

Een pleidooi voor strategische beleidsplanning om inclusief onderwijs te kunnen realiseren

Vlaamse Onderwijsraad
Koning Albert II-laan 37
BE-1030 Brussel
T +32 2 219 42 99

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies op eigen initiatief

Uitgebracht door de Algemene Raad op 23 januari 2020 met eenparigheid van stemmen

Vorbereiding: commissie voor Onderwijs aan lerenden met specifieke noden op 7/11/2019, op 11/12/2019, op 20/12/2019, op 9/01/2020, en op 16/01/2020 onder voorzitterschap van Geert Van Hove

Werden geconsulteerd: Raad Basisonderwijs op 13/11/2019; Raad Secundair Onderwijs op 14/11/2019; commissie Diversiteit en Gelijke Onderwijskansen op 14/01/2020; commissie Leerlingenbegeleiding op 8/01/2020;

Ter verbreding van het advies werden ook 5 dialoogtafels georganiseerd op 30/08/2019; op 12/09/2019; op 3/10/2019 en op 20/12/2019

Dossierbeheerder: Roos Herpelinck

INHOUD

1	SITUERING	3
2	INCLUSIE BLIJFT DE ONDUBBELZINNIGE AMBITIE. DIT VRAAGT OM EEN REALISTISCH EN HAALBAAR TRANSITIETRAJECT	3
2.1	INCLUSIEF ONDERWIJS, EEN GEMEENSCHAPPELIJK STREEFDOEL	3
2.1.1	Maatschappelijke motieven	4
2.1.2	Onderwijskundige en pedagogische motieven	5
2.1.3	Juridische motieven	5
2.2	WERKEN AAN EEN REALISTISCH EN HAALBAAR TRANSITIEPROCES	6
3	KADER VOOR INCLUSIE EN BELEIDSASSEN	6
3.1	UNIVERSAL DESIGN	6
3.2	EEN TRANSVERSAAL BELEID	6
3.3	EEN CONTINUÛM AAN LEEROMGEVINGEN GEBASEERD OP EEN CONTINUÛM AAN ZORG	7
3.3.1	Basiszorg en verhoogde zorg	7
3.3.2	Uitbreiding van zorg en zorg op maat in een al dan niet gespecialiseerde setting	8
3.4	UITKLAREN VAN DE ROL VAN HET BUITENGEWOON ONDERWIJS	8
3.5	DE LEERLING ALS VOLWAARDIGE PARTNER BIJ HET UITTEKENEN VAN ONDERWIJSLEERTRAJECTEN	8
3.6	DE OUDERS ALS VOLWAARDIGE PARTNERS	9
3.7	BASISOPLEIDING EN PROFESSIONALISERING	9
4	UITDAGINGEN VOOR HET DRAAGVLAK VOOR INCLUSIE	9
4.1	EEN TOENEMENDE ZORGVRAAG	10
4.2	SPANNINGEN OM DE BASISZORG EN VERHOOGDE ZORG VOLWAARDIG UIT TE BOUWEN	10
4.3	SPANNINGEN IN DE UITBOUW VAN ZORG OP DE MEER INTENSE ZORGNIVEAUS	11
5	AANDACHTSPUNTEN VOOR DE CONCEPTNOTA	11
5.1	UNIVERSEEL DESIGN	11
5.2	TRANSVERSAAL BELEID	12

5.3 EEN CONTINUÛM VAN LEEROMGEVINGEN GEBASEERD OP EEN CONTINUÛM VAN ZORG	12
5.3.1 Basiszorg en verhoogde zorg	13
5.3.2 Uitbreiding van zorg en zorg op maat in een al dan niet gespecialiseerde setting	13
5.4 UITKLAREN VAN DE ROL VAN HET BUITENGEWOON ONDERWIJS	14
5.5 BASISOPLEIDING EN PROFESSIONALISERING	16

1 Situering

De Vlor wil in dit kaderadvies de richting aangeven waarin het onderwijs voor kinderen en jongeren met specifieke noden moet evolueren. Tevens geeft de Vlor aan welke elementen en denksporen belangrijk zijn voor het debat over de conceptnota over het begeleidingsdecreet. De Vlor heeft zich in dit advies beperkt tot het leerplichtonderwijs. Niettemin wil de Vlor hier nog eens herinneren aan zijn pleidooi in het memorandum om inclusie door te denken naar alle onderwijsniveaus, het basisonderwijs, het secundair onderwijs, het hoger onderwijs, het levenslang en levensbreed leren met inbegrip van het deeltijds kunstonderwijs.

Vele actoren voelen zich betrokken bij de verdere uitbouw van het onderwijs voor kinderen met specifieke noden: scholen en leerkrachten, clb, ondersteuners, ouders en leerlingen, maar zeker ook een breder middenveld. De Vlor organiseerde, ter voorbereiding van dit advies, in totaal vijf dialoogtafels: met maatschappelijke middenveldorganisaties, met andere beleidsdomeinen (Welzijn, Volksgezondheid, Werk, Kinderopvang), met ouders en lerenden, met ondersteuningsnetwerken en scholen, met wetenschappelijke experts.¹

Het advies is als volgt opgebouwd:

Inclusief onderwijs blijft voor de Vlor de ondubbelzinnige ambitie (punt 2). De Vlor pleit voor een haalbaar transitieproces om die ambitie te realiseren en tekent daarvoor zeven beleidsassen uit (punt 3). De Vlor beschrijft daarna een aantal uitdagingen die een impact hebben op het draagvlak voor inclusie (punt 4). Tot slot worden een aantal punten aangegeven die voer vormen voor verder debat naar aanleiding van de conceptnota over het begeleidingsdecreet die de minister in het vooruitzicht stelt (punt 5).

