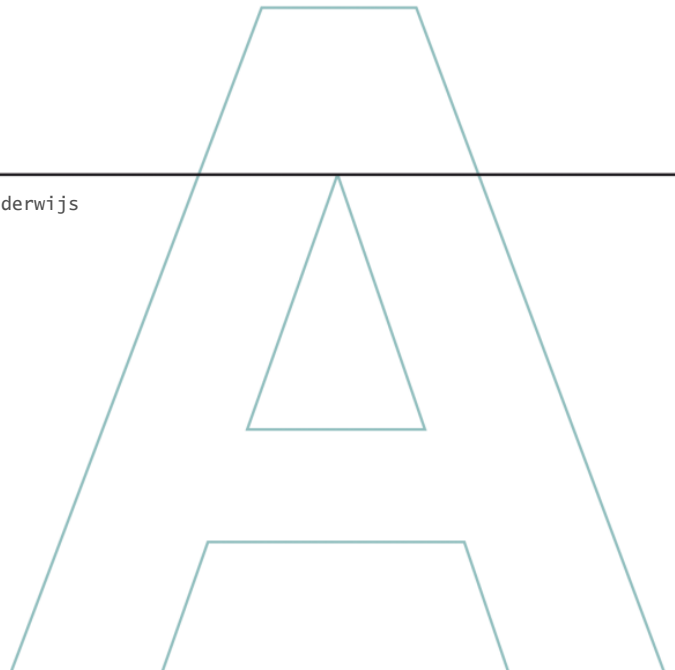


Advies

DATUM 12 oktober 2021
VOLGNUMMER 2021-2022/03

COMMISSIE Commissie voor Onderwijs



Conceptnota leersteun: stappen naar meer inclusief onderwijs

Op 25 juni 2021 bezorgde minister van onderwijs Weyts zijn 'Conceptnota decreet leersteun' aan het Vlaams parlement.¹ In die conceptnota zet de minister uiteen hoe hij wil werken aan de knelpunten die naar voor kwamen bij verschillende evaluaties van het M-decreet en hoe hij het ondersteuningsmodel 'eenvoudiger, duidelijker en doeltreffender' wil maken. Het Kinderrechtencommissariaat analyseerde de conceptnota vanuit kinderrechtenperspectief. We keken daarbij ook naar de knelpunten die we zelf opmerkten naar aanleiding van meldingen bij de Klachtenlijn.²

We zien heel wat positieve elementen in de conceptnota, waaronder:

- de aandacht voor het hele leezorgcontinuüm,
- de co-creatieve ontwikkeling van een referentiekader voor kwaliteitsvolle leersteun,
- de omvorming van de ondersteuningsnetwerken tot zelfstandige leersteuncentra,
- het pro-actief betrekken van ouders bij de concrete invulling van de leersteun,
- het voornemen om, met oog op pro-actieve ondersteuning, te monitoren welke scholen voor gewoon onderwijs achterblijven

¹ Vlaamse Regering, Conceptnota decreet leersteun (VR 2021 2506 MED.0220-TER), <https://www.onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/2021-07/210625%20Mededeling%20conceptnota%20decreet%20leersteun.pdf>

² Op basis meldingen en klachten bij de Klachtenlijn bezorgden we in 2016 al een knelpuntennota aan het Vlaams parlement: Kinderrechtencommissariaat, *Knelpuntennota M-decreet* (2015-2016/11), 31 mei 2016, <https://www.kinderrechtencommissariaat.be/advies/implementatie-m-decreet-tussentijdse-evaluatie>. Ook in ons memorandum naar aanleiding van de verkiezingen in 2019 formuleerden we verschillende aanbevelingen: Kinderrechtencommissariaat, *Memorandum 2019. Voorstellen voor een meer kindvriendelijke toekomst*. https://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/memorandum_2019_inclusief_concluding_observations_def.pdf, pp. 13-14

in de realisatie van kwaliteitsvolle basiszorg en verhoogde zorg of van inclusief onderwijs,

- de aandacht voor professionalisering van leerkrachten en leerondersteuners, onder meer door uitwisseling van expertise tussen buitengewoon onderwijs, leersteuncentra en gewoon onderwijs,
- de (uitbreiding van de) mogelijkheid om een IAC deeltijds in het gewoon en deeltijds in het buitengewoon onderwijs te volgen,
- de aandacht voor leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen en voor cognitief sterk functionerende leerlingen,
- de meer eenduidige benamingen voor de onderscheiden CLB-verslagen.

