



Buitengewoon onderwijs: toegang en uitstroom





Rekenhof

Buitengewoon onderwijs: toegang en uitstroom

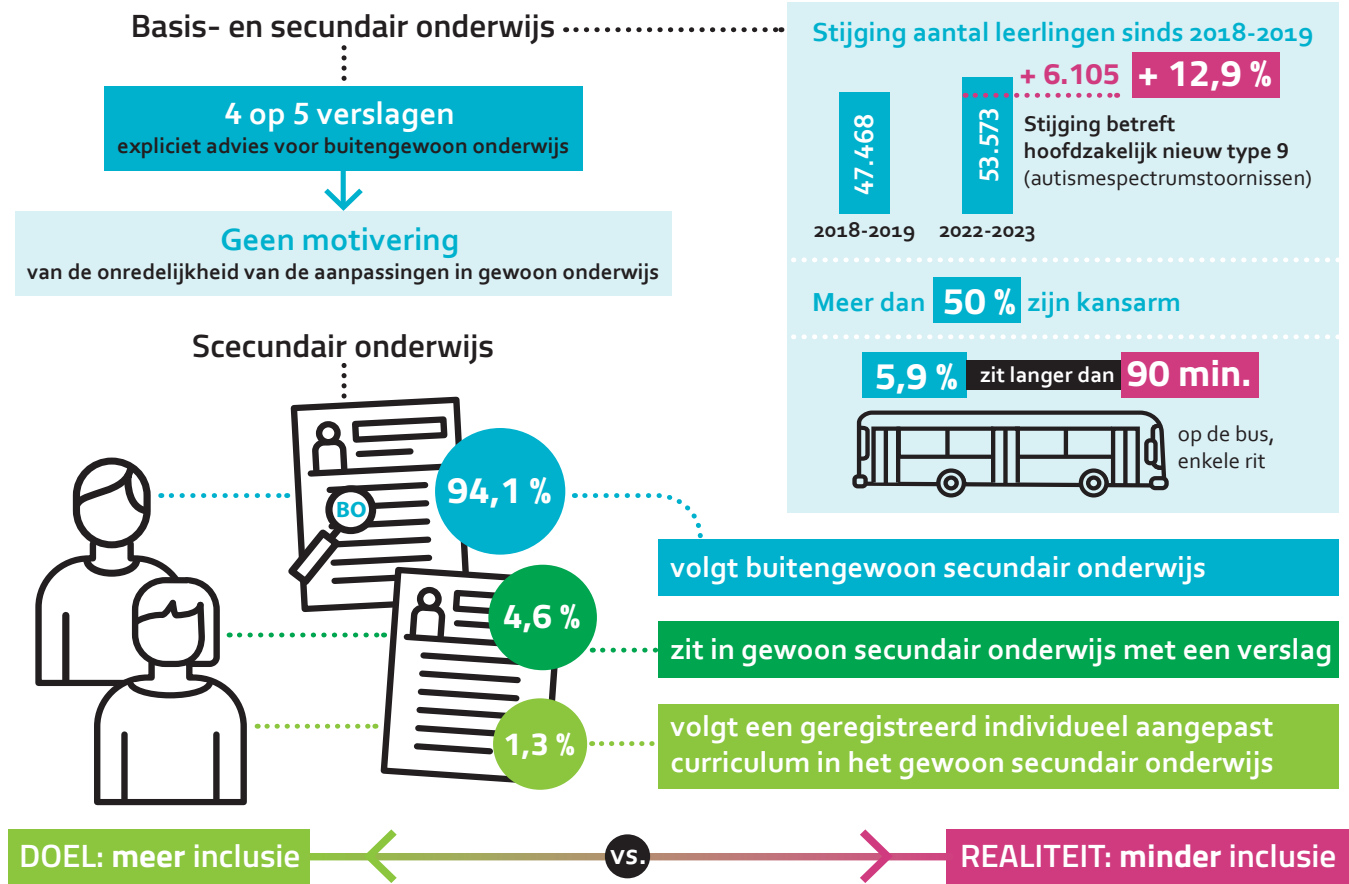


Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 10 september 2024
Vlaams Parlement, 37 (2024-2025) - Nr. 1

Buitengewoon onderwijs

Toegang en uitstroom

Leerling ontvangt een verslag van het centrum voor leerlingenbegeleiding (CLB)



Onvoldoende capaciteit in buitengewoon onderwijs ondanks uitbreiding met

44

programmaties

voor de oprichting van types en opleidingsvormen

1.713

extra plaatsen

maar weinig sprake van gedeelde campussen gewoon/buitengewoon onderwijs

Aansluiting buitengewoon onderwijs

op arbeidsmarkt



Kwalificatie

verhoogt het succes op de arbeidsmarkt, ↗

Vroegtijdig schoolverlaten

is hoog bij

OV3 40,5 %

OV4 26,3 %

op hoger onderwijs

OV4 >

Andere studiekeuze

en toch lager studierendement ↘
in vergelijking met gewoon onderwijs

Samenvatting

De Vlaamse overheid beoogt meer inclusie in het onderwijs, een verplichting die volgt uit het VN-verdrag van 2006 inzake de rechten van personen met een handicap. Daartoe voerde ze in 2014 het M-decreet in, dat in 2023 vervangen werd door het Leersteundecreet. Het centrum voor leerlingenbegeleiding (CLB) geeft zo nodig een *verslag* dat leerlingen het recht geeft om naar het buitengewoon onderwijs te gaan of om een individueel aangepast curriculum (IAC) te volgen in het gewoon onderwijs. Het Rekenhof onderzocht in hoeverre het Vlaams onderwijs inclusief is en of het aanbod van het buitengewoon onderwijs afgestemd is op de behoeften. Ook bekeek het de aansluiting van het buitengewoon onderwijs op de arbeidsmarkt en het vervolgonderwijs. De onderzoeksperiode heeft betrekking op de schooljaren 2015-2016 tot 2022-2023.

Evolutie van Vlaanderen richting inclusief onderwijs

De instroom in het buitengewoon onderwijs toont geen evolutie richting inclusief onderwijs. Integendeel, in vier jaar tijd is het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs gestegen met bijna 13 %: van 47.468 leerlingen in 2018-2019 naar 53.573 in 2022-2023. Ook het relatieve aandeel stijgt.

Het Vlaamse beleidskader voor inclusief onderwijs vertoont gebreken. Aanpassingen op systeemniveau, die tot inclusie moeten leiden, zijn er onvoldoende. Een duidelijke visie en een einddoel, timing, strategie en doelstellingen ontbreken. De Vlaamse overheid heeft vooral geprobeerd om in te zetten op de redelijke aanpassingsplicht, de versterking van het zorgbeleid en de ondersteuning voor leerlingen met specifieke leerbehoeften in het gewoon onderwijs. Met het Leersteundecreet neemt de Vlaamse overheid wel enkele maatregelen om de afstemming tussen het gewoon en buitengewoon onderwijs te verbeteren. Zo verruimt het decreet de evaluatieregeling voor leerlingen in het buitengewoon onderwijs met het oog op een terugkeer naar het gewoon onderwijs en breidt het de mogelijkheid uit tot lesbijwoning in het gewoon onderwijs van halftijds tot voltijds, maar zonder flankerende, stimulerende maatregelen. Uit de survey van het Rekenhof bij de buitengewone scholen bleek dat slechts bij 15,8 % van de scholen leerlingen al tijdens het M-decreet gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot halftijdse lesbijwoning in het gewoon onderwijs.

De stijging van het aantal leerlingen buitengewoon onderwijs doet zich zowel voor in het basis- als in het secundair onderwijs en is relatief gezien het sterkst in het kleuteronderwijs. Vooral het type 9 voor kinderen met ASS zorgt voor de toename, samen met het type 2 (verstandelijke beperking) in het kleuteronderwijs. Veruit de meeste leerlingen stappen tijdens het lager onderwijs over naar het buitengewoon onderwijs. Opvallend is dat het aandeel leerlingen in het buitengewoon onderwijs in de provincies Limburg en West-Vlaanderen duidelijk hoger ligt, vooral in type 9 en type 3 (emotionele of gedragsstoornis). Mogelijk zuigt het aanbod van een bepaald type in een provincie meer leerlingen aan.

Het beleid en de scholen moeten maximaal inzetten op een mogelijke terugkeer naar het gewoon onderwijs. Momenteel maakt jaarlijks ongeveer slechts 6 % van de leerlingen die stap, meestal vanuit het buitengewoon lager naar het gewoon secundair onderwijs. Dat is een daling van 1,5 % in vergelijking met 5 jaar geleden. De belangrijkste bepalende factoren voor een succesvolle overstap situeren zich volgens de buitengewone scholen in het gewoon onderwijs, namelijk een goed zorgbeleid, een mindshift voor inclusief onderwijs, voldoende middelen en goed opgeleid personeel. Ook op het niveau van de buitengewone scholen, de leerlingen en de ouders zijn er bepalende factoren, zoals goede opvolging en begeleiding.

Het aandeel IAC-leerlingen in het gewoon onderwijs kan aangeven in hoeverre het Vlaams onderwijs inclusief is, maar de Vlaamse overheid beschikt niet over correcte data. Op basis van het aantal geregistreerde IAC's in het gewoon secundair onderwijs stijgt dat aandeel, maar het is nog zeer laag. De leerlingen type 9 zijn hier ondervertegenwoordigd. De meerderheid van de scholen telt geen enkele leerling met een verslag. In het deeltijds beroepssecundair onderwijs hebben bijna alle scholen minstens 1 leerling met een verslag.

Het aandeel kansarme leerlingen met een verslag gaat sinds 2017-2018 in stijgende lijn (van 55,3 % naar 60,2 %). Er worden bijna dubbel zoveel verslagen opgesteld voor kansarme leerlingen ten opzichte van hun aandeel in de totale populatie. Op basis van het overzicht van het geregistreerde aantal IAC's leiden wel evenveel verslagen bij kansarme leerlingen als bij kansrijke leerlingen tot een IAC. Het aandeel kansarmen ligt in het buitengewoon onderwijs boven de 50 %, terwijl dat in het gewoon onderwijs maar 33 % bedraagt.

Overstap naar het buitengewoon onderwijs

Het verslag dat de CLB's opstellen, moet aantonen waarom de leerling het gemeenschappelijk curriculum niet kan volgen. Bij het opstellen ervan wordt onvoldoende rekening gehouden met het recht op inclusief onderwijs. In de verslagen wordt niet gemotiveerd waarom de nodige maatregelen onredelijk (zullen) zijn. De verslagen worden gemotiveerd op basis van het problematisch functioneren van de leerling (leerachterstand, diagnose en eventueel sociaal-emotionele problemen) en bepaalde kenmerken van het buitengewoon onderwijs. Geen enkel verslag bevat de vereiste verantwoording dat de onderwijsbehoeften niet louter toe te schrijven zijn aan kansarmoede. Er wordt te snel van uitgegaan dat een gestelde medische diagnose de overgang naar het buitengewoon onderwijs inhoudt. De meeste verslagen (78 %) adviseren over te stappen naar het buitengewoon onderwijs, wat het inschrijvingsrecht van de leerling in een gewone school bemoeilijkt.

Gewone scholen kunnen de inschrijving van de leerling met een verslag weigeren wegens onredelijkheid van de aanpassingen. Die gemotiveerde beslissing moet de school meedelen aan het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI), maar scholen doen dit niet systematisch. Het agentschap houdt die meldingen ook niet systematisch bij en kon het aantal niet meedelen aan het Rekenhof. Daarnaast zouden scholen de weigeringen ook tijdens hun eerste (telefonische) contacten aan de ouders meedelen, wat niet reglementair is en ook niet wordt geregistreerd.

De verslagen bevatten niet altijd een volledig overzicht van de genomen zorgmaatregelen in de scholen. Slechts een klein aantal vermeldt het bereikte effect van de maatregelen. Ook vermeldt 75 % van de verslagen niet welke concrete maatregelen de externe ondersteuner heeft toegepast. Sommige scholen botsen op hun limieten om meer redelijke aanpassingen toe te passen. De CLB-netwerken pleiten bij het opstellen van verslagen voor een samenwerkingsmodel met gedeelde verantwoordelijkheden tussen scholen, CLB's en leersteuncentra.

Afstemming van aanbod in het buitengewoon onderwijs op de behoeften

Zolang het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs stijgt, moet in voldoende capaciteit worden voorzien. Het aanbod aan buitengewone scholen is momenteel ontoereikend. Hoe groot het capaciteitstekort is, is voor de Vlaamse overheid niet helemaal duidelijk. De administratie heeft momenteel geen volledige en betrouwbare data over het aantal geweigerde inschrijvingen wegens capaciteitstekort in het buitengewoon onderwijs. Op basis van partiële data van het AGODI, de capaciteitsmonitor en de survey van het Rekenhof kan worden geconcludeerd dat er vooral in het buitengewoon basisonderwijs

een stijgend capaciteitsstekort is en in het bijzonder voor het type 9. Het tekort is het grootst in de provincie Antwerpen. De meeste scholen verwezen in de survey naar een tekort aan middelen om hun capaciteit uit te breiden.

Om tegemoet te komen aan de stijgende vraag, keurde de Vlaamse Regering tijdens deze legislatuur de oprichting goed van 13 nieuwe scholen. Sinds het schooljaar 2020-2021 heeft de Vlaamse Regering ook 44 programmatieaanvragen goedgekeurd voor de oprichting van types en/of opleidingsvormen. Ze keurde ook infrastructuurprojecten goed voor ruim 54 miljoen euro, waarmee in 1.713 extra plaatsen voor het buitengewoon onderwijs werd voorzien. Slechts 8 van de 28 geselecteerde projecten zijn een uitbreiding van capaciteit op gedeelde campussen met het gewoon onderwijs. Geen enkele gewone school diende een projectvoorstel in. Evenmin kwam er reactie van gewone scholen op de vraag van de Vlaamse Regering of ze hun vrijgekomen capaciteit willen openstellen voor leerlingen buitengewoon onderwijs.

Het capaciteitsstekort in het buitengewoon onderwijs zorgt ook voor langere busritten. Om de rittijden te verkorten, verhoogde de minister van Mobiliteit het budget voor het leerlingenvervoer vanaf schooljaar 2021-2022. De doelstelling van de minister dat de enkele rittijd hoogstens 90 minuten mag duren, was bij het begin van dit schooljaar voor 94,1 % van de leerlingen bereikt. Een derde van de scholen heeft moeite om vacatures voor busbegeleiders in te vullen. Hoewel een kleine 40 % van de respondenten vindt dat een aantal busbegeleiders niet beschikt over de vereiste competenties, hebben de busbegeleiders van slechts een kwart van die scholen de laatste 4 schooljaren deelgenomen aan de voorziene opleidingen.

Aansluiting van het buitengewoon onderwijs op de arbeidsmarkt en het vervolgonderwijs

In het buitengewoon secundair onderwijs kan een leerling, afhankelijk van het type, een bepaalde opleidingsvorm (OV) volgen. Behalve OV1, dat gericht is op eventuele arbeidsdeelname, heeft elke OV haar eigen doelstelling voor tewerkstelling. OV2 is gericht op tewerkstelling met ondersteuning, OV3 op tewerkstelling in het gewone arbeidsmilieu. In OV4 worden verschillende studierichtingen georganiseerd die overeenkomen met het gewoon secundair onderwijs (ASO, BSO, KSO en TSO), maar met ondersteuning. OV4 is gericht op vervolgonderwijs of tewerkstelling in het gewone arbeidscircuit.

4 op 10 OV1-leerlingen hebben twee jaar na de start een tewerkstelling, voornamelijk als uitzendkracht of als dienstenchequewerknemer. OV2-leerlingen sluiten vrij goed aan bij de arbeidsmarkt: 7 op 10 OV2-leerlingen hebben twee jaar na hun start op de arbeidsmarkt een tewerkstelling. Meestal gaat het om sociale tewerkstelling. De aansluiting bij de arbeidsmarkt verloopt beter voor OV3-leerlingen dan voor OV4-leerlingen BSO, maar minder goed dan in het deeltijds beroepssecundair onderwijs. Een kwalificatie verhoogt de kans op tewerkstelling, maar in 2020-2021 had ruim 40 % OV3-leerlingen het onderwijs zonder kwalificatie verlaten. Leerlingen die de facultatieve integratiefase (alternerende beroepsopleiding met stages) hebben afgerond, starten sneller op de arbeidsmarkt dan leerlingen die alleen de kwalificatiefase hebben afgerond, maar na twee jaar is het aandeel werkenden ongeveer gelijk. OV4-leerlingen uit het TSO en BSO sluiten minder goed aan bij de arbeidsmarkt dan leerlingen uit het TSO en BSO van het gewoon onderwijs. Een kwalificatie geeft voor hen wel een hogere kans op werk, maar in 2020-2021 kampte OV4 met ruim een kwart vroegtijdige schoolverlaters. In de survey gaven scholen volgende redenen waarom de aansluiting op de arbeidsmarkt voor OV3- en OV4-leerlingen soms moeilijk verloopt: te hoge verwachtingen van de werkgever, onvoldoende bereidheid tot aanpassingen door de werkgever, zwakkere instroom in OV3 en een gebrekkige arbeidsattitude bij sommige OV4-leerlingen. Passende stages en werkplekken zouden de toeleiding vergemakkelijken.

De doorstroom van OV₄-leerlingen naar het hoger onderwijs is vrij hoog, maar iets lager in vergelijking met het gewoon onderwijs. Ook is hun studiekeuze in het hoger onderwijs anders. Leerlingen uit OV₄ ASO kiezen vaker voor een professionele bachelor en minder voor een academische bachelor dan leerlingen ASO uit het gewoon onderwijs. Leerlingen uit OV₄ TSO kiezen vaker voor een graduaatsopleiding en minder voor een professionele bachelor dan leerlingen TSO uit het gewoon onderwijs. Toch behalen OV₄-leerlingen uit het ASO en TSO een lager studierendement.

Reactie van de ministers

De minister van Onderwijs stelde in zijn antwoord dat de auditresultaten waardevol zijn om mee te nemen in het onderwijsbeleid voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Hij meent dat er via het Leersteundecreet stappen gezet worden om die leerlingen zowel in het gewoon als het buitengewoon onderwijs op te vangen. Hij verwees ook naar een commissie die als opdracht kreeg een visie en strategie te ontwikkelen voor een gefaseerde evolutie richting inclusief onderwijs.

De minister van Mobiliteit antwoordde dat er, naast bijkomende inspanningen door De Lijn, verder moet ingezet worden op de maatregelen uit de conceptnota van 7 juli 2022 om de rittijden onder de 90 minuten te houden.

