CLB's aan dat ze sinds het decreet integrale jeugdhulp van 1 maart 2014 meer tijd besteden aan jeugdhulp⁷⁵. Ze hebben noodgedwongen taken van de vroegere Comités Bijzonder Jeugdzorg overgenomen. Door het vaak prioritaire karakter van die problemen bepalen die hulpvragen sterk de agenda van de CLB's.

Volgens de CLB's is de begeleiding door de jeugdhulp beperkt en werpen welzijnsorganisaties drempels op. De jeugdhulpverlening treedt maar op als aan bepaalde voorwaarden voldaan is en voor de verwijzing zijn er aanmeldingsformulieren en intensieve intakeprocedures.

CLB's vermeldde in hun jaarverslag 2018-2019 een toename van complexere zorgvragen en van multiproblematieken waarbij een leerling verschillende zorgvragen tegelijk heeft. Binnen de vraaggestuurde werking zien zij dat hun gemiddeld aantal interventies per leerling met een zorgvraag stijgt. Dat heeft volgens hen voor een belangrijk deel te maken met het mank lopen van de integrale jeugdhulpverlening. Uit het jaarverslag *Jeugdhulp 2018* blijkt een verdere aangroei van de wachtlijsten en wachttijden. Zeker voor leerlingen met een grote zorgnood of een multiproblematiek betekent dat vaak dat het CLB (langer dan aangewezen is) de leerlingen ondersteunt in afwachting van de opstart van de jeugdhulp.

4.2.3 Nieuwe organisatie en werking

Op twee CLB's na hebben alle bevraagde CLB's hun organisatie recent aangepast. Het CLB profileert zich meer als een team, bestaande uit onthaal- en trajectmedewerkers. De onthaalmedewerker is het eerste aanspreekpunt en kan al vaak de nodige hulp bieden. Als meer gespecialiseerde begeleiding nodig is, wordt de vraag doorverwezen naar een trajectmedewerker. Die nieuwe werking was nodig om diverse redenen:

⁷⁴ Diensten brede instap vallen onder de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp. Een jongere of ouder kan ernaartoe stappen zonder de tussenkomst van de intersectorale toegangspoort. Diensten brede instap zijn bedoeld voor hulpvragen zonder specifieke probleemkenmerken in tegenstelling tot de probleemgebonden diensten.

⁷⁵ Dat houdt onder meer in: samenwerking met voorzieningen integrale jeugdhulp, aanvragen niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp, hulp voor leerlingen op de wachtlijst, aanmelden OCJ, aanmelden crisismeldpunt.

- Door het M-decreet en het decreet integrale jeugdhulp is de (administratieve) werklast voor de CLB-medewerkers toegenomen en was er nood aan efficiëntiewinst. Sommige CLB's zullen bovendien door de nieuwe financieringsregeling in de nabije toekomst omkadering verliezen en anticiperen daar al op.
- De nieuwe organisatie maakt multidisciplinair samenwerken gemakkelijker. Medewerkers kunnen elkaar beter ondersteunen via intervisie en taken kunnen beter verdeeld worden.
- De toename van complexe hulpvragen vroeg om meer deskundigheid: de onthaalmedewerkers blijven breed competent en de trajectmedewerkers specialiseren zich.
- Het decreet leerlingenbegeleiding bedeede een andere rol toe aan het CLB ten aanzien van de school. De leerling is nu de klant van het CLB en de school een partner. Vroeger maakte het CLB bijna deel uit van het schoolteam, wat de onafhankelijkheid soms bemoeilijkte.
- Er was nood aan een gelijkgerichte werking binnen de CLB's.

4.3 **Tevredenheid van de scholen over de CLB's**

Er heerst bij de bevraagde scholen een grote ontevredenheid over de CLB's. Dat is niet te wijten aan de competenties of de inzet van de CLB-medewerkers. Meer dan de helft van de scholen gaven een uitdrukkelijke positieve appreciatie over de medewerkers. De redenen waarom scholen ontevreden zijn, worden hieronder vermeld in volgorde van voorkomen. Tijdens de interviews heeft het Rekenhof de CLB's de pijnpunten voorgelegd. Hun reacties worden ook beschreven.

Trage en inefficiënte werking

79% van de scholen meent dat de trajecten die ze lopen met het CLB, trager vorderen. Dat komt volgens de scholen door tijdsgebrek bij de medewerkers. De CLB's bevestigen dat: ze zijn overbevraagd. Ze hebben extra taken gekregen in de jeugdzorg en in het M-decreet, en ervaren een toegenomen complexiteit van hulpvragen en daarbij horende interventies.

De scholen zien ook de nieuwe organisatie van het CLB als oorzaak. Scholen moeten eerst de onthaalmedewerker aanspreken, die dan doorverwijst naar de geschiktste trajectmedewerker. Als scholen aankloppen bij het CLB, hebben ze al een zorgtraject doorlopen met de leerling en zijn de problemen vaak dringend. De nieuwe werkwijze lijkt scholen bovendien inefficiënt. Bij elke stap moeten leerlingen en ouders opnieuw hun verhaal vertellen: aan de leerkrachten en leerlingbegeleiders van de school, aan de onthaal- en trajectmedewerker van het CLB, aan de jeugdhulp. CLB's proberen onthaal en traject zo vlot mogelijk op elkaar te laten aansluiten, maar dat is in de praktijk niet evident. Bespreking op de teamvergadering, prioritering en de nieuwe kijk van de trajectmedewerker zorgen voor enige vertraging. De winst komt volgens de CLB's later, als meer expertise ervoor zorgt dat het CLB sneller op het juiste spoor zit met een leerling.

Een aantal scholen beweert zelf voldoende de weg te kennen naar de jeugdhulp en in het verleden al netwerken te hebben opgebouwd. Sommige CLB's willen echter niet dat scholen rechtstreeks contact hebben met de jeugdhulp vanwege het beroepsgeheim. Scholen kunnen in principe geen informatie uitwisselen met schoolexterne hulpverleners. CLB-medewerkers hebben wel beroepsgeheim, waardoor ze, met toestemming van de leerling of de ouders, informatie kunnen uitwisselen met het schoolextern aanbod. De CLB's zijn echter overbevraagd, waardoor de leerling minder snel geholpen wordt.

Verminderde schoolbetrokkenheid

60% van de scholen vindt dat het CLB te weinig aanwezig is op de school. De CLB-medewerkers waren vroeger meer aanwezig in de cel leerlingenbegeleiding⁷⁶, bij oudercontacten en (tucht) klassenraden. Scholen betreuren dat door de verminderde aanwezigheid de binding van het CLB met de scholen en de leerlingen verloren gaat. Alleen aangemelde leerlingen worden nog besproken in de cel leerlingenbegeleiding. CLB-medewerkers zouden minder contact hebben met de jongeren. In het DBSO is dat nog moeilijker omdat de leerlingen maar twee dagen op school zijn.

De schoolbetrokkenheid zou niet alleen afgenomen zijn door de lagere CLB-aanwezigheid, maar ook door de versnippering over meer CLB-medewerkers (17% ontevredenheid bij de scholen) en de vele personeelwissels (23% ontevredenheid). Vervangers kennen de school en het specifieke doelpubliek van het (D)BSO niet altijd goed.

Sommige scholen hebben contact met verschillende onthaalmedewerkers. Als een jongere een multiproblematiek heeft, wordt die soms begeleid door verschillende CLB-medewerkers. Telkens nieuwe gezichten weegt mogelijk op het vertrouwen bij leerlingen en ouders: zij moeten de problemen van de jongere telkens opnieuw uitleggen.

Volgens de scholen hebben CLB-medewerkers minder kennis van de specifieke schoolcultuur. Scholen missen de informele en verrijkende gesprekken die ze vroeger hadden met de CLB-medewerkers. De CLB-onthaalmedewerker is niet steeds algemeen bekend bij het schoolpersoneel. Het vertrouwen van ouders en leerlingen in het CLB ligt volgens de scholen nu lager vanwege de verminderde zichtbaarheid, bv. op oudercontacten.

Volgens de CLB's zorgt hun nieuwe werking er inderdaad voor dat scholen het gevoel hebben dat ze minder beschikbaar zijn. Zichtbaarheid en beschikbaarheid mogen volgens hen echter niet verward worden. Het is niet omdat de CLB-medewerker voorheen meer aanwezig was op school dat die altijd voor die school aan het werk was. Bovendien kan de school nu op meer CLB-medewerkers een beroep doen. De CLB-tijdsinvestering in de school zou ongeveer hetzelfde zijn als voorheen. Wel stellen CLB's zich nu onafhankelijker op en wijzen ze scholen op hun eigen verantwoordelijkheid.

De versnippering over verschillende medewerkers is volgens de CLB's een noodzakelijk gevolg van de nieuwe werkwijze. Scholen hebben tijd nodig om nieuwe medewerkers te leren kennen. Nu het CLB een onafhankelijker rol heeft ten aanzien van de scholen, is het goed om een nieuwe CLB-medewerker in de scholen in te zetten. De vroegere medewerkers waren soms te sterk vergroeid met de school.

Taakverschuiving naar de school

Scholen klagen over een toenemende uitholling van de CLB-ondersteuning. 46% van de scholen ervaart dat steeds meer zorg bij hen terechtkomt. Dat is te wijten aan een beperktere beschikbaarheid van de CLB's (zie hoger) en de nieuwe rol van de CLB's in de leerlingenbegeleiding. Scholen vinden het niet evident om dat vacuüm op te vullen. Ze vrezen dat daardoor leerlingen

⁷⁶ De cel leerlingenbegeleiding is samengesteld uit de directie en leerlingenbegeleiders van de school en een CLB-medewerker. Zij komen op regelmatige basis samen om leerlingen met zorgnoden te bespreken en naar oplossingen te zoeken.

uit de boot vallen. Zonder voldoende ondersteuning van het CLB is het voor sommige scholen niet evident om leerlingenbegeleiding in alle begeleidingsdomeinen te realiseren.