2 Inclusie blijft de ondubbelzinnige ambitie. Dit vraagt om een realistisch en haalbaar transitietraject

De Vlaamse Regering blijft achter het principe van inclusie staan, maar wil daar stapsgewijs aan werken. Ze zal de doelstellingen invullen met pragmatisme en realisme. Het creëren van voldoende maatschappelijk draagvlak en pedagogische houvast is cruciaal. Ze zal deze principes verankeren in het begeleidingsdecreet.²

De Vlor steunt deze ondubbelzinnige keuze voor inclusie. Maar hij pleit ervoor om dit te realiseren binnen het kader van een strategische planning met zowel langetermijn- als kortetermijndoelen (zie punt 2.2). Er moet een haalbaar transitietraject worden uitgetekend om het einddoel te bereiken.

2.1 Inclusief onderwijs, een gemeenschappelijk streefdoel

De Vlor ziet 'inclusief onderwijs' als volgt:

¹ Voor een procesbeschrijving van de dialoogtafels : <https://www.vlor.be/dialoogtafels-specifiekenoden>

² Vlaamse Regering, *Naar een begeleidingsdecreet voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, Nota aan de Vlaamse Regering*, 25 oktober 2019, <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/5DB2DAEC5084E700080003CF>

- Inclusief onderwijs staat gelijk met wat algemeen wordt beschouwd als **goed onderwijs**. Inclusief onderwijs staat niet tegenover regulier onderwijs maar wordt gerealiseerd in een continuüm van leeromgevingen.
- Inclusief onderwijs geeft een antwoord op de **dromen van leerlingen** die onderling zeer sterk verschillen. Onderwijs reikt alle lerenden handvatten aan om eigen levenskeuzes te maken en er sturing aan te geven. Elke vorm van onderwijs zet in op leren (zowel cognitief als sociaal-emotioneel). Dit geeft leerlingen een reële kans op maatschappelijke participatie (hetgeen niet noodzakelijk samenvalt met een functioneren op de reguliere arbeidsmarkt).
- Inclusief onderwijs is onderwijs dat leerprocessen uittekent in een volwaardig **partnerschap** met de lerende en zijn ouders (niet 'over' de lerende maar 'met'). De lerende en zijn ouders denken mee na over de specifieke onderwijsbehoefte van de lerende en waar nodig redelijke aanpassingen.
- Inclusief onderwijs creëert leer- en leefomgevingen waarin alle leerlingen, hoe verschillend ook, zich **veilig voelen** om tot ontwikkeling te komen. Het erkent dat de ontwikkeling van een kind op verschillende snelheden verloopt en tevens sterk wordt beïnvloed door zijn leefomstandigheden. Het erkent ook dat leerlingen nood hebben aan specifieke curricula of specifieke accenten in curricula.

De Vlor ziet maatschappelijke, onderwijskundige en juridische, redenen om inclusie verder uit te bouwen.

2.1.1 Maatschappelijke motieven

De keuze voor inclusie is het resultaat van een maatschappelijk emancipatieproces van en door mensen met een handicap³ die erop aandringen om te kunnen participeren aan de samenleving als een burger tussen andere burgers. Dit proces is gebaseerd op een brede **mensenrechtenbenadering**. 'Handicap' wordt gezien als een gevolg van een inadequate afstemming tussen de noden van een persoon en zijn omgeving.

Inclusie van verschillende bevolkingsgroepen maakt deel uit van de centrale waarden van onze samenleving. Een inclusieve samenleving gebaseerd op **zorg, solidariteit en gelijkwaardigheid ongeacht verschillen**, is een win-win voor alle burgers.

De samenleving wordt steeds complexer en eist hogere vaardigheden van haar burgers. Hierdoor is er een **grotere groep mensen die minder goed kan functioneren in de samenleving**.

In **alle maatschappelijke sectoren** (kinderopvang, arbeid en tewerkstelling, jeugdhulpverlening, welzijn, gehandicaptenzorg, (geestelijke) gezondheidszorg, cultuurbeleid, mobiliteit en jongerenbeleid) wordt werk gemaakt van inclusie en van een structurele vertaling van het recht op redelijke aanpassingen zoals bepaald door het VN-verdrag. De veranderingen vertalen zich in een versterking van de vermaatschappelijking en van ondersteuning in de eigen leefsfeer. Dit gekoppeld aan een sterkere vraagsturing (in plaats van aanbodsturing). Onderwijs maakt hier deel van uit en neemt hierin zijn eigen verantwoordelijkheden op.

³ We gebruiken hier de term 'handicap' omdat dit ook de term is die gebruikt wordt in het VN-verdrag. In onderwijs hadden we het de laatste jaren in dit verband over 'kinderen en jongeren met specifieke onderwijs- en opvoedingsnoden'.

2.1.2 Onderwijskundige en pedagogische motieven

Onderwijs geeft jongeren een basis mee om hun dromen te kunnen realiseren, als burger in de samenleving, in hun keuze voor een gezinsleven, voor maatschappelijk engagement en indien mogelijk in hun beroepsleven. De Vlor pleit voor ambitieus onderwijs voor alle jongeren, ook de jongeren met specifieke noden.⁴

Breed vormend onderwijs is dan ook een recht voor alle jongeren. Daarnaast heeft de behaalde **kwalificatie** een grote impact op de toekomst, de kansen op tewerkstelling en de maatschappelijke status van een jongere. Met uitzondering van trajecten die voldoen aan het gemeenschappelijk curriculum en OV 3, missen opleidingstrajecten voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, zowel bij een individueel aangepast curriculum als in het buitengewoon onderwijs de opleidingsvormen 1 en 2, een volwaardig civiel effect. Hierdoor verhoogt de kans op laaggeschooldheid en ook de kans op maatschappelijke kwetsbaarheid.

Inclusie in onderwijs is een hefboom voor een **sociaal veranderingsproces** dat belangrijk is voor kinderen met een specifieke nood en voor alle andere kinderen. In een inclusieve school leren kinderen al op jonge leeftijd samen leren en leven in diversiteit door samen dingen te doen en te beleven. Onderwijs creëert veilige contexten om samen te leren.

