

Advies bij de discussietekst 'Maatwerk in samenspraak',  
een vernieuwd beleid voor het onderwijs aan leerlingen  
met speciale onderwijsbehoeften (versie na verticale fase)

## 1 Situering en benaderingswijze

Op 9 januari 2002 stelde mevrouw Marleen Vanderpoorten, Vlaams minister van Onderwijs en Vorming, de discussietekst 'Maatwerk in samenspraak' aan het onderwijsveld voor. Daarin stelt ze voor om een vernieuwend beleid te voeren voor het onderwijs aan leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Het voorstel ligt in het verlengde van het gelijke kansendecreet en sluit aan bij de aangekondigde hertekening van het onderwijslandschap.

Gezien de onderwijskundige, pedagogische en maatschappelijke impact van de voorgelegde discussietekst, wenst de Vlaamse Onderwijsraad zich in het debat te mengen. Daarom is de Vlor blij met de formele adviesvraag van het Vlaams parlement<sup>1</sup>.

Invalshoek en referentiekader voor dit advies is het 'Advies over inclusief onderwijs' dat de Vlor op 7 juli 1998 uitbracht<sup>2</sup>. De meeste aandacht gaat hierbij naar de voorwaarden zoals ze in de bijlage van het advies worden geformuleerd. Ook de ervaringen uit de analyse van 10 praktijkvoorbeelden die professor Pol Ghesquière in opdracht van de Vlor verrichtte<sup>3</sup> en de toetsing ervan aan de kritische succesfactoren worden meegenomen. Daarnaast wenst de Vlor ook rekening te houden met de resultaten van recent wetenschappelijk onderzoek uit drie OBPWO-onderzoeken:

- De overgang van het gewoon naar het buitengewoon basisonderwijs. Analyse van de verwijzingspraktijk in PMS-centra; Ghesquière, e.a. – 98.09
- Knelpunten in de typologie van het buitengewoon onderwijs in Vlaanderen. Analyse van het perspectief van de onderwijsverstreckers, leerlingbegeleiders en ouders; Ghesquière, Maes – 99.10
- Zorgverbreding in relatie tot de uitstroom naar het buitengewoon onderwijs; Douterlunghe – 99.13

Naast de toetsing van de discussietekst 'Maatwerk in samenspraak' aan de kritische succesfactoren duidt de Vlor ook een aantal hiaten en tekorten in de tekst aan. Waar mogelijk suggereert de raad aanzetten tot verbetering. In de mate van het mogelijke houdt hij ook rekening met de ervaringen uit de reeds bestaande experimenten met samenwerkingsverbanden tussen gewoon en buitengewoon onderwijs. Een werkgroep met vertegenwoordigers van de Raad Basisonderwijs, de afdeling Buitengewoon Basisonderwijs, de Raad Secundair Onderwijs en de afdeling Buitengewoon Secundair Onderwijs bereidde het advies voor. De Raad Hoger Onderwijs sprak zich uit over de specifieke problematiek van studenten met een handicap.

---

<sup>1</sup> Brief van 24 januari 2002 – dec/com/dnu/squ/020124.001

<sup>2</sup> AR/JGY/ADV/011 van 7 juli 1998

<sup>3</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Inclusief onderwijs als innovatieproces. Analyse van de succesfactoren in 10 praktijkvoorbeelden – Garant - 2000

De Algemene Raad van 19 maart 2002 keurde dit advies goed met unanimititeit, in aanwezigheid van 26 leden.

Inzake de financiering van netoverschrijdende samenwerking was geen unanimititeit, zoals blijkt uit het minderheidsstandpunt vanwege het Gemeenschapsonderwijs.

## **2 Het Vlor-advies over inclusief onderwijs**

De Vlaamse Onderwijsraad bracht op 7 juli 1998 een advies uit over inclusief onderwijs. Dit advies schetste in de eerste plaats een denkkader om de brede onderwijsgemeenschap te informeren, te sensibiliseren en te motiveren voor inclusief onderwijs (deel 1). Daarnaast formuleerde het een aantal aanbevelingen aan het beleid (deel 2). Het laatste deel tenslotte zette een aantal kritische succesfactoren op een rij. Het concept inclusief onderwijs impliceert immers duidelijk een aantal voorwaarden op het vlak van coherent onderwijsbeleid en concrete onderwijsorganisatie. Deze voorwaarden zijn:

- een aangepaste regelgeving;
- curriculumdifferentiatie mogelijk maken;
- het voeren van een samenhangend beleid door de school als geheel;
- het creëren van een continuüm van onderwijs en ondersteuning;
- de opleiding en de nascholing aanpassen;
- invoering op basis van vrijwilligheid;
- stapsgewijze implementatie via aangepaste innovatiestrategieën.

Het realiseren van 'maatwerk in samenspraak' heeft te maken met en is afhankelijk van wat leraren doen in hun klas. Ook de wijze waarop scholen hun onderwijs hierop afstemmen en factoren buiten de school vergemakkelijken of bemoeilijken de implementatie. Dit advies wil een aantal aandachtspunten op micro-, meso- en macroniveau in de kijker plaatsen. Ook de noodzakelijke samenhang tussen deze niveaus wordt kritisch bekeken.

## **3 Algemene bedenkingen bij de discussietekst**

In de discussietekst 'Maatwerk in samenspraak' schetst de overheid een nieuw beleid voor kwaliteitsvol onderwijs op maat van alle leerlingen. De maatschappelijke keuzes die ze hierin maakt, zijn fundamenteel. De Vlor staat positief tegenover het feit dat de overheid hierover beleidsvoorstellen formuleert.