We formuleren ook een aantal aandachtspunten en vragen om:

- een laagdrempelige instantie die kan bemiddelen bij disputen over de inhoudelijke invulling van redelijke aanpassingen (in verschillende fasen van het leezorgcontinuüm), de impact ervan op de studie-attestering en verwante geschillen,
- een heldere procedure voor de inschrijving in het gewoon onderwijs van leerlingen met een CLB-verslag dat leidt tot een individueel traject, met oog voor de rechtszekerheid van leerlingen en ouders, onder meer wat betreft het inschakelen van bemiddeling, het neerleggen van een klacht of het melden van niet-correct verlopen weigeringen,
- te verhelderen op welke wijze leerwinstinformatie op basis van de Vlaamse toetsen gebruikt zal kunnen worden om 'achterblijvende scholen' op te sporen en hoe hiaten op dat vlak opgevuld zullen worden,
- te verhelderen wat de verschillen zijn tussen een buitengewoon onderwijswerking gebaseerd op een IAC en een werking gebaseerd op een individueel handelingsplan,
- de opheffing van ongelijke civiele effecten tussen een individueel aangepast curriculum (IAC) in het gewoon onderwijs en een overeenkomstig curriculum in het buitengewoon onderwijs,
- overleg tussen onderwijs en welzijn om een aantal drempels in de realisatie van inclusief onderwijs weg te werken,
- ook leersteun te voorzien voor kinderen en jongeren met specifieke onderwijsnoden die thuisonderwijs moeten volgen.

We geven ook een suggestie over hoe scholen die achterblijven op het vlak van inclusie in kaart gebracht kunnen worden.

1. Geënt op het leezorgcontinuüm

De conceptnota presenteert beleidsmaatregelen (pp. 4-17) in drie luiken:

- Het eerste luik (pp. 5 - 8) focust op de versterking van de eerste twee fasen in het leezorgcontinuüm binnen het gewoon onderwijs: de 'brede basiszorg' (fase 0) en de 'verhoogde zorg' (fase 1). Deze twee fasen vormen het fundament van de leezorg in elke gewone klaspraktijk, ook zonder leerlingen met specifieke onderwijsnoden.
- Het tweede luik (pp. 9 - 14) focust op de versterking van de externe leerondersteuning van leerlingen met specifieke onderwijsnoden in het gewoon onderwijs. Dit gaat over leerlingen voor wie - na een handelingsgericht diagnostisch traject door het CLB - 'uitbreiding van de zorg' (fase 2) of een 'individueel aangepast curriculum' (fase 3) nodig blijkt en voor wie de school een beroep doet op meer gespecialiseerde externe ondersteuning.
- Het derde luik (pp. 15 - 17) focust op de ondersteuning van het 'beperkte aantal leerlingen' in fase 3 van het leezorgcontinuüm dat onderwijs op maat in het buitengewoon onderwijs krijgt.

Positief is dat de conceptnota het hele leezorgcontinuüm dekt. Hoewel de hoofdbrok van de maatregelen in het tweede luik komt, is het – zo stelt de nota – ‘aangewezen om de knelpunten in dit hele continuüm in onderlinge afstemming aan te pakken’ (p. 4). De nota benadrukt dat dit continuüm geen eenrichtingsstraat is, maar dat de leerlingen zich op het continuüm ‘in beide richtingen kunnen bewegen’ (p. 4). Meer maatschappelijke inclusie van kinderen en jongeren met een beperking blijft het doel en dat wil de minister nastreven door zoveel mogelijk leerlingen in het gewoon onderwijs te houden (p. 5). We lezen hierin een principiële keuze om te streven naar inclusief onderwijs. Het doel is om voor alle leerlingen maximale leer- en ontwikkelingskansen te garanderen. We interpreteren ‘ontwikkeling’ in de brede zin, met inbegrip van socio-emotionele en andere aspecten.

1.1. Versterking van fasen 0 en 1

De versterking van fasen 0 en 1 blijkt nodig omdat uit de evaluaties blijkt dat die basiszorg en verhoogde zorg (met gerichte remediërende, differentiërende, dispenserende en compenserende maatregelen) niet in elke klaspraktijk voldoende stevig zijn uitgebouwd, terwijl dat toch het noodzakelijke fundament is waarop eventuele externe leerondersteuning van leerlingen in fase 2 of 3 van het leezorgcontinuüm zich moet kunnen enten.

De minister wil die versterking realiseren door (D1 – D3):

- pilootprojecten in de lerarenopleiding,
- scholen te stimuleren hun professionaliseringsbeleid daar op af te stemmen,
- pedagogische begeleidingsdiensten een pro-actieve rol te geven in de begeleiding van ‘achterblijvende scholen’, daarvoor geormerkte middelen te voorzien en dat op te volgen via hun jaarlijkse begeleidingsverslagen,
- CLB’s te vragen sterker in te zetten op hun kerntaken signaalfunctie en consultatieve leerlingenbegeleiding en dat accuraat te registreren in het ‘leerlingen-activiteiten-registratiesysteem (LARS),
- de onderwijsinspectie de opdracht te geven bij de doorlichting van scholen en CLB’s te focussen op de kwaliteit van de leerlingenbegeleiding en scholen en CLB’s die niet voldoen een begeleidings-traject op te leggen. Jaarlijkse inspectierapporten maken monitoring op Vlaams niveau mogelijk.