Enerzijds is de ontevredenheid van de scholen terecht. Scholen nemen soms taken op die behoren tot de CLB-taken in de jeugdhulp. Ze kunnen daarvoor niet altijd wachten op het CLB. In dringende gevallen nemen ze zelf contact op met jeugdconsulenten, instellingen, jeugdrechtbank en ondersteuningscentra jeugdzorg. De school neemt dan taken op zich waarvoor het geen reglementair mandaat heeft.

Anderzijds heeft het decreet leerlingenbegeleiding de rol van de scholen in de leerlingenbegeleiding duidelijker omljnd en vergroot. Scholen hebben soms nog moeite om die nieuwe verwachtingen in te vullen. De CLB's menen dat ze de scholen wel nog blijven ondersteunen in hun groei in fase 0 via de signaalfunctie. Ze denken mee na over het beleid van scholen, maar zijn in tegenstelling tot vroeger niet meer de trekker van projecten. Bovendien zijn de CLB's van mening dat een aantal BSO-scholen zelf nog verdere stappen kunnen nemen in fase 0 van het zorgcontinuüm (brede basiszorg). Tegelijkertijd zijn de CLB's er zich van bewust dat dit in BSO-scholen, gelet op het profiel van hun leerlingpopulatie, niet altijd even evident is.

Te vraaggestuurde werking

29% van de scholen kloeg erover dat leerlingen of hun ouders CLB-hulp kunnen weigeren, zelfs al die volgens de school erg nodig is. In dat geval gebeurt er niets. Bijkomend probleem is dat de CLB-hulp bepaald wordt door de hulpvraag, terwijl ouders of kinderen met een zwakker sociaaleconomisch profiel niet altijd in staat zijn een hulpvraag te formuleren.

De CLB's beaamden dat ze uitgaan van vrijwilligheid, behalve bij verontrusting. Bij weerstand proberen ze aanklappend te werken, het vertrouwen op te bouwen en de school te adviseren bij de begeleiding van de jongere.

Te sterke administratieve taakinvulling

23% van de scholen ziet bij de CLB-medewerkers een verschuiving van taakinvulling. Het zijn, in het algemeen, niet langer veldwerkers, maar administratieve krachten die verslagen opstellen, gegevens invoeren en beslissingen nemen. CLB's zijn volgens hen goed in het toeleiden en doorverwijzen naar een schoolextern aanbod, maar bieden soms te weinig effectieve hulp of bemiddeling.

De CLB's bevestigden dat hun concrete taakinhoud sterk gewijzigd is de afgelopen jaren. Aan hulpverlening komen ze minder toe. Ze spreken minder met leerlingen. Hun werk bestaat meer uit administratie en verslaggeving in functie van leerlingenbegeleiding: (gemotiveerde) verslagen⁷⁷, jeugdhulpdocumenten en registratie in het eigen leerlingendossier (LARS).

Gebrekkige informatiedoorstroming

21% van de scholen vermeldde een gebrekkige informatiedoorstroming vanuit het CLB. Dat is vooral een probleem als leerlingen van school veranderen en de huidige en vroegere school niet samenwerken met hetzelfde CLB. Leerlingen verzwijgen soms dat ze beschikken over een (gemotiveerd) verslag. Scholen hebben het er moeilijk mee dat CLB's het beroepsgeheim of

⁷⁷ De Vlaamse Regering besliste op 4 september 2020 de als zwaar en weinig efficiënt ervaren procedure voor het gemotiveerd verslag te vereenvoudigen. Het gemotiveerd verslag krijgt de vorm van een handelingsgericht advies.

privacyregels invoeren om essentiële info niet aan hen te bezorgen. CLB's beschikken soms over informatie van vorige scholen of van NAFT-aanbieders waarvan de school niet op de hoogte is. NAFT-aanbieders mogen alleen gegevens uitwisselen met het CLB en niet met de school zelf. Scholen zien dat als een knelpunt in de volledige beeldvorming en goede opvolging van hun leerlingen.

De regelgeving legt vast wie welke informatie uitwisselt als een leerling van school verandert. Het integrale CLB-dossier verhuist naar het nieuwe CLB, tenzij de ouders of de leerling daar expliciet verzet tegen aantekenen⁷⁸. Tegen de medische gegevens en de gegevens inzake leerplichtopvolging kan geen verzet worden aangetekend: die informatie gaat altijd mee naar het nieuwe CLB. Ook zal het oude CLB een kopie van het (gemotiveerd) verslag verplicht overdragen aan het nieuwe CLB⁷⁹. Het CLB deelt alleen relevante informatie over de leerlingen met de school. Bij het doorgeven en gebruiken van die informatie gelden de regels inzake het ambts- en beroepsgeheim, de deontologie en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer⁸⁰.

Ook de oude school heeft verplichtingen om bij schoolverandering informatie over de leerling te delen. Zij draagt alleen gegevens over die betrekking hebben op de leerlingsspecifieke onderwijsloopbaan en die in het belang zijn van de betrokken persoon. De oude school is verplicht een kopie van het (gemotiveerd) verslag over te dragen aan de nieuwe school in het kader van het decreet betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften⁸¹.

De IRIS-tool zou de uitwisseling van informatie, bv. over (gemotiveerde) verslagen, vlotter moeten laten verlopen.

Volgens de CLB's bezorgen zij alle relevante informatie aan de scholen. Dat doen ze altijd in overleg met en na de toestemming van de ouders of de leerling. CLB's bewaken dat de gedeelde informatie gericht is op het effectieve handelen van de school en in het belang is van de leerling (*need to know* versus *nice to know*). Scholen op de hoogte brengen van (gemotiveerde) verslagen zien CLB's niet als hun opdracht.

4.4 Spijbelbeleid

CLB's moeten scholen ondersteunen in hun spijbelbeleid. Scholen overleggen regelmatig over problematisch afwezige leerlingen met het CLB, maar de frequentie verschilt van school tot school.

De scholen moeten vanaf 5 B-codes (halve dagen afwezigheid) een leerling melden aan het CLB. Vóór 1 september 2019 gebeurde dit vanaf 10 B-codes, maar de Vlaamse Regering heeft dat verlaagd naar 5 om korter op de bal te spelen en de begeleiding van het CLB te intensifiëren. Scholen vinden dat criterium doorgaans te streng. Een leerling komt al snel aan 5 B-codes zonder dat dit noodzakelijk problematisch is.

⁷⁸ Artikel 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 2018 tot operationalisering van de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding.

⁷⁹ Artikel 123/6, 4° van de Codex Secundair Onderwijs.

⁸⁰ Artikel 14 van het decreet van 27 april 2018 betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding.

⁸¹ Artikel 123/6, 1°, 2°, 3° en 4° van de Codex Secundair Onderwijs.

Scholen zijn positief over de aanpak van crisissituaties en de huisbezoeken van de CLB's, maar over het algemeen voelen ze zich te weinig ondersteund in hun spijbelbeleid. De CLB's beaamden dat het niet haalbaar is om voor alle leerlingen met 5 B-codes actie te ondernemen. Daarvoor beschikken ze over onvoldoende mankracht. Om het werkbaar te houden, moeten scholen eerst zelf een selectie maken en alleen de prioritairste gevallen doorgeven aan het CLB. Niet alle scholen doen dat, wat CLB's voor een moeilijke opdracht plaatst. Zij zijn zelf minder goed in staat te selecteren omdat ze de leerlingen minder goed kennen.

Bij spijbelen is het volgens de scholen belangrijk om kort op de bal kunnen spelen, maar de werking van het CLB is daar niet genoeg op afgestemd. De ontevredenheid van de scholen is volgens de CLB's maar deels terecht. CLB's zien hun rol in de spijbelproblematiek als aanvullend op die van de school en wijzen op de gedeelde verantwoordelijkheid. Hun blik is breder dan het schoolse en ze hebben meer aandacht voor de context. CLB's trachten eerder te werken aan de onderliggende problemen dan aan het spijbelen op zich. Zij leveren daarbij heel wat werk dat niet altijd zichtbaar is voor de scholen. Ze installeren hulp in gezinnen bij opvoedingsproblemen, brengen een netwerk tot stand rond het gezin, werken aan een toekomstperspectief van uitstromende leerlingen en leiden toe naar het OCMW en de VDAB. Begeleiding van het CLB maakt niet dat die jongeren al onmiddellijk terug naar school kunnen gaan. CLB's koppelen niet altijd terug naar de school omdat de jongere daar niet altijd meer aanwezig is. Het CLB is daarnaast belangrijk om de hulpvraag te formuleren en om te bepalen wat de school, de leerkracht en de leerling nodig hebben om verder te kunnen.

Volgens de CLB's zetten sommige scholen nog te weinig in op de binding met de leerlingen en beperkt het spijbelbeleid zich nog te veel tot een administratieve opvolging. Ze denken te veel vanuit het controleperspectief van de verificatie. Scholen brengen nog te weinig in kaart wat ze doen met leerlingen met veel B-codes. Administratie en registratie zou een middel moeten zijn om hun zorg- en spijbelwerking aan te passen.

Het beroepsonderwijs telt heel wat leerlingen die niet meer leerplichtig zijn. Elke leerling in het basis- of secundair onderwijs en in het stelsel leren en werken valt onder het toepassingsgebied van de CLB's. Volgens de scholen en CLB's krijgen jongeren ouder dan 18 jaar geen begeleiding meer van de CLB's. Bij risico op definitieve uitstroom uit onderwijs zorgen ze wel voor een warme overdracht naar de VDAB. Er zijn zelfs CLB's die spijbelende jongeren al vroeger loslaten (vanaf 16 jaar). Bij oudere leerlingen leveren hun inspanningen ook minder op.

CLB's hebben ook een preventieve opdracht, waarbij ze de school kunnen ondersteunen om een preventief spijbelbeleid uit te bouwen. Ze kunnen de school begeleiden bij de analyse van gegevens over afwezigheden, bij het opstellen van het schoolreglement en bij het informeren van ouders en leerkrachten. Geen enkele school heeft daar tijdens de interviews naar verwezen.

4.5 Conclusies

Over alle onderwijsvormen heen rapporteren de bevraagde CLB's dat het aantal leerlingen met een zorgvraag het hoogst is voor het begeleidingsdomein onderwijsloopbaan. In het (D)BSO leunen heel wat zorgvragen uit het begeleidingsdomein onderwijsloopbaan echter aan bij het begeleidingsdomein psychisch en sociaal functioneren.