2.1.3 Juridische motieven

De principes voor de uitrol van inclusie in de samenleving zijn verdragsrechtelijk vastgelegd in het VN-verdrag inzake rechten van personen met een handicap en verder verduidelijkt in General Comments. Ze kregen op hun beurt een Vlaamse juridische verankering in het Gelijkekansendecreet.

Voor de vormgeving van inclusief onderwijs in de toekomst zijn twee artikelen uit het VN-verdrag bijzonder relevant:⁵

- Artikel 24 bepaalt dat de verdragsluitende staten moeten voorzien in een inclusief onderwijssysteem op alle onderwijsniveaus. Ze moeten toegang tot het onderwijs waarborgen zonder discriminatie en uitsluiting. Daarenboven beschouwt het General Comment⁶ nr. 4 aparte schoolstructuren als een vorm van segregatie en dus niet verzoenbaar met een inclusief onderwijsstelsel zoals nagestreefd door het verdrag. Art. 24 laat ruimte om dit ambitieuze doel geleidelijk te realiseren. Een staat kan zelf beslissen hoe, en op welke termijn hij inclusie uitbouwt maar er moet wel een strategisch plan zijn die minstens een standstilverplichting respecteert. Een staat kan geen stap terugzetten ten opzichte van verworvenheden in een eerder opgestart proces (in casu, het M-decreet zoals gewijzigd).
- Het VN-verdrag is minder soepel inzake de verplichting voor scholen om te voorzien in redelijke aanpassingen (art. 5 en 24). Scholen moeten aan individuele leerlingen redelijke aanpassingen gunnen op hun verzoek en zo de toegang tot en recht op onderwijs

⁴ We gebruiken in een onderwijscontext het woord 'kinderen en jongeren met specifieke onderwijs- en opvoedingsnoden' daar waar we in de context van de samenleving en het juridische kader het woord personen met een handicap gebruiken. We stemmen ons hierbij af op de terminologie die in die sectoren wordt gebruikt.

⁵ Spinoy, M. & Willems, K. (2019). 'M-decreet afschaffen: niet zo eenvoudig' *De Juristenkrant*: p. 16.

⁶ De General Comments zijn als soft law gezaghebbend maar niet bindend. Ze verduidelijken bepaalde bepalingen van het VN-verdrag.

garanderen. Die verplichting maakt deel uit van het discriminatieverbod en is onmiddellijk afdwingbaar voor een rechter.

2.2 Werken aan een realistisch en haalbaar transitieproces

Werken aan inclusie vraagt een breed maatschappelijk veranderings- en emancipatieproces. De Vlor beveelt aan om conform de bepalingen van het VN-verdrag en het General Comment nr. 4 een Vlaamse strategische planning uit te tekenen om inclusief onderwijs te realiseren. Het Vlaams Parlement moet bevestigen dat de realisatie van inclusief onderwijs in Vlaanderen een gemeenschappelijke ambitie is en moet daarvoor een realistisch stappenplan uittekenen met een duidelijk tijdspectief.

Daarenboven moet de overheid een stabiel beleidskader garanderen en voorzien in de nodige ondersteuning en middelen en dit legislatuuroverstijgend. De overheid maakt een realistische inschatting van het noodzakelijke financieel en personeelskader.

Het transitietraject zelf zou het best tot stand komen vanuit een actieve betrokkenheid van alle onderwijsactoren. Het zet een transparant innovatieproces in gang met vooraf afgesproken fasering, ondersteuning, monitoring en waar nodig bijsturing. Het laat ruimte voor verschillende snelheden en voor interne ontwikkelingsprocessen in scholen en in schoolteams. En dit vanuit een gezamenlijk ontwikkelde visie op zorg en leren, rekening houdend met een realistische en haalbare transitie voor personeel en alle betrokkenen.

3 Kader voor inclusie en beleidsassen

De Vlor vindt dat zo'n transitietraject zou kunnen worden uitgetekend vanuit zeven beleidsassen.

3.1 Universal Design

Het VN-verdrag vertrekt vanuit het principe van 'Universeel ontwerp'⁷ dat producten, omgevingen, programma's en diensten zo ontwerpt dat ze door iedereen in de ruimst mogelijke zin gebruikt kunnen worden zonder dat er een aanpassing of een speciaal ontwerp nodig is. 'Universeel ontwerp' omvat tevens ondersteunende middelen voor specifieke groepen personen met een handicap indien die nodig zijn. 'Universeel ontwerp' is het uitgangspunt en de norm. Het maakt individuele aanpassingen zoveel mogelijk overbodig alhoewel die niet altijd te vermijden zijn.

De Vlor pleit ervoor om alle onderwijsveranderingen uit te denken vanuit dit principe en dit dan ook in de regelgeving in te schrijven. Universeel ontwerp moet niet enkel een uitgangspunt zijn voor beleid op Vlaams niveau maar ook op schoolniveau.

3.2 Een transversaal beleid

Om inclusief onderwijs te realiseren, zijn er sterke linken nodig met andere beleidsdomeinen. In het transitieproces moet aandacht worden gegeven aan de verdere uitbouw van transversaal beleid dat dwarsverbanden legt tussen diverse sectoren en beleidsdomeinen. De Vlor ziet een

⁷ De Vlor stelt 'universeel ontwerp' niet gelijk aan 'universal design for learning' zoals ontwikkeld in de Verenigde Staten CAST.

noodzaak tot afstemming met de beleidsdomeinen Kinderopvang, Welzijn, Volksgezondheid, Werk en Mobiliteit met het oog op het realiseren van zorg op maat. Dit door aansluitende begeleiding en afstemming op casusniveau tussen verschillende sectoren sterker uit te bouwen.