Samenvatting	5
Lijst met afkortingen en begrippen	13
Hoofdstuk 1	
Inleiding	17
1.1 Onderzoeksdomein	17
1.2 Onderzoeksaanpak	23
Hoofdstuk 2	
Evolutie van Vlaanderen richting inclusief onderwijs	25
2.1 Beleidskader	25
2.1.1 VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap	25
2.1.2 Inclusief onderwijs in Vlaanderen	26
2.2 Leerlingenbewegingen in en tussen het buitengewoon en gewoon onderwijs	31
2.2.1 Monitoring leerlingenbewegingen	31
2.2.2 Leerlingenevolutie in het buitengewoon onderwijs	32
2.2.3 Provinciale woonplaats van de leerlingen in het buitengewoon onderwijs	37
2.2.4 Leerlingenbewegingen tussen het gewoon en buitengewoon onderwijs	38
2.3 Evolutie van het aantal leerlingen met een verslag en met een IAC in het gewoon onderwijs	45
2.3.1 Evolutie van het aantal leerlingen met een verslag in het gewoon onderwijs	45
2.3.2 Evolutie van het aantal leerlingen met een IAC in het gewoon onderwijs	50
2.4 Kansarmoede in het gewoon en buitengewoon onderwijs	52
2.4.1 Aandeel kansarme en kansrijke leerlingen in het gewoon onderwijs	52
2.4.2 Aandeel kansarme en kansrijke leerlingen in het buitengewoon onderwijs	54
2.5 Conclusies	55
Hoofdstuk 3	
Overstap naar het buitengewoon onderwijs	57
3.1 Proces van overstap	57
3.2 CLB-verslagen	60
3.3 Conclusies	64
Hoofdstuk 4	
Afstemming van aanbod in het buitengewoon onderwijs op de behoeften	65
4.1 Zicht van de Vlaamse overheid op de beschikbare capaciteit	65
4.1.1 Weigeringen van inschrijving	65
4.1.2 Capaciteitsmonitor	66
4.2 Capaciteitstekort	67
4.3 Programmaties	70
4.4 Uitbreiding capaciteit buitengewoon onderwijs	72
4.5 Busvervoer	76
4.5.1 Beleid	76
4.5.2 Rittijden	78
4.5.3 Busbegeleiding	79
4.6 Conclusies	82

Hoofdstuk 5		
Aansluiting van het buitengewoon onderwijs op de arbeidsmarkt en het vervolgonderwijs		85
5.1	Aansluiting op de arbeidsmarkt	85
5.1.1	Beschikbaarheid op de arbeidsmarkt	87
5.1.2	Succes op de arbeidsmarkt	89
5.1.3	Sociale tewerkstelling	99
5.2	Vervolgonderwijs	101
5.2.1	Doorstroom naar het hoger onderwijs	101
5.2.2	Studierendement in het hoger onderwijs	106
5.3	Conclusies	107
Hoofdstuk 6		
Algemene conclusie		109
Hoofdstuk 7		
Aanbevelingen		111
Hoofdstuk 8		
Reactie van de ministers		113
Bijlagen		
Bijlage 1	Methodologie analyses aansluiting arbeidsmarkt	117
Bijlage 2	Antwoord van de minister van Onderwijs	120
Bijlage 3	Antwoord van de minister van Mobiliteit	127

Lijst met afkortingen en begrippen

AGIO_n	Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs
AGODI	Agentschap voor Onderwijsdiensten
AHOVOKS	Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen
ASO	Algemeen secundair onderwijs
ASS	Autismespectrumstoornissen
BA	Basisaanbod
BHG	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
BSO	Beroepssecundair onderwijs
BuBaO	Buitengewoon basisonderwijs
BuKO	Buitengewoon kleuteronderwijs
BuLO	Buitengewoon lager onderwijs
BuO	Buitengewoon onderwijs
BuSO	Buitengewoon secundair onderwijs
CLB	Centrum voor leerlingenbegeleiding
DBSO	Deeltijds beroepssecundair onderwijs
GC	Gemeenschappelijk curriculum
Gemotiveerd verslag	Verslag voor toegang tot ondersteuning van het ondersteuningsmodel. Het geeft geen toegang tot het buitengewoon onderwijs. De leerlingen volgen het gemeenschappelijk curriculum.
GeO	Gewoon onderwijs
GO	Gemeenschapsonderwijs
GOK	Gelijke onderwijskansen
GTB	Gespecialiseerd Team Bemiddeling
HBO₅	Hoger beroepsonderwijs
IAC	Individueel aangepast curriculum
KSO	Kunstsecundair onderwijs
KSZ	Kruispuntbank Sociale Zekerheid
LOP	Lokaal overlegplatform
MNGI	Mededeling niet-gerealiseerde inschrijving
OKAN	Onthaalonderwijs voor anderstalige kinderen
OV	Opleidingsvorm

REDICODIS	REmediërend, Differentiërend, COmpenserend en DISpenserend
SDG	Sustainable development goal (duurzame ontwikkelingsdoelstelling)
SES	Sociaal–economische status
TSO	Technisch secundair onderwijs
Verslag	Verslagen geven toegang tot een individueel aangepast curriculum in het gewoon onderwijs of tot het buitengewoon onderwijs.
VRPH	VN-verdrag inzake de rechten voor personen met een handicap

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

Sinds de inwerkingtreding van de wet van 6 juli 1970 op het buitengewoon onderwijs bestaan er naast scholen voor gewoon onderwijs eveneens scholen voor buitengewoon onderwijs. Scholen voor buitengewoon basisonderwijs bieden aangepast onderwijs, opvoeding, verzorging en therapie aan leerlingen waarvan de totale persoonlijkheidsontwikkeling tijdelijk of permanent, niet of onvoldoende door het gewoon onderwijs kan worden verzekerd. Buitengewoon basisonderwijs (BuBaO) is bedoeld voor kinderen tussen de 2,5 en 14 jaar. Scholen voor buitengewoon secundair onderwijs (BuSO) bereiden jongeren tussen de 13 en 21 jaar voor op het maatschappelijk functioneren en participeren, en op tewerkstelling of aanvatten van vervolgonderwijs.

Met de invoering van het M-decreet van 21 maart 2014 beoogde de Vlaamse overheid meer inclusie in het onderwijs. Onderwijs is inclusief als leerlingen met eender welke vaardigheden samen leren in dezelfde klasomgeving. De Vlaamse overheid legde aan elke gewone school de verplichting op om vanaf het schooljaar 2015-2016 een doorgedreven zorgbeleid te voeren en redelijke aanpassingen te doen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De school moet werken volgens een zorgcontinuüm (zie 3.1, figuur 25) met brede basiszorg (fase 0), verhoogde zorg (fase 1), uitbreiding van zorg (fase 2) en eventueel een individueel aangepast curriculum (fase 3).

In de fase van de uitbreiding van zorg geeft het centrum voor leerlingenbegeleiding (CLB) zo nodig een *gemotiveerd verslag* dat recht geeft op ondersteuning door een ondersteuningsnetwerk of door het buitengewoon onderwijs. Voor het volgen van een individueel aangepast curriculum (IAC) in het gewoon onderwijs of om naar het buitengewoon onderwijs te gaan, is een *verslag* nodig van het CLB. Op 1 september 2023 trad het Leersteundecreet in werking, ter vervanging van het M-decreet. De ondersteuning in de fase van uitbreiding van zorg wordt sindsdien samengebracht in leersteuncentra. Een gemotiveerd verslag wordt een GC¹-verslag genoemd, een verslag een IAC-verslag of een OV₄-verslag². De onderzoeksperiode, de schooljaren 2015-2016 tot 2022-2023, van deze audit heeft betrekking op de periode vóór de inwerkingtreding van het Leersteundecreet. Daarom worden in dit rapport nog de termen gemotiveerd verslag en verslag gebruikt.

Structuur

Het buitengewoon onderwijs (BuO) is ingedeeld in types volgens de beperking van de kinderen en dus de specifieke zorg die zij nodig hebben (zie onderstaande tabel). Het M-decreet voorzag in de geleidelijke afbouw van types 1 en 8 en de omvorming ervan naar type Basisaanbod (BA). Het introduceerde ook een nieuw type 9 voor kinderen met autismespectrumstoornissen (ASS).

¹ Gemeenschappelijk curriculum.

² Bij verwijzing naar opleidingsvorm 4 (OV₄) van het buitengewoon secundair onderwijs, waar het gemeenschappelijk curriculum kan gevolgd worden, noemt het Leersteundecreet het verslag een OV₄-verslag.

Tabel 1 – Overzicht van de types in het buitengewoon onderwijs³

Type	Omschrijving	Opmerking
1	Voor kinderen met een licht verstandelijke handicap	In afbouw
2	Voor kinderen met een verstandelijke beperking	
3	Voor kinderen met een emotionele of gedragsstoornis maar zonder verstandelijke beperking	
4	Voor kinderen met een motorische beperking	
5	Voor kinderen opgenomen in een ziekenhuis, een preventorium of een residentiële setting	
6	Voor kinderen met een visuele beperking	
7	Voor kinderen met een auditieve beperking of een spraak- of taalontwikkelingsstoornis (STOS)	
8	Voor kinderen met ernstige leerstoornissen	In afbouw
9	Voor kinderen met autismespectrumstoornissen (ASS)	Nieuw sinds 09/2015
BA	Voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften voor wie het gemeenschappelijk curriculum met redelijke aanpassingen niet haalbaar is in een school voor gewoon onderwijs	Nieuw sinds 09/2015 en vervangt geleidelijk types 1 en 8

Bron: decreet basisonderwijs en Codex secundair onderwijs

Een verslag vereist een diagnose, behalve voor type BA. Voor een verslag type 2 beoordeelt het CLB op basis van informatie van de school en de gegevens in het CLB-dossier in welke mate de leerling voldoet aan alle criteria. Voor de doorverwijzing naar de types 3, 4, 6, 7 en 9 moet het CLB een beroep doen op externen voor een specifieke medische diagnose.

In dit rapport is het buitengewoon onderwijs type 5 hierna niet meer opgenomen omdat leerlingen tijdens hun (tijdelijk) verblijf in een ziekenhuis of preventorium ingeschreven blijven in hun oorspronkelijke school in het gewoon onderwijs (GeO). Het schooljaar 2022-2023 kende 1.473 leerlingen type 5.

In het buitengewoon secundair onderwijs kan een leerling, afhankelijk van het type, een bepaalde opleidingsvorm (OV) volgen. Elke OV heeft haar eigen doelstelling voor maatschappelijke participatie en arbeidsdeelname of tewerkstelling. In OV4 worden verschillende studierichtingen georganiseerd die overeenkomen met de studierichtingen uit het gewoon secundair onderwijs (ASO, BSO, KSO en TSO). Die leerlingen volgen het gemeenschappelijk curriculum, maar met ondersteuning die is aangepast aan de problematiek van de jongere. OV4 is gericht op vervolgonderwijs of tewerkstelling in het reguliere arbeidscircuit, al dan niet met ondersteuning.

³ Voor type BA, type 1 en type 8 bestaat geen kleuteronderwijs, voor type 8 geen secundair onderwijs.

Tabel 2 – Overzicht van de opleidingsvormen (OV) en types in het buitengewoon secundair onderwijs

	OV ₁ Maatschappelijke participatie en eventueel arbeidsdeelname in een omgeving met ondersteuning	OV ₂ Maatschappelijke participatie en tewerkstelling in een omgeving met ondersteuning	OV ₃ Maatschappelijke participatie en tewerkstelling in het gewone arbeidsmilieu	OV ₄ ASO, BSO, KSO, TSO
Type 1			✗	
Type 2	✗	✗		
Type 3	✗	✗	✗	✗
Type 4	✗	✗	✗	✗
Type 5				✗
Type 6	✗	✗	✗	✗
Type 7	✗	✗	✗	✗
Type 9	✗	✗	✗	✗
Type BA			✗	

Bron: Codex secundair onderwijs

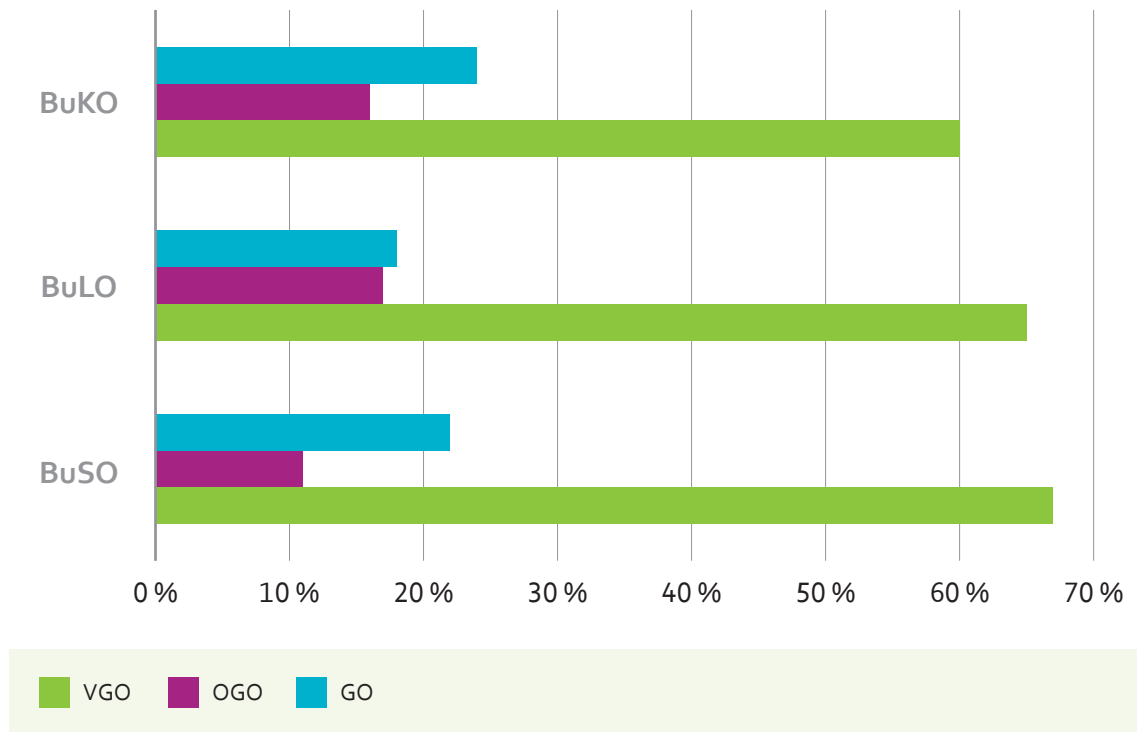
Onderwijslandschap

In het schooljaar 2022-2023 waren er in totaal 326 scholen buitengewoon onderwijs:

- 194 scholen richten buitengewoon basisonderwijs in, waarvan 129 scholen buitengewoon kleuter- én lager onderwijs, 64 scholen enkel buitengewoon lager onderwijs (BuLO) en 1 school uitsluitend buitengewoon kleuteronderwijs (BuKO).
- 132 scholen richten buitengewoon secundair onderwijs (BuSO) in.

De overgrote meerderheid van de scholen heeft slechts 1 vestigingsplaats. Dat geldt voor bijna 80 % in het basisonderwijs en voor 66 % in het secundair onderwijs. In alle onderwijsniveaus behoren de meeste scholen (van 60 % tot 67 %) tot het vrij gesubsidieerd onderwijs (VGO), zoals blijkt uit de volgende figuur. Het officieel gesubsidieerd onderwijs (OGO) en het gemeenschaps- onderwijs (GO) hebben een aandeel van respectievelijk rond de 15 % en 20 %.

Figuur 1 – Aandeel van scholen buitengewoon onderwijs per onderwijsnet en -niveau, schooljaar 2022-2023



Bron: Datawarehouse Leerplicht

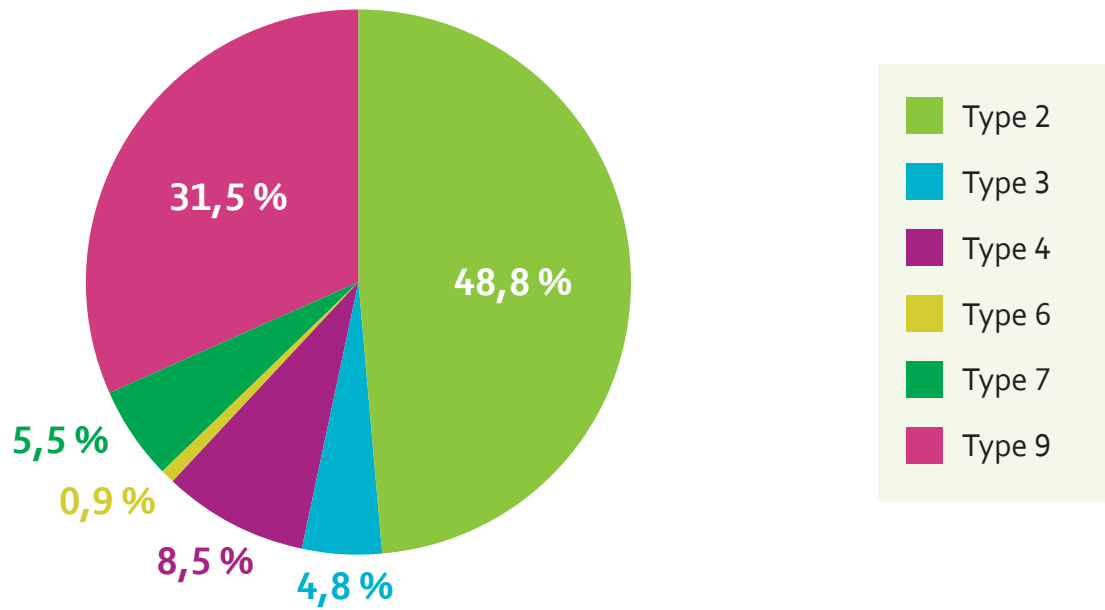
Leerlingenpopulatie

In het schooljaar 2022-2023 telde het buitengewoon onderwijs 53.573 leerlingen. In het kleuteronderwijs zaten 2.739 leerlingen, in het lager onderwijs 27.117 leerlingen en in het secundair onderwijs ten slotte 23.717 leerlingen.

Mede door de aan- en afwezigheid van de verschillende types heeft elk onderwijsniveau zijn eigen karakteristieke leerlingenverdeling (figuren 2 tot 4):

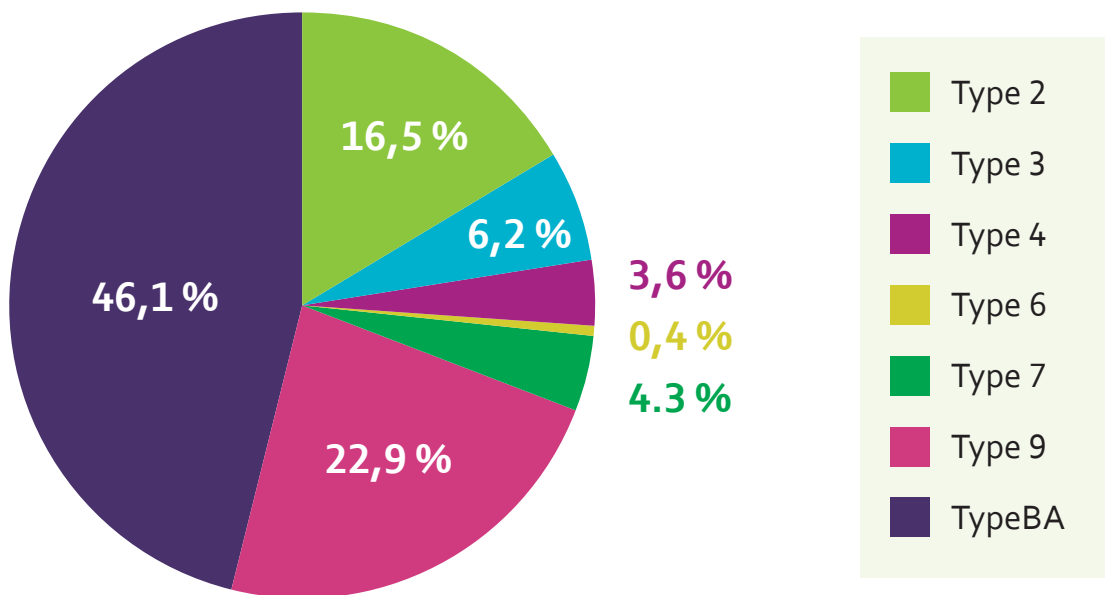
- Het buitengewoon kleuteronderwijs telt vooral leerlingen van type 2 en type 9, samen goed voor 80 % van het totaal.
- In het buitengewoon lager onderwijs telt het type BA bijna de helft van het totaal aantal leerlingen (46 %). Type 9 (23 %) en type 2 (16 %) volgen op een redelijke afstand.
- Het buitengewoon secundair onderwijs bestaat vooral uit type 9, type BA, en type 2, die bijna even groot zijn (respectievelijk 33 %, 29 % en 23 %).

Figuur 2 – Aandeel van de types in het buitengewoon kleuteronderwijs, schooljaar 2022-2023



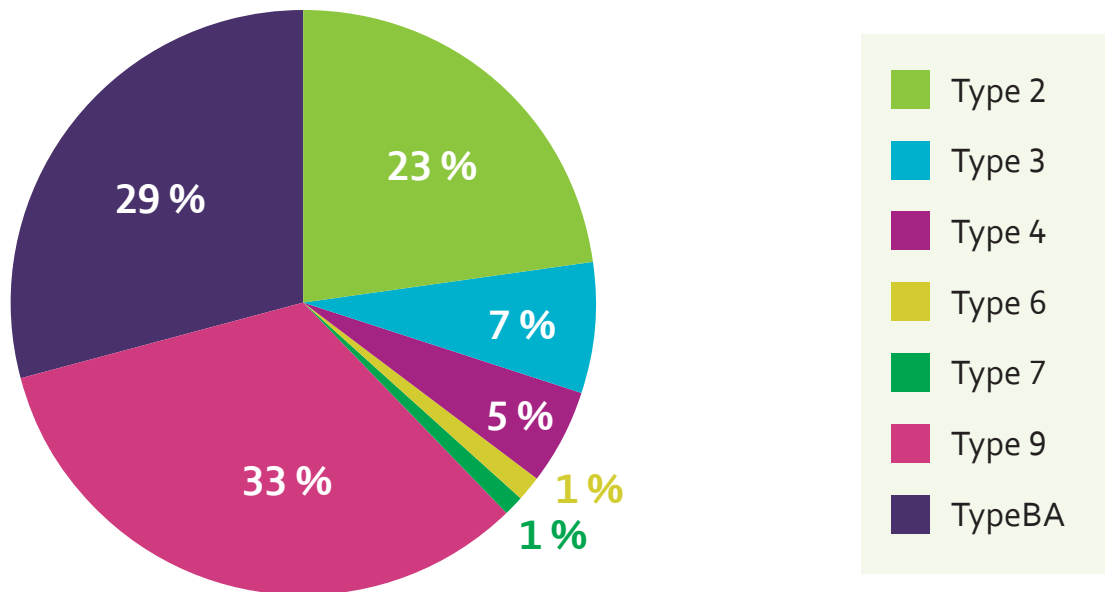
Bron: Datawarehouse Leerlicht

Figuur 3 – Aandeel van de types in het buitengewoon lager onderwijs, schooljaar 2022-2023



Bron: Datawarehouse Leerlicht

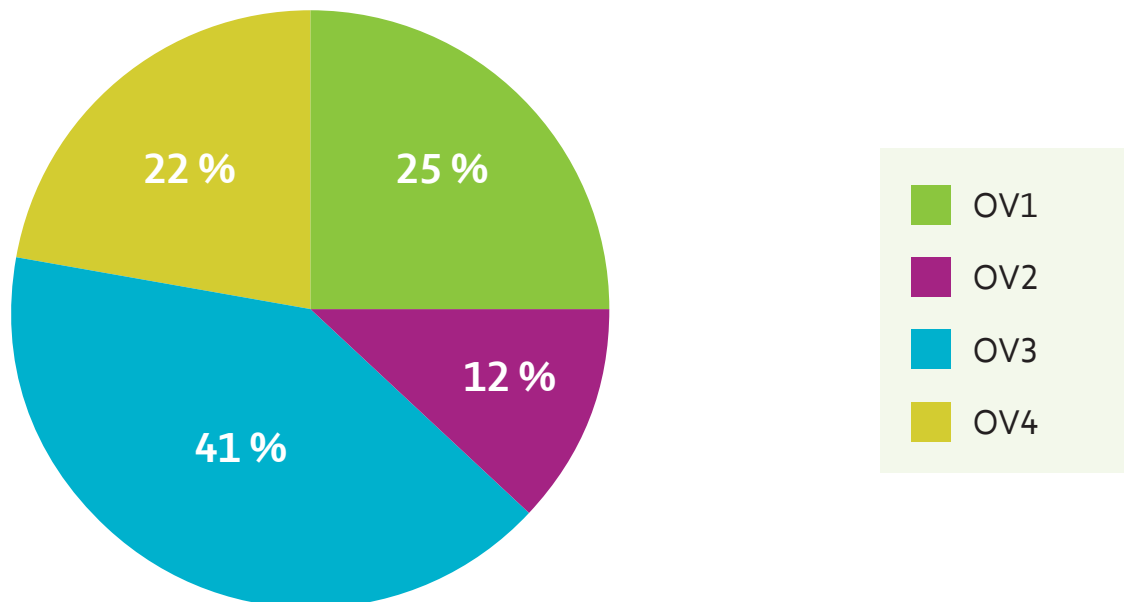
Figuur 4 – Aandeel van de types in het buitengewoon secundair onderwijs, schooljaar 2022-2023



Bron: Datawarehouse Leerplicht

Figuur 5 toont de verdeling van de leerlingen in het buitengewoon secundair onderwijs over de vier opleidingsvormen. 41 % van de leerlingen volgt OV3.