Er heerst een vrij grote ontevredenheid over de CLB's bij de bevraagde BSO-scholen en CDO's. Dat is niet te wijten aan de competenties of de inzet van de CLB-medewerkers: meer dan

de helft van de scholen was uitdrukkelijk positief over de CLB-medewerkers. 79% van de bevroagde scholen en centra stelde dat de trajecten die ze lopen samen met het CLB, trager vorderen dan vroeger. Ze zien als oorzaken de nieuwe organisatie van het CLB, met onthaal- en trajectmedewerkers, en de extra taken die het CLB gekregen heeft. De bevroagde CLB's bevestigden dat ze inderdaad de laatste jaren meer werk hebben, niet alleen door het decreet integrale jeugdhulp, maar ook door het M-decreet. Daarnaast ervaren ze dat de complexiteit van de hulpvragen en, daaraan gekoppeld, het aantal interventies zijn toegenomen.

60% van de bevroagde BSO-scholen en CDO's ervaart een verminderde aanwezigheid van de CLB-medewerkers en betreurt dat daardoor de binding van het CLB met de school en de leerlingen verloren gaat. De schoolbetrokkenheid neemt ook af door de versnippering van taken over meer CLB-medewerkers en het personeelsverloop. De taaklast dwong de CLB's anders te gaan werken om nog kwalitatieve dienstverlening te kunnen verzorgen. Volgens de CLB's blijft de beschikbaarheid voor de school dezelfde, maar zijn ze minder zichtbaar.

46% van de bevroagde BSO-scholen en CDO's ervaart dat steeds meer zorg bij hen terechtkomt, wat niet altijd eenvoudig is. Oorzaken zijn de taaklast van de CLB's, maar ook de nieuwe rolverdeling in de leerlingenbegeleiding. De CLB's stelden dat een aantal scholen nog verdere stappen kan nemen in de brede basiszorg. Ze blijven de scholen daarin wel ondersteunen.

29% van de bevroagde BSO-scholen en CDO's kloeg erover dat leerlingen of hun ouders hulp van het CLB kunnen weigeren, zelfs al is die hulp volgens de school erg nodig. 23% van de bevroagde BSO-scholen en CDO's vond dat de CLB-medewerkers niet langer veldwerkers zijn, maar eerder administratieve krachten, wat de CLB's hebben bevestigd. 21% van de bevroagde BSO-scholen en CDO's had het er moeilijk mee dat CLB's het beroepsgeheim of privacyregels inroepen om essentiële info niet aan hen te bezorgen. De CLB's bezorgen naar eigen zeggen alle relevante informatie aan de scholen.

Over het algemeen voelen scholen zich in de spijbelproblematiek maar weinig ondersteund door de CLB's. CLB's trachten eerder te werken aan de onderliggende problemen dan aan het spijbelen op zich. Aanklappend werken vraagt veel tijd als leerlingen niet meer naar school komen. Volgens de CLB's leveren ze heel wat nuttig werk dat niet altijd zichtbaar is voor de scholen. Ze stelden dat sommige scholen nog te weinig inzetten op binding met de leerlingen en het spijbelbeleid beperken tot een administratieve opvolging.

HOOFDSTUK 5

Algemene conclusies

Met gemiddeld 6,2% vroegtijdige schoolverlaters in 2019 scoort Vlaanderen beter dan het Europese gemiddelde van 10,3%. Met dat cijfer wordt de 4,3%-doelstelling uit het Vlaamse *Pact 2020* echter niet gehaald. Tussen de onderwijsvormen en de regio's zijn er sterke verschillen, die de EAK-indicator niet aangeeft. De VSV-indicator geeft die wel. Volgens die indicator verliet in het schooljaar 2018-2019 12,1% van de Vlaamse jongeren vroegtijdig de school. Het BSO (17,8%) en vooral het DBSO (59,4%) en de stedelijke regio's kennen aanzienlijk meer vroegtijdige schoolverlaters. Het Vlaamse actieplan *Samen tegen schooluitval* uit 2016, dat o.a. inzet op leerlingenbegeleiding en een spijbelbeleid, leidde onvoldoende tot de realisatie van de doelstellingen en werd niet geëvalueerd. In *Vizier 2030* neemt de Vlaamse Regering zich voor vroegtijdig schoolverlaten te verminderen tegen 2030, echter zonder een concreet doel voorop te stellen.

Scholen doen al geruime tijd aan leerlingenbegeleiding en zijn daartoe sinds 2018 ook decretaal verplicht. Alle bevraagde BSO-scholen en CDO's beschikken over een team leerlingenbegeleiding en verrichten veel inspanningen. In het BSO en het DBSO zitten echter veel kwetsbare leerlingen en de welzijnsproblematiek is er groot. Hoewel sommige scholen moeilijkheden ondervinden om de nodige informatie te verkrijgen van ouders en vorige scholen, slagen ze er vrij goed in een beeld van de leerling te krijgen. Het draagvlak van de leerlingenbegeleiding is in het algemeen beter in het DBSO dan in het BSO. Een deel van de leerkrachten moet zelf nog meer inzetten op basiszorg. Volgens sommige scholen is nog een cultuuromslag nodig naar een minder bestraffende aanpak. De talrijke inspanningen van de scholen om de ouderbetrokkenheid te verhogen, leveren niet altijd resultaat op. Verschillende BSO-scholen en CDO's hebben een nog onvoldoende uitgewerkt talenbeleid, hoewel het actieplan daar de nadruk op legt. In tegenstelling tot het DBSO, waar alle leerlingen een individueel leertraject volgen, maken de BSO-scholen veel minder gebruik van flexibele leerwegen.

De lessenroosters van BSO-scholen en CDO's omvatten een component werkplekleren. De bevraagde scholen en centra zijn over het algemeen tevreden over de werkgevers. Aandachtspunten zijn de wederzijdse verwachtingen en een voldoende aanbod aan werkplekken. Over de nieuwe trajecten voor de kwetsbaarste leerlingen (aanloopfase en NAFT's) signaleerden de bevraagde centra enkele problemen: de trajecten zijn overhaast ingevoerd, de aangeboden trajecten zijn te beperkt en soms onaangepast, en de toeleiding ernaar duurt soms lang.

Er heerst ontevredenheid over de CLB's bij de bevraagde BSO-scholen en CDO's. De trajecten die ze lopen samen met het CLB, vorderen volgens een grote meerderheid van de scholen trager dan vroeger. Tegelijk spreekt meer dan de helft van de scholen haar waardering uit over de CLB-medewerkers. De werklust van de CLB's is de laatste jaren gestegen wegens het decreet integrale jeugdhulp en het M-decreet. Mede daardoor hebben de CLB's zich anders georganiseerd, waardoor de schoolbetrokkenheid van het CLB volgens de scholen vermindert.

De CLB's ervaren dat de complexiteit van de hulpvragen en daaraan gekoppeld het aantal interventies zijn toegenomen. Ze wezen er ook op dat sommige scholen het moeilijk hebben de grotere rol op te nemen die het decreet leerlingenbegeleiding hen toewijst.

De bevroagde BSO-scholen en CDO's leveren inspanningen om het spijbelen te bestrijden, maar ze passen de beleidslijnen niet altijd toe die de Vlaamse overheid opnam in haar actieplan. Ze zien een aanklappende werking naar de leerlingen als belangrijk in de strijd tegen spijbelen, maar werken toch weinig aan binding met de leerlingen. Vaak werken scholen nog eerder sanctionerend dan preventief. Ze voelen zich niet altijd voldoende ondersteund door de CLB's. Volgens de CLB's is het niet haalbaar om voor alle spijbelende leerlingen actie te ondernemen, maar ze trachten wel aanklappend te werken bij prioritaire gevallen. Ze zijn van mening dat sommige scholen hun spijbelbeleid beperken tot een administratieve opvolging.

HOOFDSTUK 6

Aanbevelingen

De Vlaamse overheid moet blijven inzetten op de strijd tegen het vroegtijdig schoolverlaten, zeker in het beroepssecundair onderwijs. Hoewel er nog onderzoek nodig is naar de precieze effecten van verschillende acties tegen vroegtijdig schoolverlaten, heeft de audit uitgewezen dat er verbetering mogelijk is op bepaalde vlakken. De Vlaamse overheid kan de volgende maatregelen nemen:

- In het kader van *Vizier 2030* met de VSV-indicator één algemeen streefcijfer vooropstellen voor het vroegtijdig schoolverlaten uit het hele secundair onderwijs, alsook aparte streefcijfers voor de verschillende onderwijsvormen (ASO, TSO, (D)BSO en KSO).
- Een nieuw actieplan lanceren tegen vroegtijdig schoolverlaten, dat onder meer acties ondersteunt die rechtstreeks gericht zijn op de leerlingenbegeleiding door de scholen en de CLB's, en dat naderhand evalueren.
- Ervoor zorgen dat de BSO-scholen en CDO's hun brede basiszorg, hun talenbeleid en flexibele leerwegen voldoende uitbouwen.
- Brede acties bevorderen die gericht zijn op een verhoogde ouderbetrokkenheid in de scholen.
- De aanloopfase en de NAFT's verder uitbouwen, zodat er een voldoende aanbod met gepaste omvang en duur is, dat tegemoetkomt aan de behoefte van de kwetsbaarste leerlingen.
- De scholen gericht ondersteunen in hun spijbelbeleid, zodat ze voldoende preventief en aanklappend werken en zo tot een verbindend schoolklimaat komen.
- Inzetten op een duidelijke taakafbakening inzake leerlingenbegeleiding tussen de CLB's en de scholen.
- De CLB's in staat stellen de hun toegewezen taken inzake leerlingenbegeleiding effectief uit te voeren.
- Stimuleren van een efficiënte doorstroming van informatie over de leerling ten dienste van de school en de leerling.

HOOFDSTUK 7

Reactie van de ministers

De Vlaamse minister van Onderwijs reageerde op 8 maart 2021 op het ontwerpverslag.