De begeleiding van ‘zeer makkelijk lerenden, hoogbegaafden en uitzonderlijk hoogbegaafden’, ook wel ‘cognitief sterk functionerende leerlingen’ genoemd, vormt in de conceptnota een apart aandachtspunt (D4). Hiervoor zet de minister vooral in op het delen van expertise op basis van goede praktijkvoorbeelden die in 2020 verzameld werden. Zo nodig wordt op basis van de bevindingen uit dat project de onderwijsregelgeving aangepast.

In het eerste luik behandelt de conceptnota (onder D5) ook nog twee maatregelen voor het gewoon onderwijs die eigenlijk betrekking hebben op leerlingen in fase 3 van het leezorgcontinuüm met een verslag dat leidt tot een individueel traject. We behandelen die verderop in dit advies.

De aandacht voor een versterking van de brede basiszorg (fase 0) en van de verhoogde zorg (fase 1) is zeker positief. Ook de expliciete aandacht voor cognitief sterk functionerende leerlingen komt tegemoet aan noden die kinderen en jongeren uit die groep en hun ouders ons signaleerden.

Of de voorgenomen maatregelen het beoogde doel zullen bereiken, zal natuurlijk in belangrijke mate afhangen van de wijze waarop het beleid en alle betrokken spelers ze concreet zullen uitrollen. Daar kunnen we in deze fase (het betreft een conceptnota) geen uitspraak over doen.

1.2. Van ondersteuningsnetwerken naar zelfstandige leersteuncentra

Noodzakelijke organisatorische hervormingen

Voor leerlingen die 'uitbreiding van de leerzorg' (fase 2) of een individueel aangepast traject (fase 3) nodig hebben, kunnen scholen voor gewoon onderwijs een beroep doen op gespecialiseerde externe ondersteuning. Net zoals nu het geval is, kan een school die externe leersteun aanvragen nadat het CLB met de leerling een handelingsgericht diagnostisch proces doorlopen heeft (p. 14), dat ofwel resulteerde in een 'verslag dat leidt tot een gemeenschappelijk traject' of in een 'verslag dat leidt tot een individueel traject'.³ Die externe leersteun is een essentieel instrument om inclusief onderwijs te realiseren.

De ervaringen met het sinds enkele jaren uitgerolde 'ondersteuningsmodel' zetten de minister aan tot een aantal hervormingen. Die komen aan de orde in het tweede en centrale luik van de reeks beleidsmaatregelen in de nota.

- De sinds september 2017 bestaande ondersteuningsnetwerken worden omgevormd tot 36 zelfstandige leersteuncentra, elk met een eigen directie en administratie.⁴ Er wordt een apart, nieuw ambt van 'leerondersteuner' gecreëerd dat aanstelling en benoeming bij het bestuur van een leersteuncentrum mogelijk maakt. Die hervorming zal huidige onduidelijkheden en onzekerheid inzake personeelsbeheer en personeelsstatuut verhelpen en daarmee ook de werking van de leerondersteuning ten goede komen. Elke school voor gewoon onderwijs sluit een samenwerkingsverband af met één leersteuncentrum en kan daarbij een netoverschrijdende keuze maken. In elk leersteuncentrum is een leersteunraad, waar de aangesloten scholen in zetelen, die toeziet op de toewijzing van ondersteuning over de scholen.
- Alle aanvragen voor externe leersteun verlopen via het leersteuncentrum waarmee de school een samenwerkingsverband afsloot. Voor zeer gespecialiseerde ondersteuning van kinderen met een ernstige mentale beperking (type 2) of met een fysieke beperking (type 4) kan dat leersteuncentrum ad hoc samenwerken met een ander leersteuncentrum. Voor de ondersteuning van blinde of slechtziende kinderen (type 6) of dove/slechthorende kinderen (type 7) kan het ad hoc of structureel samenwerken met een ander leersteuncentrum.
- De leersteuncentra ontwikkelen hun expertise onder meer door uitwisseling met het buitengewoon onderwijs. Voor de leerondersteuners wordt een competentieprofiel ontwikkeld.
- De ontwikkeling van een referentiekader voor kwaliteitsvolle leerondersteuning, door de onderwijsinspectie in samenwerking met het onderwijsveld, moet kwaliteitsontwikkeling stimuleren.
- De onderwijsinspectie krijgt de opdracht de werking van de leersteuncentra door te lichten aan de hand van dat referentiekader.
- De verdeling van de financiële middelen over de leersteuncentra worden herzien in functie van een meer evenredige verdeling. De conceptnota formuleert hierover al een aantal concrete ideeën. In dat verband krijgt de CLB-sector de opdracht om netoverschrijdend kaders en protocollen uit te werken voor het afleveren van verslagen op grond waarvan scholen externe leersteun kunnen aanvragen. De inspectie controleert de werking van de CLB's op dit vlak.

³ Dat worden de nieuwe, duidelijker benamingen van het huidige 'gemotiveerd verslag' resp. 'verslag dat toegang geeft tot een IAC of tot het buitengewoon onderwijs'.

⁴ Een leersteuncentrum zal opgericht kunnen worden als een zelfstandige instelling (onder het beheer van één of meer schoolbesturen) of als een zelfstandige afdeling van een school voor buitengewoon onderwijs.