De tekst is vrij algemeen en roept hierdoor heel wat (concrete) vragen op. Op verschillende plaatsen leidt vaagheid en onduidelijkheid tot interpretaties die mogelijk onjuist zijn. Bovendien bevat de opbouw van de discussietekst een aantal knelpunten die beschuldigend overkomen bij het gewoon en het buitengewoon onderwijs, het CLB en het GON. Dit roept bij de betrokkenen weerstanden op. De Vlor stelt voor om de knelpunten te formuleren als evoluties in het denken over onderwijs aan kinderen met speciale onderwijsbehoeften. Ook de positieve elementen en evoluties kunnen daarin worden aangehaald.

In haar discussietekst verwijst de minister naar onze positie in Europese en internationale context. De Vlor vindt dat de overheid bij het uittekenen van het beleid in de eerste plaats moet uitgaan van de eigenheid en de specificiteit van de Vlaamse onderwijscontext. Europese en internationale ervaringen kunnen wel inspiratie bieden, maar ze dienen vanuit

hun specifieke context beoordeeld te worden. Ook met de evaluatiegegevens ervan moet dan rekening worden gehouden.

De discussietekst hanteert de terminologie van inclusief onderwijs. De Vlor stelt echter vast dat een definitie van inclusief onderwijs ontbreekt.

De Vlor omschreef inclusief onderwijs in zijn advies als volgt:

“Inclusief onderwijs gaat uit van de idee dat zoveel mogelijk (in principe alle) kinderen en jongeren kwaliteitsvol onderwijs kunnen volgen in een gewone school. Dit moet vorm krijgen in een zinvol curriculum voor elke leerling, een flexibele school- en klasorganisatie en het verstrekken van ondersteuning waar nodig. Dat inclusief onderwijs wordt gedragen door een schoolbeleid waarin alle betrokkenen participeren. Het wordt ondersteund door het onderwijsbeleid, dat daarvoor specifieke doelgerichte middelen aanreikt.”

De keuze van de overheid om samenwerkingsverbanden in eerste instantie mogelijk te maken voor bepaalde van de reeds bestaande types van buitengewoon onderwijs<sup>4</sup> wijst eerder op integratie (van deze meest exponentieel gegroeide types in het gewoon onderwijs), dan op een fundamentele keuze voor inclusie. De Vlor pleit in ieder geval voor duidelijkheid in het gebruik van de terminologie. De Vlor begrijpt dat ten aanzien van experimentele samenwerkingsverbanden keuzes moeten worden gemaakt. De integratie van leerlingen uit deze types kan dan ook als een eerste stap naar inclusie worden gezien.

De ervaring uit de experimenten leert dat het vooral kinderen zijn van ‘bevoorrechte’ ouders die zich in een samenwerkingsverband met het gewoon onderwijs kunnen handhaven. Deze ouders bieden hun kinderen immers dikwijls een stimulerende en motiverende omgeving aan, en zo nodig kunnen ze extra hulp bieden of financieren. ‘Inclusief’ onderwijs krijgt op die manier een ‘exclusief’ karakter. Daarom vraagt de Vlor om speciale aandacht te schenken aan de situatie van de sociaal zwakkeren.

De Vlor wijst erop dat elke leerling, altijd en overal, recht heeft op een gewaarborgd kwaliteitsvol onderwijs. Het inschrijven van een leerling met speciale onderwijsnoden veronderstelt dus een inspanningsverplichting ten aanzien van die leerling. Evengoed moeten de andere leerlingen in de klas kwaliteitsvol onderwijs kunnen krijgen. Tegemoet komen aan deze beide verwachtingen is niet evident.

De Vlor wenst op te merken dat de discussietekst en het advies vooral werden geschreven vanuit het basisonderwijs. De Vlor stelt echter dat de beleidsvoorstellen voor alle leerlingen, ongeacht het niveau, de graad of de opleidingsvorm moeten worden geoperationaliseerd. Dit betekent niet dat de Vlor pleit voor een plotse en globale invoering, maar wel voor de uittekening van een duidelijk tijdspad.

#### **4      Uitgangspunten van de discussietekst**

De Vlor onderschrijft het uitgangspunt om te vertrekken vanuit een totaalvisie op het onderwijs. Dit houdt inderdaad in dat het nieuwe beleid zich niet kan beperken tot het ‘sleutelen’ aan of herverkavelen van de bestaande structuren van het buitengewoon onderwijs. De Vlor stelt echter vast dat de concrete uitwerking van de geformuleerde beleidsvoorstellen zich vooral beperkt tot (structuur)aanpassingen aan type 1, type 3 en type 8 en een voorstel tot het oprichten van de ROSSO’s (zie ook punt 5).

---

<sup>4</sup> Type 1, 3 en 8 van het buitengewoon basisonderwijs en OV3 van het BuSO

Een essentieel uitgangspunt in de discussietekst is de resolute keuze voor het optimaliseren van de draagkracht van het gewoon onderwijs. Dit gebeurt door scholen en leraren meer mogelijkheden te geven om hun pedagogisch handelen af te stemmen op de diversiteit van de groep en de eigenheid van de kinderen. De Vlor vindt het evenwel wenselijk om het begrip draagkracht te vertalen in een aantal objectiveerbare indicatoren, en dit op basis van wetenschappelijk onderzoek.