Figuur 5 – Aandeel van de opleidingsvormen in het buitengewoon secundair onderwijs, schooljaar 2022-2023



Bron: Datawarehouse Leerplicht

In het buitengewoon secundair onderwijs worden leerlingen toegelaten tot 21 jaar. Uitzonderingen op de regel zijn mogelijk⁴. In het schooljaar 2022-2023 waren 588 leerlingen ouder dan 21 jaar⁵, waarvan 580 leerlingen in OV1 en OV2⁶.

Twee derden van alle leerlingen die ouder zijn dan 25 jaar en alle leerlingen ouder dan 40 jaar zijn ingeschreven in twee scholen die enkel type 6 in OV1 inrichten. Beide scholen profileren zich als een heropleidingscentrum dat personen, ook volwassenen, met een visuele beperking systematisch opleidt of begeleidt om hun eigen leven in handen te nemen.

Budget

In 2023 werd voor het buitengewoon basisonderwijs in een budget van 665.428.000 euro voorzien en voor het buitengewoon secundair onderwijs in een budget van 637.121.000 euro. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de kostprijs per leerling per onderwijsniveau in het gewoon en buitengewoon onderwijs.

Tabel 3 – Overzicht kostprijs per leerling (in euro) in het gewoon en buitengewoon onderwijs, begrotingsjaar 2023

Onderwijsniveau	Gewoon onderwijs	Buitengewoon onderwijs
Basis	6.875,33	22.507,29
Secundair	10.723,94	26.687,93

Bron: Statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs 2022-2023

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof zocht een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- Toont de instroom in het buitengewoon onderwijs een evolutie naar meer inclusief onderwijs?
- Wordt bij de doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs voldoende rekening gehouden met het recht op inclusief onderwijs?
- Is het aanbod voldoende afgestemd op de behoeften van de leerlingen?
- Vinden schoolverlaters uit het buitengewoon secundair onderwijs voldoende aansluiting met de arbeidsmarkt en het vervolgonderwijs?

De auditmethodiek bestond uit documentanalyse (beleidsnota's, beslissingen van de Vlaamse Regering, regelgeving), analyse van 224 CLB-verslagen en van gegevens bezorgd door het departement Onderwijs en Vorming, het AGODI en het AHOVOKS, en analyse van gegevens uit de datawarehouse Leerplicht. Er vonden interviews plaats met het departement Onderwijs en Vorming, de directeurs van de CLB-netwerken en de vervoermaatschappij De Lijn.

⁴ Artikelen 291 en 293, §1 en 2, van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010. Zo zijn in alle opleidingsvormen leerlingen toegelaten die ingevolge ziekte of ongeval in de loop van het gewoon of het buitengewoon secundair onderwijs een handicap of een bijkomende handicap hebben opgelopen als gevolg waarvan zich een ernstige regressie heeft voorgedaan en waarvoor de termijn waarbinnen de studie zal beëindigd zijn, duidelijk is aangegeven.

⁵ Leerlingen geboren in en vóór 2000.

⁶ Van alle leerlingen in het buitengewoon secundair onderwijs was 2,5 % ouder dan 21 jaar. Voor OV1 en OV2 samen bedroeg het percentage 6,5 %.

Het Rekenhof heeft 309 scholen van het buitengewoon onderwijs via een survey bevestigd⁷. 222 scholen hebben de survey (al dan niet volledig) ingevuld (responsgraad van 71,8 %).

Het auditteam voerde ook een data-analyse uit om na te gaan of schoolverlaters in het buitengewoon onderwijs voldoende aansluiting vinden met de reguliere arbeidsmarkt. Het vroeg in de eerste plaats gegevens op bij verschillende databanken met onderwijsgegevens (AGODI, AHOVOKS) en gegevens over tewerkstelling en werkloosheid (Kruispuntbank Sociale Zekerheid). Die gegevens werden gecombineerd om een kwaliteitsvolle dataset op te bouwen, die bestaat uit de volgende drie grote categorieën van gegevens: (1) indicatoren van de opleiding (2) indicatoren van tewerkstelling en werkloosheid en (3) controlevariabelen (gegevens op context, school- en individueel niveau).

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek op 21 juni 2022 aangekondigd bij de minister van Onderwijs, de minister van Mobiliteit, de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming, de administrateur-generaal van het AGODI, de administrateur-generaal van het AHOVOKS, de inspecteur-generaal van de Onderwijsinspectie, de directeur-generaal van de Vlaamse Vervoermaatschappij-De Lijn en de voorzitter van het Vlaams Parlement. Op 16 april 2024 heeft het Rekenhof het ontwerpverslag bezorgd aan de voornoemde ministers. Gelijktijdig werd het ontwerpverslag gestuurd naar de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming, de administrateur-generaal van het AGODI, de administrateur-generaal van het AHOVOKS en de directeur-generaal van de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn. De minister van Onderwijs antwoordde op 27 mei 2024. De minister van Mobiliteit reageerde op 12 juni 2024. Het departement en het AGODI antwoordden respectievelijk op 16 mei 2024 en 21 mei 2024. Het AHOVOKS wenste niet te reageren op het ontwerpverslag. De Vlaamse Vervoermaatschappij-De Lijn antwoordde op 14 mei 2024. Het antwoord van de ministers wordt besproken in [hoofdstuk 8](#) en is integraal opgenomen in de [bijlagen 2](#) en [3](#) bij dit verslag.

⁷ Het aantal scholen van 309 komt overeen met de totale populatie op het moment van uitsturen van de survey min 20 scholen die deel uitmaakten van een andere Rekenhofaudit.

Hoofdstuk 2

Evolutie van Vlaanderen richting inclusief onderwijs

2.1 Beleidskader

2.1.1 VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

In 2009 ratificeerde Vlaanderen het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap van 13 december 2006 (VRPH). Het verdrag houdt een verschuiving in van een medisch model van handicap naar een sociaal model. De focus verschuift van het individu naar de omgeving en naar de aanpassingen die nodig zijn om de drempels weg te werken. De staten die partij zijn, moeten waarborgen dat personen met een handicap, binnen het algemene onderwijssysteem, de ondersteuning ontvangen die zij nodig hebben om effectieve deelname aan het onderwijs te vergemakkelijken.

Inclusief onderwijs impliceert volgens artikel 24 van het VRPH enerzijds een onmiddellijk afdwingbaar recht op redelijke aanpassingen en anderzijds een progressief te realiseren plicht tot inclusie en toegankelijkheid op systeemniveau. Het gewoon onderwijssysteem moet aangepast worden aan een veelheid en een diversiteit van leerlingen, zodat de toegankelijkheid van de gewone scholen voor zoveel mogelijk en idealiter alle leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften verzekerd is. Tabel 4 zet de verschillen tussen die twee verplichtingen op een rij⁸.

Tabel 4 – *Verschillen tussen systeemtoegankelijkheid en redelijke aanpassingen*

Systeemtoegankelijkheid	Redelijke aanpassingen
Gericht op groepen.	Gericht op individuen.
Ex-ante-reflectie over het systeem, vooraleer verzocht wordt een aanpassing door te voeren. Invoering algemene toegankelijkheidsstandaarden.	Ex post, als blijkt dat een individuele aanpassing toch nodig is om het systeem toegankelijk te maken, bijvoorbeeld voor iemand met een zeldzame aandoening.
Onvoorwaardelijk, verwijzing naar de kostprijs of andere overlast is geen excuus.	Mag geen onredelijke belasting vormen voor de actor die de aanpassing moet doorvoeren.
Graduele/progressieve implementatie.	Onmiddellijke realisatie, deel van het discriminatieverbod.

Bron: TORB 2019-20/1-2

Het VN-comité voor de rechten van personen met een handicap preciseerde wat inclusief onderwijs inhoudt⁹. Onderwijs is inclusief als leerlingen met eender welke vaardigheden samen leren in

⁸ TORB 2019-20/1-2 Het M-decreet. "M" voor méér of minder buitengewoon onderwijs? Het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap: implicaties voor het onderwijsbeleid inzake leerlingen met specifieke leerbehoeften. Marie Spinoy en Kurt Willems.

⁹ Algemene commentaar nr. 4 bij het VRPH, aangenomen op 26 augustus 2016.

dezelfde klasomgeving. Het gaat om het creëren van een onderwijssysteem dat aan de individuele behoeften van iedereen voldoet. Op die manier verschilt inclusief onderwijs van uitsluiting en segregatie, waarbij leerlingen met een handicap helemaal geen toegang hebben tot onderwijs of in aparte scholen of klaslokalen moeten leren. Dat betekent dat Vlaanderen inspanningen moet leveren om het aantal leerlingen dat buitengewoon onderwijs volgt, op zijn minst niet te doen stijgen, en op termijn te doen dalen. Inclusief onderwijs verschilt ook van integratie, waarbij kinderen met een handicap in het algemene schoolsysteem les mogen volgen zolang zij zich aanpassen aan wat daar van hen verwacht wordt. De leerlingen moeten dan het gemeenschappelijk curriculum volgen en kunnen voldoen aan de verwachtingen van het standaardevaluatiesysteem. Inclusie vereist echter meer, aangezien het gaat om een aanpassing van het systeem. Het vereist aangepaste lesinhoud, lesmethoden, onderwijsstructuren en -strategieën om de drempels weg te nemen.

Inclusief onderwijs is ook 1 van de 17 duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) van de VN (2015). Subdoelstelling 4.5 van SDG 4¹⁰ bepaalt dat er tegen 2030 gelijke toegang moet zijn tot alle niveaus inzake onderwijs en beroepsopleiding voor de kwetsbaren. Subdoelstelling 4.7.a legt op: *bouwen en verbeteren van onderwijsfaciliteiten die aandacht hebben voor kinderen, mensen met een handicap en gendergelijkheid, en die een veilige, geweldloze, inclusieve en doeltreffende leeromgeving bieden voor iedereen.*

Ook binnen de Europese Unie en de Raad van Europa wordt gepleit voor inclusief onderwijs¹¹.

2.1.2 Inclusief onderwijs in Vlaanderen

Vlaanderen heeft zich al in 2008 verbonden tot meer inclusie met een decreet dat een algemeen kader schept voor het Vlaamse beleid om gelijke kansen (op participatie in alle domeinen van de Vlaamse samenleving) en gelijke behandeling voor eenieder (ongeacht bijvoorbeeld handicap) te faciliteren¹². Het weigeren van redelijke aanpassingen voor een persoon met een handicap wordt als een vorm van discriminatie beschouwd (artikel 15, 6°). In 2021 werd het recht op inclusie ook opgenomen in de Belgische grondwet¹³. In 2018 heeft Vlaanderen de SDG's van de VN vertaald naar het doelstellingenkader Vizier 2030¹⁴, maar dat kader bevat geen vertaling van de subdoelstelling over een inclusieve leeromgeving.

M-decreet

Het M-decreet voerde in het schooljaar 2015-2016 de redelijke aanpassingsplicht in. Elke gewone school is nu verplicht om een doorgedreven zorgbeleid te voeren en redelijke aanpassingen te doen, onder meer voor leerlingen met een verslag. Die leerlingen hebben sindsdien een inschrijvingsrecht in het gewoon onderwijs, weliswaar onder ontbindende voorwaarde met afwijking van de proportionaliteit van redelijke aanpassingen. Scholen kunnen leerlingen met een verslag niet meer weigeren op basis van hun draagkracht. Scholen kunnen voor kinderen met een

¹⁰ Doelstelling 4: verzekeren gelijke toegang tot kwaliteitsvol onderwijs en bevorder levenslang leren voor iedereen.

¹¹ Zie de Europese Strategie inzake Handicap (2010-2020), de Europese Sociale Pijler (2017), de Aanbeveling van de Raad van Europa inzake de bevordering van gemeenschappelijke waarden, inclusief onderwijs en de Europese dimensie in lesgeven (2018), het Europees Sociaal Handvest (1996) en Resolutie 1767 inzake het waarborgen van het recht op onderwijs voor zieke kinderen of kinderen met een handicap (2010).

¹² Decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid.

¹³ Titel II, artikel 22ter luidt: Iedere persoon met een handicap heeft recht op volledige inclusie in de samenleving met inbegrip van redelijke aanpassingen.

¹⁴ VR/2018/0903/DOC.0204/2TER.

(gemotiveerd) verslag ondersteuning krijgen door een ondersteuningsnetwerk of vanuit het buitengewoon onderwijs.

Het M-decreet voerde ook een nieuw onderwijstype in voor kinderen met autismespectrumstoornissen (type 9). De Europese Commissaris voor de Rechten van de Mens uitte na zijn bezoek aan België in 2015 zijn bezorgdheid over de invoering van type 9¹⁵. Het feit dat de bestaande types in het buitengewoon onderwijs nog altijd steunen op soorten en niveaus van handicap wijst erop dat nog altijd een voornamelijk medische benadering van handicap overheerst. Ook de directeurs van de CLB-netwerken staan kritisch tegenover de huidige indeling van de leerlingen in types. De indeling van de leerling in één type is vaak complex. Zo zou er volgens de buitengewone scholen een stijgend aantal kinderen beantwoorden aan de criteria van verschillende types. De hoofddiagnose bepaalt dan het type. Naast de aard van de beperking zou het type in het verslag soms bepaald worden door het type dat de dichtstbijzijnde school aanbiedt, wat een correcte inschatting van de vraag bemoeilijkt.

De Vlaamse Regering heeft na de inwerkingtreding van het M-decreet verdere maatregelen genomen om de gewone scholen te versterken in hun zorgbeleid. Onderzoek wees immers uit dat de kwaliteit van het zorgbeleid in de scholen wisselend is¹⁶. Zo kreeg de Onderwijsinspectie de opdracht om via een versterkt kwaliteitstoezicht de leerlingenbegeleiding steeds mee te nemen in de doorlichtingsfocus voor de scholen. De pedagogische begeleidingsdiensten kregen vanaf het begrotingsjaar 2021 3,5 miljoen euro aan geormerkte aanvullende werkingmiddelen om de gewone scholen te ondersteunen. In 2020 werd er 30 miljoen euro extra vrijgemaakt om de omkadering van de ondersteuningsnetwerken te verhogen tot 190 miljoen euro per jaar. Het M-decreet had echter onvoldoende draagvlak bij de gewone scholen. Ook zouden er in de ondersteuning door de ondersteuningsnetwerken grote kwaliteitsverschillen zijn¹⁷.

Leersteundecreet

In het regeerakkoord 2019-2024 kondigde de Vlaamse Regering een nieuw begeleidingsdecreet (Leersteundecreet) aan. Ze wil aan de doelstelling van het M-decreet tot meer inclusie een pragmatische en realistische invulling geven. De gewone scholen blijven in het Leersteundecreet verplicht redelijke aanpassingen door te voeren voor leerlingen met een (gemotiveerd) verslag, maar de beleidsnota Onderwijs stelt ook dat het buitengewoon onderwijs voor vele leerlingen met specifieke noden het meest geschikt is om hen de best mogelijke omkadering te geven. Daarbij is onduidelijk of het de doelstelling van het beleid is om het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs te verminderen.

De Vlaamse overheid heeft noch bij het M-decreet, noch bij het Leersteundecreet een plan van aanpak opgesteld voor de overgang naar een inclusief onderwijssysteem. Een duidelijke visie en een einddoel, timing, strategie en doelstellingen ontbreken vooralsnog. In de adviezen die werden gegeven naar aanleiding van de conceptnota Leersteun en in de besprekingen ervan in de Commissie voor Onderwijs werd de expliciete vraag gesteld naar een debat over een langetermijnvisie en een langetermijnpad richting inclusief onderwijs in Vlaanderen. Ook de Vlaamse Adviesraad Handicap benadrukt in zijn advies bij het ontwerpdecreet Leersteun van

¹⁵ Council of Europe, Report by Nils Muižnieks, Commissioner For Human Rights Of The Council Of Europe following his visit to Belgium from 14 to 18 september 2015.

¹⁶ Zie o.m. het rapport van het Rekenhof over het M-decreet en de zorg in het gewoon onderwijs (2019).

¹⁷ VR/2021/06.25/MED. Conceptnota decreet Leersteun.

23 september 2022 het belang van een visie op inclusief onderwijs en een stappenplan. De adviesraad mist in het Leersteundecreet de ambitie om meer leerlingen les te laten volgen via inclusief onderwijs. Het Leersteundecreet verwijst in artikel 58, §3 naar de oprichting van een onafhankelijke commissie van experts, academici, onderwijsprofessionals en ervaringsdeskundigen met de opdracht een advies te formuleren over een evolutie naar inclusief onderwijs en de rol van gewoon en buitengewoon onderwijs. De commissie publiceerde haar advies in juli 2024¹⁸.

Enkele maatregelen lijken te duiden op een inspanning naar meer inclusief onderwijs. Zo stelde de conceptnota Leersteun dat de overheid bijkomend zal investeren in de versterking van de brede basiszorg in het gewoon onderwijs. Het Leersteundecreet vermeldt slechts de mogelijkheid om dat te doen¹⁹. De Vlaamse overheid tracht daaraan uitvoering te geven door in 2022 het kenniscentrum Leerpunt op te richten met als doel de onderwijspraktijk te versterken via wetenschappelijke inzichten. Leerpunt zal in 2023 en 2024 projecten rond brede basiszorg en verhoogde zorg ondersteunen. De Vlaamse overheid maakte daarvoor 6 miljoen euro vrij, waarvan het merendeel naar projecten in scholen zal gaan.

Ook krijgt de Onderwijsinspectie bijkomende opdrachten. Door het Leersteundecreet werd de ondersteuning door de ondersteuningsnetwerken samengebracht in zelfstandige leersteuncentra. De Onderwijsinspectie werkte een referentiekader voor kwaliteitsvolle ondersteuning uit en kreeg de opdracht om de leersteuncentra door te lichten. Ook moet de inspectie in de doorlichtingsfocus voor de CLB's de leerlingenbegeleiding altijd meenemen. De Onderwijsinspectie dient ook bijzondere aandacht te hebben voor CLB's die systematisch meer GC-verslagen, IAC-verslagen en OV4-verslagen opmaken in vergelijking met andere CLB's.

Het Leersteundecreet zet in op een betere afstemming tussen het gewoon en buitengewoon onderwijs. Het moet mogelijk zijn dat leerlingen in beide richtingen bewegen en er een continuum ontstaat. Voor leerlingen in het buitengewoon onderwijs moet actief gewerkt worden aan de mogelijkheid tot terugkeer naar het gewoon onderwijs. Om meer aan te sluiten bij het gemeenschappelijk curriculum van het gewoon onderwijs, legt het Leersteundecreet op dat buitengewone scholen voor elke leerling een IAC opstellen. Het Leersteundecreet maakt het ook mogelijk dat leerlingen met een IAC in het gewoon onderwijs gemiddeld maximaal halftijds lessen of activiteiten bijwonen in een school van het buitengewoon onderwijs. De betrokken scholen moeten samen het onderwijstraject vormgeven.