- De minister zet verder in op een laagdrempelige informatiedoorstroming tussen leerondersteuners, CLB, ouders en andere partners, met bijzondere aandacht voor ouders in kwetsbare situaties.
- De school voor gewoon onderwijs heeft de regie over het totale leerproces. Ouders worden wel actief betrokken bij de concretisering van de leersteun. De leerondersteuner neemt hiertoe het initiatief, in samenspraak met de school.

Zonder ons te willen uitspreken over de regeling voor de verdeling van de financiële middelen, ziet het Kinderrechtencommissariaat in dit ambitieuze hervormingsplan heel wat potentieel voor een steviger organisatie van de externe leersteun voor leerlingen in fase 2 of 3 van het leezorgcontinuüm. Die hervorming zal het beter mogelijk maken om de aanwezige expertise bij leerondersteuners te borgen en verder te ontwikkelen. Dat zal helpen het pad naar inclusief onderwijs te effenen.

We appreciëren in het bijzonder het inzetten op laagdrempelige informatiedoorstroming naar alle direct betrokkenen, mét aandacht voor kwetsbare gezinnen en gericht op het actief betrekken van ouders in de uitwerking van de leersteun die hun kinderen krijgen. De mogelijkheid voor leersteuncentra om voor de begeleiding van leerlingen met een verslag 'voor de kleinere types' ad hoc samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere leersteuncentra, schept ook kansen om ouders inspraak te geven in de concrete invulling van de ondersteuning.⁵

We vragen

- erop toe te zien dat inspraak van ouders ook echt gerealiseerd wordt en vragen daarom te voorzien in onafhankelijke laagdrempelige bemiddeling ingeval van geschillen hierover,
- dat de leerlingen zelf ook zoveel mogelijk bij de uitwerking van de ondersteuning betrokken worden,
- om ook leersteun te voorzien voor kinderen en jongeren met specifieke onderwijsnoden die thuisonderwijs moeten volgen.

Andere inclusie-bevorderende maatregelen

Onder doelstelling 5 van het eerste luik formuleert de conceptnota enkele maatregelen die betrekking hebben op leerlingen in fase 3 van het leezorgcontinuüm die een individueel traject in het gewoon onderwijs (willen) volgen.

Studie-attestering na een IAC in gewoon onderwijs

Wanneer een klassenraad oordeelt dat het IAC dat een leerling doorlopen heeft, eigenlijk gelijkwaardig is aan het/een algemeen curriculum zal die klassenraad voortaan autonoom kunnen beslissen om een studiebewijs uit het gewoon onderwijs af te leveren. Eerst een gelijkwaardigheidsprocedure bij de onderwijsinspectie starten zal niet meer nodig zijn.

We beschouwen dit als een stap vooruit, maar vragen verder te gaan:

- Voorzie een procedure waarmee ouders en leerlingen de gelijkwaardigheid van het IAC met het/een algemeen curriculum in het gewoon onderwijs kunnen aanvragen om een 'gewoon' studiegetuigschrift te bekommen.
- Hef de ongelijkheid van civiele effecten (voor vervolgonderwijs/ arbeidsmarkt) op tussen een IAC in het gewoon onderwijs en een inhoudelijk overeenkomstig curriculum in het buitengewoon onderwijs.

⁵ Zo zou via de keuze van ad hoc-samenwerking het leersteuncentrum ouders van dove kinderen de keuze kunnen bieden tussen leersteun die focust op de Vlaamse Gebarentaal of ondersteuning die focust op liplezen.

Beide aanbevelingen gaven we ook al in onze knelpuntennota uit 2016. Daarin noteerden we ook dat disputen over studie-attestering niet alleen voorkomen bij leerlingen met een IAC, maar evengoed bij leerlingen in fase 1 of 2 van het leezorgcontinuüm voor wie bij wijze van redelijke aanpassing dispenserende maatregelen genomen worden. Sommige scholen menen ten onrechte dat zulke aanpassingen per definitie een regulier getuigschrift of diploma uitsluiten.

Inschrijving in het gewoon onderwijs op basis van een 'verslag dat leidt tot een individueel traject'

De conceptnota stelt dat een school voor gewoon onderwijs een kind of jongere met een verslag dat leidt tot een individueel traject zullen kunnen weigeren,

- op basis van objectieve diagnostiek,
- na overleg met de ouders,
- als ze de disproportionaliteit van de gevraagde aanpassingen kan aantonen.

Als het overleg moeilijk loopt, kan een niet-betrokken CLB als bemiddelaar optreden. De finale beslissing ligt bij de school. Een school die meermaals leerlingen die een individueel traject nodig hebben, weigert omdat ze de gevraagde aanpassingen disproportioneel vindt, zal zich moeten versterken in het organiseren van inclusief onderwijs.