Extra inspanningen voor de implementatie van differentiërende werkvormen, een systematische aanpak van leer- en gedragsproblemen en aandacht voor een brede vorming zijn noodzakelijke krachtlijnen van deze globale beleidslijn. De ervaring leert dat het een moeilijke opdracht is om deze krachtlijnen te realiseren en te vertalen naar de school- en klaspraktijk. Dit vergt ook een langdurige en volgehouden inspanning. De voorstellen van de overheid brengen alleszins een verzwaring en een uitbreiding van de opdrachten van alle actoren met zich mee. Men kan bovendien niet verwachten dat alle leraren, alle doelstellingen in een even sterke mate of binnen dezelfde termijn zullen waarmaken. De echte draagwijdte van de vooropgestelde keuzes moet daarom in zijn totaliteit en realistisch worden ingeschat.

De uitwisseling van expertise wordt in de discussietekst voorgesteld als een éénrichtingsverkeer van het buitengewoon naar het gewoon onderwijs. De klemtoon ligt beter op wederzijdse uitwisseling van beschikbare knowhow. Deze expertise kan beschikbaar zijn bij alle betrokkenen.

#### **4.1 Ouders en leerlingen als partners**

Het ontwerpdecreet gelijke onderwijskansen 1 versterkt het inschrijvingsrecht van de ouders<sup>5</sup>. Een school voor gewoon onderwijs kan een leerling met een (zware) handicap slechts, onder strikt omschreven voorwaarden, doorverwijzen. De Vlor stelt vast dat het begrip 'zware handicap' niet wordt omschreven. De discussietekst hanteert trouwens regelmatig het begrip 'handicap'. Vanuit een visie op inclusief onderwijs wordt beter vertrokken vanuit de (speciale) 'onderwijsbehoeften' van het kind.

Een andere cruciale vraag is hoe het inschrijvingsrecht van de ouders, de werking van de lokale overlegplatforms en de werking van de CLB's (en hun beleidsovereenkomsten met de scholen) op elkaar kunnen worden afgestemd.

In zijn publicatie 'Samenwerking tussen ouders en school'<sup>6</sup> pleit de Vlaamse Onderwijsraad voor afstemming tussen school en ouders over de opvoeding en het onderwijs van het kind. Hierbij is het belangrijk dat zij elkaar als gelijkwaardige partners beschouwen. Dit veronderstelt een gezamenlijke verantwoordelijkheid, maar ook respect voor elkaars specifieke verantwoordelijkheid, verscheidenheid en expertise.

Partnership tussen ouders en school houdt veel meer in dan de decretaal verankerde overlegprocedures naar aanleiding van de inschrijving van een leerling of occasioneel overleg bij keuzemomenten in de schoolloopbaan. Ouderbetrokkenheid uit zich in regelmatig, informeel en formeel overleg over de handelingsplanning, de vorderingen en het welbevinden van de leerling. Dit overleg schept duidelijkheid over het uitgestippelde traject, de wederzijdse relaties en de inspanningen die elke betrokkene op zich zal nemen.

---

<sup>5</sup> Het begrip 'ouder' moet ruim worden geïnterpreteerd.

<sup>6</sup> Raad voor het Basisonderwijs, Samenwerking tussen ouders en school – Garant - 2001

Een grondige inschatting van de beleving en het welbevinden van de betrokken leerling(en) en de inherente voorwaarden die dit in de klas- en schoolpraktijk moeten mogelijk maken, is zeer belangrijk. Het is dan ook noodzakelijk dat hierover een uitvoerige kindeffectrapportage plaatsvindt.

#### **4.2 Een bekostigingssysteem dat keuzes laat**

De keuze tussen gewoon of buitengewoon onderwijs komt toe aan de ouders. Maar hun keuzevrijheid is zeer relatief omdat het recht op extra middelen tot nu toe gekoppeld is aan de plaats waar de hulp of het soort onderwijs dat hun kind nodig heeft, wordt geleverd. Daarom steunt de Vlor het uitgangspunt van de overheid om te opteren voor een bekostigingssysteem dat echte keuzes mogelijk maakt door een vergelijkbare omkadering aan te bieden, los van de structuur waarin het kind is ingeschreven. Een ongewenst effect van het financieringsmechanisme uit het verleden wordt hiermee meteen doorbroken.

De Vlor wijst erop dat een overdracht van middelen van het buitengewoon naar het gewoon onderwijs niet zal volstaan om de voorstellen te realiseren. Hoe zullen scholen trouwens middelen genereren voor kinderen die niet uit het buitengewoon onderwijs komen en dus ook geen bijkomende middelen meebrengen? Het verspreiden van de problematieken zal bovendien het efficiënt aanwenden van de middelen bemoeilijken en het kostenplaatje verhogen. De Vlor pleit hierbij voor een grondige en realistische kostenanalyse, zodat een reële inschatting van echte financiële repercussies mogelijk wordt.

#### **4.3 Kwaliteitsvol onderwijs op maat van elke leerling**

De vraag naar kwaliteitsvol onderwijs is een constante in het werken aan onderwijsvernieuwing. De operationele invulling van het containerbegrip 'kwaliteitsvol onderwijs' ontbreekt echter in de geponeerde uitgangspunten. Belangrijke aspecten van kwaliteitsonderwijs, zoals het bepalen van waardevolle doelstellingen (doen we de goede dingen?), het gebruik van efficiënte strategieën (doen we die dingen goed?) en het rendement in het behalen van de doelstellingen, dienen te worden geëxpliciteerd.