De Vlor wijst er ook op dat beleidsveranderingen in andere beleidsdomeinen en de gebruikte aanpak inspirerend kunnen zijn voor het transitieproces in Onderwijs.

3.3 Een continuüm aan leeromgevingen gebaseerd op een continuüm aan zorg

De Vlor pleit er anno 2020 voor opnieuw een stap verder te zetten in de richting van een continuüm aan leeromgevingen die aan leerlingen met specifieke noden nog meer kansen biedt op inclusief onderwijs. Daarom moeten de principes en de voorwaarden uit het buitengewoon onderwijs ook terug te vinden zijn in het gewoon onderwijs. Een continuüm van leeromgevingen en onderwijsvoorzieningen waarborgt dat een leerling vlot kan veranderen tussen de verschillende leeromgevingen. De Vlor verwijst voor een operationalisering hiervan naar de norm die het European Agency for special needs hanteert: *'an inclusive setting refers to education where the pupil with SEN follows education in mainstream classes alongside their mainstream peers for the largest part – 80% or more – of the school week'*.⁸

Een continuüm aan leeromgevingen heeft zowel onderwijsorganisatorische als orthopedagogische voordelen:

- Meer onderling contact en integratie van leerlingen, zowel in de klas als op schoolse activiteiten en op de speelplaats;
- Meer expertise-uitwisseling tussen leerkrachten, in twee richtingen en op multidisciplinaire ondersteuning voor alle leerlingen;
- Meer en eenvoudiger mogelijkheden voor leerlingen om tijdelijk of permanent naar onderwijsleeromgevingen over te schakelen die tegemoetkomen aan hun onderwijsbehoeften.

Dit veronderstelt dat de overheid inzet op afstemming en flexibilisering van de regelgeving waardoor een nauwe samenwerking tussen gewoon en buitengewoon onderwijs verder wordt gestimuleerd.

3.3.1 Basiszorg en verhoogde zorg

De Vlor ondersteunt krachtig de optie van de minister om basiszorg en verhoogde zorg te versterken. Dit is noodzakelijk zowel vanuit het perspectief van de lerende als vanuit het perspectief van het schoolteam.

Leerprocessen die vastlopen in de basiszorg leiden op termijn tot een intensifiëring en escalatie van problemen (demotivatie, gedragsproblemen, voortijdig schoolverlaten, NEET). Hierdoor zal de

⁸ European Agency for Special Needs and Inclusive Education, European Agency Statistics on Inclusive Education (EASIE): European Agency, (2016). Watkins, A., Ebersold, S. & Lénárt, A., *Methodology Report*. Odense Denmark: www.european-agency.org/data/methodology-report

overheid op termijn moeten investeren in veel zwaardere vormen van zorg (zowel in onderwijs als jeugdhulp, welzijn en volksgezondheid).

De taakbelasting voor leerkrachten situeert zich vooral op het niveau van de basiszorg en verhoogde zorg waar een grote variatie aan leerlingen met heel diverse noden aanwezig is. Hier speelt ook de overlap tussen SES-indicatoren, gelijke kansen en specifieke noden het sterkst. Vanuit een brede omschrijving van diversiteit/inclusie moet aan deze noden een antwoord kunnen worden gegeven.

3.3.2 Uitbreiding van zorg en zorg op maat in een al dan niet gespecialiseerde setting

Het M-decreet was een stap in een evolutie naar meer inclusie doordat leerlingen met een verslag recht op een inschrijving in gewoon en buitengewoon onderwijs verkregen hebben. Het zette een belangrijke evolutie op gang waardoor kinderen een beroep kunnen doen op redelijke aanpassingen en, indien nodig, op een individueel curriculum. De Vlor merkt op dat, ondanks de moeilijke implementatie, scholen al grote stappen vooruit hebben gezet.

De Vlor pleit ervoor dat leerlingen met een vraag naar uitbreiding van zorg of zorg op maat gebruik kunnen maken van de orthopedagogische leeromgeving en de voorwaarden uit het buitengewoon onderwijs, maar dan in het gewoon onderwijs. Een leerling moet ook vlot kunnen veranderen tussen de verschillende leeromgevingen.

Het beleid moet scholen voorwaarden bieden om actief in te zetten op kwaliteitsvolle individuele trajecten. Die moeten kinderen en jongeren met specifieke noden - ongeacht hun nood - kansen geven op maatschappelijke participatie en zoveel mogelijk reguliere tewerkstelling.

3.4 Uitklaren van de rol van het buitengewoon onderwijs

Het buitengewoon onderwijs heeft handicapspecifieke expertise en de competenties om die te vertalen in orthopedagogische en orthodidactische leeromgevingen. Dit betekent dat de expertise en de competenties die aanwezig zijn in het buitengewoon onderwijs zeker ingezet moeten worden. We denken daarbij onder meer aan de ondersteuning van leerlingen en leraren(teams) en/of aan (gespecialiseerde) onderwijsleeromgevingen voor leerlingen met zeer complexe problematieken voor wie het leerproces in het gewoon onderwijs niet mogelijk is.

Bij het uitklaren van de rol van het buitengewoon onderwijs moeten waarborgen geboden worden voor de personeelsleden en de vereiste financiering.

3.5 De leerling als volwaardige partner bij het uittekenen van onderwijsleertrajecten

Het nieuwe beleid moet lerenden een centralere plaats geven als een actieve partner om leertrajecten uit te tekenen die nauw aansluiten bij hun aspiraties. Dit moet passen in een globaal beleid van participatie en communicatie met leerlingen (zoveel als mogelijk vanuit een universal design-benadering van participatie op school). Open communicatie met en participatie van de jongere zelf geeft hen ook het nodige vertrouwen om het traject aan te vatten. Deze aanpak is een onderdeel van een geïntegreerd beleid voor leerlingenbegeleiding en zorg.