We merken hierbij op dat de mogelijkheid om een leerling te weigeren op grond van de disproportionaliteit van de gevraagde of vereiste aanpassingen al sinds het M-decreet voorzien is. Voor de afweging van de proportionaliteit bestaat een protocol dat de criteria vastlegt.⁶ De conceptnota verduidelijkt evenwel niet of verder gewerkt zal worden met de bestaande procedure van 'inschrijving onder ontbindende voorwaarde'. De nota rept ook met geen woord over de mogelijkheid om bij weigering een klacht neer te leggen bij de Commissie Leerlingenrechten. Ook is onduidelijk hoe de verder niet toegelichte term 'objectieve diagnostiek' zich verhoudt tot het 'handelingsgericht diagnostisch traject' dat de conceptnota elders (p. 6, 11, 14) vermeldt.

Wat betreft de procedure om een leerling met een 'verslag dat leidt tot een individueel traject' in te schrijven in een school voor gewoon onderwijs, zien we in de conceptnota positieve elementen:

- De mogelijkheid om in het overleg tussen school en ouders een bemiddelaar in te schakelen. Een 'niet-betrokken CLB' is hiervoor een verdedigbare optie die nodige expertise en neutraliteit/objectiviteit koppelt – al is de vraag of dat ook in de perceptie van de ouders zo zal zijn. We vragen dat de inschakeling van zo'n bemiddelaar organisatorisch en procedureel goed geregeld wordt, met oog voor de rechtszekerheid van ouders en leerlingen, en niet louter afhankelijk wordt van de goodwill van de school.
- Het voornemen om scholen voor gewoon onderwijs te monitoren op de mate waarin ze leerlingen die nood hebben aan een individueel traject weigeren om redenen van de disproportionaliteit van de gevraagde aanpassingen. Ook dat zien we als een stap in de richting van meer inclusief onderwijs.

⁶ Protocol tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie ten gunste van de personen met een handicap. - Protocol betreffende het begrip redelijke aanpassingen in België. 19 juli 2007. http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl

Hiermee komt de conceptnota tegemoet aan een van de aanbevelingen in ons memorandum 2019.⁷ In de nota is echter onduidelijk hoe de minister die monitoring concreet ziet. In §2 werken wij een suggestie uit.

Over andere belangrijke aspecten in die procedure blijft de nota duister. We vragen:

- te verhelderen of bestaande procedure met ‘inschrijving onder ontbindende voorwaarde’ behouden blijft, waarbij de school 60 dagen de tijd krijgt om de afweging te maken,
- te verhelderen hoe het concept ‘objectieve diagnostiek’ in deze passage van de conceptnota zich verhoudt tot het ‘handelingsgericht diagnostisch traject’ waarvan elders in de nota sprake is, de mogelijkheid te behouden voor ouders om bij de Commissie Leerlingenrechten een klacht neer te leggen als ze niet akkoord gaan met een weigering/ontbinding van de inschrijving,
- aandacht voor weigeringen die ‘onder de tafel’ gebeuren en niet officieel geregistreerd worden. We vragen om een laagdrempelig centraal meldpunt waar ouders hiermee terecht kunnen.

1.3. Expertise in het buitengewoon onderwijs versterken en beter benutten

Het derde luik beleidsmaatregelen beoogt het buitengewoon onderwijs te versterken en de handicap-specifieke expertise die scholen voor buitengewoon onderwijs opbouwden, optimaal te benutten voor het hele Vlaamse onderwijs en voor alle leerlingen. Uitgangspunt hierbij is dat het buitengewoon onderwijs zijn volwaardige plaats behoudt.

De nota formuleert in dit verband verschillende aandachtspunten en maatregelen:

- Het buitengewoon onderwijs werkt op maat van de leerling, maar stemt zijn onderwijsdoelen wel af met het gewoon onderwijs, met oog op terugkeer naar het gewoon onderwijs waar mogelijk. De minister wil daarom één doelenkader waarin de onderscheiden onderwijsdoelen van gewoon en buitengewoon onderwijs zich ten aanzien van elkaar situeren. Het concept ‘individueel aangepaste curriculum’ (IAC) dat het gewoon onderwijs hanteert voor leerlingen in fase 3 van het leezorgcontinuüm, wordt ook in het buitengewoon onderwijs ingevoerd.
- Ook leerlingen met specifieke onderwijsnoden nemen zoveel mogelijk deel aan de Vlaamse toetsen, waar nodig met redelijke aanpassingen.
- Bij de monitoring van de kwaliteit van het buitengewoon onderwijs besteedt de inspectie bijzondere aandacht aan de mate waarin scholen voor buitengewoon onderwijs, waar mogelijk, toewerken naar terugkeer naar het gewoon onderwijs. Pedagogische begeleiding en CLB’s ondersteunen de scholen, met focus op scholen die ‘achterblijven’.
- Het beleid zal scholen voor gewoon en scholen voor buitengewoon onderwijs stimuleren om samen te werken in het realiseren van onderwijs op maat voor leerlingen. Leerlingen met een IAC zullen deeltijds les kunnen volgen in het gewoon en deeltijds in het buitengewoon onderwijs.
- Scholen voor buitengewoon onderwijs krijgen een rol in het professionaliseren van leerondersteuners in de leersteuncentra door middel van expertise-uitwisseling.
- De minister bekijkt welke aanpassingen nodig zijn aan de regelgeving om voor leerlingen met een ernstig meervoudige beperking een volwaardig onderwijs- en zorgaanbod op maat te kunnen realiseren.