De invulling van de term kwaliteitsvol onderwijs creëert soms tegenstrijdigheden. Het realiseren van kwaliteitsvol onderwijs betekent nog steeds zeer vaak het (gezamenlijk) werken aan en bereiken van de vastgestelde eindtermen. Maar precies die interpretatie van het begrip kwaliteitsvol onderwijs zorgt er soms voor dat kinderen worden doorverwezen naar het buitengewoon onderwijs. Terwijl elk kwaliteitsvol onderwijs eigenlijk vertrekt van de individuele noden van het kind. Eén van de belangrijkste sleutels om deze afstemming te realiseren is curriculumdifferentiatie. Dit betekent dat kinderen met speciale onderwijsbehoeften een eigen leerlijn volgen op basis van hun mogelijkheden. Deze differentiatie beperkt zich niet alleen tot de doelstellingen. Ook de groeperingvormen, de didactische werkvormen en de evaluatie moeten worden aangepast. Het onderwijs oriënteert zich op die manier van een leerstofgerichte benadering naar een leerlinggerichte benadering. De Vlor wijst erop dat het niet de bedoeling mag zijn om aparte 'buitengewone groepjes' te creëren binnen het gewoon onderwijs. Inclusief onderwijs veronderstelt dat de leerlingen zoveel mogelijk dezelfde activiteiten volgen.

Het realiseren van samenwerkingsverbanden en het mogelijk maken van curriculumdifferentiatie zal ongetwijfeld gevolgen hebben voor enerzijds het concept van de eindtermen van het gewoon onderwijs en anderzijds het concept van de ontwikkelingsdoelen (en de hieraan verbonden handelingsplanning) van het buitengewoon onderwijs. Een cruciale vraag hierbij is hoe de eindtermen, ook vanuit een keuze voor inclusiever onderwijs,

adequaat kunnen worden gehanteerd. Alvorens het concept van de eindtermen te wijzigen, is het echter noodzakelijk om de evaluatie van de eindtermen – die over enkele jaren is gepland – af te wachten. Dit nieuwe beleid zal trouwens heel wat wijzigingen aan de regelgeving met zich meebrengen. De invulling van het begrip ‘regelmatige leerling’ in het secundair onderwijs is hier een ander voorbeeld van. Het is ook nodig om tijdens deze hertekening de kwaliteitsbewaking en –controle opnieuw te overdenken.

## **5 Organisatie van het tweesporenbeleid**

De keuze voor het tweesporenbeleid en de opties die erin worden geformuleerd, vertrekken van de bestaande doelgroepen en bevestigen het categoriaal systeem, gebaseerd op handicaps en daaraan gekoppelde types. De Vlor opteert niet voor het tweesporenbeleid zoals het in de discussietekst is uitgestippeld. De Vlor pleit voor een continuüm van onderwijs en ondersteuning. Op dit continuüm dient het buitengewoon onderwijs een belangrijke plaats te blijven innemen, ongeacht de “handicap” van de leerling. Alle kinderen moeten hierbij terechtkomen op de voor hen meest geschikte plaats; niet op basis van hun handicap, maar op basis van hun onderwijsbehoeften. Binnen het continuüm kunnen de samenwerkingsverbanden en de ROSSO’s een ondersteunende rol spelen. Wat ondersteuning betreft wijst de Vlor erop dat bij de GON-begeleiders heel wat expertise aanwezig is inzake samenwerking tussen gewoon en buitengewoon onderwijs. Op deze deskundigheid moet verder gebouwd worden bij het uittekenen van een nieuw beleid. Het GON kan trouwens, mits de nodige flexibilisering en mits het uitbouwen ervan voor alle leerlingen met een specifieke zorgvraag, een eerste stap zijn om geleidelijk naar inclusief onderwijs te evolueren.

### **5.1 Eerste spoor: samenwerkingsverbanden**

De Vlor steunt het voorstel van de overheid om samenwerkingsverbanden op te zetten die een extra impuls betekenen voor het behoud van leerlingen met leerproblemen in gewone scholen. Geleidelijk aan moeten zij een continuüm van zorg voorbereiden en mogelijk maken. De concrete uitwerking van de samenwerkingsverbanden wordt echter nogal simplistisch voorgesteld en vanuit een té evident voorgestelde slaagkans.

Gezien de fundamentele mentaliteitswijziging is het principe van vrijwillige en geleidelijke invoering noodzakelijk. Een dergelijke vernieuwing kan immers niet topdown worden opgelegd. Ook de draagkracht van de school moet hierbij in rekening worden gebracht. Deze vrijwilligheid mag echter niet leiden tot een toenemende dualisering tussen scholen die samenwerkingsverbanden afsluiten en scholen die dit niet doen. Het is de plicht van elke school om zich te beraden over en in te spannen voor de zorgvraag van elke leerling. Vrijwilligheid ontslaat de school dus niet van zijn maximale inspanningsplicht en mag uiteraard niet leiden tot een tweesporig onderwijs. Het valt te overwegen om scholen die daadwerkelijk inspanningen leveren, hier extra voor te belonen.

De discussietekst maakt niet duidelijk of de ‘gewone scholen’ naast de ondersteuning vanuit het buitengewoon onderwijs nog extra financiële middelen zullen ontvangen. Het is immers overduidelijk dat inclusief onderwijs niet kan zonder bijkomende middelen voor aangepaste accommodatie, voor het creëren van kleinere leerlingengroepen, voor technische hulpmiddelen en differentiatiemateriaal. Indien men een totaalvisie op onderwijs aan kinderen met speciale onderwijsbehoeften wil realiseren, is duidelijk meer nodig dan, binnen hetzelfde globale budget, te ‘schuiven met mensen en middelen’.