Het M-decreet verplichtte buitengewone scholen tot een tweejaarlijkse evaluatie van de inschrijving van een leerling met verslag type BA. Omdat de financiering van het onderwijs gebaseerd is op leerlingenaantallen, is een dergelijke opdracht niet vanzelfsprekend. Het Leersteundecreet breidt die verplichting nog uit. Buitengewone scholen moeten nu jaarlijks aan het CLB doorgeven voor welke leerlingen (ongeacht het type) een evaluatie van de inschrijving in het buitengewoon onderwijs aangewezen is. Ouders kunnen ook zelf om een evaluatie vragen. Bij de evaluatie wordt bekeken of de leerling kan terugkeren naar het gewoon onderwijs om het gemeenschappelijk curriculum of een IAC te volgen. Als ouders voor een leerling beslissen om terug te keren naar het gewoon onderwijs, ondersteunen de buitengewone school en het CLB de leerling en de ouders bij het vinden van en de overstap naar een gewone school.

¹⁸ Evolutie naar scholen voor iedereen. Advies van de onafhankelijke Commissie Inclusief Onderwijs, 2024.

¹⁹ Artikel 4 van het Leersteundecreet.

De door het Rekenhof uitgevoerde survey bij de buitengewone scholen bevatte een vraag over de gewijzigde evaluatieregeling in het Leersteundecreet. Tabel 5 geeft een overzicht van de gemiddelde score. De antwoordmogelijkheden gingen van *helemaal niet akkoord* (score 1) tot *helemaal akkoord* (score 6). De score voor de jaarlijkse evaluatie is slechts licht positief (>3,50).

Tabel 5 – Gemiddelde scores BuO-scholen over de gewijzigde evaluatieregeling in het Leersteundecreet

Uitspraak	Score	Aantal respondenten
Ik kan mij vinden in de wijziging van de regeling van de evaluatie van de inschrijving van de leerlingen van het buitengewoon onderwijs.	3,81	212

Bron: survey

124 scholen (58,5 % van de respondenten) lichtten hun oordeel toe. Als voornaamste reden voor terughoudendheid ten opzichte van de nieuwe regeling, verwijst 26,6 % naar de haalbaarheid van een jaarlijkse evaluatie. Extra planlast, gebrek aan middelen en onnodige werkdruk, vooral bij vragen van ouders, worden als redenen aangehaald. 13,7 % is dan weer van oordeel dat een terugkeer naar het gewoon onderwijs weinig succesvol zal zijn wegens de instroom in het buitengewoon onderwijs van leerlingen met complexere problematieken of met grotere leerachterstanden. Die scholen blijven van mening dat het buitengewoon onderwijs met zijn multidisciplinaire werking de beste optie is voor een aantal leerlingen, gelet op hun noden. Tot slot heeft 6,5 % het moeilijk met de mogelijkheid voor ouders om toch, tegen het advies van de klassenraad in, hun kind naar het gewoon onderwijs te laten overstappen.

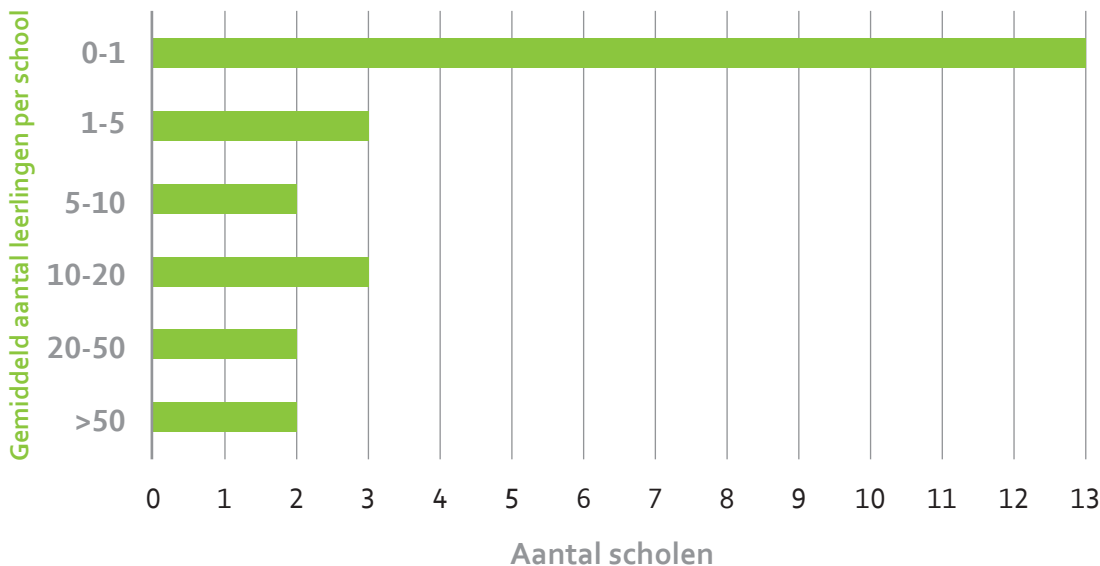
Leerlingen die zijn ingeschreven in het buitengewoon onderwijs konden al tijdens het M-decreet maximaal halftijds lessen bijwonen in het gewoon onderwijs. De maatregel biedt mogelijkheden om een geleidelijke overgang naar een meer inclusief traject te voorzien²⁰. De ondersteuning die gewone scholen in dat geval krijgen, komt van de buitengewone scholen zelf, aangezien de leerling er voltijds meetelt voor de financiering/subsidiëring. Het Leersteundecreet breidt de maatregel vanaf 1 september 2023 uit met de mogelijkheid tot voltijdse lesbijwoning voor een periode van maximaal twee schooljaren²¹.

Het Rekenhof peilde in de survey naar de mate waarin buitengewone scholen al gebruik maken van de mogelijkheid om leerlingen maximaal halftijds les te laten volgen in het gewoon onderwijs. Slechts 32 op 202 respondenten (15,8 %) verklaarden (ooit) gebruik te hebben gemaakt van de maatregel. Figuur 6 geeft hun gemiddeld aantal leerlingen weer dat jaarlijks lessen bijwoont in het gewoon onderwijs. Het aantal leerlingen dat per schooljaar van de maatregel gebruik maakt, ligt in de meeste scholen laag.

²⁰ Artikel 20, § 3, decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en artikel 136/1, 7°, Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010.

²¹ Artikelen 94 (basisonderwijs) en 154 (secundair onderwijs) van het Leersteundecreet.

Figuur 6 – Gemiddeld aantal leerlingen dat per school voor buitengewoon onderwijs lessen bijwoont in het gewoon onderwijs voor de schooljaren 2018-2019 tot 2022-2023²²



Bron: survey

Het aantal scholen waar sprake is van een structurele samenwerking, blijkt beperkt. In het schooljaar 2022-2023 bedroeg het aantal leerlingen in slechts 4 scholen meer dan 50 (64, 66, 120 en 159 leerlingen). Het zijn vooral leerlingen uit de types 9, 3 en BA die lessen volgen in het gewoon onderwijs. De gemiddelde duur van de lesbijwoning in het gewoon onderwijs bedraagt 27 %. De ondersteuning door het buitengewoon onderwijs verloopt meestal via informatieoverdracht, regelmatige overlegmomenten, intervisie en effectieve ondersteuning op de klasvloer via co-teaching ...

De samenwerking kan in principe makkelijker gerealiseerd worden als een buitengewone school een vestigingsplaats heeft in eenzelfde of aangrenzend perceel van een gewone school. Een gedeelde campus creëert ruimtelijke nabijheid en zorgt voor meer contacten tussen leerlingen en mogelijk meer samenwerking tussen leerkrachten. Inclusie kan op die manier sneller worden gerealiseerd. 40 op 202 scholen (19,8 %) verklaarden in de survey een dergelijke vestigingsplaats te hebben: 21 basisscholen en 19 secundaire scholen. Die vestigingsplaatsen bieden vooral de types BA en 9 aan (25 en 24 keer) en voor secundaire scholen in hoofdzaak OV4 (12 keer) en in mindere mate OV3 (6 keer). Toch blijkt de samenwerking, ondanks de nabijheid van een gewone school, weinig succesvol. Slechts 12 van die 40 scholen maken gebruik van de maatregel om leerlingen gedeeltelijk lessen te laten bijwonen in de gewone school.

67 scholen (31,6 % van de respondenten) gaven bijkomende toelichting over de vragen over samenwerking. Uit hun antwoorden blijkt dat de meeste buitengewone scholen enerzijds niet weigerachtig staan tegenover een samenwerking. Anderzijds wezen ze op een aantal belemmeringen die zich situeren in het gewoon onderwijs, zoals de afwezigheid van gewone scholen in de nabijheid, gebrek aan interesse in samenwerking, te weinig expertise en een werkwijze die te veel toegespitst

²² Zeven scholen vulden de overige vragen over de maatregel niet in.

is op het halen van eindtermen. Sommige scholen wezen op de nood aan meer middelen en een betere, passende regelgeving. Ook zien enkele scholen problemen rond (recht op) busvervoer.

Gelet op het beperkte succes van de mogelijkheid om leerlingen van het buitengewoon onderwijs halftijds les te laten volgen in het gewoon onderwijs, rijst de vraag of de uitbreiding van die mogelijkheid in het Leersteundecreet effect zal hebben.

Uit het bovenstaande blijkt dat het Leersteundecreet bijkomende opdrachten oplegt, in het bijzonder aan het buitengewoon onderwijs, maar niet in extra stimulansen voorziet om die opdrachten te vervullen.

In de survey vroeg het Rekenhof aan de buitengewone scholen of het Leersteundecreet een stap richting meer inclusie betekent. De score op die vraag is eerder neutraal (zie tabel).

Tabel 6 – Gemiddelde scores buitengewone scholen over meer inclusie in het Leersteundecreet

Uitspraak	Score	Aantal respondenten
Het ontwerp van Leersteundecreet betekent een vooruitgang richting meer inclusief onderwijs zoals bedoeld in artikel 24 van het VN-verdrag van 13 december 2006.	3,55	210

122 scholen (58,1 % van de respondenten) lichtten hun oordeel toe. Het gaat om scholen met een meer uitgesproken negatief oordeel dan gemiddeld (score 3,20). 27 % van de scholen ziet inclusie niet slagen in het gewoon onderwijs wegens een gebrek aan middelen. 15,6 % ziet weinig verandering tegenover het M-decreet. 12,3 % vindt dat het buitengewoon onderwijs nog steeds een meerwaarde kan bieden, zeker voor leerlingen met bepaalde zorgnoden. 10,8 % is van oordeel dat inclusief onderwijs in een gewone school alleen mogelijk is met de juiste ingesteldheid en voldoende ondersteuning. 9 % stelt zich de vraag of het hele schoolsysteem niet meer moet worden herdacht om de inclusiegedachte te doen slagen. Het gaat dan onder meer over gezamenlijke campussen gewoon/buitengewoon, herdenken van de schoolorganisatie, betere structurele samenwerking, opheffen van twee aparte onderwijssystemen.

2.2 Leerlingenbewegingen in en tussen het buitengewoon en gewoon onderwijs

Het Rekenhof bekeek de leerlingenbewegingen tussen het buitengewoon en gewoon onderwijs. Overeenkomstig het VN-verdrag zou het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs op zijn minst niet mogen stijgen. Ook wordt nagegaan of leerlingen uit het buitengewoon onderwijs voldoende terugkeren naar het gewoon onderwijs.

2.2.1 Monitoring leerlingenbewegingen

De Vlaamse overheid moet de effecten van haar beleid monitoren. De onderwijsadministratie is dan ook tijdens de vorige legislatuur gestart met de ontwikkeling van een datawarehouse om de effecten van het M-decreet op te volgen (de M-monitor). Indicatoren die daarvoor onder andere in aanmerking komen zijn²³: de leerlingenbewegingen (gewoon-buitengewoon, verschillende types), oriënteringen door de CLB's, aantal leerlingen dat in aanmerking komt voor ondersteuning

²³ Memorie van toelichting bij het M-decreet.

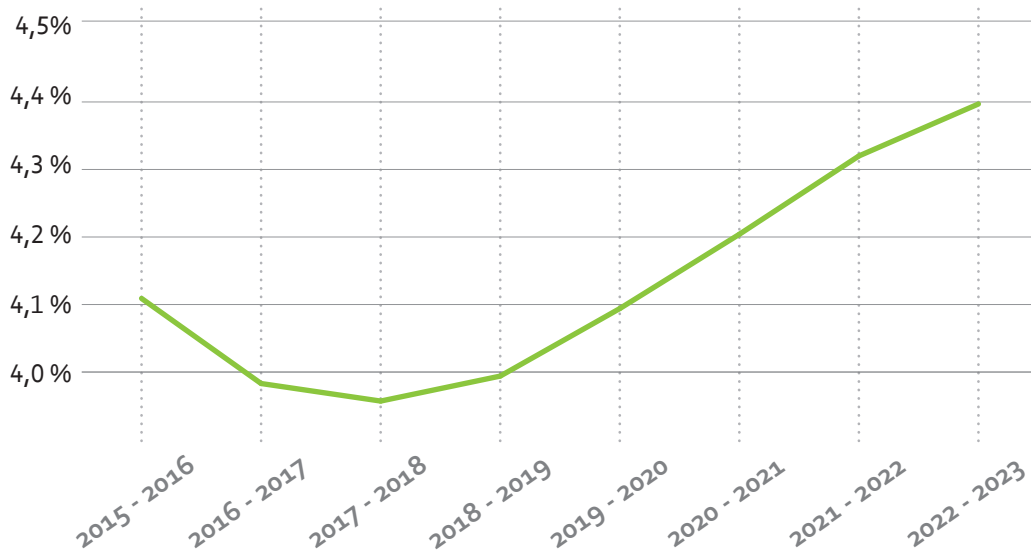
van het ondersteuningsmodel, de weigeringen door scholen, de programmaties, de evolutie van de rechtstreekse instroom in het basisaanbod, de leerkrachtenbewegingen (reffectaties, terbeschikkingstelling, inschakeling in geïntegreerd en inclusief onderwijs), de evolutie van de leerlingenaantallen in geïntegreerd en inclusief onderwijs, de situatie van +21-jarigen in onderwijs, de impact op de populatie in internaten en medisch-pedagogische instituten en de link met het beleidsdomein Welzijn. De bedoeling was om de resultaten op te nemen in een (jaarlijks) voortgangsrapport, zodat eventuele bijsturing mogelijk is. In 2021 moesten nog problemen met de datakwaliteit worden uitgeklaard²⁴. Momenteel is er dus onvoldoende monitoring. Ook wordt er geen jaarlijks voortgangsrapport opgesteld.

Ook het Leersteundecreet bepaalt dat de implementatie van het decreet wordt gemonitord, maar beperkt het aantal indicatoren. Een jaarlijks voortgangsrapport hoeft niet meer opgesteld te worden. Minstens moeten de volgende gegevens worden opgevolgd: de evolutie van het aantal leerlingen met een GC-verslag, IAC-verslag of een OV4-verslag, de leerlingenbewegingen en schoolloopbaantrajecten voor leerlingen met een GC-verslag, IAC-verslag of een OV4-verslag en de effecten op de tewerkstelling in het leersteunmodel²⁵.

2.2.2 Leerlingenevolutie in het buitengewoon onderwijs

Ondanks de doelstelling van het M-decreet tot meer inclusie, is het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs gestegen van 47.468 leerlingen in 2018-2019 tot 53.573 in 2022-2023. Dat is een stijging met 12,9 % in 4 jaar. Behalve in absolute aantallen stijgt sinds 2018-2019 ook het relatieve aandeel van het buitengewoon onderwijs opnieuw in vergelijking met het totaal aantal leerlingen in het gewoon en buitengewoon onderwijs samen (zie [figuur 7](#)).

Figuur 7 – Evolutie van het relatief aandeel van het buitengewoon onderwijs



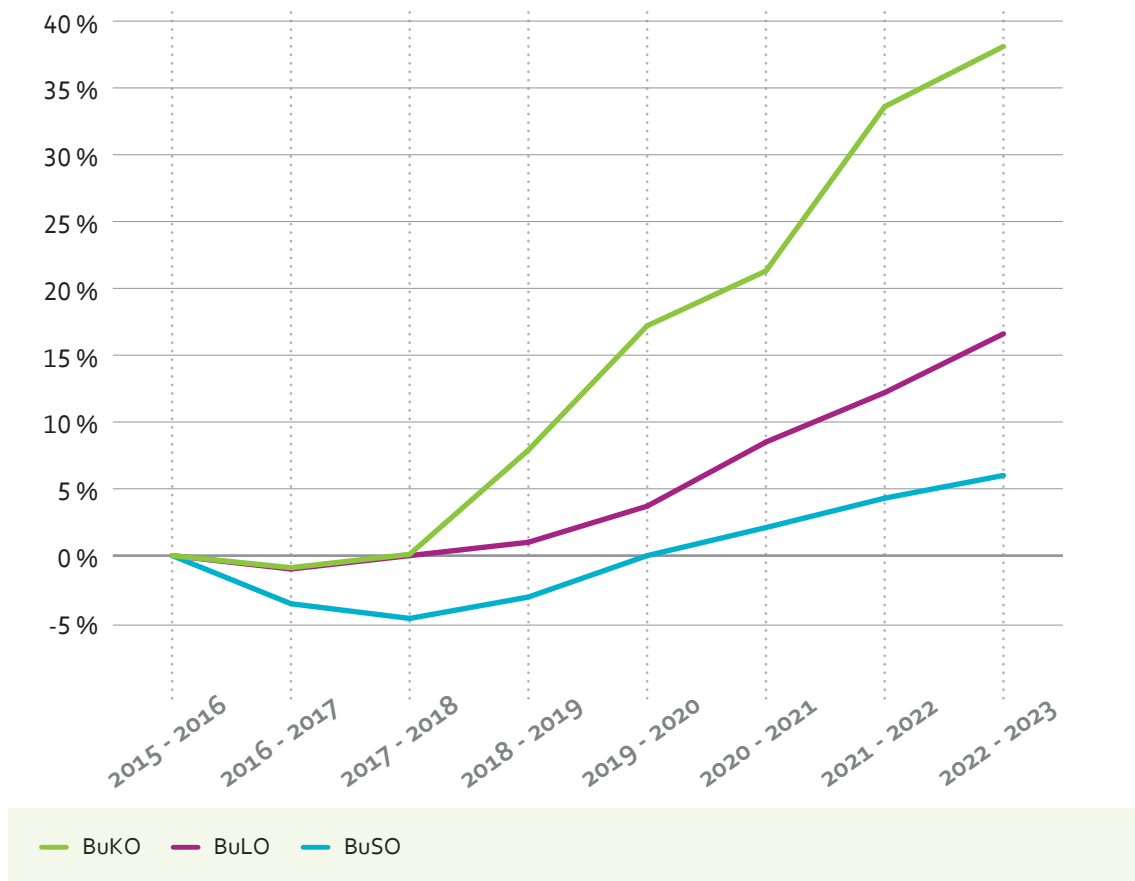
Bron: Datawarehouse Leerplicht

²⁴ Vraag om uitleg van 10 juni 2021 over de M-monitor-nr. 3707 (2020-2021) – Vlaams Parlement.

²⁵ Artikel 58, § 1, van het Leersteundecreet.

Figuur 8 toont de procentuele leerlingevolentie per onderwijsniveau in het buitengewoon onderwijs. In het schooljaar 2022-2023 zaten in het BuKO 2.739 leerlingen (1,06 % van alle leerlingen KO en BuKO), in het BuLO 27.117 leerlingen (5,83 % van alle leerlingen LO en BuLO) en in het BuSO 23.717 leerlingen (4,80 % van alle leerlingen SO en BuSO). Er is sinds 2017-2018 een stijging in alle onderwijsniveaus. Ze is procentueel het sterkst in het kleuteronderwijs.

Figuur 8 – Leerlingevolentie per onderwijsniveau in het buitengewoon onderwijs, procentueel



Bron: Datawarehouse Leerplicht

De stijging in het buitengewoon kleuteronderwijs is enerzijds het gevolg van een sterke toename van het aantal leerlingen met autismespectrumstoornissen (type 9) (+ 334 % in zes jaar tijd) en anderzijds van een opmerkelijke stijging van 22 % van het aantal leerlingen met een verstandelijke beperking (type 2) over de twee laatste schooljaren²⁶.

²⁶ In het schooljaar 2021-2022 was het aantal kleuters in type 2 toegenomen met 14,4 % tegenover het schooljaar 2020-2021, in het schooljaar 2022-2023 met 6,6 % tegenover het schooljaar 2021-2022.

In het buitengewoon secundair onderwijs dalen de opleidingsvormen 2 en 3 licht in aantal leerlingen, terwijl opleidingsvormen 1 en vooral 4 stijgen. Opleidingsvorm 3 blijft veruit de grootste (figuur 9).