⁷ Zie voetnoot 2.

We appreciëren de aandacht voor leerlingen met een ernstige meervoudige beperking en de bereidheid tot aanpassing van de regelgeving. Gezien de nood aan brede ondersteuning voor die leerlingen, vragen we dat in overleg met het beleidsdomein Welzijn Volksgezondheid en Gezin te doen.

Ook in dit derde luik zien we stappen richting inclusief onderwijs: de expertise-uitwisseling tussen buitengewoon onderwijs en de leersteuncentra, werken naar een gemeenschappelijk doelenkader, de aandacht voor terugkeer naar het gewoon onderwijs, de mogelijkheid om een IAC deeltijds in het gewoon en deeltijds in het buitengewoon onderwijs te volgen. Dat laatste sluit direct aan bij een aanbeveling die we eerder al formuleerden over ‘complementaire wegen naar inclusie’.⁸

Maar ook hier rijzen enkele vragen:

- In welke opzichten verschilt het actueel in het buitengewoon onderwijs gehanteerde concept ‘individueel handelingsplan’ van het concept IAC, dat nu ook in buitengewoon onderwijs gebruikt zal worden? Gaat deze maatregel om meer dan een gelijkschakeling van terminologie? Zo ja, wat betekent dat dan concreet voor de betrokken leerlingen?
- Ook nu al kunnen leerlingen buitengewoon onderwijs (met name leerlingen in opleidingsvorm 4) een deel van de lessen in het gewoon onderwijs volgen. Beoogt de minister een uitbreiding van die mogelijkheid naar andere opleidingsvormen in het buitengewoon onderwijs of gaat het om een nieuw organisatiekader? In de praktijk vergt de realisatie daarvan dat de betrokken scholen dicht bij elkaar gelegen zijn, bij voorkeur op dezelfde campus. Eerder al wezen we erop dat dit best samengaat met een betere geografische spreiding van het aanbod buitengewoon onderwijs, zodat die leerlingen in de eigen buurt of regio naar school kunnen.⁹ Dat zou meteen ook de problemen met het collectief leerlingenvervoer in het buitengewoon onderwijs helpen verlichten.

We vragen om:

- verheldering over de (beoogde) concrete verschillen tussen werken op basis van een ‘individueel aangepast curriculum’ in vergelijking met een ‘individueel handelingsplan’ in het buitengewoon onderwijs,
- het plan om het (meer) mogelijk te maken dat leerlingen met een IAC dat deeltijds in het buitengewoon en deeltijds in het gewoon onderwijs volgen, samen te laten gaan met maatregelen die resulteren in een betere geografische spreiding van het aanbod voor buitengewoon onderwijs, bij voorkeur op campussen voor gewoon onderwijs.

2. Achterblijvers in kaart brengen

De conceptnota heeft het herhaaldelijk over het versterken van ‘achterblijvers’. Het gaan dan over:

- scholen voor gewoon onderwijs die de brede basiszorg (fase 0) en de verhoogde zorg (fase 1) onvoldoende kwaliteitsvol uitbouwen en er daardoor ‘niet in slagen voldoende leerwinst te genereren bij de leerlingen’ (p. 6),
- scholen voor gewoon onderwijs die ‘meermaals’ leerlingen met een beperking (met een verslag voor een individueel traject) weigeren omdat de gevraagde aanpassingen disproportioneel zouden zijn (p. 7),
- scholen voor buitengewoon onderwijs die een onvoldoende doelgerichte werking realiseren of te weinig inzetten op terugkeer naar het gewoon onderwijs (p. 15-16).

⁸ Zie voetnoot 2.

⁹ Kinderrechtencommissariaat, Jaarverslag 2018-2019. Kinderen willen echt gehoord worden (2019-2020/1), <https://www.kinderrechtencommissariaat.be/advies/jaarverslag-kinderrechtencommissariaat-2018-2019-kinderen-willen-echt-gehoord-worden>, pp. 95-96