De Vlor vraagt zich af of de lokale overlegplatforms het beste kader om zijn de samenwerkingsverbanden in op te zetten en te begeleiden. De Vlor stelde eerder al vast <sup>7</sup> dat veel scholen voor buitengewoon onderwijs voor de onmogelijke opdracht staan om aan de veelheid van overlegplatforms te participeren. Zij beschikken evenmin over de omkadering om deze opdracht waar te maken. De Vlor vroeg zich in dit verband ook af hoe de bemiddelingsbevoegdheid van het lokaal overleg speelt bij doorverwijzing van een leerling naar het buitengewoon onderwijs. Hij twijfelt aan de deskundigheid van het lokaal overleg in dit verband. Daarnaast is er een probleem van privacy. Momenteel valt de behandeling van deze dossiers onder het beroepsgeheim van de CLB's. Vandaar dat scholen voor buitengewoon onderwijs hiervoor ofwel bijkomende mankracht moeten krijgen, ofwel van deze opdracht dienen te worden ontheven.

Aangezien bij de invoering van het decreet basisonderwijs een aantal (gelijkaardige) bevoegdheden aan de CABO's (commissie voor advies buitengewoon onderwijs) werden ontnomen, roept het (opnieuw) toevertrouwen van deze bevoegdheden aan een lokaal overlegplatform vragen op. Ook de specifieke rol van de huidige CABO'S ten aanzien van de lokale overlegplatforms wordt onduidelijk.

In het secundair onderwijs hebben de scholengemeenschappen de decretale opdracht<sup>8</sup> om afspraken te maken over een objectieve leerlingenoriëntering en –begeleiding (in samenspraak met het CLB). De Vlor vraagt zich af of het toch niet mogelijk is dat de scholengemeenschappen voor deze materie in de toekomst de opdrachten van de lokale overlegplatforms overnemen voor het secundair onderwijs. Dit impliceert dat de BuSO-scholen ook volwaardige partners worden in de scholengemeenschappen.

De Vlor stelt vast dat in het implementatieplan op korte, middellange en lange termijn een opvolging en parallellopende evaluatie van de genomen initiatieven ontbreekt. Ook van wetenschappelijke ondersteuning (o.m. voor construerend onderzoek) is geen sprake.

Volgens de Vlor hoeven de doelstellingen van de ondersteuning vanwege het buitengewoon onderwijs zich niet te beperken tot het versterken van de draagkracht en de handelingsbekwaamheid van de leerkrachten in het gewoon onderwijs. Ook het kindgericht en remediërend werken kan onder bepaalde voorwaarden tegemoet komen aan de reële vragen en behoeften van scholen voor gewoon onderwijs. Deze vorm van expertise vormt trouwens de direct beschikbare en allicht snel renderende knowhow van het buitengewoon onderwijs. De professionele uitwisseling van expertise tussen het gewoon en het buitengewoon onderwijs moet in ieder geval kwaliteitsvol zijn en gericht op directe professionele interactie. Onpersoonlijk, bureaucratisch overleg moet worden vermeden. Aangezien de expertise die in het buitengewoon onderwijs voorhanden is vooral kindgericht is ingesteld, vraagt de raad zich af of de overdracht van expertise ook ondersteuningsgericht en op het handelingsbekwamer maken van leraren kan worden afgestemd. Dit vergt alleszins een aantal agogische vaardigheden van de ondersteuners uit het buitengewoon onderwijs. Een belangrijke troef van het buitengewoon onderwijs is de bundeling van expertise in een multidisciplinair team dat in overleg een leer- en ontwikkelingstraject uitstippelt voor elk kind. Deze multidisciplinaire teamexpertise dreigt in de samenwerkingsverbanden verloren te gaan.

---

<sup>7</sup> AR/PCA/ADV/003: advies over het voorontwerp van decreet betreffende een gelijke kansenbeleid in het onderwijs van 18/12/2001

<sup>8</sup> Decreet van 14 juli 1998 houdende diverse maatregelen m.b.t. het secundair onderwijs, artikel 71.

Het eerste spoor dreigt voor een ander erg belangrijk knelpunt te zorgen. Enerzijds zal men in het gewoon onderwijs met meer en allicht verschillende soorten zorgvragen worden geconfronteerd. Anderzijds zal in het buitengewoon onderwijs de concentratie van zware problematieken toenemen. De beheersbaarheid en de draagkracht komen hierdoor sterk onder druk te staan en de grens van de zorgmogelijkheden dreigt snel te worden overschreden. De praktische realisatie van onderwijs aan zorgleerlingen is en blijft immers moeilijk. De vraag rijst of de aansturing en ondersteuning vanuit het buitengewoon onderwijs voldoende zullen zijn om het vermogen om met verschillen tussen leerlingen om te gaan, te versterken. Dit zorgbreedtebeleid zal echter de draagkracht van het gewoon onderwijs versterken. Het moet scholen ook in de gelegenheid stellen om de interne zorgcoördinatie op punt te stellen. Indien met meerdere mensen moet worden samengewerkt, is immers overleg en coördinatie een belangrijke voorwaarde om succes te bereiken. Gestructureerde en ingebouwde overlegmomenten zijn hiervoor onontbeerlijk. De Vlor pleit dus voor een stabiel en degelijk uitgebouwd beleid om zorgverbreding in alle scholen mogelijk te maken en dit zowel in het basis als in het secundair onderwijs. Dit vergt evenwel aanzienlijk meer middelen.