De minister stelde dat hij de zorg en aandacht deelt voor de jongeren die, vanwege vroegtijdig schoolverlaten, in een kwetsbare positie de arbeidsmarkt betreden. Naast algemene beleidslijnen, zoals de modernisering van het secundair onderwijs en duaal leren, noemde hij het actieplan als een van de elementen die vroegtijdig schoolverlaten kunnen voorkomen. Hij pleitte ervoor die problematiek samen met de beleidsdomeinen Welzijn en Werk aan te pakken. Wat betreft de opdracht van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming, wees de minister op de vrijheid van onderwijs. De vertaalslag van hoe de school toepast wat het beleidsdomein bepaalt, valt onder de bevoegdheid van de scholen. Daarnaast gaf hij aan dat het bijzonder belangrijk is het vroegtijdig schoolverlaten te benaderen vanuit een lokale context.

De minister maakte de kanttekening dat de gehanteerde cijfers vroegtijdig schoolverlaten dateren van voor de inwerkingtreding van twee belangrijke beleidsmaatregelen, namelijk het decreet leerlingenbegeleiding (1/9/2018) en de werkplekvervangende trajecten (1/9/2019), en dat de implementatie van maatregelen tijd vraagt. Wat betreft het decreet leerlingenbegeleiding, meent het Rekenhof echter dat dit niet veel heeft veranderd voor de werking van heel wat BSO-scholen en CDO's, zoals in het rapport vermeld. Eventuele bijkomende effecten zijn nog niet in de cijfers zichtbaar, maar uit het rapport blijkt al dat bepaalde zaken, zoals de taakverdeling tussen scholen en CLB's, ten tijde van het onderzoek (2019-2020) nog niet overal even goed verliepen. Daarnaast geeft het rapport inderdaad aan dat het vroeg is om de werkplekvervangende trajecten ten volle te evalueren. Het Rekenhof stelde echter al belangrijke knelpunten vast, waarvan het nuttig werd geacht die mee te geven.

De minister gaf aan de beleidsaanbevelingen zeker mee te nemen in de verdere vormgeving van zijn beleid. Zo vindt hij de suggestie tot formuleren van deel-streefwaarden per onderwijsvorm interessant en zal dit ernstig worden overwogen in het opstellen van een toekomstig monitoringskader. Het opstellen van de nieuwe begeleidingsplannen door de pedagogische begeleidingsdiensten (PBD's) kan worden aangegrepen om samen met de PBD's en andere betrokken ondersteuningsactoren het gesprek aan te gaan over de brede basiszorg, het talenbeleid, flexibele leerwegen en het spijbelbeleid van de scholen. Hij deelde ook mee dat er op ouderbetrokkenheid wordt ingezet in het nieuwe GOK-beleid dat wordt geïntegreerd in de gewone schooldoorlichting, waarbij een betere opvolging door ouders een issue is. Voor de verdere uitbouw van NAFT en aanloopfase zet hij de komende periode in op intensieve monitoring om op basis daarvan te streven naar een performant systeem van ondersteuning in het belang van de leerling. Voor een verduidelijking van de taken inzake leerlingenbegeleiding tussen CLB's en scholen zal hij nagaan welke rollen en taken nog dienen te worden verscherpt. Met betrekking tot de aanbeveling dat de overheid een efficiënte doorstroming moet stimuleren van informatie over de leerling ten dienste van de school en de leerling, zal hij inzetten op het leerlingenpaspoort.

De Vlaamse minister van Welzijn reageerde op 13 april 2021 op het ontwerpverslag.

Hij zag in het rapport heel wat herkenbare knelpunten die erop duiden dat een gezamenlijk beleid van onderwijs en jeugdhulp voor kwetsbare doelgroepen cruciaal is om die jongeren aan boord te houden van onderwijs en kansrijk te laten opgroeien. Hij bracht de evoluties onder de aandacht waarop hij vanuit de jeugdhulp wil inzetten. Waar de jeugdhulp nu vaak laat in trajecten wordt ingeschakeld en een bijzonder karakter heeft, wil hij jeugdhulp daar waar nodig en wenselijk meer vooraan plaatsen in trajecten van kinderen en jongeren, en ondersteuning vanuit jeugdhulp normaliseren binnen een breder maatschappelijk verhaal. Zijn ambitie is om van basisvoorzieningen, zoals kinderopvang en scholen, de werkplek te maken voor jeugdhulp, zodat vanuit een gedeelde zorg en verantwoordelijkheid voor het kind, de jongere en het gezin, laagdrempelig en preventief kan worden gewerkt.

Het leek hem zinvol om samen een traject te lopen in hoe CLB's en jeugdhulp elkaar de hand kunnen reiken, en vanuit een gezamenlijke zorg voor de kwetsbaarste doelgroep te onderzoeken hoe zich anders te organiseren om elkaar te versterken in expertise en in concreet aanbod op het moment dat de jongere de ondersteuning nodig heeft. Hij is ervan overtuigd dat heel wat expertiseuitwisseling mogelijk is tussen de PBD's en de jeugdhulpvoorzieningen en gelooft ook dat de samenwerking tussen de coördinatoren Samen Tegen schooluitval en de coördinatoren lerende netwerken jeugdhulp-onderwijs, een positieve evolutie op gang kan brengen. Het leek hem ook zinvol dat de analyses van het CLB in het kader van de signaalfunctie ook in gesprek worden gebracht met 1GeziniPlan, vanuit de overtuiging van een gedeelde zorg en verantwoordelijkheid voor de doelgroep en het creëren van de mogelijkheid om sneller en gericht in te grijpen daar waar escalatie kan worden voorkomen.

De minister zoomde ook in op enkele signalen rond NAFT, waarbij hij het perspectief breder wil opentrekken door een aantal nuances te brengen vanuit het beleid dat hij samen met onderwijs voert rond NAFT.

BIJLAGE 1

Methodologie

Instellingen

Om een beeld te krijgen van de leerlingenbegeleiding in het Vlaamse beroepsonderwijs, bevroeg het Rekenhof 48 van de 49 CDO's⁸². Die populatie bestaat uit 6 autonome centra en 42 centra die verbonden zijn aan een school voor voltijds secundair onderwijs. Van die 42 scholen, die ook ASO en TSO kunnen aanbieden, werd enkel de werking binnen het BSO en DBSO bevestigd. In totaal bevatte de steekproef 55 verschillende instellingsnummers, aangezien in bepaalde gevallen verschillende nummers samen één pedagogisch geheel vormen. Op die manier werd 13% van de totale populatie aan scholen met BSO betrokken bij het onderzoek. Het Vlaamse onderwijs telde in het schooljaar 2018-2019 immers 429 instellingsnummers met BSO.

Het profiel van de 55 instellingsnummers wordt in de onderstaande tabel voor een aantal factoren afgezet tegenover de totale populatie. Uit de tabel blijkt dat de steekproef slechts voor een beperkt aantal factoren afwijkt van de totale populatie. Die afwijking is het sterkst voor de schoolgrootte en het percentage meisjes. De 55 bevestigde instellingsnummers zijn eerder grote scholen die meer harde studiegebieden aanbieden, wat mee het lage percentage meisjes verklaart⁸³.

Tabel 9– Profiel van de bevestigde BSO-scholen voor het schooljaar 2018-2019

	VSV	Leerlingen totaal	BSO-leerlingen	GO	VGO	OGO
Steekproef	15,19%	581	237	29,09%	61,82%	9,09%
Populatie	16,27%	424	162	26,34%	62,94%	10,72%
	OKI	Grootstad	Meisjes	+18 -jarigen	5 B-codes ⁸⁴	30 B-codes (gemotiveerd) verslag
Steekproef	1,27	12,73%	21,76%	33,93%	45,50%	7,20%
Populatie	1,17	13,95%	44,74%	31,06%	42,20%	7,20%

Bron: Databanken onderwijsministerie

Per school heeft het Rekenhof een semigestructureerd dubbelinterview afgenomen. Bij een semigestructureerd interview wordt vertrokken van een algemeen interviewschema met vooropgestelde vragen waarvan kan afgeweken worden. Dat maakt het mogelijk om door te vragen als de respondent iets interessants vertelt of als iets niet helemaal duidelijk is. De vragen werden dubbel gesteld: eenmaal aan de respondenten van het BSO en eenmaal aan die van het DBSO. Een aantal vragen waren enkel bedoeld voor het BSO of voor het DBSO. De gesprekspartners waren de directeurs en de leerlingenbegeleiders voor het BSO, de coördinatoren en de

⁸² Enkel het GO! Maritiem Instituut Mercator Oostende werd niet bevestigd wegens het specifieke karakter van de school.

⁸³ De 55 instellingsnummers blijken ook eerder *echte* technische en beroepsscholen te zijn, dat wil zeggen met weinig of geen studierichtingen in het ASO.

⁸⁴ Voor de berekening van de percentages leerlingen met 5 en 30 B-codes zijn, wat de teller betreft, enkel de B-codes in rekening gebracht die effectief geregistreerd zijn in het BSO. Wat de noemer betreft, gaat het om alle leerlingen die binnen het schooljaar 2018-2019 in het BSO ingeschreven zijn. Laattijdige inschrijvingen en vroegtijdige uitschrijvingen zijn dus inbegrepen.

leerlingen- en trajectbegeleiders voor het DBSO. In de interviews peilde het Rekenhof naar die factoren die niet in de databanken van het ministerie waren opgenomen.

CLB's

Het Rekenhof bevroeg 10 CLB's. Die CLB's werden gekozen aan de hand van 4 criteria. Het eerste criterium was een spreiding over de provincies. De volgende tabel geeft de verdeling weer over de andere 3 criteria.

Tabel 10 – Profiel van de bevraagde CLB's

	Net			Werking CLB		Tevredenheid scholen en centra over CLB	
	GO	VGO	OGO	Met onthaal-medewerker	Zonder onthaal-medewerker	+	-
10 CLB's	3	5	2	8	2	3	7

Bron: Databanken onderwijsministerie en Rekenhof

Per CLB heeft het Rekenhof een semigestructureerd interview afgenomen. De gesprekpartners waren de directeurs, de onthaalmedewerkers of andere personeelsleden uit het werkveld en enkele keren de kwaliteitscoördinator.