2.1. Vlaamse toetsen als informatiebron?

Om scholen die 'achterblijven' te kunnen versterken, moet je eerst in kaart brengen welke scholen dat zijn. Zowel voor het gewoon onderwijs (p. 6) als voor het buitengewoon onderwijs (p. 16) koppelt de conceptnota dat aan het begrip 'leerwinst', wat we moeten begrijpen als de vooruitgang die leerlingen in de loop van hun schooltraject boeken. Deelname aan de Vlaamse toetsen zal scholen 'in een latere fase' in staat stellen zicht te krijgen op de leerwinst bij hun leerlingen, zo lezen we op p. 16. Dat impliceert dat die toetsen zo geconstrueerd zijn dat de resultaten die een leerling in verschillende leerjaren haalt, per leerdomein onderling vergelijkbaar zijn doordat ze op eenzelfde schaal te plaatsen zijn. Gelet op de toetsmomenten die voorzien zijn¹⁰, zou het op die manier in principe wel mogelijk zijn om – voor de leerdomeinen die in de Vlaamse toetsen aan de orde komen – de leerwinst in het secundair onderwijs in kaart te brengen. Voor het lager onderwijs zou dat echter enkel voor de hoogste twee leerjaren kunnen.¹¹ Vraag is dan of dat een voldoende basis vormt om 'achterblijvende scholen' in het basisonderwijs op te sporen. De kwaliteit van de basiszorg en verhoogde zorg in het kleuteronderwijs en in de lagere leerjaren van het lager onderwijs is uiteraard van even groot belang en kan niet afgemeten worden aan de leerwinst in het vijfde en zesde leerjaar. Op grond van welke informatie wordt die kwaliteit dan in kaart gebracht? Krijgen de leersteuncentra hierin een signaalfunctie? Een andere vraag is hoe de kwaliteit van de zorg met betrekking tot socio-emotionele en fysieke noden bij dit alles meegenomen wordt.

De conceptnota formuleert het voornemen om ook zoveel mogelijk leerlingen met specifieke onderwijsnoden te laten deelnemen aan de Vlaamse toetsen, met redelijke aanpassingen waar nodig. We zien daar zeker de potentiële voordelen van in, in de eerste plaats als 'spiegel' voor scholen om hun interne kwaliteitszorg mee op te baseren. Een valide leerwinstbepaling op basis van toetsen die met redelijke aanpassingen afgenomen worden, vergt wel dat ook die redelijke aanpassingen van meet af aan in de constructie van de toetsen en in de normering van de toetsscores opgenomen worden. Maakt dat al deel uit van het lopende voorbereidend wetenschappelijk onderzoek?

Ook is in de conceptnota niet duidelijk hoe de minister de relatie ziet tussen

- Informatie (op basis van de Vlaamse toetsen?) over de leerwinst die leerlingen boeken en
- de (meer pro-actieve) rol die de pedagogische begeleidingsdiensten en de CLB's krijgen in het ondersteunen van 'achterblijvende scholen' in het gewoon en in het buitengewoon onderwijs.

Krijgen zij (op schoolniveau) inzage in de toetsresultaten en gerealiseerde leerwinst? Of ziet de minister de rol van het CLB ook (of eerder) in het signaleren van of aan scholen die lijken achter te blijven?

We vragen de minister te verhelderen

- **wie welke informatie over leerwinst in scholen zal kunnen aanwenden om na te gaan welke scholen 'achterblijven' op het vlak van basiszorg en verhoogde zorg in het gewoon onderwijs of inzake doelgerichte werking in het buitengewoon onderwijs,**

¹⁰ Namelijk einde vierde leerjaar en einde zesde leerjaar lager onderwijs, einde tweede en einde zesde leerjaar secundair onderwijs. Zie <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/vlaamse-toetsen#wie>.

¹¹ We gaan er hier vanuit dat de Koala-toets die voor de taalscreening bij vijfjarigen afgenomen wordt vanaf het schooljaar 2021_2022, niet gebruikt zal kunnen worden als 'nulmeting' om op het einde van het vierde leerjaar te bepalen hoeveel vooruitgang een leerling geboekt heeft.

- hoe de zorg op socio-emotioneel en fysiek vlak in beeld komt,
- en hoe hij de samenhang ziet met de pro-actieve rol die pedagogische begeleidingsdiensten en CLB's krijgen in het ondersteunen van 'achterblijvende scholen'

2.2. Meermaals weigerende scholen

De conceptnota besteedt ook aandacht aan scholen voor gewoon onderwijs die meermaals (= bij verschillende aanvragen tot inschrijving) besluiten dat de aanpassingen die nodig zijn om een leerling een IAC te laten volgen, voor hun school disproportioneel zijn. Die scholen zullen een engagement moeten aangaan om hun competentie om inclusief onderwijs te organiseren te verhogen. Zoals hoger al aangegeven, zien we hierin een waardevolle stap richting meer inclusief onderwijs.

De nota gaat niet specifiek in op de vraag wie dan welke rol moeten opnemen in dat versterkingstraject. Gelet op wat elders in de nota gezegd wordt over expertise-ontwikkeling, beoogt de minister ook hier wellicht samenwerking met verschillende partners: de eigen pedagogische begeleidingsdienst van de school, het CLB, het leersteuncentrum waar de school mee samenwerkt en scholen voor buitengewoon onderwijs. Vraag is of daar dan één toezienende instantie (de onderwijsinspectie?) voor zal worden aangeduid.