## **5.2 Tweede spoor: regionale ondersteuningsscholen voor speciale onderwijsbehoeften - ROSSO**

De Vlor onderschrijft de keuze van de overheid om de financiële middelen gelijk te maken en structuuronafhankelijk (zie ook 4.2). Het realiseren hiervan is een *conditio sine qua non* en dient prioritair te worden aangepakt. De Vlor stelt dat de ernst van de handicap en het al dan niet behoren tot een bepaald type een verkeerd uitgangspunt is ten aanzien van de populatie van de ROSSO's. De Vlor stelt voor om niet uit te gaan van de categorie, want deze is dikwijls niet relevant voor de onderwijsvraag. Zo is een kind met een functionele handicap bijvoorbeeld meestal gemakkelijker integreerbaar dan een kind met een leer- of gedragsstoornis. De specifieke aandacht voor de complexe problematiek van kinderen met gedragsstoornissen is terecht. Ook hier is het onderscheid tussen lichte en zware problematieken niet evident. De Vlor bereidt over dit thema trouwens een advies voor. Het uitgangspunt moet de individuele zorgvraag zijn en de inschatting van de mogelijkheden van het kind en de betrokken school. Vraag en aanbod, maar ook draaglast en draagkracht moeten hier in overweging worden genomen. De aanwezigheid van een ROSSO mag zeker geen alibi zijn voor een gewone school om zelf niet de nodige acties te ondernemen voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften.

De discussietekst maakt niet duidelijk of de ziekenhuisscholen binnen de ROSSO-structuur zullen functioneren.

Netoverstijgende samenwerking op vrijwillige basis, in het kader van een vernieuwd beleid voor kinderen met speciale onderwijsbehoeften, kan een middel zijn om de regionale ondersteuningscentra op een adequate en efficiënte manier uit te bouwen. Binnen de netoverstijgende samenwerking moet het pedagogisch project worden gevrijwaard. Al dan niet netoverstijgende samenwerking in dit kader mag geen financiële consequenties hebben voor de scholen.<sup>9</sup>

In de discussienota van de minister wordt onder dit punt ook de nodige aandacht gegeven aan de problematiek van studenten met een functionele handicap in het hoger onderwijs. De

---

<sup>9</sup> De stemming over deze paragraaf gaf volgend resultaat: 15 vóór, 6 tegen en 5 onthoudingen. De vertegenwoordigers van het Gemeenschapsonderwijs zijn het niet eens met de laatste zin en wensen een minderheidsstandpunt in te brengen.



Raad Hoger Onderwijs vindt dit positief. In zijn advies betreffende de participatie van studenten met een fysieke handicap aan hoger onderwijs werd hieraan reeds de nodige aandacht gegeven. De raad meende dat inclusief hoger onderwijs meerderjarigen de kans moet geven om hun opleiding en intellectuele ontplooiing veilig te stellen, ondanks een fysieke handicap en met respect voor hun autonomie. Dat kan hun kansen op integratie in de maatschappij in het algemeen en in het arbeidsveld in het bijzonder, maximaal vrijwaren. De raad wees daarbij op de bijkomende inspanningen die dat zowel van de overheid als van de universiteiten en hogescholen vraagt. Die inspanningen liggen enerzijds op het materiële vlak en anderzijds in een openheid die de maatschappelijke verantwoordelijkheid van het hoger onderwijs beklemtoont.

De raad stelt vast dat het betreffende advies aan de basis lag van de werkzaamheden van de stuurgroep “Studeren met een handicap of chronische ziekte in het tertiair onderwijs”. Die stuurgroep publiceerde inmiddels haar eindrapport. De raad waardeert dit rapport als een belangrijke tweede stap. De raad juicht toe dat “*Maatwerk in samenspraak*” ideeën uit dat eindrapport overneemt. De raad stelt wel vast dat de voorstellen in het eindrapport veel concreter zijn dan in “*Maatwerk in samenspraak*” en vraagt dan ook om die als uitgangspunt van het beleid te gebruiken. Deze concretisering geeft overigens een beeld van de financiële middelen die zullen moeten worden voorzien.

De raad is tevreden dat “*Maatwerk in samenspraak*” een totaalbeleid voor onderwijs aan leerlingen met speciale onderwijsbehoeften schetst. Dat is ruimer dan een instroombeleid voor studenten met een fysieke handicap. Het creëert ook ruimte voor extra aandacht aan studenten met leerproblemen (dyslexie...). De raad wil in de toekomst bijzondere aandacht besteden aan deze doelgroep.

De raad meent dat nu vlug werk moet worden gemaakt van de uitvoering van de voorstellen. De overheid én de instellingen voor hoger onderwijs zijn verantwoordelijk voor deze derde stap. De raad is van oordeel dat de lopende wetgevende initiatieven inzake hoger onderwijs kansen bieden om instroom en doorstroom van studenten met speciale onderwijsbehoeften te bevorderen. De associaties bieden door hun schaalgrootte de mogelijkheid om expertise te bundelen. De raad hoopt ook dat de aangekondigde regelgeving over flexibilisering van het hoger onderwijs nieuwe impulsen zal geven aan de stagnerende deelname van gehandicapte studenten aan het hoger onderwijs. De raad zal vanuit dit oogpunt de wetgevende initiatieven kritisch opvolgen.

## **6 Taak van het CLB**

De Vlor onderschrijft de specifieke taken van het CLB als coördinerende, ondersteunende en begeleidende instantie. Ten aanzien van het vaststellen van de onderwijsbehoeften van de leerling is de keuze voor een handelingsgerichte diagnostiek en een consultatieve ondersteuning een positieve, maar arbeidsintensieve evolutie. Om zijn begeleidingsrol ten volle te kunnen realiseren dient het CLB ook los te komen van zijn verouderd imago van afstandelijk verwijzer en beslisser. De CLB teams zullen in de toekomst in de eerste plaats in de gewone school moeten ondersteunen om oplossingen te vinden. Zij zullen hierbij zowel voor de ouders, als voor de leraren en scholen een draaischijffunctie vervullen. Ze zullen ook bijzondere aandacht moeten hebben voor de beleving van het kind.