Data-analyse determinanten van vroegtijdig schoolverlaten

Het Rekenhof identificeerde verschillende factoren die mogelijk van belang zijn bij (het voorkomen van) vroegtijdig schoolverlaten. De onderstaande tabel geeft een overzicht van alle determinanten.

Tabel 11 – Mogelijke determinanten van vroegtijdig schoolverlaten

BSO	DBSO
Administratieve gegevens	Administratieve gegevens
Net	Net
OKI-waarde	OKI-waarde
Grootstad (BHG, Antwerpen en Gent versus rest)	Grootstad (BHG, Antwerpen en Gent versus rest)
Aantal vestigingsplaatsen	Aantal vestigingsplaatsen
CDO op zelfde vestigingsplaats als BSO-school	
Aanbod studierichtingen (enkel <i>hard</i> versus rest)	
Leerlingenaantal	Leerlingenaantal
Leerlingenverloop	Leerlingenverloop
% lln. met een (gemotiveerd) verslag	% lln. met een (gemotiveerd) verslag
Aanwezigheid OKAN-klas in de school	Aanwezigheid OKAN-klas in de school
% meisjes	% meisjes
% +18-jarigen	% +18-jarigen
	% lln. in persoonlijk ontwikkelingstraject (POT)
	% lln. in brugproject
	% lln. in voortraject
	% lln. met arbeidsdeelname

BSO	DBSO
% lln. met stage (BSO3)	
Gemiddelde omvang stage per stage-II. (BSO3)	
	% lln. waarbij werkplek niet is ingevuld, maar waarbij dit niet te wijten is aan onwil van de ll.
	Gemiddelde duur van de niet-invulling van de werkplek per dergelijke ll.
% lln. die van rechtswege gewettigd afwezig zijn	% lln. die van rechtswege gewettigd afwezig zijn
Gemiddelde duur van rechtswege afwezigheid per ll. met dergelijke afwezigheid	Gemiddelde duur van rechtswege afwezigheid per ll. met dergelijke afwezigheid
% lln. met tuchtsanctie	% lln. met tuchtsancties
Gemiddelde duur tuchtsanctie per tucht-II.	Gemiddelde duur tuchtsanctie per tucht-II.
% lln. met time-out	% lln. met time-out
Gemiddelde duur time-out per time-out-II.	Gemiddelde duur time-out per time-out-II.
Gemiddelde duur problematische afwezigheid per ll. met dergelijke afwezigheid	Gemiddelde duur problematische afwezigheid per ll. met dergelijke afwezigheid
% lln. met minstens 30 halve dagen problematische afwezigheid	% lln. met minstens 30 halve dagen problematische afwezigheid
	% lln. met problematische afwezigheden op de werkplek
	Gemiddelde duur problematische afwezigheid op de werkplek per dergelijke ll.
	% lln. waarbij werkplek niet is ingevuld en dit door onwil van de ll.
	Gemiddelde duur van de niet-invulling van de werkplek per dergelijke ll.
Beleid leerlingenbegeleiding	Beleid leerlingenbegeleiding
Profiel team leerlingenbegeleiding	Profiel team leerlingenbegeleiding
Professionaliseringsbeleid	Professionaliseringsbeleid
Inschrijvingsbeleid	Beleid intake en screening
Zorgbeleid (draagvlak)	Zorgbeleid (draagvlak)
Talenbeleid	Talenbeleid
Beleid rond leerlingen met storend gedrag	Beleid rond leerlingen met storend gedrag
Ouderbetrokkenheid	Ouderbetrokkenheid
Beleid werkplek	Beleid werkplek
Spijbelbeleid (aanklampend)	Spijbelbeleid (aanklampend)
Samenwerking met CLB	Samenwerking met CLB

Bron: Literatuurstudie en interviews scholen

Voor elk van de factoren afzonderlijk heeft het Rekenhof statistisch getoetst of er een samenhang is met vervroegd schoolverlaten of dat er gemiddeld een verschillend niveau van vervroegd schoolverlaten waarneembaar is voor verschillende waarden van een factor. Afhankelijk van het meetniveau van de factor en het aantal mogelijke waarden heeft het daarvoor gebruik gemaakt van een Pearson-correlatie, Spearman-correlatie, t-test of variantieanalyse. Gelet op de exploratorische aard van de analyses werd geen correctie voor meerdere vergelijkingen toegepast. Dat zou een te conservatieve schatting opleveren. Vergelijkingswaarde $\alpha = 0,05$ werd strikt toegepast.

BIJLAGE 2

Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs

8 maart 2021

Betreft: audit over het voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten in het beroepssecundair onderwijs

Geachte mevrouw François,
Geachte heer Van Ingelgem,

Ik heb uw voorontwerp van auditverslag inzake het voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten in het beroepssecundair onderwijs goed ontvangen.

In de eerste plaats wens ik u te bedanken voor deze analyse en voor de focus op het voorkomen van het vroegtijdig schoolverlaten. Ik deel uw zorg en aandacht voor deze groep jongeren die vanuit een zeer kwetsbare positie de arbeidsmarkt zullen betreden. In het regeerakkoord onderschreef de Vlaamse Regering het belang van het terugdringen van dit vroegtijdig schoolverlaten, waarna ik in mijn beleidsnota diverse acties aanhaal die worden opgezet om schoolverlaten te voorkomen.

Vroegtijdig schoolverlaten is een multifactorieel fenomeen, wat dan ook een multidisciplinaire, transversale en geïntegreerde aanpak vereist. Dit vertaalt zich ook in **het actieplan**, dat **een bundeling is van meer dan 50 acties**. Geen van deze acties op zich is de sleutel tot het vroegtijdig schoolverlaten, maar kan wel een **positieve stimulans** betekenen **om zoveel mogelijk jongeren tot een kwalificatie te brengen**. Naast algemene beleidslijnen zoals de modernisering van het secundair onderwijs, de nieuwe eindtermen, duaal leren en het decreet leerlingenbegeleiding, is het **actieplan één van de elementen om impact te hebben op het voorkomen, reduceren en compenseren van vroegtijdig schoolverlaten**.

Onderwijs kan echter niet alleen staan in de aanpak van vroegtijdig schoolverlaten. Bepaalde mechanismen die leiden tot vroegtijdig schoolverlaten hangen samen met de bevoegdheid van het beleidsdomein Welzijn en neem ik samen op met dit beleidsdomein. Andere mechanismen, waaronder aantrekkingsmechanismen zoals de economische conjunctuur, neem ik samen met het beleidsdomein Werk op. De aanpak van vroegtijdig schoolverlaten kan (en mag) dus niet herleid worden tot enkele acties. Ik wil de aanpak bekijken vanuit een beleids-overstijgend kader met een gezamenlijke verantwoordelijkheid van verschillende beleidsdomeinen. In een evaluatie van een aanpak van vroegtijdig schoolverlaten is het bovendien

ook van belang te wijzen op het preventieve luik dat reeds start in het basisonderwijs, en het compenserende luik dat jongeren de mogelijkheid biedt alsnog een kwalificatie te behalen.

Dank ook voor de mogelijkheid om suggesties te formuleren, we hebben deze mogelijkheid ter harte genomen want als er beleidsmaatregelen worden geëvalueerd is het belangrijk om de administratie als actor te betrekken - uiteraard rekening houdend met de onafhankelijkheid van het onderzoek.

Omdat deze opmerkingen van de administratie nog steeds aan de orde zijn, voeg ik ze nogmaals toe.

Mijn onderstaande reactie sluit hierbij aan en vult deze aan.

In deze reactie ga ik in op:

- de rol van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming,
- de (beleids)context waarbinnen de audit werd uitgevoerd,
- de focus op leerlingbegeleiding en het stelsel voor leren en werken,
- de methodologie van de audit.

Afsluitend sta ik stil bij de door u geformuleerde beleidsaanbevelingen. Deze beleidsaanbevelingen vormen een startpunt voor verdere beleidsontwikkelingen, maar ik sta in de reactie ook graag stil bij enkele inhoudelijke elementen van deze beleidsaanbevelingen.

Opdracht van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming

In de eerste plaats dient de opdracht van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming steeds te worden begrepen binnen de contouren van de vrijheid van dit onderwijs. Vanuit het beleidsdomein Onderwijs en Vorming kan er worden bepaald 'wat' het onderwijsveld dient te doen om kwaliteitsvol onderwijs te realiseren. De vertaalslag van 'hoe' de school dit toepast, valt onder de bevoegdheid van de scholen. Deze vrijheid voor de scholen ontslaat het beleidsdomein echter niet van gerichte opvolging. Het spreekt dan ook voor zich dat we de beleidsaanbevelingen en bevindingen zullen opnemen met de betrokken stakeholders.

De (beleids)context waarbinnen de audit werd uitgevoerd

Het benaderen van vroegtijdig schoolverlaten vanuit een lokale context is bijzonder belangrijk om te begrijpen hoe er concreet omgegaan wordt met vroegtijdig schoolverlaten in Vlaanderen. We moeten voorkomen dat dit vroegtijdig schoolverlaten als een geïsoleerd, contextonafhankelijk fenomeen wordt benaderd. Volgens mij is het dan ook belangrijk om in een audit ook rekening te houden met de impact van deze (lokale) context, zowel in de audit als in het verder opnemen van de resultaten uit deze audit.

Ik sta ook graag stil bij de verwijzing naar de recente veranderingen in de beleidscontext. In uw rapport wenst u de impact van enkele beleidsmaatregelen op vroegtijdig schoolverlaten in kaart te brengen. U verwijst daarbij terecht naar de kansen die het decreet leerlingenbegeleiding, duaal leren/leren en werken en NAFT kunnen bieden om het vroegtijdig schoolverlaten aan te pakken. U verwijst ook naar cijfers vroegtijdig schoolverlaten in het schetsen van de context. Toch zou ik de kanttekening willen maken dat deze cijfers dateren van voor de invoering van de beleidsmaatregelen die u centraal stelt:

- Het decreet leerlingbegeleiding trad in werking op 1/9/2018,
- De NAFT-projecten werden hervormd op 1/9/2019,
- De projecten aanloopfase werden hervormd op 1/9/2019.