3.6 De ouders als volwaardige partners

Ouders dienen gezien te worden als gelijkwaardige partners. Door mee te denken over onderwijsbehoeften en redelijke aanpassingen en het leveren van relevante input vanuit de thuiscontext, werken ze mee aan kwaliteitsvol onderwijs voor hun kind. Het actief inzetten op het partnerschap met ouders moet onderdeel zijn van een geïntegreerd kwaliteitsbeleid van de school.

Ook kwetsbare ouders moeten gehoord en betrokken worden.

Ouders moeten de kans krijgen om de rol van actieve participant op te nemen en deel uit te maken van de inclusieve begeleiding van het kind. Eenzijdig informeren volstaat niet. Ze dienen van in het begin en permanent betrokken te worden bij het samen bedenken en bepalen van een geheel aan preventieve en begeleidende maatregelen.

Ouders hebben nood aan duidelijkheid hoe en met wie ze binnen de school in gesprek kunnen gaan. Het CLB neemt een tweedelijnsrol op en legt verbindingen tussen alle actoren. Een onafhankelijk bemiddelaar bij conflicten of klachten die met de school niet opgelost geraken, kan in sommige gevallen noodzakelijk zijn.

3.7 Basisopleiding en professionalisering

Een versterking van de basiszorg en verhoogde zorg alsook de uitbreiding van zorg en zorg op maat ongeacht de setting vraagt een versterking van de competenties van vele onderwijsbetrokkenen (schoolteams, CLB-medewerkers, bestuurders, begeleiders, ...). Daarop moet ingezet worden in de basisopleidingen en in de professionalisering.

Vanuit het pleidooi voor meer inclusief onderwijs zal de opdracht van het personeel meer vanuit een inclusieve mindset moeten gebeuren. Dit sluit zeer nauw aan bij algemeen gedragen visies van goed onderwijs maar net op het vlak van de verbinding tussen zorg en 'lesgeven' moet worden ingezet op visie-ontwikkeling bij leerkrachten. Dit belet niet dat velen al sterk zijn gegroeid in hun opdracht.

Opleiding en vorming van personeelsleden moet hen toelaten om mee te denken en mee vorm te geven aan de uitbouw van inclusieve leeromgevingen.

4 Uitdagingen voor het draagvlak voor inclusie

In het onderwijsveld ervaren leerkrachten, ouders en leerlingen spanningen die het draagvlak voor inclusie sterk beïnvloeden. Er bestaat een vrij grote spanning tussen de verwachtingen rond inclusie enerzijds en de voorwaarden voor alle actoren (scholen, ondersteuningsnetwerken, pedagogische begeleidingsdiensten, CLB) om hieraan te beantwoorden.

De dialogotafels die de Vlor organiseerde ter voorbereiding van dit advies (zie punt 1), gaven waardevolle input vanuit het brede veld voor deze vaststellingen.

De Vlor dringt daarenboven ook aan op een spoedige vrijgave van alle evaluatie-onderzoek.

4.1 Een toenemende zorgvraag

Leerkrachten ervaren een toenemende vraag naar zorg. In de eerste plaats van leerlingen die recht hebben op redelijke aanpassingen en/of buitengewoon onderwijs op grond van een (gemotiveerd) verslag. Maar daarnaast krijgen ze ook veel vragen van leerlingen met (al dan niet tijdelijke) zorgnoden zonder dat er sprake is van een stoornis. Het meest in het oog springend is de toenemende druk van leerlingen met gedragsproblemen. Uit de praktijk van het CLB blijkt dat dit niet allemaal leerlingen zijn met ontwikkelings- of gedragsstoornissen. Soms gaat het om leerlingen met gedrag waarop de school geen antwoord kan bieden. Het vragen van een (gemotiveerd) verslag voor deze leerlingen en voor andere leerlingen met zorgvragen wordt door scholen gezien als een mogelijkheid om extra ondersteuning te krijgen en zo te voorkomen dat het leerproces vastloopt.

Mogelijk zijn eerder onderliggende contextfactoren de oorzaak waarom het leerproces vastloopt dan wel specifieke noden van een leerling.

Er bestaat ook een zeer duidelijke samenhang tussen gelijke kansen, achterstelling van bepaalde groepen en specifieke leer- en ontwikkelingsbehoeften.⁹ De Vlor adviseerde al in het advies over gelijke kansen en diversiteit om meer onderzoek te doen over de mate waarin leerlingen met specifieke noden in het buitengewoon onderwijs ook problemen hebben vanuit SES-kenmerken. De middelen moeten over een grotere groep worden verdeeld waardoor leerlingen met zwaardere en complexere problemen te weinig zorg dreigen te krijgen.

4.2 Spanningen om de basiszorg en verhoogde zorg volwaardig uit te bouwen

De uitbouw van basiszorg en verhoogde zorg is een uitdaging voor scholen, zij het dat scholen hier de voorbije jaren heel wat stappen hebben gezet. Dit dankzij een groot engagement van schoolteams, CLB-medewerkers en schoolleiders. Ook de pedagogische begeleidingsdiensten hebben hiervan een prioriteit gemaakt.

Ook andere contextfactoren zoals de toenemende druk op cognitieve leerresultaten, de beperkte mogelijkheden tot professionele ontwikkeling voor leerkrachten, de beperkte tijd en ruimte voor professioneel handelen en overleg bepalen zeer sterk de mogelijkheden om basiszorg en verhoogde zorg in een school, uit te bouwen. Het is belangrijk dat zorg deel uitmaakt van de visie van het hele schoolteam. Hier liggen uitdagingen voor zowel de lerarenopleidingen als op het vlak van omkadering en ondersteuning van scholen.

Ondanks de vele vragen die leven in scholen over de verdere uitbouw van het beleid, heeft de overheid onvoldoende geïnvesteerd in mogelijkheden voor ondersteuning van scholen en leerkrachten. De aangekondigde budgettaire besparingen bij de begeleidingsdiensten en verschuivingen in de opdrachten van CLB leiden tot bijkomende spanningen.