Ten aanzien van de ouders is het belangrijk dat er alert wordt geluisterd naar hun vragen, verwachtingen en beleving en dat in samenspraak wordt gezocht naar het meest

verantwoorde en haalbare traject. Ouders hebben het recht op een goede ondersteuning om hun rol bij het overleg en de samenwerking goed te kunnen vervullen. Het CLB moet ervoor zorgen dat alle partners actief worden betrokken en op een transparante wijze worden geïnformeerd. Speciale aandacht moet hier zeker gaan naar begeleiding van de 'zwakste partners'. Cruciaal is ook het proces van besluitvorming. Besluitvorming kan slechts na grondig overleg en moet acceptabel zijn voor alle betrokkenen.

Ten aanzien van de school en de leraren kan het CLB meewerken om 'maatwerk in samenspraak' mogelijk te maken en te concretiseren. Dit zal een reflectie over de evoluerende taak van het CLB, in en rond de school, met zich meebrengen. Hierbij moet zeker duidelijkheid komen over de specifieke rol van het CLB en de mogelijke uitbreiding en verzwaring van de opdracht die hiermee samenhangt (handelingsgerichte diagnostiek, coördinatie, consultatieve ondersteuning van leraren, enz.). Het verder uitbouwen van gerichte nascholing in dit verband lijkt alleszins onontbeerlijk.

Het is duidelijk dat de CLB's hiervoor ook over voldoende mankracht en middelen moeten kunnen beschikken.

## **7 Vorming en ondersteuning van leraren**

De Vlor bevestigt het belang van de vorming en de ondersteuning van de leraren. Hierbij zal niet enkel aandacht moeten gaan naar het professionaliseren en handelingsbekwamer maken van leraren. Men zal ook moeten investeren in deze (andere) visie op onderwijs die een mentaliteitswijziging vraagt van het onderwijs, maar ook van de gehele maatschappij. Deze mentaliteitswijziging vergt een fundamentele houding die getuigt van geloof en vertrouwen in de mogelijkheden van elke leerling. Deze visie zal van binnen uit en stapsgewijs moeten groeien.

Het gemakkelijker maken van de instroom van studenten met een handicap in de lerarenopleiding en het herzien van de criteria die door de Administratieve Gezondheidsdiensten bij indiensttreding worden gehanteerd, kan een positief signaal zijn en bijdragen tot een snellere mentaliteitsverandering.

Het erkennen en gebruiken van de expertise van de leraren in het buitengewoon onderwijs kan een belangrijke toegevoegde waarde hebben voor de handelingsbekwaamheid en de doelmatigheidsbeleving van de leraren in het gewoon onderwijs. Naar deze uitwisseling van expertise moet dus zeker veel aandacht gaan. Een essentiële voorwaarde hiervoor is het voorbereiden en het bevorderen van een coöperatieve manier van werken. Zowel horizontale als verticale samenwerking zijn noodzakelijk en vormen een solide basis voor collegiale consultatie en interne ondersteuning.

De Vlor wijst erop dat de expertise van het buitengewoon onderwijs echter snel opgebruikt zal zijn. Ervan uitgaande dat het de meest ervaren leraren uit het buitengewoon onderwijs zullen zijn die deze expertise zullen leveren, moet men er rekening mee houden dat zij nog slechts enkele jaren in het gewoon onderwijs zullen kunnen functioneren.

De Vlor wijst op het belang van een gespecialiseerde aanvullende opleiding, die in het bijzonder voor de leraren in het buitengewoon onderwijs een noodzaak blijft. Deze opleiding mag zich niet beperken tot een categoriale specialisatie, maar moet ook zijn gericht op vaardigheden die noodzakelijk zijn om collega's te ondersteunen. Ook leraren en schoolteams in het gewoon onderwijs zullen een aanvullende opleiding nodig hebben om op micro- en mesoniveau in te spelen op een sterk heterogene leerlingenpopulatie. Ook in de

initiële opleiding moet voldoende aandacht gaan deze nieuwe visie op onderwijs aangepast aan de behoeften van de leerlingen.

## **8      Leerlingenvervoer**

De Vlor wijst op het belang van een kwalitatief leerlingenvervoer. Rit- en tijdsduur, comfort en begeleiding zijn hierin belangrijke kwaliteitsaspecten. De Vlor pleit voor een aanpassing van het begrip 'rechthebbende leerling' zodat een leerling met speciale onderwijsbehoeften gratis leerlingenvervoer krijgt, ongeacht de plaats waar hij onderwijs volgt. De praktische consequenties en het bijbehorende prijskaartje dienen realistisch te worden ingeschat.

## **9      Relatie onderwijs – andere overheidsactoren**

De Vlor ondersteunt het belang van een goede samenspraak met en afstemming tussen onderwijs en welzijn. Het is wenselijk nu reeds een overlegplatform op te zetten om deze betere samenwerking te concretiseren. Allicht zal hiervoor ook personele ondersteuning nodig zijn.

Recente initiatieven vanuit het Vlaams Fonds zoals het 'persoonlijk assistentiebudget' (PAB) openen perspectieven voor het onderwijs. De realiteit toont echter aan dat ook hier budgettaire beperkingen snel een domper hebben gezet op het aanvankelijk enthousiasme. Ook hier ervaart men de moeilijkheid om de zorgvraag precies te omschrijven<sup>10</sup>. Bovendien geraken sociaal zwakkeren ook hier moeilijker in het circuit.

## **10     Ontbrekende elementen**

Het zou verhelderend zijn, voornamelijk met het oog op implementatie, over cijfermateriaal te kunnen beschikken. Op die manier kunnen de reële kansen en mogelijkheden en een aantal consequenties beter worden ingeschat.