Veel van deze maatregelen zaten in een opstart in de periode van de interviews in de betrokken onderwijsinstellingen en centra voor leerlingenbegeleiding. We weten uit ervaring en onderzoek dat het implementeren van een beleidsmaatregel in vele gevallen tijd vraagt. Die tijd is nodig om alle actoren vertrouwd te maken met de maatregel, met elkaar en met de wijze waarop men deze inzet naar leerlingen. Daarom zou ik u willen vragen om voorzichtig om te gaan met de cijfergegevens die u aanhaalt en de conclusies die u daaruit trekt.

Transversale karakter

Een keuze voor specifieke foci houdt het risico in dat het transversale karakter van het actieplan verdwijnt en dat men de foci, als bepalend op zichzelf gaat beschouwen. Leerlingenbegeleiding en leren en werken - de beleidsmaatregelen waarop dit rapport zich focust - hebben inderdaad een plaats om vroegtijdig schoolverlaten aan te pakken, maar zijn geenszins bepalend op zichzelf.

Ik kan bevestigen dat ook wij op de hoogte zijn van de signalen van toegenomen werkdruk bij de CLB's. Deze CLB's kennen een toename in werkdruk vanwege bijkomende decretale taken. Via het decreet leerlingenbegeleiding wordt reeds tegemoet gekomen aan deze signalen. We geloven in de sleutelrol die een CLB heeft in verschillende beleidsacties en trachten deze aangekaarte werkdruk verder te bewaken. Bij het luik dat u uitwerkte rond leren en werken, wil ik de nood aan meer bijkomende cijfergegevens benadrukken. De grote zorg voor de doelgroep van jongeren in het stelsel leren en werken deel ik met het werkveld, maar de data uit de interviews met centra en scholen zouden best geverifieerd worden met andere databronnen (zoals beschreven onder methodologie). De partners die uitvoering geven aan de NAFT-trajecten en aanloopfase en de inspanningen die deze partners hebben geleverd in het vormgeven van deze trajecten, zouden een waardevolle aanvulling bieden.

Methodologie

Om een goed zicht te krijgen op de wijze waarop het onderzoek werd gevoerd hadden we graag duiding bij de gestelde vragen, de wijze van selectie van scholen en de inhoud en de verwerking van de interviews. Uit de interviewlijst blijkt een focus op scholen en CLB's. Een bevraging van arbeidsmarktactoren, ondersteuningsorganisaties, leerling- of ouderraden zou een verificatie van elementen uit de gevoerde interviews mogelijk maken. Een verificatie die men kon doen op basis van publiek beschikbare data of op vraag beschikbare data. Het rapport kon versterkt worden door ook deze objectieve gegevens mee te geven, zodat een vollediger zicht gegeven wordt op de eigenlijke problematiek.

Het rapport kan ook versterkt worden door het toevoegen van uitdrukkelijke linken met de eigenlijke onderzoeksvragen. Het is immers niet steeds duidelijk hoe een bepaalde vaststelling al dan niet een verklaring biedt voor een stijging/daling in het vroegtijdig schoolverlaten.

U geeft afsluitend ook een reeks beleidsaanbevelingen mee die we zeker in de verdere vormgeving van ons beleid meenemen:

- De eerste beleidsaanbeveling stelt dat in kader van Vizier 2030 een algemeen streefcijfer vooropgesteld moet worden voor vroegtijdig schoolverlaten, alsook aparte streefcijfers voor de verschillende onderwijsvormen. Op Europees niveau werd een nieuwe benchmark gezet, namelijk *"The share of people aged 20-24 with at least an upper secondary qualification should be 90%"*. Deze benchmark is sowieso een richtlijn voor de Vlaamse overheid. **De suggestie tot formuleren van deel-streefwaarden per onderwijsvorm is interessant en zal ernstig overwogen worden in het opstellen van een toekomstig monitoringskader.**
- Bovendien wordt, in uitvoering van het relanceplan "Vlaamse veerkracht" het volwassenen-onderwijs kwalitatief versterkt via het relanceplan Edusprong - van Achterstand naar Voorsprong. Eén van de speerpunten is **het gericht inzetten op kwalificatie**. Via doorgedreven samenwerkingen met expertiseorganisaties en het opzetten van een aanklappende outreachende aanpak trachten we de **ongekwalificeerde uitstroom terug te dringen**. Daarnaast zal een sterke samenwerking opgezet worden met de examencommissie om **schoolverlaters zo snel mogelijk aan een diploma secundair onderwijs te helpen**.
- De tweede beleidsaanbeveling stelt dat het nieuwe actieplan acties moet bevatten die rechtstreeks gericht zijn op de leerlingenbegeleiding door de scholen en de CLB's. Het lijkt niet aangewezen dit op Vlaams niveau in te vullen, maar eerder op het niveau van de lokale schoolcontext. Ook in het actieplan *Samen tegen schooluitval* was als krijtlijn reeds lokale samenwerking en dialoog opgenomen, als een sleutel om het beleid te implementeren. Hoe leerlingenbegeleiding wordt ingevuld (en daarmee o.a. ook vroegtijdig schoolverlaten en spijbelen) is namelijk afhankelijk van de schoolse context en de noden van de leerlingenpopulatie en het schoolteam. Die acties moeten daar steeds op worden afgestemd, zodat maatwerk geboden wordt. **Daarom lijkt het meer aangewezen om deze acties op te nemen in de samenwerkingsafspraken die scholen maken met CLB's**. Deze samenwerkingsafspraken werden in het decreet leerlingbegeleiding ingeschreven en zijn het meest aangewezen beleidsinstrument om deze vaak contextspecifieke problematieken aan te pakken tussen school en CLB.
- De derde beleidsaanbeveling stelt dat de overheid ervoor moet zorgen dat BSO-scholen en CDO's hun brede basiszorg, hun talenbeleid en flexibele leerwegen voldoende uitbouwen. De zesde beleidsaanbeveling stelt dat scholen gericht ondersteund moeten worden in hun spijbelbeleid. Bij beide beleidsaanbevelingen geldt dat de Vlaamse overheid kan stimuleren, sensibiliseren en inspirerende praktijken kan aanreiken. Het effectief doorvoeren van een doorgedreven beleid in deze dient door de scholen te worden verwezenlijkt, dit al dan niet met ondersteuning van hun pedagogische begeleidingsdienst en/of andere expertorganisaties. **Het opstellen van de nieuwe begeleidingsplannen door de pedagogische begeleidingsdiensten kan aangegrepen worden om samen met deze PBD's en andere betrokken ondersteuningsactoren het gesprek over deze taken aan te gaan.**

Specifiek wat **talenbeleid** betreft, vragen we ons af welke criteria werden gehanteerd om te bepalen of een school/centrum een "uitgewerkt", "onvolkomen" of "achterhaald" talenbeleid hanteert. Het beleidsdomein Onderwijs en Vorming schuift hiervoor alvast zelf geen normen of criteria naar voor. Het rapport pleit er voor dat BSO-scholen en CDO's hun talenbeleid uitbouwen. In dat kader wensen we er de aandacht op te vestigen dat het hebben van een talenbeleid een reglementaire verplichting is voor scholen, die voortvloeit uit het decreet betreffende de kwaliteit van onderwijs van 8 mei 2009. Het zit vervat in het toezichtkader dat de onderwijsinspectie hanteert bij een schooldoorlichting. Daarnaast

is het zo dat de beleidsnota Onderwijs en Vorming 2019-2024 veel aandacht schenkt aan het verhogen van taalkennis en taalvaardigheid Nederlands van leerlingen (zie o.a. de toekomstige afname van een uniform net- en koepeloverschrijdend gestandaardiseerde taalscreening en de ontwikkeling van taalintegratietrajecten voor leerlingen die het Nederlands onvoldoende beheersen). Dergelijke initiatieven worden op schoolniveau bij voorkeur meegenomen in het schooleigen talenbeleid.

- De vierde aanbeveling stelt dat er acties gericht op het verhogen van **ouderbetrokkenheid** genomen moeten worden. In uw rapport stelt u het volgende: “Betrokkenheid hangt vaak samen met de leerresultaten. Heel wat DBSO-leerlingen hebben al een problematische schoolloopbaan doorlopen. Als de leerling begint af te haken, zouden ouders vaak volgen.” In dit kader willen we onder de aandacht brengen dat onderzoek⁸⁵ heeft aangetoond dat - hoewel het niet altijd tot uiting komt in een zichtbare aanwezigheid van ouders in de schoolse context - ouders vaak net in sterke mate betrokken zijn bij de schoolloopbaan van hun kind(eren). De betrokkenheid van ouders bij het leren thuis blijkt opvallend grotere effecten te hebben dan hun betrokkenheid bij het leren op school en/of het school- en klasgebeuren. Werken rond ouderbetrokkenheid is bij uitstek een lokaal gegeven dat zich afspeelt op schoolniveau. Via een aantal beleidsinstrumenten ondersteunt het beleidsdomein Onderwijs en Vorming ouderbetrokkenheid en ouderparticipatie op school. Zo regelt het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad de inspraak van diverse schoolactoren (waaronder ouders) op schoolniveau via formele participatieve organen (ic ouderraad). Daarnaast heeft de Vlaamse Regering een beheersovereenkomst met de drie erkende ouderkoepelverenigingen, die een ondersteunende rol hebben voor ouderwerkingen, ouderraden en ouders in het basis- en het secundair onderwijs. Zij richten zich in hun werking ook op specifieke doelgroepen van ouders en werken samen rond het thema schooluitval. In het kader van het relanceplan Vlaamse Veerkracht is een professionaliseringstraject opgenomen met het oog op het versterken van leiderschap voor herstel en veerkracht in het Vlaamse onderwijs. Meer specifiek dient een sterke schooldirecteur een visie uit te dragen, maar ook communiceren met ouders. Uit onderzoek blijkt zelf dat een **schoolcultuur met een grote ouderbetrokkenheid** zelf belangrijk is om leraren binnen de school te houden.

Ik deel ook nog mee dat er eveneens op **ouderbetrokkenheid** wordt ingezet in het **nieuwe GOK-beleid** dat wordt geïntegreerd in de gewone schooldoorlichting, waarbij **een betere opvolging door ouders** een issue is.