⁹ Bodvin, K. (2018). *The role of students' family background in student guidance processes. A multimethod approach*. Antwerpen - Leuven: Universiteit Antwerpen; Katholieke Universiteit Leuven.

Sebrechts, L. (2018). *Onderwijsintegratie van leerlingen met een beperking in Vlaanderen: een verhaal van structurele ongelijkheid*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.

Basiszorg en verhoogde zorg moeten een antwoord kunnen bieden op vragen van een heel heterogene groep van leerlingen waaronder ook de hoogbegaafden waarvan sprake in het regeerakkoord.

Basiszorg en verhoogde zorg zijn essentieel omdat het preventief werkt voor latere afstemmingsproblemen tussen onderwijs en de noden van de lerende. Deze basiszorg is best sterk verweven met de uitbouw van een beleid voor leerlingenbegeleiding dat ingevolge het recente decreet op leerlingenbegeleiding een erkenningsvoorwaarde is geworden. Scholen met een sterk zorgbeleid melden een aanzuigefect waardoor de druk nog groter wordt. Vanuit dit perspectief is een versterking van basiszorg en verhoogde zorg in alle scholen noodzakelijk.

4.3 Spanningen in de uitbouw van zorg op de meer intense zorgniveaus

Diverse doelgroepen rapporteren dat er momenteel onvoldoende specifieke aandacht wordt gegeven aan hun problematiek.

Er leeft een bezorgdheid over de verdere ontwikkeling van handicapspecifieke en orthodidactische expertise.

Het buitengewoon onderwijs kampt met een verdichting van de problematiek van hun doelgroep waar meer leerlingen zijn met comorbiditeit en met zorgvragen die niet eenduidig in een type of opleidingsvorm buso thuishoren. Er zijn meer leerlingen met complexe zorgvragen die op meerdere stoornissen scoren bij de diagnostiek.

Er wordt al lang aangedrongen op een oplossing voor het recht op onderwijs van een weliswaar beperkte groep - leerlingen met zeer zware complexe problemen.¹⁰

5 Aandachtspunten voor de conceptnota

De Vlor geeft hieronder per beleidsas aandachtspunten weer die bij het uitwerken van een conceptnota verder kunnen worden verkend en uitgediept.

5.1 Universeel design

Bij het ontwerpen van regelgeving op grond van 'universeel ontwerp' denkt de Vlor in concreto aan volgende beleidsprocessen:

- Proactief ontwerpen van het curriculum zodat het iedere leerling aanzet tot leren onafhankelijk van leerstijlen, noden en beperkingen;
- Een leerwegaafhankelijk certificeringsbeleid dat in principe specifieke certificering van een IAC of buitengewoon onderwijs overstijgt;
- Organisatie van het leerlingenvervoer.

¹⁰ De problematiek van leerlingen met zware meervoudige beperkingen werd beschreven in het rapport van de commissie van Bea Maes in opdracht van het Departement Onderwijs in 2015. Hier wordt ook een scenario uitgetekend om kinderen die nu vrijgesteld worden van leerplicht beter op te vangen in het onderwijs. Ook dit kan gezien worden als een element van een inclusief beleid met name dat die kinderen eveneens kansen krijgen op onderwijs.

Op schoolniveau gaat het onder meer om:

- participatie en communicatie met ouders en leerlingen integreren in de kwaliteitszorg op school. In principe zouden specifieke afspraken voor leerlingen en ouders met specifieke noden dan overbodig zijn.

5.2 Transversaal beleid

Om te evolueren naar zorg op maat en aansluitende begeleiding, zal er afstemming op casusniveau moeten gebeuren tussen verschillende sectoren:

- Inclusieve kinderopvang (voor- en buitenschools)
- Inclusieve zorg voor mensen met een handicap:
Het VN-verdrag zorgde ook in het beleid voor ondersteuning van personen met een handicap voor een perspectiefwissel met als centrale begrippen zelfregie, vraagsturing, zorg op maat en vermaatschappelijking door concentrische zorg. Daarenboven werkt Welzijn momenteel aan de uitrol van een nieuw ondersteuningsmodel voor minderjarigen. Het is wezenlijk dat daarbij goed afgestemd wordt tussen Welzijn en Onderwijs waardoor er een win-win ontstaat. Voor een versterking van multidisciplinaire teams (zie hieronder) is eveneens afstemming nodig met Welzijn en Volksgezondheid. Er is zeker nood aan specifiek overleg tussen onderwijs en Welzijn en Volksgezondheid op beleidsniveau.
- Werk:
Vanuit onderwijs moet er een vlottere doorstroming worden gecreëerd naar duurzaam werk, onder meer door actieve toeleiding vanuit onderwijs naar werk. Wanneer lerenden doorstromen naar de arbeidsmarkt mag de ondersteuning niet van de ene op de andere dag wegvallen. Redelijke aanpassingen in het onderwijs moeten daarom worden doorgetrokken naar de werkvloer. Ook voor de organisatie van werkplekieren en stages moet onderwijs kunnen rekenen op werk. Leeransen op de arbeidsvloer moeten versterkt worden. Dit kan gebeuren door te werken aan inclusief levenslang leren.