Het lijkt noodzakelijk om voor of minstens gelijktijdig met de implementatie van dit nieuwe beleid, een grondige en algemene sensibiliseringscampagne op het getouw te zetten. Die mag zich niet beperken tot de onderwijswereld, maar moet de hele maatschappij aanspreken.

Om inclusief onderwijs in te voeren, volstaat het niet om nieuwe structuren te voorzien en middelen te verschaffen. Men moet ook investeren in de strategie van invoering, implementatie en interiorisatie. Een graduele en goed ondersteunde implementatie lijkt in ieder geval aangewezen. Dit vraagt om een injectie van extra personeel en middelen, en van specifieke deskundigheid.

De nieuwe beleidsvoorstellen veranderen de opdracht van alle betrokkenen in het gewoon en het buitengewoon onderwijs. De opdracht wordt verrijkt en verruimd, maar ook uitgebreid en verzaamd.

Maatwerk in samenspraak mag geen speciale opdracht worden van die leraren die het goed menen met leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Het moet de verantwoordelijkheid zijn van alle betrokkenen in en rond de school. De gehele school dient haar onderwijsaanpak, haar organisatie, haar beoordelingsstelsel en methodologie hierop af te

---

<sup>10</sup> Catherine Molleman – De implementatie van vraaggerichte zorg in Vlaanderen – VtVO, jaargang 20, nummer 4

stemmen. Dit veronderstelt een samenhangend beleid, een open overlegcultuur en een grote complementariteit. Een inclusieve school impliceert daarom een participatief schoolmodel. Om dit beleid van de school als geheel mogelijk te maken is een soepele en voldoende ruime personeelsomkadering noodzakelijk.

De discussietekst scheidt ook te weinig duidelijkheid over de middelen die kunnen worden aangewend en de extra middelen die eventueel ter beschikking zullen worden gesteld. Velen zullen dit beleid dan ook als een verzwarende van de belasting voor leraren ervaren. Duidelijkheid over het financiële plaatje wekt overigens vertrouwen en verkleint bij de betrokkenen de drempel tot implementatie.

Ook over de voorwaarden voor toegang tot bijkomende zorg (zowel in het gewoon als het buitengewoon onderwijs), de procedure en de formalisering ervan moet de discussietekst meer duidelijkheid scheppen. In ieder geval vindt de Vlor het belangrijk dat de overheid en alle betrokkenen nog goed met elkaar overleggen. Want bij de concrete uitwerking van dit beleid moeten de visie en de rol van de verschillende spelers goed op elkaar zijn afgestemd.

Over de rol van de pedagogische begeleiding vermeldt de discussietekst niets. Zij leveren nochtans een belangrijke bijdrage in de vorming en ondersteuning van leraren en schoolteams.

## **11 Algemene conclusie**

De Vlaamse Onderwijsraad steunt de maatschappelijke keuze van de overheid voor inclusief onderwijs en staat positief tegenover de poging om dit te vertalen in concrete beleidsopties. De Vlor stelt echter dat de overheid de operationalisering ervan grondig zal moeten uitwerken op basis van de voorstellen die de raad hierboven heeft geformuleerd. De Vlor wil met dit advies vooral wijzen op de vele noodzakelijke materiële, personele en financiële voorwaarden die onlosmakelijk met de invoering van dit beleid zijn verbonden.

De Vlor herinnert aan enkele fundamentele bezwaren en tekortkomingen. Hiermee moet prioritair rekening worden gehouden bij verdere concretisering van deze discussietekst:

- de onduidelijke definitie van het begrip inclusie;
- het blijvend categoriaal denken, zowel ten aanzien van de leerlingen (twee soorten doelgroepen), als ten aanzien van de structuren (twee gescheiden systemen);
- de aandacht voor de concentratie van de zware problematieken enerzijds en de brede spreiding van de lichtere anderzijds;
- het ontbreken van het continuümidee en het wegwerken van de bestaande reglementaire beperkingen voor curriculumdifferentiatie;
- de onduidelijkheid en het gebrek aan doorzichtigheid over de werkelijke inzet van personeel en middelen;
- de extra aandacht voor de sociaal zwakkeren;
- het ontbreken van een inspanningsverplichting en de aandacht voor alle leerlingen;
- het belang van vrijwilligheid en geleidelijkheid bij de invoering;
- het ontbreken van voldoende aandacht voor efficiëntie bij de implementatie van de voorstellen;
- de onduidelijke financieringsproblematiek;

- de ontoereikendheid van verschuiving van middelen binnen hetzelfde budget;
- de vraag naar meer middelen voor zorgverbreding als onderdeel van een beleid dat ZVB in alle scholen waarborgt;
- de rol van de lokale overlegplatforms;
- de rol van de CLB's;
- de rol van de pedagogische begeleidingsdiensten;
- de opleiding en professionalisering van alle betrokken actoren;
- de onduidelijkheid over en de afdwingbaarheid van het inschrijvingsrecht.

De mate waarin de overheid op een ernstige manier rekening houdt met deze kritische succesfactoren zal bepalend zijn voor het welslagen van deze operatie. Een geleidelijke en stapsgewijze strategie hangt hier nauw mee samen. Kleinschalige projecten kunnen hierbij allicht een zekere openheid creëren voor een grootschaligere operatie in de toekomst. Bij dit alles pleit de Vlor ervoor dat ieder kind het onderwijs krijgt waar het recht op heeft.

Jacques Perquy  
administrateur-generaal

André De Wolf  
wnd. voorzitter