Ook hier is de vraag: hoe breng je scholen voor gewoon onderwijs die op dit vlak achterblijven in kaart? Onze suggestie is:

- Vertrek vanuit een accurate gegevensverzameling over weigeringen en ontbindingen van inschrijvingen. Scholen moeten dat nu al doorgeven aan het Agentschap voor Onderwijsdiensten.
- Vergelijk die aantallen weigeringen op regionale basis. Onze zorg is dat binnen een regio geen 'tweestromenlandschap' ontstaat met aan de ene kant heel erg 'zorgbrede'/inclusieve scholen en aan de kant meer exclusieve scholen. Een analyse per regio is daarom nodig.
- Hou daarbij rekening met het aantal aanvragen tot inschrijving en de zwaarte van de onderwijsnoden van die leerlingen bij elke school. Precies door hun 'inclusieve' reputatie krijgen sommige scholen, in vergelijking met andere scholen in hun regio, immers juist meer aanvragen en aanvragen die betrekking op zwaardere onderwijsnoden. Het zou daarom fout zijn scholen puur te beoordelen op het absolute aantal keren dat ze een leerling weigerden.
 - Om rekening te kunnen houden met die zwaarte van de nodige aanpassingen is het belangrijk dat de registratie van de weigeringen ook de gedetailleerde motivatie omvat. Een simpel aankruisen van 'de gevraagde aanpassingen zijn disproportioneel' levert uiteraard niet de nodige informatie op. Het is ons niet duidelijk in hoeverre de overheid nu al over die gedetailleerde informatie beschikt.
- Probeer ook 'weigeringen onder de tafel' in kaart te brengen. Die zijn vaak heel indicatief voor de mate waarin een school neigt achter te blijven op het vlak van inclusie. We verwijzen naar onze hoger vermelde aanbeveling om een centraal meldpunt op te richten waar ouders dit soort weigeringen kunnen melden.
- Neem ook de uitspraken van de Commissie Leerlingenrechten mee bij het in kaart brengen van scholen die achterblijven op het vlak van inclusie.

De door ons voorgestelde werkwijze voor de monitoring leent er zich niet toe opgenomen te worden in de gewone doorlichting van scholen, waarbij een individuele school doorgaans maar eens om de zes jaar een inspectieteam over de vloer krijgt. Om werkzaam te kunnen zijn, zal zo'n monitoring op systematische basis dienen te gebeuren, waarbij per onderwijsniveau (basis-

vs. secundair onderwijs) elke regio bijvoorbeeld eens om de twee of drie jaar onder de loep genomen wordt. Het gaat ook niet om een puur cijfermatige analyse. Kwalitatieve analyse van de geweigerde aanvragen (mèt eventueel vergelijking van de wel aanvaarde aanvragen) komt er ook bij kijken. Daar is specifieke expertise voor nodig.

We bevelen aan om deze wijze van monitoring ook toe te passen om het fenomeen van definitieve uitsluitingen op te volgen. Veel van die uitsluitingen hebben betrekking op leerlingen met gedragsproblemen, voor wie de school het aanvankelijke zorgtraject (al snel) verving door sanctiebeleid. Ook op dit vlak zien we verschillen tussen scholen binnen eenzelfde regio.

3. Andere aanbevelingen

We brengen graag nog twee aanbevelingen in herinnering uit onze knelpuntennota uit 2016:

- We vragen te voorzien in een laagdrempelige bemiddelende instantie voor leerlingen, ouders en scholen die bij inhoudelijke geschillen over redelijke aanpassingen de knoop kan doorhakken. Dit kan gaan over redelijke aanpassingen in verschillende fasen van het leezorgcontinuüm (fasen 1 tot 3). Ouders zouden hier dus ook terecht kunnen als ze vinden dat ze te weinig betrokken worden bij de concrete invulling van externe leersteun.
- Zorg voor overleg tussen de beleidsdomeinen Onderwijs en Welzijn, onder meer om (1) een regeling uit te werken waardoor kinderen en jongeren met specifieke noden die inclusief onderwijs volgen, zo nodig kunnen rekenen op een persoonlijk assistentiebudget, (2) de nodige maatregelen te treffen om leerlingen die inclusief onderwijs volgen makkelijker toegang te geven tot de nodige therapie (logopedie, kinesitherapie, ...), bij voorkeur tijdens of aansluitend bij de schooluren en zonder extra kosten voor de ouders, (3) de plaatsing van jongeren in een welzijnsvoorziening beter af te stemmen op het onderwijstraject dat best tegemoet komt aan hun specifieke onderwijsbehoeften

4. Tot slot

Na kennisname van deze toch wel ambitieuze conceptnota verrast het op p. 17 te lezen dat deze conceptnota 'geen financieel of budgettair engagement' impliceert. De nota vermeldt onder § 3.2 wel een reeks 'opstappen' die al vanaf het begrotingsjaar 2021 genomen werden, met maatregelen ten belope van in totaal 64 miljoen Euro. We vragen ons af of die lopende financiële en budgettaire engagementen ook alle investeringen kunnen dekken die nodig zullen zijn om de ambities van de conceptnota waar te maken. We denken hierbij aan de oprichting van de zelfstandige leersteuncentra, de bijkomende taken voor inspectie, begeleiding en CLB's en de bijkomende inspanningen voor de verdere professionalisering van school- en leersteunteams.