5.3 Een continuüm van leeromgevingen gebaseerd op een continuüm van zorg

De uitbouw van een continuüm veronderstelt dat beleid volgende elementen mogelijk maakt of faciliteert:

- afstemming en flexibilisering van de regelgeving waardoor een nauwe samenwerking tussen gewoon en buitengewoon onderwijs verder wordt gestimuleerd. In het bijzonder moet er werk worden gemaakt van:
 - gedeelde certificering gebaseerd op meer gemeenschappelijkheid in de curricula;
 - uitbouw van onderwijsleeromgevingen waarin zowel een orthodidactische als reguliere aanpak kan worden gecombineerd. Duaal buso biedt hiervoor onder meer kansen.
- werken vanuit een aantal gedeelde referentiekaders;
- extra ondersteuning/therapie zoals in het buitengewoon onderwijs en uitbouw van een multidisciplinair team in alle scholen(gemeenschappen/groepen);
- inclusie meenemen in het beleid inzake planning voor onderwijsinfrastructuur en samenwerking tussen scholen (zie punt 3.1);
- een versterkte samenwerking tussen onderwijsinstellingen en de welzijns- en gezondheidsactoren (onder meer inzet van gespecialiseerd personeel in het kader van een

multidisciplinair team). Tegelijk is een versterkte draaischijffunctie van het CLB hiervoor een noodzaak;

- de uitbouw van kenniscentra met handicapspecifieke expertise en expertise in het uittekenen van orthopedagogische en orthodidactische leeromgevingen.

5.3.1 Basiszorg en verhoogde zorg

Een zorgbeleid krijgt het best vorm vanuit een geïntegreerde visie die uitgaat van de kracht van leerkrachten.¹¹

Er moeten diverse voorwaarden worden vervuld opdat scholen vorm zouden kunnen geven aan een versterking van de basiszorg en de verhoogde zorg.

- Een versterking van de basiszorg en verhoogde zorg kadert in een visie op goed onderwijs voor alle kinderen. Zorg behoort dan ook ondubbelzinnig tot de kernopdracht van iedere school.
- Een versterking van de basiszorg en verhoogde zorg moet onderdeel zijn van het kwaliteitsbeleid van elke school en onderdeel zijn van het beleid voor leerlingenbegeleiding dat, sinds het decreet op leerlingenbegeleiding van 2018, een erkenningsvoorwaarde is. Het decreet schetst tevens als de samenwerkingsmodaliteiten met andere actoren zoals het CLB en de PBD.
- Een grondige herziening is nodig van de omkadering en de invulling van opdrachten van schoolteams in zowel het basisonderwijs (conform het plan basisonderwijs) als in het secundair onderwijs.
- Een versterking van de basiszorg en verhoogde zorg veronderstelt een bijkomende inspanning om leerkrachten nog sterker te ondersteunen in deze opdracht.
 - Overleg moet een deel worden van een professionele houding van iedere leerkracht en deel uitmaken van de kernopdracht van leraren. Dit betekent dat leraren structureel mogelijkheden (tijd en ruimte) hebben om met elkaar samen te werken, informatie te delen, te leren en afspraken te maken.
 - Een sterkere ondersteuning van het schoolbeleid en van de competenties van schoolteams, door de pedagogische begeleidingsdiensten en op casusniveau ook van het CLB. Er zit hier een duidelijke spanning tussen de ondersteuningsnaden van scholen en de toekomstige slagkracht van pedagogische begeleidingsdiensten. De Vlor pleit ervoor om op termijn nog sterker in te zetten op samenwerking en transparantie in de ondersteuning die diverse instanties aanbieden ter versterking van het zorgbeleid van een school (CLB, PBD, ondersteuningsnetwerken, actoren van Welzijn en Volksgezondheid).

5.3.2 Uitbreiding van zorg en zorg op maat in een al dan niet gespecialiseerde setting

Een nieuw begeleidingsdecreet kan antwoorden bieden op de grote groeimarge die er nog is en belangrijke randvoorwaarden versterken. Het nieuwe decreet zou dus stappen verder moeten zetten in de richting van inclusie en dus minstens dezelfde kansen bieden als in het M-decreet.¹²

¹¹ Struyf, E., Adriaensens, S & Verschueren, K. (2013). *geïntegreerd zorgbeleid op school*. Leuven: Acco.

¹² Het VN-verdrag gaat uit van een geleidelijke evolutie in de richting van inclusie. Een nieuwe maatregel kan daarom geen stap terugzetten ten opzichte van de bestaande situatie (stand still verplichting).

Als algemeen principe zou moeten gelden dat de voorwaarden voor een orthopedagogische setting zoals nu gangbaar in het buitengewoon onderwijs ook zouden moeten kunnen gerealiseerd worden in het gewoon onderwijs:

- Een **inschrijvingsbeleid** uitwerken voor leerlingen met specifieke noden dat helemaal spoort met de bepalingen van het VN-verdrag;
- **Leermiddelen toekennen op het niveau van een lerende** waar hij/zij ook lesvolgt. De afstemming tussen onderwijs, welzijn en volksgezondheid moet hiervoor nog sterker worden gestroomlijnd;
- **Beleid voor studietoelating dat breed vormende doelen koppelt aan orthopedagogische principes;**¹³
 - De kwaliteit van de handelingsplanning voor alle leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften moet worden versterkt.
 - Dit veronderstelt dat er een sterkere koppeling kan worden gemaakt tussen specifieke noden en de aanpassingen die dit vergt in een leertraject. Dit veronderstelt een vertaling van handicapspecifieke expertise naar (reguliere) onderwijsleerprocessen.
- Uitbouw van **multidisciplinaire teams** met een inzetbaarheid van orthopedagogisch en paramedisch personeel in het gewoon onderwijs;
- Een **structurele versterking van de ondersteuning** die recht doet aan de gedifferentieerde behoeften van verschillende groepen, de verschillende contexten tussen scholen en regionale behoeften.

5.4 Uitklaren van de rol van het buitengewoon onderwijs

De opdracht van het buitengewoon onderwijs moet een vernieuwde invulling krijgen binnen een transparant en ondersteund veranderingsproces met waarborgen voor de personeelsleden en met waarborgen naar financiering. Een duidelijk stappenplan zou ook hier een meerwaarde betekenen.