- De vijfde aanbeveling rond verder uitbouwen van NAFT en aanloopfase kan momenteel nog onvoldoende gestaafd worden vanuit de huidige gegevens. Jongeren voor wie enige vorm van scholing tijdelijk geen optie meer is, kunnen - zoals vandaag reeds het geval - beroep blijven doen op naadloze flexibele trajecten (NAFT). De uitdagingen die zich daar stellen, zullen in overleg met het beleidsdomein Welzijn worden opgenomen. De verdere uitbouw van de aanloopfase zet daarbij vooral in op bredere aanloopstructuuronderdelen, naast de meer gefocuste aanloopstructuuronderdelen. Deze brede aanloopstructuuronderdelen bieden meer mogelijkheden voor een bredere doelgroep. **Ik zet de komende periode in op intensieve monitoring om op basis daarvan te streven naar een performant systeem van ondersteuning** in het belang van de leerling.

⁸⁵ O.a. Brougère G (2010) *La coéducation en conclusion* In S Rayna, M N Rubio & H Scheu (eds), *Parents-professionnels la coéducation en questions* (pp 127-138), Garnier P (2010) *Coéduquer à l'école maternelle Une pluralité de signification* In S Rayna, M N Rubio, & H Scheu (Eds), *Parents-professionnels La coéducation en questions* (pp 119-126), Doucet F (2011) *Parent involvement as ritualized practice* *Anthropology & Education Quarterly*, 42(4), 404-421.

- Bij de zesde en zevende beleidsaanbeveling (o.a. het verduidelijken van de taken inzake leerlingenbegeleiding tussen CLB's en scholen) zullen we nagaan welke rollen en taken nog dienen te worden verscherpt. De **huidige corona-crisis toont alvast duidelijk aan dat scholen en CLB's dichter naar elkaar zijn toegegroeid**, tot grote tevredenheid van de scholen. Een reorganisatie van centra mag niet ten kosten gaan van deze waardevolle schoolnabije werking. Een schoolnabije werking impliceert echter evenmin dat de onafhankelijke positie van de centra in het gedrang komt. Ik verwijs ook graag naar de recent goedgekeurde thema's op de Vlaamse Regering voor het Onderwijskundig Beleids- en Praktijkgericht Wetenschappelijk Onderzoek, waarbij onafhankelijk ook de ongekwalificeerde uitstroom wordt onderzocht en “**effectieve praktijken ter preventie en aanpak van spijbelen en vroegtijdig schoolverlaten**” een van de thema's is.
- Tot slot stelt de laatste beleidsaanbeveling dat de overheid moet stimuleren in een efficiënte doorstroming van informatie over de leerling ten dienste van de school en de leerling. Zoals aangegeven in de beleidsnota Onderwijs 2019-2024, **zal ik inzetten op het leerlingenaspoort**. Met het nieuwe Iris-platform, de eerste stap naar een heus digitaal leerlingenaspoort versterken we de samenwerking tussen scholen, CLB's en ondersteuningsnetwerken rond leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften. Het is onze ambitie om het Iris-platform verder uit te bouwen zodat het de huidige informatiestroom tussen school en CLB en CLB en school in de toekomst op een gecontroleerd veilige en efficiënte manier kan laten verlopen en dit om de kwaliteit van de leerlingenbegeleiding te verbeteren en de privacy van de leerling te garanderen.

Het evalueren van beleidsmaatregelen draagt zeer sterk bij tot de efficiëntie en effectiviteit van maatregelen. Het verhoogt ook de kwaliteit van beleidsinitiatieven op lange termijn en zorgt voor een doelgericht beleid. Ik ben dan ook voorstander van zulke evaluaties, dank u nogmaals voor het geleverde werk en kijk uit naar uw toekomstige onderzoeken.

Met vriendelijke groeten,

Ben Weyts

Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand.

BIJLAGE 3

Antwoord van de Vlaamse minister van Welzijn

13 april 2021

Betreft Audit Rekenhof - vroegtijdig schoolverlaten

Geachte,

Ik las het rapport ‘voorkomen van vroegtijdige schooluitval’ met veel interesse.

Het geeft een helder beeld over de huidige situatie in Vlaanderen en formuleert een aantal probleemstellingen en aanbevelingen waarin ik opportuniteiten zie om de bruggen tussen jeugdhulp en onderwijs te versterken.

Ik heb begrepen dat de administrateur-generaal van Opgroeien op 27 november al een reactie bezorgde op het voorlopige rapport. Ik heb deze reactie doorgenomen en wil van deze gelegenheid gebruik maken om toch opnieuw een aantal elementen aan te reiken. In eerste instantie zie ik in het rapport heel wat herkenbare knelpunten die mij sterken in mijn overtuiging dat een gezamenlijk beleid van onderwijs en jeugdhulp voor kwetsbare doelgroepen cruciaal is om deze jongeren aan boord te houden van onderwijs en kansrijk te laten opgroeien. Ik wil graag de evoluties waarop wij vanuit jeugdhulp willen inzetten nog eens onder de aandacht brengen, zoals ook de administrateur-generaal van Opgroeien deed. In tweede instantie wil ik inzoomen op enkele signalen rond NAFT, waarbij toch wel een eerder eenzijdig verhaal belicht is in de nota en ik het perspectief breder wil opentrekken door een aantal nuances te brengen vanuit het beleid dat we samen met onderwijs voeren rond NAFT.

1. Evoluties jeugdhulp

Opgroeien heeft een krachtige missie, namelijk het kansrijk opgroeien realiseren van elk kind en elke jongere in Vlaanderen. Vanuit de fusie van Kind & Gezin en Jongerenwelzijn waarin we krachten willen bundelen voor een sterkere jeugdhulp van 0 tot 25 jaar, vanuit de evaluatie van het decreet Integrale Jeugdhulp, maar vooral ook vanuit een overtuiging dat we het anders en beter willen en kunnen doen, willen we werken naar een vernieuwde jeugdhulp in de toekomst. Waar de jeugdhulp nu vaak laat in trajecten wordt ingeschakeld en een ‘bijzonder’ karakter heeft, willen we jeugdhulp daar waar nodig en wenselijk meer vooraan plaatsen in trajecten van kinderen en jongeren en ondersteuning vanuit jeugdhulp normaliseren binnen een breder maatschappelijk verhaal. Onze ambitie is om van basisvoorzieningen, zoals kinderopvang en scholen, de werkplek te maken voor jeugdhulp, zodat vanuit een gedeelde zorg en verantwoordelijkheid voor het kind, de jongere en het gezin, laagdrempelig en preventief gewerkt kan worden. Zo hopen we o.a. jongeren samen met onderwijs en CLB's mee aan boord

van onderwijs te houden en escalaties en breuken te voorkomen, maar ook sneller de nodige ondersteuning binnen het gezin of op andere levensdomeinen te kunnen inschakelen. Ik raak in deze context enkele elementen uit uw tekst aan en hoop dat vanuit onze suggesties hier-rond extra aanbevelingen kunnen worden geformuleerd in het rapport:

- In de tekst wordt de rol van de CLB's aangekaart. De werklast van de CLB's is toegenomen omwille van het decreet Integrale Jeugdhulp en het M-decreet, de CLB's ervaren een toename van de complexiteit van de hulpvragen en het daaraan gekoppeld aantal interventies, het zwaartepunt van de leerlingenbegeleiding is vooral op het vlak van psychisch en sociaal functioneren, toename van wachtlijsten in de jeugdhulp leidt tot meer nood aan overbruggingshulp door de CLB's zelf, ... Al deze zaken raken aan de grens van de CLB-werking en het moment wanneer de jeugdhulp wordt ingeschakeld. Het lijkt ons ten zeerste zinvol om samen een traject te lopen in hoe we elkaar de hand kunnen reiken en vanuit een gezamenlijke zorg voor de meest kwetsbare doelgroep onderzoeken hoe we ons anders kunnen organiseren om elkaar te versterken in expertise en in concreet aanbod op het moment de jongere de ondersteuning nodig heeft. De draaischijffunctie van de CLB kan vanuit een intensere samenwerking met jeugdhulp nog meer in zijn kracht gezet worden. Het proces om te komen tot een leersteundecreet lijkt ons tevens een opportuniteit om de handen in elkaar te slaan.
- In de tekst staat volgende passage: de CLB's wezen erop dat sommige scholen het moeilijk hebben om de grotere rol op te nemen die het decreet leerlingenbegeleiding hen toewijst, meer bepaald hun taken in de brede basiszorg. Ook vanuit de jeugdhulp merken we dat het voor leerkrachten en scholen niet steeds evident is om om te gaan met een kwetsbare doelgroep en dat er soms handelingsverlegenheid optreedt. De pedagogische begeleidingsdiensten (PBD) hebben de opdracht scholen hierin te ondersteunen. Wij zijn er van overtuigd dat hier heel wat expertiseuitwisseling mogelijk is tussen de PBD's en de jeugdhulpvoorzieningen. Wanneer ik lees in het rapport dat er bijvoorbeeld bij storend gedrag nog te veel bestraffend wordt opgetreden, of dat er nog meer inspanningen geleverd moeten worden naar een verbindend schoolklimaat, dan zie ik expertise binnen de jeugdhulp die hier mogelijks ondersteunend kan zijn. Anderzijds lees ik de bezorgdheid dat ouders in kwetsbare situaties en jeugdhulpvoorzieningen het schoolgaan onvoldoende als prioriteit naar voren schuiven. Het is absoluut zo dat we werk willen maken van het meer sensibiliseren van de jeugdhulpvoorzieningen inzake het belang van het schooltraject van elke jongere en dat we daar de expertise van onderwijsactoren voor nodig hebben. Waarmee ik dus wil zeggen dat meer uitwisseling van expertise tussen beide sectoren mogelijks antwoorden geeft op een aantal gesignaleerde knelpunten in de nota.
- In de tekst lees ik volgende zin: Zij stellen dat storend gedrag mee wordt veroorzaakt door onderliggende leer- of ontwikkelingsstoornissen, moeilijke thuissituaties, de opvoedingsstijl van de ouders en gebrekkige motivatie. En ouderbetrokkenheid is geen eenvoudige opdracht binnen het beroepsonderwijs. De basis van de jeugdhulp is contextbegeleiding. Dit overtuigt ons nog meer van het geloof dat als we jeugdhulp en onderwijs nauwer kunnen laten samenwerken aan die doelgroep die ze ook nu al delen, we meer schooluitval kunnen vermijden. De samenwerking tussen de coördinatoren Samen Tegen schooluitval en de coördinatoren lerende netwerken jeugdhulp-onderwijs, kan hierin een positieve evolutie op gang brengen.
- In de brede basiszorg (fase 0 van het zorgcontinuüm) heeft het CLB alleen nog een signaal-functie naar de school. Dat betekent dat het CLB scholen op de hoogte brengt als ze noden