Figuur 9 – Leerlingenevolutie per opleidingsvorm in het buitengewoon secundair onderwijs

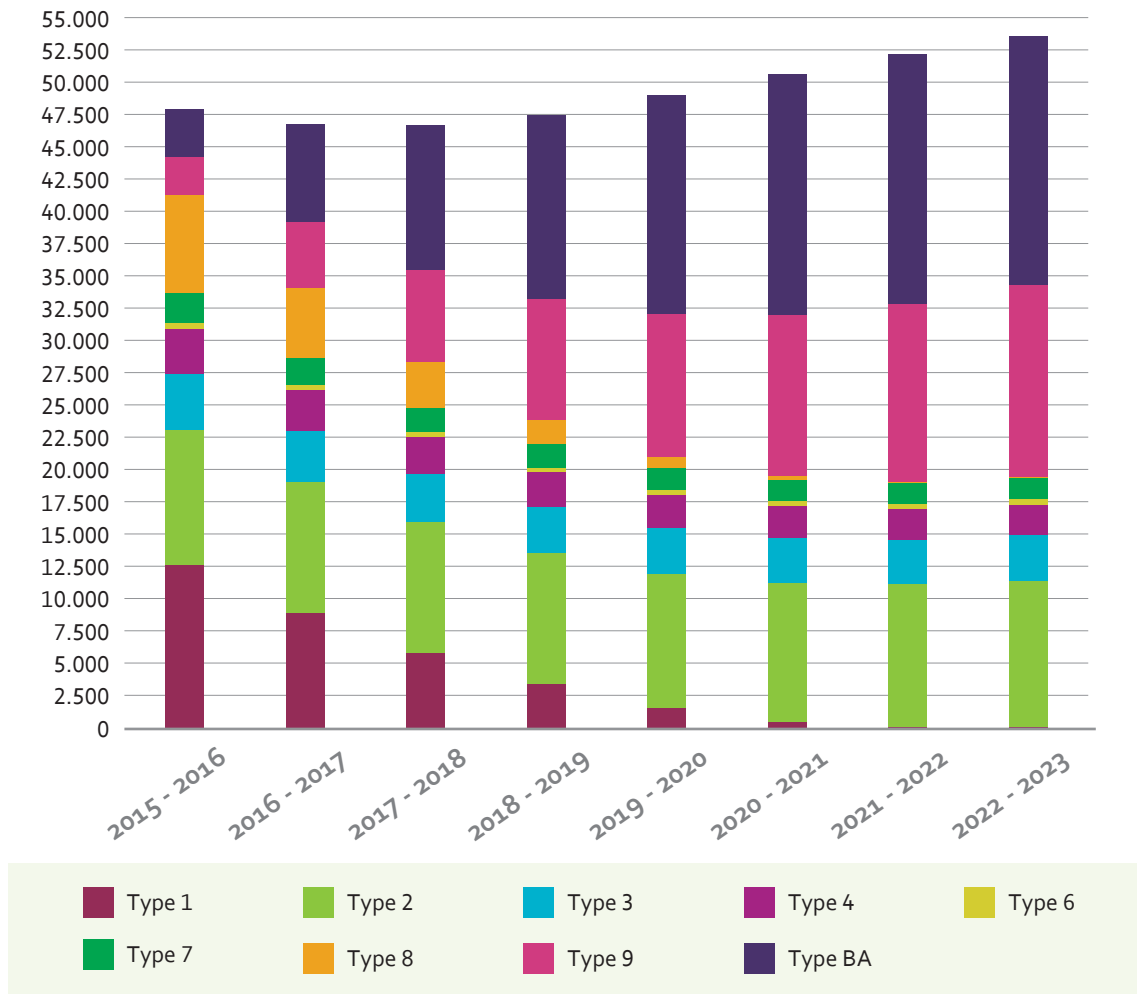


Bron: Datawarehouse Leerplicht

De algemene stijging geldt niet voor alle types (figuur 10). Het stijgend leerlingenaantal is bijna volledig te wijten aan de explosieve groei van type 9 van 2.955 leerlingen in het schooljaar 2015-2016 (6,2 % van alle leerlingen buitengewoon onderwijs) naar 14.878 (27,8 %) in het schooljaar 2022-2023. Type BA is het grootste type met 19.354 (36,1 %) leerlingen in het schooljaar 2022-2023. Er is wel een stijging in het type BA tot 2021-2022, maar dat wordt gecompenseerd door een daling van het aantal leerlingen in de types 1 en 8²⁷. Verder dalen de leerlingenaantallen van de types 3, 4 en 7, behalve het laatste schooljaar waar er een lichte stijging is in de types 3 en 7. De leerlingenaantallen van de types 2 en 6 kennen de laatste vier schooljaren eveneens een lichte stijging.

²⁷ Het M-decreet voorzag in de afbouw van types 1 en 8 en de omvorming ervan naar type BA.

Figuur 10 – Leerlingevolentie per type in het buitengewoon onderwijs



Bron: Datawarehouse Leerlicht

In de survey peilde het Rekenhof met open vragen bij de buitengewone scholen naar de redenen van de stijging van het leerlingenaantal in type 9 en in het buitengewoon kleuteronderwijs type 2²⁸.

Wat de stijging van type 9 betreft, is 61,6 % van de respondenten van mening dat de kennis over ASS is toegenomen, waardoor er beter en sneller wordt gediagnosticeerd en doorverwezen. Enkele van die scholen verwezen ook naar beter geïnformeerde ouders. 26,4 % van de scholen antwoordden dat die leerlingen er vroeger ook waren, maar onder andere types werden gecatalogeerd of in het gewoon onderwijs bleven. 8,8 % van de respondenten verklaarde de stijging door een *overdiagnosticering*. Ook de directeurs van de CLB-netwerken gaven overdiagnosticering aan als een van de redenen. Er zou volgens hen een trend zijn om voor leerlingen die sommige ASS-kenmerken hebben de diagnose te stellen, terwijl ze die vroeger niet zouden gekregen hebben. Door leerlingen met ASS naar het buitengewoon onderwijs te laten gaan, vallen bovendien de stimulanzen weg voor de gewone scholen om een prikkelarme omgeving te creëren die alle leerlingen ten goede komt.

²⁸ 125 op 136 scholen met type 9 en 40 op 47 scholen met BuKO type 2 beantwoordden de vragen.

26,4 % van de respondenten legde een deel van de stijging bij de structuur en organisatie van het gewoon onderwijs: grotere en drukker klassen, gebrek aan ASS-expertise, te strakke leerplannen ... 12,8 % van de respondenten verwees naar de samenleving in het algemeen die volgens hen snel evolueert en complexer wordt. Volgens 12 % van de respondenten primeert bij multiproblematieken, vooral in combinatie met types 2 of 3, snel het ASS-aspect, omdat type 9 sneller aanvaardbaar is voor ouders, er te weinig plaats is in andere types of makkelijker te attesteren valt. 17,6 % van de respondenten verwees naar de voordelen van het buitengewoon onderwijs: kleinere klassen en onderwijs op maat. Tot slot vernoemde 7,2 % van de respondenten ook de thuissituatie of opvoedingsstijl van de ouders.

Uit onderzoek blijkt dat internationaal de prevalentieschattingen voor autisme²⁹ hoger zijn dan vroeger. De huidige hogere prevalentieschatting zou door de toegenomen kennis en bewustzijn over ASS komen en het feit dat de huidige diagnostische criteria voor ASS breder zijn dan de criteria die decennia geleden werden gehanteerd³⁰. Een andere factor die een rol speelt, is het verhoogde sociale bewustzijn omtrent autisme bij ouders en de verhoogde vertrouwdheid met autisme kenmerken bij klinici³¹. Ook veranderingen in de maatschappelijke gevoeligheden bieden een verklaring: vandaag gaat veel aandacht naar sociaal-communicatieve vaardigheden en flexibiliteit: net op die gebieden hebben personen met autisme het moeilijker, waardoor ze meer problemen ervaren in het dagelijkse leven en sneller opgemerkt worden³².

De stijging van type 2 (verstandelijke beperking) in het buitengewoon kleuteronderwijs wordt volgens 30 % van de respondenten mee in de hand gewerkt doordat inclusie voor dat soort leerlingen faalt in het regulier onderwijs wegens te weinig ondersteuning, te weinig mogelijkheden tot redelijke aanpassingen of omdat de draagkracht er is overschreden. Daarnaast verwees 22,5 % van de respondenten naar een betere en snellere diagnosticering en doorverwijzing. 30 % van de respondenten is van oordeel dat achter de classificatie als type 2-leerling complexe meervoudige beperkingen schuilgaan, waaronder de combinatie met ASS (zie vorige alinea). Tot slot ziet 27,5 % van de respondenten in de migratieachtergrond of de anderstaligheid van de leerling een verklaring voor de stijging. Ook de daling van de leerplicht naar vijf jaar zou een rol spelen.

De directeurs van de CLB-netwerken verwezen naar de versoepeling van de instapvoorwaarden sinds september 2018. Sindsdien is de maximale IQ-grens van 60 als voorwaarde voor de oriëntering naar type 2 immers vervangen door een IQ dat twee of meer standaarddeviaties beneden het gemiddelde ligt ten opzichte van een normgroep van leeftijdsgenoten. Het effect van de gewijzigde instapvoorwaarden manifesteert zich pas enkele jaren later.

Eind 2023 heeft de minister van Onderwijs een oproep gelanceerd voor twee onderzoeken van de mechanismen voor de toeleiding naar respectievelijk type 9 en type 2 en de realisatie van kwaliteitsvol onderwijs op maat van die leerlingen. De onderzoeken hebben een looptijd van maximaal 24 maanden.

²⁹ Schatting van het aandeel personen met autisme in een bepaalde populatie.

³⁰ Fombonne, E. (2009). Epidemiology of pervasive developmental disorders (*Pediatric Research*, 65, 591-598); Solomon, A. (2013). Autism. In Solomon, A. (Eds.) *Ver van de boom: als je kind anders is* (256-338). Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers.

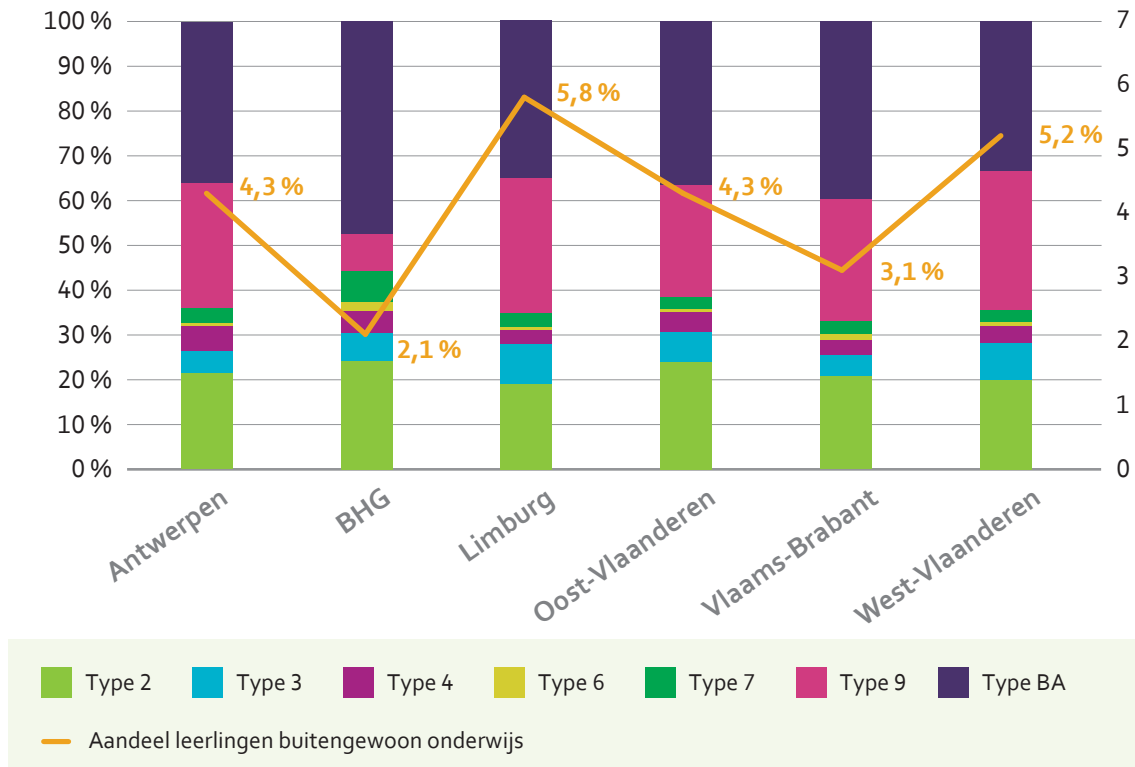
³¹ Keyes, K.M., Susser, E., Cheslack-Postava, K., Fountain, C., Liu, K., Bearman, P.S. (2012). Cohort effects explain the increase in autism diagnosis among children born from 1992 to 2003 in California (*International journal of epidemiology*, 41(2), 495-503); Rice, C.E., Lee, L.C. (2017). Expanding the global reach of research in autism.

³² Aanbevelingen van de taskforce autisme in opdracht van de toenmalige minister van Welzijn, Naar een autismevriendelijk Vlaanderen, 2016.

2.2.3 Provinciale woonplaats van de leerlingen in het buitengewoon onderwijs

Figuur 11 toont dat er verschillen zijn naargelang de woonplaats in het aandeel leerlingen dat buitengewoon onderwijs volgt.

Figuur 11 – Percentage leerlingen dat les volgt in het buitengewoon onderwijs volgens provinciale woonplaats en verdeling per type (schooljaar 2022-2023)



Bron: Datawarehouse Leerlicht

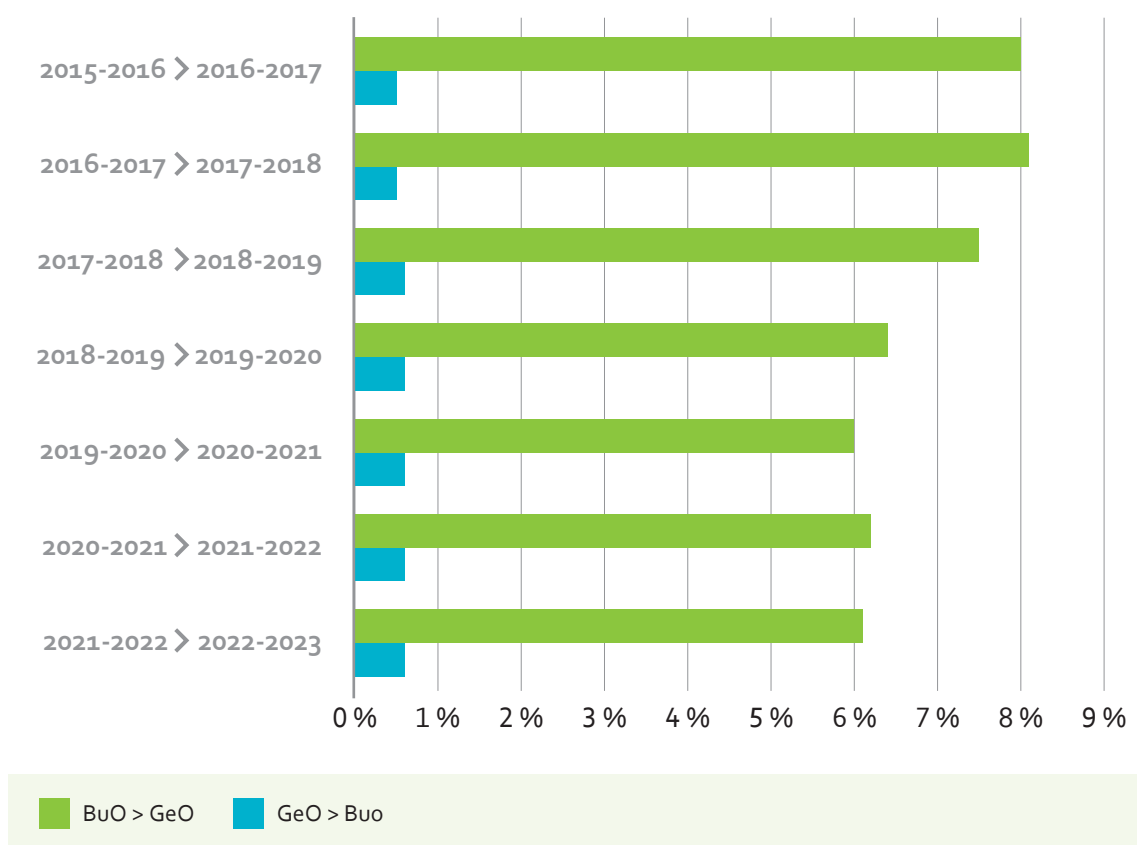
De provincies Limburg (5,8 %) en West-Vlaanderen (5,2 %) tellen een duidelijk hoger percentage, gevolgd door Antwerpen (4,3 %). Vlaams-Brabant en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tellen duidelijk minder leerlingen buitengewoon onderwijs. Als er gekeken wordt naar de verdeling per type, vallen enkele provinciale verschillen op. Zo kennen Limburg en West-Vlaanderen meer leerlingen die les volgen in type 9 (respectievelijk 30,2 % en 31,1 %) en type 3 (respectievelijk 8,8 % en 8,1 %) dan de andere provincies. Vlaams-Brabant telt dan weer het grootste percentage leerlingen in type BA (39,7 %), Oost-Vlaanderen het grootste percentage leerlingen in type 2 (24 %). De leerlingen die wonen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kennen een eigen, afwijkend profiel.

Als het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs, opgedeeld per type en volgens woonplaats in een bepaalde provincie, vergeleken wordt met het scholenaanbod in die provincie, eveneens opgedeeld per type, wordt een sterke samenhang bekomen (correlatie = 0,94). Dat kan erop wijzen dat, minstens deels, de vraag het aanbod volgt of anders uitgedrukt: hoe uitgebreider het aanbod van een bepaald type in een provincie, hoe meer leerlingen uit die provincie dat type volgen. Het onderwijsdepartement en de CLB-directeurs stelden dat in sommige verslagen de bepaling van het type mee bepaald wordt door het type dat de dichtstbijzijnde school aanbiedt.

2.2.4 Leerlingenbewegingen tussen het gewoon en buitengewoon onderwijs

Door de leerlingenbewegingen in kaart te brengen tussen het gewoon en het buitengewoon onderwijs, is het mogelijk meer zicht te krijgen op het profiel van de leerlingen die overstappen naar het buitengewoon onderwijs en het aantal leerlingen dat terugkeert naar het gewoon onderwijs (zie figuur 12).

Figuur 12 – Evolutie van het percentage leerlingen dat overstapt van het gewoon naar het buitengewoon onderwijs en omgekeerd, schooljaren 2015-2016->2016-2017 tot 2021-2022->2022-2023



Bron: Datawarehouse Leerlicht

Het gemiddeld percentage leerlingen dat per jaar overstapt van het gewoon naar het buitengewoon onderwijs, bedraagt over de laatste zeven jaar 0,6 % van de totale populatie van het gewoon onderwijs. Behalve de overgang van het schooljaar 2019-2020 naar 2020-2021, is er een licht stijgende trend.

Omgekeerd bedraagt het percentage leerlingen dat per jaar overstapt van het buitengewoon naar het gewoon onderwijs, gemiddeld 6,9 % van de totale populatie van het buitengewoon onderwijs. Figuur 12 toont een dalende trend voor de periode 2015-2016 tot 2019-2020. De laatste jaren is er eerder een stagnatie rond de 6 %³³.

³³ Mogelijk speelde de coronapandemie een rol. De lockdown en de veiligheidsmaatregelen zorgden voor vertraging van de gebruikelijke werkzaamheden van de CLB's (zie verslagen Vlaamse bemiddelingscommissie).

Achter de gemiddelde percentages gaan heel andere absolute leerlingenaantallen schuil en dit wegens het verschil in grootte tussen beide onderwijsvormen³⁴. Het hierboven vermelde gemiddelde van 0,6 % komt neer op een leerlingenaantal van 6.562, het gemiddelde van 6,9 % op 3.343. Er stappen met andere woorden gemiddeld tweemaal zoveel leerlingen over van het gewoon naar het buitengewoon onderwijs dan omgekeerd. Die verhouding neemt alsmaar toe³⁵.

Leerlingenbewegingen vanuit het gewoon naar het buitengewoon onderwijs

Tabel 7 toont het percentage leerlingen dat per jaar overstapt van het gewoon naar het buitengewoon onderwijs. Ongeveer de helft van de overstappen vindt plaats vanuit het gewoon lager naar het buitengewoon lager onderwijs. Dat aandeel is licht dalend. Het aandeel overstappers van het gewoon kleuter- naar het buitengewoon kleuteronderwijs, van het gewoon lager onderwijs naar het buitengewoon secundair onderwijs en van het gewoon secundair naar het buitengewoon secundair onderwijs is stijgend.