Het buitengewoon onderwijs beschikt over een multi-disciplinair team met competenties en handicapspecifieke expertise die niet van elke leerkracht kunnen worden verwacht. Dit team beschikt ook over de competenties om vanuit die expertise een onderwijskundige vertaling te maken naar zowel een reguliere als een buitengewone onderwijscontext.

Inzetten op kwaliteit van individuele trajecten

Een vernieuwd beleid moet scholen hiertoe zowel toekomstperspectief geven als voorwaarden creëren om hier actief op in te zetten. De Vlor vindt het belangrijk dat ook kinderen met specifieke noden ambitieuze trajecten kunnen doorlopen die hen een kans geven op maatschappelijke participatie en waar mogelijk reguliere tewerkstelling.

¹³ De gezinsbond vraagt hierbij ook het volgende element toe te voegen :

“Het dient onderzocht of certificering leerwegonafhankelijk kan worden. Dit geeft mogelijkheden voor gedifferentieerde studiebekrachtiging in functie van verworven leerinhouden, los van de onderwijscontext en de geboden redelijke aanpassingen.”

Daartoe moeten diverse hefboomen versterkt worden:

- Uitklaren van de band tussen ontwikkelingsnoden en het nieuwe concept van de vernieuwde eindtermen;
- Uitwerken van onderwijsleeromgevingen waardoor jongeren gemakkelijker opnieuw kunnen aanknopen bij een leertraject in het gewoon onderwijs of tijdelijk kunnen overschakelen naar het buitengewoon onderwijs. Het verdient aanbeveling om na te denken onder welke voorwaarden het buitengewoon onderwijs zich meer inclusief kan organiseren over de verschillende types en opleidingsvormen heen;
- Versterken van de handelingsplanning in de scholen in het kader van het kwaliteitsbeleid van de school. Het OK-kader biedt hiervoor heel wat aanknopingspunten.

Een herdefiniëren van de finaliteiten in het buso

Het buitengewoon onderwijs moet nog meer inzetten op volwaardige tewerkstelling van alle jongeren voor wie dit een realistisch perspectief is. Daarvoor moet worden ingezet op een haalbare overgang naar resp. het hoger onderwijs en op de vlotte intrede op de arbeidsmarkt. Voor andere leerlingen moet worden gewerkt aan een reële participatie in de samenleving. Dit vraagt om de studierichtingen in het buso te heroverwegen.

Volgende elementen maken deel uit van die visie-ontwikkeling:

- Een volwaardige plaats voor de leertrajecten voor leerlingen met specifieke noden in de matrix secundair onderwijs waarbij zoveel mogelijk een duurzame en brede inzetbaarheid wordt nagestreefd.
- Een vernieuwde kijk op beroepsgericht buitengewoon onderwijs dat maatschappelijke participatie versterkt. Daarin moet duaal leren in het buso alle ontwikkelingskansen krijgen en met betere randvoorwaarden om werkplekieren en stageplaatsen te vinden voor leerlingen met een handicap.
- Een naadloos vervolg van een beleid van redelijke aanpassingen in het hoger onderwijs (o.a. tijdens stages) en op de arbeidsmarkt (waaronder werkplekieren). Ook moeten redelijke aanpassingen uit het onderwijs worden meegenomen naar de plaats van tewerkstelling.

De toenemende zorgzwaarte in het buitengewoon onderwijs erkennen en vertalen in het nieuwe financierings-/omkaderingsmodel

De Vlor vraagt om het recht op onderwijs van alle kinderen en jongeren in te schrijven in de nieuwe regelgeving. Tegelijk zal ook moeten worden een oplossing gezocht voor de verdichting van de problematiek van vele leerlingen in het buitengewoon onderwijs door comorbiditeit of multiple handicaps.¹⁴

Een vernieuwd kader voor samenwerking met Welzijn en Volksgezondheid

Een dergelijk onderwijsaanbod moet gerealiseerd worden met flexibiliteit in de plaats waar het onderwijs wordt gegeven, in de frequentie, de duur en de aanpak. Het vraagt ook een nauwe samenwerking met welzijn en volksgezondheid.

¹⁴ Maes, B. (2015). *Rapport commissie criteria vrijstelling leerplicht*. Leuven; Katholieke Universiteit Leuven.

De rol van het buitengewoon onderwijs in de ondersteuning van de school uitklaren

De Vlor doet geen uitspraken over de verdere vormgeving van de ondersteuning aangezien de resultaten van de evaluatie van de huidige ondersteuningsnetwerken nog altijd niet is vrijgegeven. De Vlor dringt aan op vrijgave van de studie als aanzet tot een breed debat over de toekomst van de ondersteuning en wil in een later stadium (als de informatie beschikbaar is) over de toekomst van de ondersteuning een advies uitbrengen.

5.5 Basisopleiding en professionalisering

De Vlor beveelt aan om sterk in te zetten op een versterking van de voorwaarden voor schoolteams, CLB, PBD, besturen om hun opdrachten te kunnen waarmaken. Dit veronderstelt een beleid inzake de basisopleiding, de ondersteuning van professionaliteit en de arbeidsvoorwaarden voor alle actoren.

- Teams weerspiegelen de maatschappelijke diversiteit waaronder die van mensen met een handicap.
- Zorg, inclusie en diversiteit zijn basiscompetenties voor alle onderwijsactoren. Het kan niet dat deze competenties pas verworven worden in een banaba of manama. De principes van inclusie, universal design, redelijke aanpassingen maken deel uit van de basiscompetenties voor iedereen die functioneert in het onderwijs.
- Overleg is cruciaal om deze hervorming te kunnen realiseren. Overleg mag geen planlast zijn maar als een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot een gelijkgerichte aanpak in het belang van een lerende. Er is dus een duidelijke link tussen dit dossier en de discussies over de waardering van leerkrachten en het plan basisonderwijs.



Mia Douterlungne
administrateur-generaal



Ann Verreth
algemeen voorzitter