vaststelt in de leerlingenpopulatie of bij een probleem of onregelmatigheid in het beleid op de leerlingenbegeleiding. Binnen de jeugdhulp, op vele plaatsen al met betrokkenheid van o.a. de CLB's, zijn de samenwerkingsverbanden 1 Gezin, 1 Plan (1G1P) in volle ontwikkeling. Het lijkt ons zinvol dat de analyses van het CLB in het kader van deze signaalfunctie ook in gesprek worden gebracht met 1G1P, opnieuw vanuit de overtuiging van een gedeelde zorg en verantwoordelijkheid voor de doelgroep en het creëren van de mogelijkheid om sneller en gericht in te grijpen daar waar escalatie voorkomen kan worden. Ik denk dat door op deze manier te werken, in meer nabijheid en meer preventiever, er ook sneller kan gekomen worden tot vereenvoudiging van procedures, waarover ook een signaal werd gegeven en waar ook wij binnen Opgroeien werk van willen maken in overleg met alle betrokken partners. (Volgens de CLB's is de begeleiding door de Jeugdhulp beperkt en werpen welzijnsorganisaties drempels op. De jeugdhulpverlening treedt maar op als aan bepaalde voorwaarden voldaan is en voor de verwijzing zijn er aanmeldingsformulieren en intensieve intakeprocedures.)

Het lijkt mij ook een antwoord te kunnen bieden op deze bezorgdheid: 29% van de scholen kloeg erover dat leerlingen of hun ouders CLB-hulp kunnen weigeren, zelfs als die volgens de school erg nodig is. In dat geval gebeurt er niets. Bijkomend probleem is dat de CLB-hulp bepaald wordt door de hulpvraag terwijl ouders of kinderen met een zwakker sociaaleconomisch profiel niet altijd in staat zijn een hulpvraag te formuleren.

2. NAFT

Ik wil graag ook volgende bemerkingen vanuit het agentschap Opgroeien die verband houden met NAFT, een aanbod dat vanuit ons agentschap wordt erkend en gesubsidieerd, onderstrepen. We merken dat er in de nota weinig rekening is gehouden met deze reacties op de voorlopige ontwerpnota, dus geef ik ze in deze brief toch zeker nog eens mee.

Onaangepaste trajecten

NAFT heeft andere doelstellingen dan de vroegere POT. Terwijl POT een alternatieve invulling gaf aan de werkplekcomponent streeft NAFT naar maximale aansluiting bij het reguliere schoollopen, inclusief een reguliere werkplekcomponent. Voor de CDO betekende dit een serieuze ommekeer: waar ze voorheen jongeren al dan niet voor langere tijd konden 'onderbrengen' in een POT, worden vanuit NAFT de diverse betrokkenen (jongere, ouders, school, ...) geactiveerd en ondersteund om het reguliere schoollopen mogelijk te maken.

De aanmelding bij NAFT gebeurt altijd op basis van een 'probleemleerling' en uitzonderlijk ook een klas, als er bvb. meerdere probleemleerlingen zijn in een klas of de ganse klas een probleem vormt. Na aanmelding volgt een rondetafel waarop met alle betrokkenen (jongere, ouders, CLB, school, ...) de vraag bekeken wordt en doelstellingen/acties worden geformuleerd. Hierbij kunnen er naast acties naar de jongere ook acties zijn naar leerkrachten, teams van leerkrachten,... om vertrekkende vanuit de problematiek van de aangemelde leerling of klas hen te ondersteunen, bvb. bij het omgaan met moeilijk gedrag van jongeren. De achterliggende doelstelling is om de leerkracht of een team beter te wapenen en zo in de toekomst te vermijden dat opnieuw externe hulp moet ingeroepen worden. Het is dus zeker niet zo dat NAFT-aanbieders een aanbod zullen doen naar leerkrachten, scholen,... zonder dat er ook gewerkt wordt met een leerling of een problematische klasgroep. Wij krijgen trouwens van bepaalde NAFT-aanbieders signalen dat ze vragen krijgen van leerkrachten of schoolteams

om, los van een leerling, ondersteund te worden; ze kunnen hier niet op ingaan binnen de NAFT-erkenning en -subsidieering omdat deze vragen niet voldoen aan de voorwaarden.

NAFT heeft geen vaststaand aantal uren of dagdelen waarbinnen jongeren een programma kunnen volgen, bvb. als alternatief voor de werkplekcomponent. Zie ook hierboven: NAFT heeft andere doelstellingen dan de vroegere POT. De invulling van een NAFT-traject gebeurt op de rondetafel waarop de verschillende partijen worden uitgenodigd. Deze invulling is ook een gedeelde verantwoordelijkheid van de diverse partijen, ook de school, en staat steeds in functie van de doelstellingen.

De duur van de NAFT-trajecten is nergens bepaald. Net zoals bij de aanloopfase is ook hier het motto: zo kort mogelijk, zo lang als nodig. Zoals hierboven beschreven worden op een rondetafel met alle betrokkenen de doelstellingen bepaald: de duur van het traject wordt afgestemd op het behalen van deze doelstellingen. In de regelgeving is opgenomen dat minimaal om de twee maanden de doelstellingen met alle betrokkenen worden geëvalueerd en in voorkomend geval bijgestuurd.

Wat de scheidingslijn tussen de aanloopfase en NAFT betreft lijkt dit duidelijk uit de beschrijving in de punten 3.6.1 en 3.6.2 in voorliggend rapport.

Wat de spreiding van het aanbod betreft en daarmee samenhangend de afstand tussen woonplaats van de jongere en de NAFT-aanbieder: er is vanuit Opgroeien erkenning verleend aan 19 NAFT-organisaties die samen een werking hebben op 59 locaties. Het is niet uit te sluiten dat voor een aantal jongeren er geen gemakkelijke bereikbare NAFT-locatie in de buurt is. Het is aan de hogervermelde rondetafel om bij de invulling van het traject te bekijken wat mogelijke alternatieven zijn.

Het is onduidelijk waarom niet arbeidsbereide jongeren niet in aanmerking zouden komen voor een NAFT-traject. Het criterium blijft dat het gaat om jongeren die vastlopen of dreigen vast te lopen op school en waar (vroegtijdige) schooluitval dreigt.

Lange toeleiding

Er werd expliciet voor gekozen om de CLB's aanmelder te laten zijn voor een NAFT-traject. Zij zijn het best geplaatst om een juiste inschatting te maken, na te gaan of de mogelijkheden die de school heeft zijn uitgeput en de nood aan inschakeling van NAFT te bepalen.

Wij hebben geen zicht op het tijdsverloop tussen het moment dat het CLB de vraag krijgt van de school en het moment dat ze de aanmelding doen bij een NAFT-aanbieder. Om het tijdsverloop te monitoren tussen de aanmelding bij de NAFT-aanbieder en de rondetafel (wat meestal de start is van het traject) werd aan de NAFT-aanbieders gevraagd om dit te registreren vanaf dit kalenderjaar. De eerste gegevens hiervan zullen in de loop van volgend jaar beschikbaar zijn.

Onvoldoende voorbereide opstart

De inkanteling van POT en VT in NAFT werd op het niveau van de administratie en met de aanbieders van NAFT, POT en VT voldoende voorbereid. Feit was wel dat de aanbieders van POT en VT tot eind juni 2019 hun werking moesten continueren volgens de contouren die

vanuit de onderwijsregelgeving was vastgelegd en dat ze vanaf september 2019 binnen de contouren van hun erkenning binnen Opgroeien moesten opstarten.

Te vrijwillig

Het NAFT-aanbod is inderdaad een vrijwillig aanbod: het vraagt een zekere mate van bereidheid. Doch net zoals bij al het private aanbod van Jeugdhulp - Opgroeien wordt ook bij NAFT aanklappend gewerkt en zal er in geval van onvoldoende motivatie ingezet worden om de jongere en zijn context te overtuigen. Echter ook hier is het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokkenen (school, CLB, ...) om mee hun schouders onder te zetten.

Gebrekkige informatiedoorstroming van aanbieders naar CDO

Dit is een knelpunt dat uitvoerig aan bod kwam in overleg met de verschillende stakeholders. Dit werd uitgeklaard en in een rondzendbrief van het departement Onderwijs werd dit toegelicht: zie punt 6 in volgende link: <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/edulex/document.aspx?docid=15660>.

Bij de voorlopige aanbevelingen op pagina 52 is er één die over NAFT gaat: de NAFT's verder uitbouwen, zodat er een voldoende aanbod met gepaste omvang en duur is, dat tegemoetkomt aan de behoefte van de kwetsbaarste leerlingen.

Zoals hierboven al geschetst is er momenteel nog geen duidelijk beeld over de verhouding vraag aanbod, of er tekorten zijn en waar deze zich situeren. Het lijkt wel dat het DBSO met een andere inhoudelijke verwachting blijft zitten (invullen van de werkplekcomponent) die niet volledig compatibel is met de doelstellingen van NAFT.

Tenslotte wil ik nog eens benadrukken dat er heel wat elementen in de nota staan die voor mij vooral het belang van samenwerking tussen jeugdhulp en onderwijs benadrukken en wil ik hier in mijn toekomstig beleid nog sterker op inzetten.

Met vriendelijke groeten,

Wouter Beke

Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding

Dit verslag is ook beschikbaar op de website van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT

D/2021/1128/24

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be