Tabel 7 – Evolutie per onderwijsniveau van aandeel leerlingen dat overstapt van het gewoon onderwijs naar het buitengewoon onderwijs, schooljaren 2015-2016->2016-2017 tot 2021-2022->2022-2023 (ten opzichte van het totaal aantal leerlingen dat overstapt)

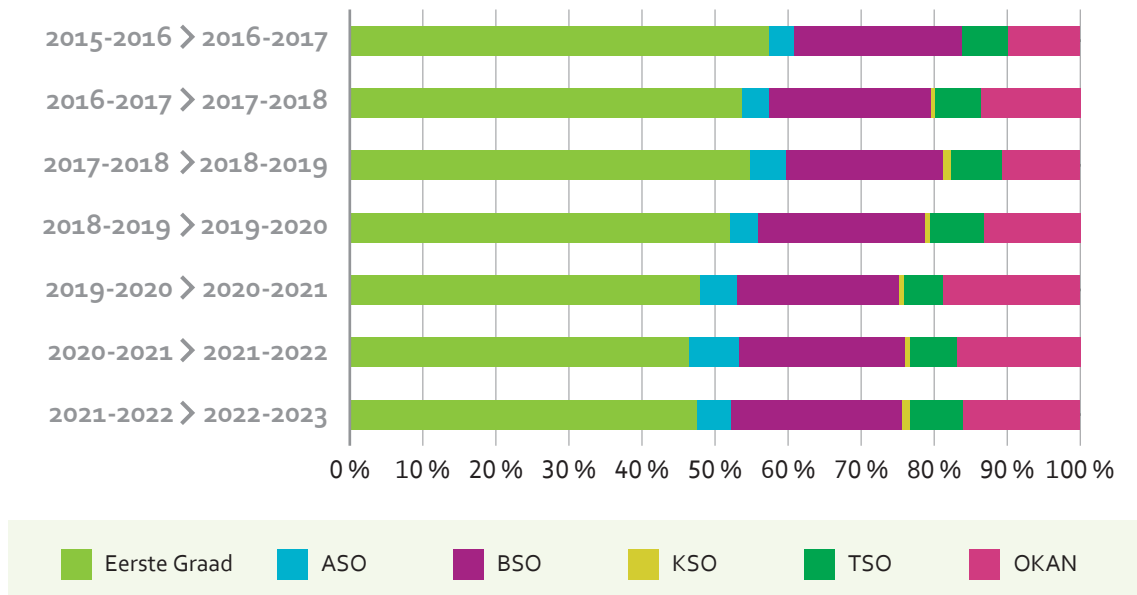
	KO->BuKO	KO->BuLO	LO->BuLO	LO->BuSO	SO->BuLO	SO->BuSO
2015-2016->2016-2017	9,96 %	20,88 %	51,68 %	3,81 %	0,04 %	13,63 %
2016-2017->2017-2018	10,10 %	19,67 %	52,89 %	4,00 %	0,07 %	13,28 %
2017-2018->2018-2019	10,05 %	18,49 %	52,10 %	4,77 %	0,12 %	14,46 %
2018-2019->2019-2020	9,98 %	17,40 %	52,72 %	4,44 %	-	15,46 %
2019-2020->2020-2021	10,73 %	17,83 %	49,70 %	6,45 %	0,09 %	15,20 %
2020-2021->2021-2022	11,98 %	17,41 %	48,57 %	5,88 %	0,03 %	16,13 %
2021-2022->2022-2023	11,73 %	16,79 %	46,78 %	6,40 %	0,03 %	18,28 %

Bron: Datawarehouse Leerlicht

Figuur 13 toont het aandeel leerlingen dat overstapt van het gewoon secundair onderwijs naar het buitengewoon onderwijs. Het gaat vooral om leerlingen van de eerste graad (± 50 %), gevolgd door leerlingen van het BSO en OKAN³⁶. Rekening houdend met de totale populatie per onderwijsvorm kent OKAN het grootste percentage overstappers (3,2 %). Voor de overige onderwijsvormen gaat het om kleine percentages (0,4 % in eerste graad en 0,3 % in BSO). Er is een procentuele stijging van het aandeel OKAN-leerlingen vanaf het schooljaar 2015-2016 tot het schooljaar 2021-2022, terwijl er het laatste jaar een lichte daling is.

34 In het schooljaar 2022-2023 telde het gewoon kleuter-, lager en secundair onderwijs samen 1.164.947 leerlingen, het buitengewoon onderwijs 53.573.
 35 Per 100 leerlingen die overstappen van het buitengewoon naar het gewoon onderwijs, maakten er tussen 2015-2016 en 2016-2017 135 de omgekeerde beweging. Tussen 2021-2022 en 2022-2023 bedroeg dit aantal 229.
 36 Onthaalonderwijs voor anderstalige kinderen.

Figuur 13 – Evolutie per onderwijsvorm van het aandeel leerlingen dat overstapt van het gewoon secundair onderwijs naar het buitengewoon onderwijs, schooljaren 2015-2016->2016-2017 tot 2021-2022->2022-2023 (ten opzichte van het totaal aantal leerlingen dat overstapt)

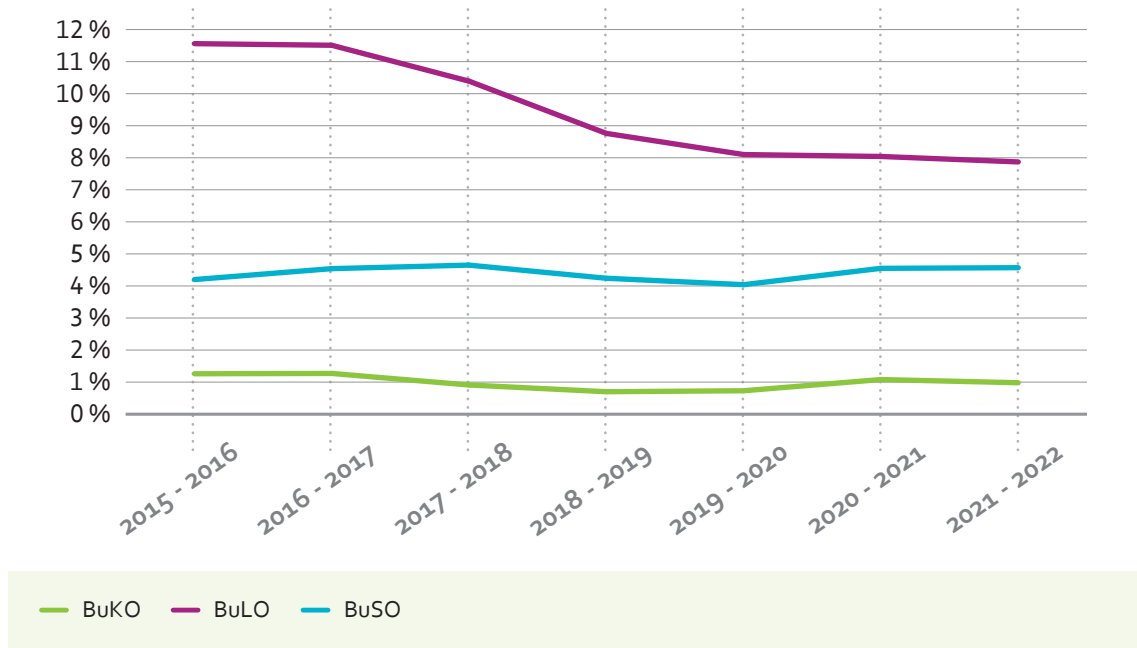


Bron: Datawarehouse Leerplicht

Leerlingenbewegingen vanuit het buitengewoon naar het gewoon onderwijs

Als gekeken wordt hoeveel leerlingen terugkeren naar het gewoon onderwijs (figuur 14), is het duidelijk dat het vooral leerlingen uit het buitengewoon lager onderwijs zijn die de overstap naar het gewoon onderwijs maken. Er is wel een dalende trend binnen die leerlingengroep die de laatste twee jaren minder uitgesproken is. Voor het buitengewoon kleuteronderwijs en het buitengewoon secundair onderwijs zijn de percentages stabiel. Ze schommelen respectievelijk rond de 1 % en tussen de 4 % en 5 % (figuur 14). 67 % van de overstappen vindt plaats bij overgang vanuit het buitengewoon lager onderwijs naar het gewoon secundair onderwijs.

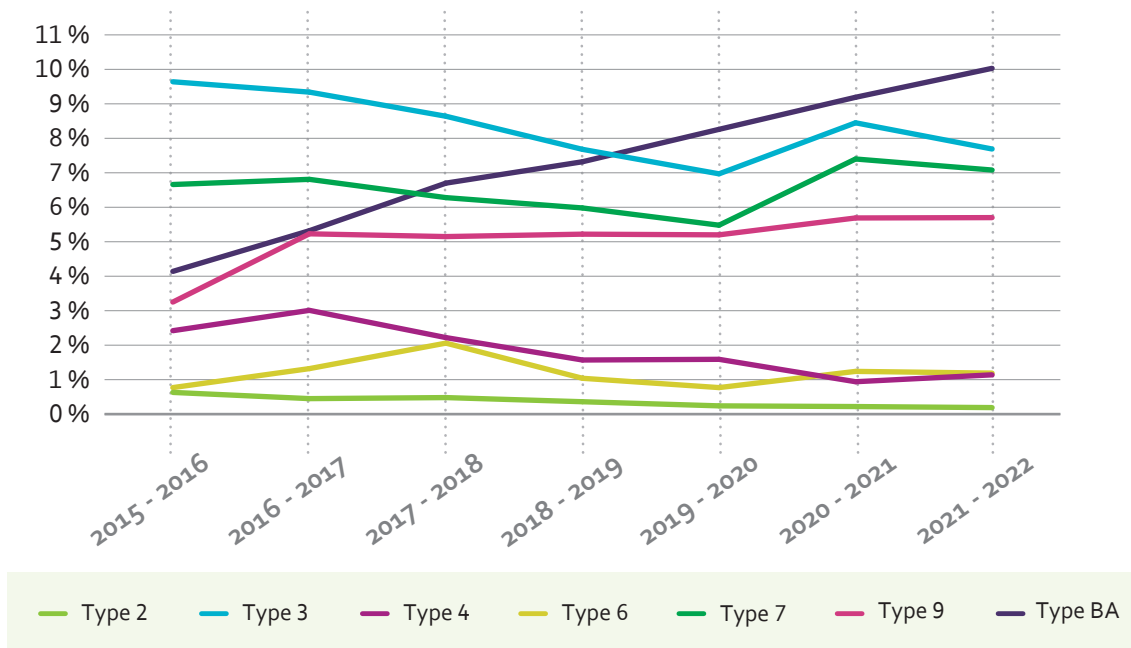
Figuur 14 – Evolutie per onderwijsniveau van het percentage leerlingen dat overstapt van het buitengewoon naar het gewoon onderwijs, schooljaren 2015-2016->2016-2017 tot 2021-2022->2022-2023



Bron: Datawarehouse Leerlicht

Uit de types 3, 7, 9 en BA stappen sinds 2016-2017 meer dan 5 % leerlingen over naar het gewoon onderwijs (figuur 15). Enkel de types 9 en BA kennen een continu stijgende trend. De sterke stijging van het type BA (van 4,1 % naar 10 % in zes jaar tijd) is waarschijnlijk een gevolg van de verplichte evaluatie voor een eventuele terugkeer naar het gewoon onderwijs van type BA-leerlingen sinds het M-decreet.

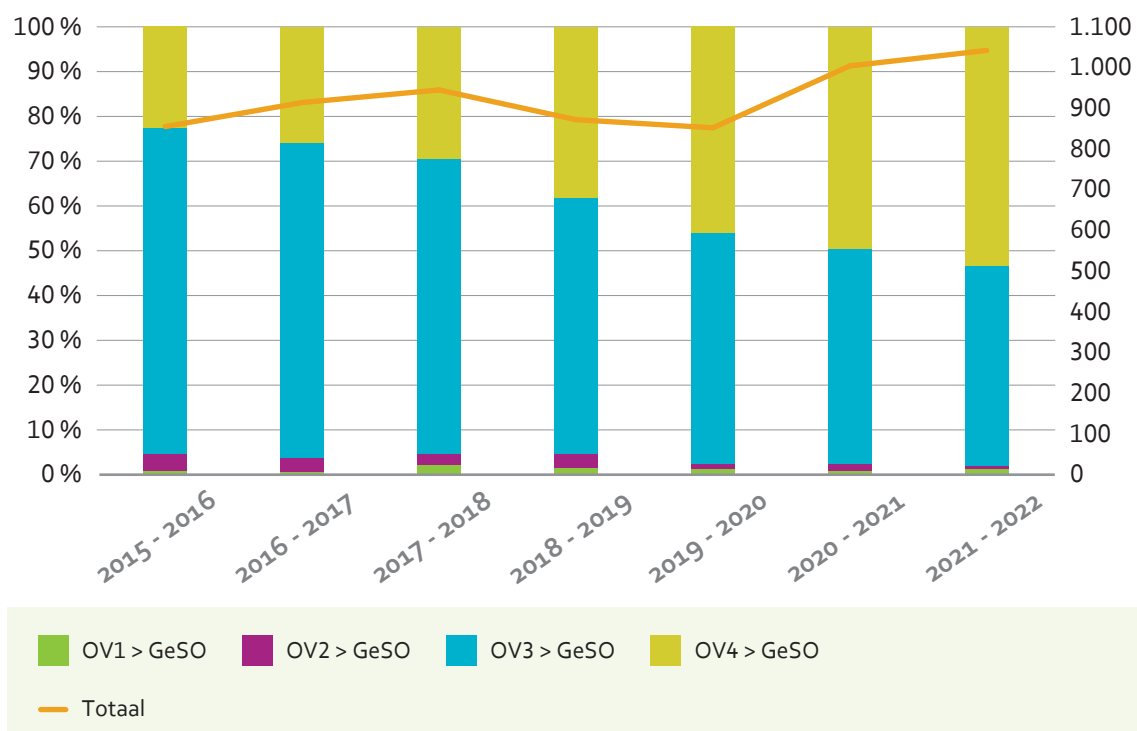
Figuur 15 – Evolutie per type van het percentage leerlingen dat overstapt van het buitengewoon naar het gewoon onderwijs, schooljaren 2015-2016->2016-2017 tot 2021-2022->2022-2023



Bron: Datawarehouse Leerlicht

Als gekeken wordt naar de overstap binnen het secundair onderwijs (figuur 16), zijn het hoofdzakelijk leerlingen uit OV3 en OV4 die in het gewoon secundair onderwijs instappen. Het aandeel OV3 neemt wel jaar na jaar af ten voordele van OV4.

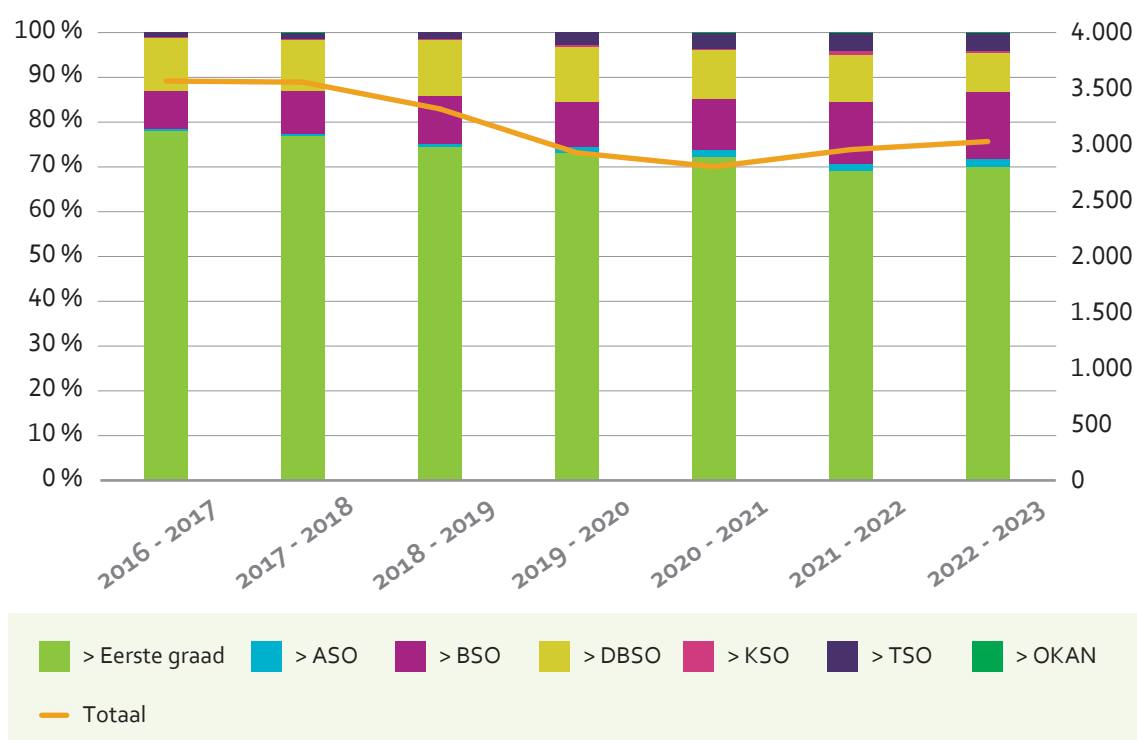
Figuur 16 – Evolutie van het aantal leerlingen buitengewoon secundair onderwijs dat overstapt naar het gewoon onderwijs en hun aandeel per OV, schooljaren 2015-2016->2016-2017 tot 2021-2022->2022-2023



Bron: Datawarehouse Leerlicht

Leerlingen die vanuit het buitengewoon onderwijs de overstap maken naar het gewoon secundair onderwijs, stromen hoofdzakelijk in de eerste graad in (figuur 17). Het duidelijk dalende aandeel van die eerste graad is het gevolg van de dalende trend bij de overstap vanuit het buitengewoon lager onderwijs naar het eerste leerjaar van het gewoon secundair onderwijs (zie ook figuur 14). Voor de overgang van 2021-2022 naar 2022-2023 is er wel opnieuw een lichte stijging³⁷. Het aandeel leerlingen uit het buitengewoon onderwijs dat instapt in het ASO, BSO of TSO, vertoont een stijgende trend³⁸.

Figuur 17 – Evolutie van het aantal leerlingen buitengewoon onderwijs dat instroomt in het gewoon secundair onderwijs en hun aandeel per onderwijsvorm, schooljaren 2015-2016->2016-2017 tot 2021-2022->2022-2023



Bron: Datawarehouse Leerplicht

In de survey vroeg het Rekenhof met open vragen welke factoren volgens de scholen bepalend zijn voor een overstap naar het gewoon onderwijs. 187 scholen beantwoordden de vragen (tabel 8).

³⁷ Bij de overgang van 2015-2016 naar 2016-2017 stapten 2.718 leerlingen van het buitengewoon lager onderwijs over naar het eerste leerjaar van de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs. Dat aantal bedroeg voor de twee laatste overstapmomenten respectievelijk 1.964 en 2.007 leerlingen.

³⁸ Zowel in absolute aantallen als in procenten.

Tabel 8 – Bepalende factoren voor overstap naar het gewoon onderwijs

Factoren	% respondenten
Op niveau van gewone scholen	
<i>Goed zorgbeleid (individuele begeleiding op maat, aangepaste leermiddelen, redelijke aanpassingen ...)</i>	42 %
<i>Mindshift, growth mindset</i>	34 %
<i>Voldoende omkadering en middelen</i>	34 %
<i>Goed opgeleid personeel: kennis en inzicht in problematiek van leerlingen met een beperking</i>	32 %
<i>Voldoende en deskundige ondersteuning door leerondersteuners, paramedici, psychologen, buitenschoolse hulp</i>	26 %
<i>Kleinere, minder drukke klassen</i>	18 %
<i>Aangepaste leer- en leefomgeving (infrastructuur)</i>	9 %
Op niveau van buitengewone scholen	
<i>Sterke samenwerking/communicatie tussen scholen gewoon en buitengewoon onderwijs</i>	19 %
<i>Goede opvolging en begeleiding vanuit buitengewoon onderwijs (bijvoorbeeld proefperiode in gewoon onderwijs, individuele ondersteuning door trajectbegeleider)</i>	16 %
Op niveau van leerling	
<i>Voldoende gemotiveerd, voldoende zelfvertrouwen, zelfredzaamheid, goede werkhouding, voldoende sociale vaardigheden</i>	28 %
<i>Voldoende schoolse kennis om vlot aan te sluiten in gewoon onderwijs</i>	18 %
Op niveau van ouders	
<i>Visie en ondersteuning vanuit thuiscontext</i>	24 %

Bron: survey

Andere factoren die de scholen in mindere mate onder de aandacht brachten, zijn de draagkracht van het schoolteam in het gewoon onderwijs, de complexiteit van de problematiek bij de leerling, de aandacht voor het welbevinden bij terugkeer naar het gewoon onderwijs en de aanvaarding van de leerling door klasgenoten in het gewoon onderwijs.

Naar het buitengewoon onderwijs terugkerende leerlingen

Tot slot ging het Rekenhof na hoeveel leerlingen na één schooljaar gewoon onderwijs terugkeren naar het buitengewoon onderwijs. Het gaat gemiddeld om 170 leerlingen over de laatste 6 jaar, wat neerkomt op 5 % van het aantal dat een jaar eerder overstapte van het buitengewoon naar het gewoon onderwijs. Duidelijke trends zijn niet waar te nemen. Het gaat om relatief kleine aantallen.

2.3 Evolutie van het aantal leerlingen met een verslag en met een IAC in het gewoon onderwijs

Er zijn leerlingen met een verslag die onmiddellijk instappen in het buitengewoon onderwijs. Daarnaast zijn er leerlingen die een verslag krijgen als blijkt dat het niet meer haalbaar is om het gemeenschappelijk curriculum te volgen in het gewoon onderwijs. Ze kunnen dan een IAC volgen in een school voor gewoon onderwijs of overstappen naar het buitengewoon onderwijs.

Als ouders hun kind met een verslag inschrijven of als in de loop van het schooljaar een verslag wordt opgesteld, verbindt de gewone school zich tot overleg met de ouders, de klassenraad en het CLB over de aanpassingen die nodig zijn om de leerling mee te nemen in een gemeenschappelijk curriculum of om de leerling studievoortgang te laten maken op basis van een IAC. Het is dus mogelijk dat een leerling met een verslag toch het gemeenschappelijk curriculum volgt. In dat geval wordt het verslag opgeheven. Ook zijn er leerlingen waarvan de school na het overleg met alle betrokkenen beslist om de inschrijving van de leerling te ontbinden wegens onredelijkheid van de aanpassingen. Een ontbinding van de inschrijving van een leerling met een verslag bij inschrijving gaat in binnen uiterlijk 1 maand na kennisgeving van de onredelijkheid van de aanpassingen³⁹. De ontbinding van de inschrijving van een leerling die een verslag krijgt in de loop van het schooljaar, gaat in op het einde van het lopende schooljaar⁴⁰.

Deel 2.3.1 handelt over het aantal leerlingen in het gewoon onderwijs waarvoor een verslag wordt opgesteld. Deel 2.3.2 gaat over het aantal leerlingen dat uiteindelijk een IAC volgt in het gewoon onderwijs. Het aandeel IAC-leerlingen in het gewoon onderwijs is, naast de ondersteuning voor leerlingen met een gemotiveerd verslag, een belangrijke maatstaf voor de inclusiviteit van het Vlaams onderwijs. De leerlingen met een verslag dat opgeheven wordt omdat de leerling het gemeenschappelijk curriculum volgt in een school voor gewoon onderwijs, duiden ook op inclusie. Zij kunnen echter niet uit de data gefilterd worden.

2.3.1 Evolutie van het aantal leerlingen met een verslag in het gewoon onderwijs

De Vlaamse overheid heeft geen correcte data over het aantal leerlingen met een IAC in het gewoon onderwijs. Scholen registreren niet systematisch de IAC's. Om die reden wordt het aantal leerlingen met een verslag in het gewoon onderwijs in kaart gebracht. Het aantal leerlingen met een verslag in het gewoon onderwijs kan echter niet gelijkgesteld worden met het aantal IAC's. Soms wordt een verslag niet opgeheven of delen ouders aan de school niet mee dat de leerling een verslag heeft. Leerlingen met een verslag blijven soms nog een periode in het gewoon onderwijs, bv. omdat er niet meteen plaats is in het buitengewoon onderwijs. Ook konden leerlingen vóór 1 september 2023 met verslag voor OV4 in het gewoon onderwijs zowel een gemeenschappelijk curriculum als een IAC volgen⁴¹. Tabel 9 geeft de evolutie van het aantal leerlingen die een (gemotiveerd) verslag hebben in het gewoon basis- en secundair onderwijs⁴².

³⁹ Sinds 1 september 2023 is het mogelijk de ontbinding te laten ingaan op het einde van het lopende schooljaar of het daaropvolgende schooljaar.

⁴⁰ Sinds 1 september 2023 is het mogelijk de ontbinding te laten ingaan op het einde van het daaropvolgende schooljaar.

⁴¹ Sinds 1 september 2023 kunnen leerlingen met een OV4-verslag alleen het GC volgen, maar er gelden overgangsbepalingen.

⁴² De gegevens bevatten ook leerlingen met een inschrijvingsverslag (uitgereikt voor het M-decreet) dat recht gaf op toegang tot het buitengewoon onderwijs of op geïntegreerd onderwijs (GON) of ION (project inclusief onderwijs voor leerlingen met een matige verstandelijke beperking).

Tabel 9 – Evolutie van het aantal leerlingen met een gemotiveerd verslag en verslag in het gewoon onderwijs

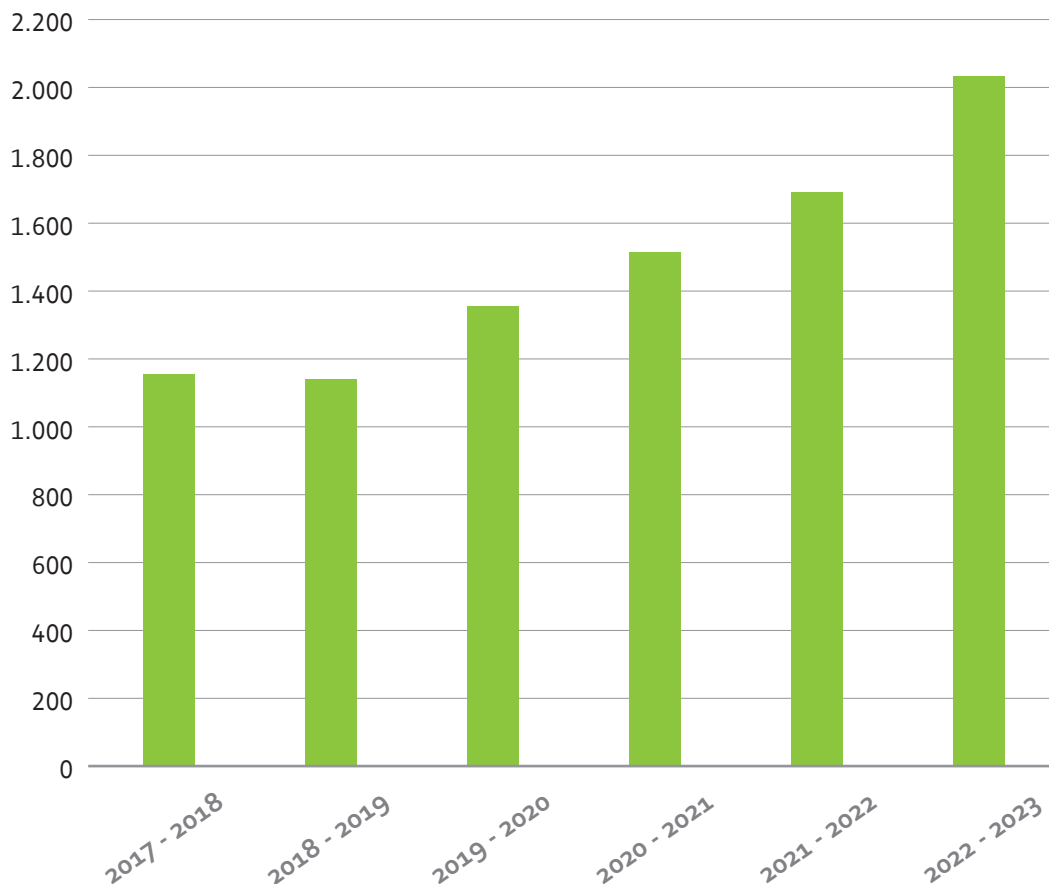
	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Gemotiveerde verslagen	26.417	33.541	37.871	42.862	50.599	56.710
Verslagen	1.154	1.846	2.504	3.023	3.429	3.996
Totaal	27.571	35.387	40.375	45.885	54.028	60.706

Bron: bestanden AGODI

Het aantal leerlingen met gemotiveerde verslagen en verslagen ligt hoog en kent een sterke stijging. Het aantal leerlingen met een gemotiveerd verslag is sinds schooljaar 2017-2018 meer dan verdubbeld, het aandeel leerlingen met een verslag bijna verviervoudigd. Het aantal leerlingen met een verslag ligt wel beduidend lager dan het aantal leerlingen met een gemotiveerd verslag.

De stijging in het aantal leerlingen met een (gemotiveerd) verslag is te verklaren doordat de CLB's steeds meer (gemotiveerde) verslagen opstellen, maar ook deels doordat leerlingen, eenmaal in het bezit van een (gemotiveerd) verslag, de eropvolgende schooljaren eventueel terug te vinden zijn met dat (gemotiveerd) verslag. Figuur 18 bevat daarom enkel de nieuwe verslagen die de CLB's per jaar opstellen. De leerlingen met een gemotiveerd verslag zijn hierin niet opgenomen.

Figuur 18 – Evolutie van het aantal nieuwe leerlingen met een verslag in het gewoon onderwijs, jaarlijks door de CLB's opgesteld



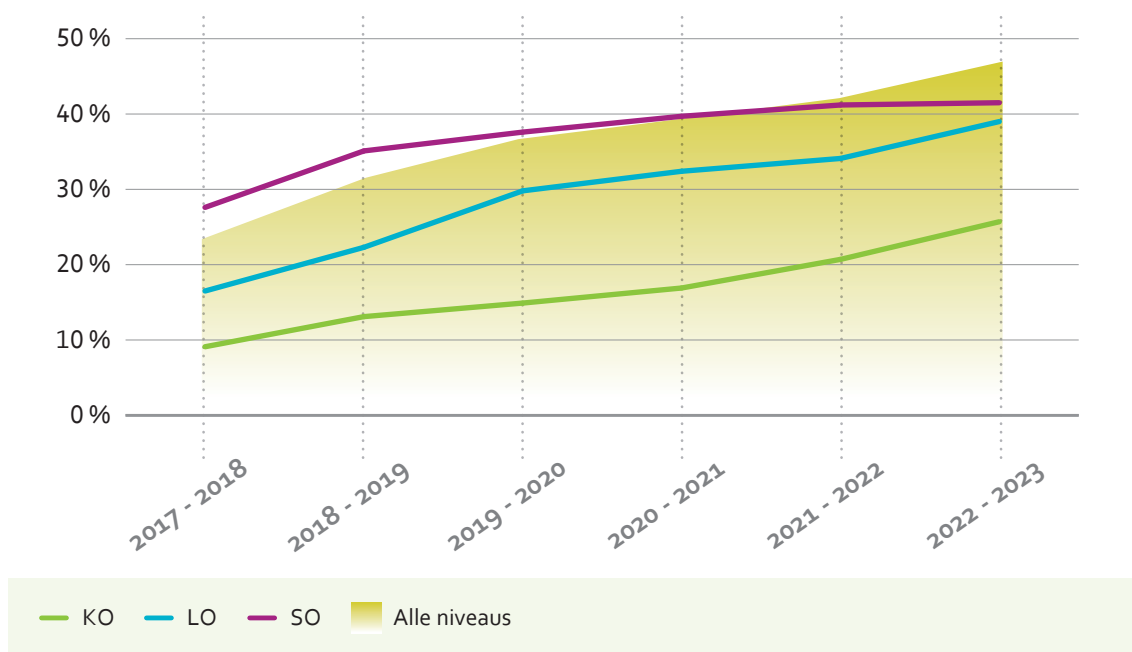
Bron: bestanden AGODI

Het schooljaar 2018-2019 uitgezonderd, stijgt het aantal leerlingen met een verslag jaarlijks. In het schooljaar 2022-2023 stelden de CLB's 76 % meer verslagen op dan in 2017-2018.

Evolutie aandeel scholen met leerlingen met een verslag per onderwijsniveau

Tot het schooljaar 2022-2023 heeft meer dan de helft van de gewone scholen geen enkele leerling met een verslag. Het aandeel scholen met minstens 1 leerling met een verslag stijgt echter. In het kleuteronderwijs steeg het van 9,1 % naar 25,7 %, in het lager onderwijs van 16,5 % naar 39 % en in het secundair onderwijs van 27,6 % naar 41,5 % (zie figuur 19).

Figuur 19 – Aandeel scholen in het gewoon onderwijs met minstens 1 leerling met een verslag ten opzichte van totaal aantal scholen per onderwijsniveau en alle niveaus samen, van schooljaar 2017-2018 tot 2022-2023 (%)



Bron: bestanden AGODI

In het secundair onderwijs is het aandeel scholen met leerlingen die een verslag hebben, het grootst in het DBSO. Vanaf het schooljaar 2018-2019 varieert dat aandeel tussen 95 % en 100 %. Enkele scholen tellen tussen 21 en 47 leerlingen met een verslag die les volgen in het DBSO (in het schooljaar 2022-2023 waren dat 6 scholen).

De volgende tabel geeft de verdeling van alle scholen volgens aantal leerlingen met een verslag per onderwijsniveau.

Tabel 10 – Aandeel scholen in het gewoon onderwijs met leerlingen met een verslag ten opzichte van totaal aantal scholen per onderwijsniveau, van schooljaar 2017-2018 tot 2022-2023, ingedeeld in categorieën (%)

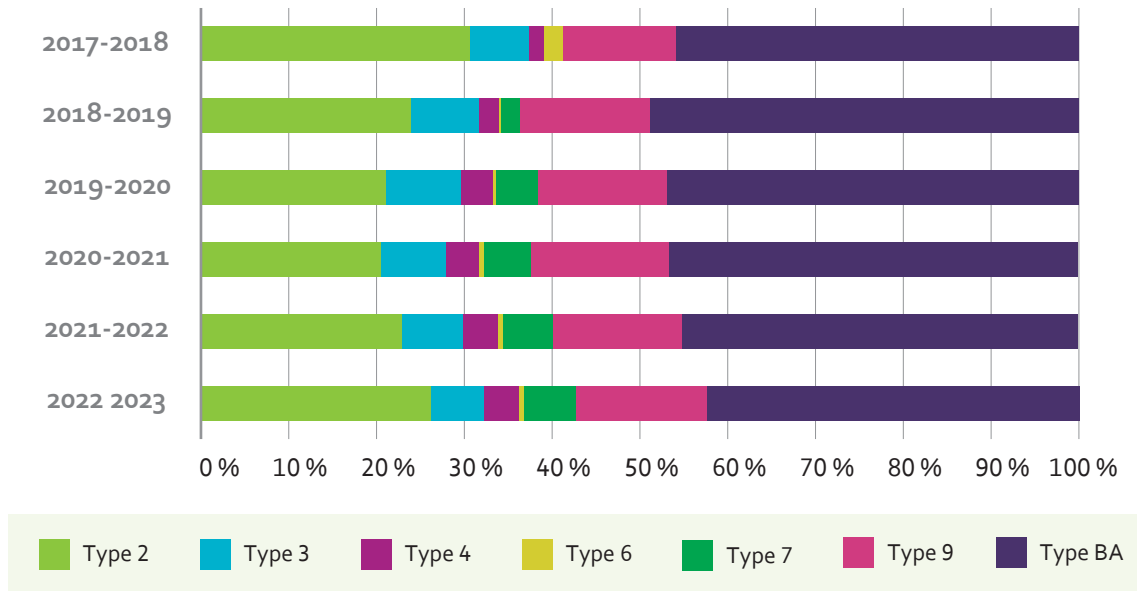
		Geen	1-5	6-10	>10
2017-2018	KO	90,9 %	9,1 %	-	-
	LO	83,5 %	16,5 %	-	-
	SO	72,4 %	26,8 %	0,8 %	-
2018-2019	KO	86,9 %	13,1 %	-	-
	LO	77,7 %	22,1 %	0,2 %	-
	SO	65,0 %	32,1 %	2,2 %	0,7 %
2019-2020	KO	85,1 %	14,9 %	-	-
	LO	70,2 %	29,5 %	0,3 %	-
	SO	62,4 %	32,3 %	3,5 %	1,8 %
2020-2021	KO	83,1 %	16,9 %	-	-
	LO	67,6 %	31,7 %	0,7 %	-
	SO	60,3 %	33,0 %	4,9 %	1,8 %
2021-2022	KO	79,4 %	20,6 %	-	-
	LO	65,9 %	33,3 %	0,7 %	0,1 %
	SO	58,8 %	34,3 %	3,9 %	3,0 %
2022-2023	KO	74,3 %	25,4 %	0,3 %	-
	LO	61,0 %	38,0 %	0,9 %	0,1 %
	SO	58,5 %	33,8 %	4,9 %	2,8 %

Bron: bestanden AGODI

Evolutie per type

Het grootste aandeel van de leerlingen met een verslag in het gewoon onderwijs zijn leerlingen met een beperking type BA en type 2, en in mindere mate type 9 (zie [figuur 20](#)). Het aandeel leerlingen met een verslag type 2 vertoonde eerst een dalende trend, maar is sinds het schooljaar 2021-2022 weer in stijgende lijn. Voor type BA vertoont het aandeel leerlingen met een verslag een dalende trend, voor type 9 een licht stijgende trend.

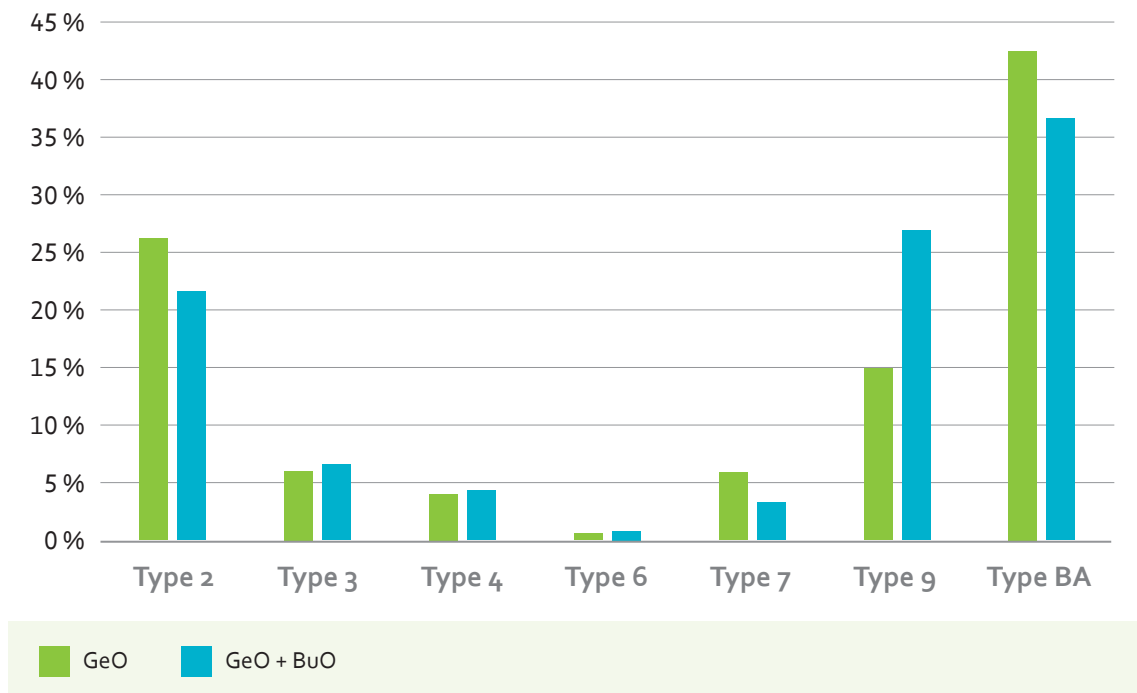
Figuur 20 – Aandeel leerlingen met een verslag per type in het gewoon onderwijs, van schooljaar 2017-2018 tot 2022-2023 (%)



Bron: bestanden AGODI

Hoewel de verdeling van het aandeel leerlingen met een verslag over de verschillende types ongeveer dezelfde tendensen vertoont, zijn er toch verschillen tussen de leerlingen met een verslag in het gewoon onderwijs ten opzichte van het gewoon en buitengewoon onderwijs samen (figuur 21).

Figuur 21 – Aandeel leerlingen met een verslag per type in het gewoon onderwijs ten opzichte van het gewoon en buitengewoon onderwijs samen, schooljaar 2022-2023



Bron: bestanden AGODI

In het schooljaar 2022-2023 is, in vergelijking met het totaal aantal leerlingen met een verslag, het aandeel leerlingen met een verslag in het gewoon onderwijs voor type 9 ondervertegenwoordigd (14,9 % ten opzichte van 26,9 %) en voor type BA en type 2 oververtegenwoordigd (42,5 % versus 36,6 %, respectievelijk 26,2 % versus 21,6 %). Ook het aandeel leerlingen met een verslag voor type 7 ligt in het gewoon onderwijs hoger.

2.3.2 Evolutie van het aantal leerlingen met een IAC in het gewoon onderwijs

Voor het gewoon basisonderwijs kon het AGODI geen geverifieerde data bezorgen, voor het gewoon secundair onderwijs wel. De cijfers moeten met de nodige voorzichtigheid gehanteerd worden omdat niet alle scholen hun IAC's registreren. Het werkelijk aantal IAC's ligt dus waarschijnlijk hoger.

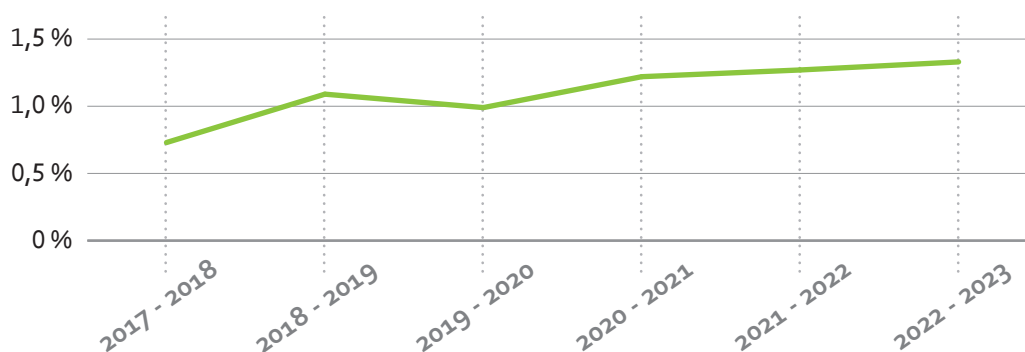
Tabel 11 – Evolutie van het aantal leerlingen met een verslag in het gewoon secundair onderwijs, opgedeeld per categorie, van schooljaar 2017-2018 tot 2022-2023 (absolute cijfers)

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Aantal leerlingen met een geregistreerd IAC	151	233	219	284	308	334
Aantal leerlingen met verslag zonder geregistreerd IAC	301	567	861	990	1.105	1.151
Aantal leerlingen in buitengewoon secundair onderwijs	20.331	20.544	21.095	22.071	22.819	23.717
Totaal aantal leerlingen met verslag	20.783	21344	22.175	23.345	24.232	25.202

Bron: bestanden AGODI

Uit figuur 22 blijkt dat het aandeel leerlingen met een geregistreerd IAC sinds het schooljaar 2017-2018 is verdubbeld, maar klein blijft. Het evolueert van 0,7 % in het schooljaar 2017-2018 naar 1,3 % in het schooljaar 2022-2023.

Figuur 22 – Evolutie van het aandeel leerlingen met een geregistreerd IAC in het gewoon secundair onderwijs tegenover alle leerlingen met een verslag, van schooljaar 2017-2018 tot 2022-2023 (%)

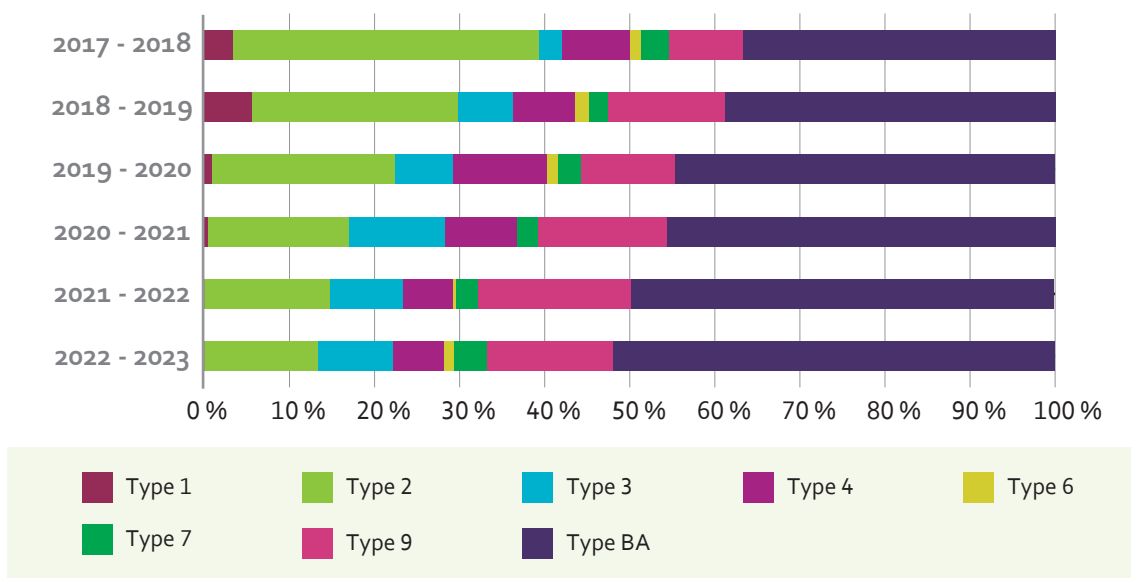


Bron: bestanden AGODI

Evolutie per type

Het grootste aandeel leerlingen met een geregistreerd IAC in het gewoon secundair onderwijs zijn leerlingen type BA (figuur 23). Hun aandeel blijft stijgen tot 52 % in het schooljaar 2022-2023. Het aandeel van leerlingen type 2 toont dan weer een dalende trend (van 36 % naar 13,3 %). Sinds 2021-2022 vormen leerlingen type 9, weliswaar op verre afstand van type BA, de tweede grootste groep die een IAC volgen in het gewoon secundair onderwijs.

Figuur 23 – Aandeel leerlingen met een geregistreerd IAC per type (gewoon secundair onderwijs), van schooljaar 2017-2018 tot 2022-2023 (%)



Bron: bestanden AGODI

Tabel 12 toont het aandeel leerlingen met een geregistreerd IAC per type in het gewoon secundair onderwijs ten opzichte van het totaal aantal verslagen (gewoon en buitengewoon onderwijs) per type. Daaruit blijkt dat de kans om een IAC te volgen in het gewoon onderwijs het grootst is bij type 7⁴³ (3,5 %), gevolgd door type BA (2,2 %). Type 9 scoort hier het slechtst (0,6 %).

43 Voor kinderen met een auditieve beperking of een spraak- of taalontwikkelingsstoornis (STOS).

Tabel 12 – Aandeel leerlingen met een geregistreerd IAC per type in het gewoon secundair onderwijs ten opzichte van het totaal aantal verslagen (gewoon en buitengewoon onderwijs) per type, schooljaar 2022-2023 (in absolute cijfers en %)

	Aantal IAC	Totaal aantal verslagen	%
Type 2	44	5.623	0,8 %
Type 3	29	1.947	1,5 %
Type 4	20	1.135	1,8 %
Type 6	4	278	1,4 %
Type 7	13	374	3,5 %
Type 9	49	8.176	0,6 %
Type BA	172	7.664	2,2 %

Bron: bestanden AGODI

2.4 Kansarmoede in het gewoon en buitengewoon onderwijs

Het M-decreet en ook het Leersteundecreet bepalen dat een verslag dat toegang geeft tot het buitengewoon onderwijs, niet louter op SES/GOK-kenmerken⁴⁴ mag gebaseerd zijn. Hieronder wordt nagegaan in welke mate kansarmoede een invloed heeft op het krijgen van een verslag en of kansarmoede voor de leerlingen met een verslag een mogelijke invloed heeft op het les volgen met een IAC in het gewoon onderwijs of het volgen van buitengewoon onderwijs.

2.4.1 Aandeel kansarme en kansrijke leerlingen in het gewoon onderwijs

De indicatoren *opleidingsniveau moeder* en *thuis taal niet-Nederlands* zijn de enige parameters die in het buitengewoon onderwijs gebruikt worden om de financiering te berekenen (en dan nog enkel voor scholen die bepaalde types inrichten). Die indicatoren zijn ook redelijk statisch en daarom betrouwbaarder. Voor de vergelijkbaarheid met het buitengewoon onderwijs (zie 2.4.2) werd daarom enkel met die indicatoren rekening gehouden om het aandeel kansarme en kansrijke leerlingen in het gewoon onderwijs te berekenen.

Uit tabel 13 blijkt dat in het gewoon onderwijs het aandeel kansarmen toeneemt zowel bij de leerlingen met een gemotiveerd verslag (van 22,3 % naar 35,3 %) als met een verslag (van 55,3 % naar 60,2 %). Er worden bijna dubbel zoveel verslagen opgesteld voor kansarme leerlingen in vergelijking met hun aandeel in de totale populatie. Wat betreft de gemotiveerde verslagen, werden er in het schooljaar 2017-2018 verhoudingsgewijs minder opgesteld voor kansarme leerlingen, maar die verhouding is ten opzichte van de totale populatie sinds het schooljaar 2020-2021 meer in evenwicht.

⁴⁴ Sociaal-economische status/gelijke onderwijskansen.

Tabel 13 – Evolutie van het aandeel kansarme en kansrijke leerlingen met een (gemotiveerd) verslag in het gewoon onderwijs en van het aandeel kansarme en kansrijke leerlingen in de totale populatie, van schooljaar 2017-2018 tot 2021-2022 (%)

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Kansarme leerlingen met gemotiveerd verslag	22,3 %	27,5 %	30,4 %	32,9 %	35,3 %
Kansrijke leerlingen met gemotiveerd verslag	77,7 %	72,5 %	69,6 %	67,1 %	64,7 %
Kansarme leerlingen met verslag	55,3 %	58,9 %	58,9 %	60,2 %	60,2 %
Kansrijke leerlingen met verslag	44,7 %	41,1 %	41,1 %	39,8 %	39,8 %
Totaal aantal kansarme leerlingen	31,3 %	31,8 %	32,3 %	32,7 %	33,2 %
Totaal aantal kansrijke leerlingen	68,7 %	68,2 %	67,7 %	67,3 %	66,8 %

Bron: bestanden AGODI

Tabel 14 toont dat het aandeel kansarme leerlingen met een geregistreerd IAC bijna het dubbele bedraagt van het totaal aantal kansarme leerlingen in het gewoon secundair onderwijs (in 2021-2022 59,1 % ten opzichte van 32,1 %). De verhouding is ongeveer dezelfde als voor de leerlingen met een verslag (zie tabel 13). Op basis van het aantal geregistreerde IAC's kan worden besloten dat er ongeveer evenveel verslagen leiden tot een IAC bij kansarme leerlingen als bij kansrijke leerlingen. Het aandeel IAC blijft evenwel klein (zie [figuur 22](#), deel 2.3.2).

Tabel 14 – Evolutie van het aandeel kansarme en kansrijke leerlingen met een geregistreerd IAC in het gewoon secundair onderwijs en van het aandeel kansarme en kansrijke leerlingen in de totale populatie van het gewoon secundair onderwijs, van schooljaar 2017-2018 tot 2021-2022 (%)

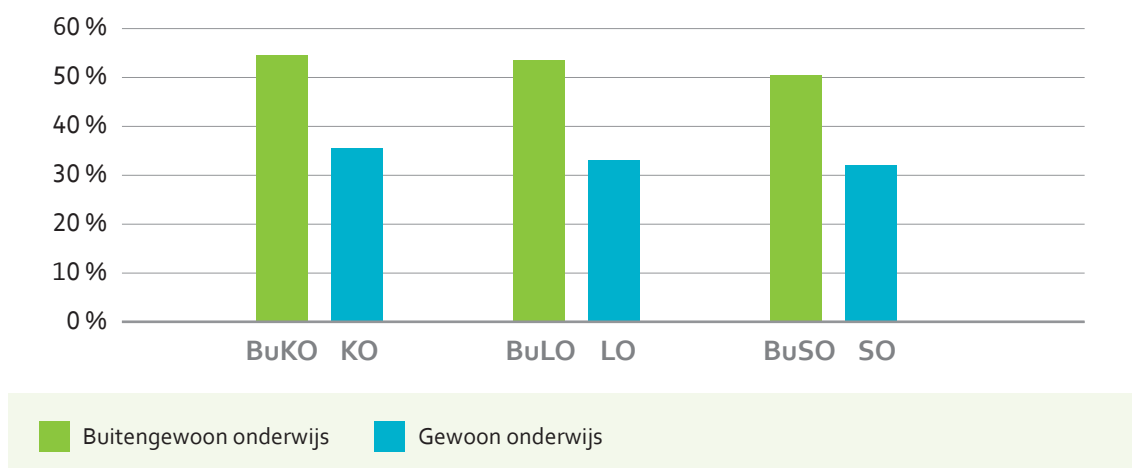
	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Kansarme leerlingen met geregistreerd IAC	56,3 %	57,9 %	58,0 %	60,2 %	59,1 %
Kansrijke leerlingen met geregistreerd IAC	43,7 %	42,1 %	42,0 %	39,8 %	40,9 %
Totaal aantal kansarme leerlingen in gewoon secundair onderwijs	30,9 %	31,2 %	31,5 %	31,8 %	32,1 %
Totaal aantal kansrijke leerlingen in gewoon secundair onderwijs	69,1 %	68,8 %	68,5 %	68,2 %	67,9 %

Bron: bestanden AGODI

2.4.2 Aandeel kansarme en kansrijke leerlingen in het buitengewoon onderwijs

In het buitengewoon onderwijs vormen de SES-kenmerken geen parameter in de berekening van de financiering van de scholen, behalve voor scholen die ten minste 40 % regelmatige leerlingen tellen in type BA en type 3 die beantwoorden aan het SES-kenmerk opleidingsniveau van de moeder⁴⁵. Scholen krijgen voor die leerlingen jaarlijks aanvullende lestijden/uren om een GOK-beleid te voeren en dit op basis van de indicatoren *opleidingsniveau moeder* en *thuis taal niet-Nederlands*. Voor de overige leerlingen in het buitengewoon onderwijs beschikt het AGODI niet over directe data van hun SES-kenmerken. Het Rekenhof voerde om die reden zelf een analyse uit op basis van de schoolloopbaan van alle leerlingen in het buitengewoon onderwijs om te achterhalen in hoeverre ze aantikken op die twee indicatoren. Voor 85 % van de leerlingen in het buitengewoon onderwijs kon het zo de SES-status achterhalen⁴⁶.

Figuur 24 – Aandeel kansarme leerlingen in het gewoon en buitengewoon onderwijs in het schooljaar 2021-2022 (%)



Bron: Datawarehouse Leerplicht

Het aandeel kansarme leerlingen in het buitengewoon onderwijs ligt beduidend hoger dan in het gewoon onderwijs. In het buitengewoon onderwijs ligt het aandeel in alle onderwijsniveaus boven de 50 %. Het percentage ligt het hoogst in het buitengewoon kleuteronderwijs en neemt lichtjes af in de volgende onderwijsniveaus. In het gewoon onderwijs daarentegen vertegenwoordigen de kansarme leerlingen in alle onderwijsniveaus ongeveer 33 % (zie tabel 13).

⁴⁵ Artikel 139duodecies van het decreet basisonderwijs en artikel 318 van de Codex secundair onderwijs.

⁴⁶ Uit de datawarehouse Leerplicht werden de leerlingengegevens, inclusief de twee bovenvermelde SES-kenmerken, van het gewoon basis- en secundair onderwijs gehaald vanaf het schooljaar 2008-2009, alsook de gegevens van alle leerlingen van het buitengewoon onderwijs in het schooljaar 2021-2022. Vóór het schooljaar 2008-2009 zijn geen SES-kenmerken in de datawarehouse Leerplicht beschikbaar. De gegevens van de leerlingen buitengewoon onderwijs werden gekruist met die van de leerlingenpopulatie uit het gewoon onderwijs. Van de 52.140 leerlingen in het buitengewoon onderwijs zijn op die manier voor 44.358 leerlingen de SES-kenmerken teruggevonden. Voor de andere 7.782 werd niets teruggevonden. Het kan om leerlingen gaan die hun schoolloopbaan onmiddellijk in het buitengewoon onderwijs gestart zijn of die vóór het schooljaar 2008-2009 ingeschreven waren in het gewoon onderwijs en in het schooljaar 2008-2009 al in het buitengewoon onderwijs les volgden.

Uit de analyse van de CLB-verslagen⁴⁷ en uit onderzoek⁴⁸ blijkt dat een leerachterstand in combinatie met een achterstand in de beheersing van het Nederlands bepalend is voor een toeleiding naar het buitengewoon onderwijs. Uit hetzelfde onderzoek blijkt ook dat kansarme ouders minder een beroep doen op buitenschoolse hulp voor hun kind om financiële en organisatorische redenen. Daartegenover staat dat het buitengewoon onderwijs dat gratis aanbiedt en tijdens de schooluren.

2.5 Conclusies

De instroom in het buitengewoon onderwijs toont geen evolutie richting inclusief onderwijs. Integendeel, in het schooljaar 2022-2023 is het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs gestegen met bijna 13 % tegenover schooljaar 2018-2019. Ook het relatieve aandeel stijgt.

Het Vlaamse beleidskader voor inclusief onderwijs vertoont gebreken. Aanpassingen op systeemniveau, die tot inclusie moeten leiden, zijn er onvoldoende. Tot dusver is geen plan van aanpak opgesteld voor de overgang naar een inclusief onderwijssysteem. Een duidelijke visie en een einddoel, timing, strategie en doelstellingen ontbreken. De Vlaamse overheid heeft met het M-decreet en het Leersteundecreet vooral geprobeerd om in te zetten op de redelijke aanpassingsplicht, de versterking van het zorgbeleid en de ondersteuning voor leerlingen met een (gemotiveerd) verslag in het gewoon onderwijs. Er worden ook extra taken gegeven aan de Onderwijsinspectie.

Met het Leersteundecreet neemt de Vlaamse overheid wel enkele maatregelen die de afstemming tussen het gewoon en buitengewoon onderwijs moeten verbeteren. Het buitengewoon onderwijs moet nu ook met een IAC werken. Het Leersteundecreet verruimt daarnaast de evaluatieregeling voor leerlingen in het buitengewoon onderwijs met het oog op een terugkeer naar het gewoon onderwijs. Ook breidt het Leersteundecreet de mogelijkheid uit tot lesbijwoning in het gewoon onderwijs van halftijds tot voltijds en voorziet dat leerlingen met een IAC lessen kunnen bijwonen in het buitengewoon onderwijs. Er worden echter geen flankerende, stimulerende maatregelen genomen. Uit de survey van het Rekenhof bleek dat slechts 15,8 % van de buitengewone scholen al tijdens het M-decreet gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid tot halftijdse lesbijwoning in het gewoon onderwijs. Het is dus af te wachten of de maatregelen voldoende effect zullen hebben.

De stijging van het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs doet zich voor in alle onderwijsniveaus en is relatief gezien het sterkst in het kleuteronderwijs. De indeling van het buitengewoon onderwijs in types is onderhevig aan kritiek omdat dit uitgaat van een medische benadering van handicap, en dus in strijd is met de sociale benadering die het VN-verdrag voorstaat. Toch voerde het M-decreet het nieuwe type 9 in voor kinderen met ASS. Het is vooral dat type, samen met een stijging van type 2-leerlingen in het kleuteronderwijs, dat zorgt voor de toename van de leerlingen buitengewoon onderwijs. Er worden veel meer diagnoses gesteld dan voorheen en veel van die leerlingen komen in het buitengewoon onderwijs terecht. Veruit de meeste leerlingen stappen tijdens het lager onderwijs over naar het buitengewoon onderwijs (50 % van alle overstappen). Opvallend is dat het aandeel leerlingen dat buitengewoon onderwijs volgt, verschilt naargelang de woonplaats. De provincies Limburg en West-Vlaanderen tellen een duidelijk hoger percentage. Die provincies tellen meer leerlingen die les volgen in type 9 en type 3. Het is mogelijk

⁴⁷ Zie hoofdstuk 3.

⁴⁸ Eindrapport OBPO 13.01 (december 2016) Toeleiding naar het zorgaanbod. Een onderzoek naar bestaande praktijken en verklarende factoren op kind- en schoolniveau in het gewoon en buitengewoon onderwijs in Vlaanderen.

dat het aanbod van een bepaald type in een provincie voor meer leerlingen zorgt die in die provincie dat type volgen.

Het beleid en de scholen moeten maximaal inzetten op een mogelijke terugkeer van leerlingen van het buitengewoon naar het gewoon onderwijs. Momenteel maakt jaarlijks ongeveer slechts 6 % van de leerlingen die stap. Dat is een daling van 1,5 % in vergelijking met 5 jaar geleden. 67 % van die leerlingen maken die overstap vanuit het buitengewoon lager onderwijs naar het gewoon secundair onderwijs. De belangrijkste bepalende factoren voor een succesvolle overstap situeren zich volgens de buitengewone scholen in het gewoon onderwijs, namelijk een goed zorgbeleid, een mindshift voor inclusief onderwijs, voldoende middelen en goed opgeleid personeel. Maar ook op het niveau van de buitengewone scholen, de leerlingen en de ouders zijn er bepalende factoren.

Het aandeel IAC-leerlingen in het gewoon onderwijs kan niet correct worden weergegeven omdat niet alle IAC's worden geregistreerd. Op basis van het aantal geregistreerde IAC's in het gewoon secundair onderwijs, kan er een stijging worden vastgesteld, maar het aantal blijft nog zeer laag. De leerlingen type 9 zijn hier ondervetegenwoordigd. De meerderheid van de scholen telt geen enkele leerling met een verslag. In het DBSO hebben bijna alle scholen minstens 1 leerling met een verslag.

Het aandeel kansarme leerlingen met een verslag is sinds schooljaar 2017-2018 in stijgende lijn. Er worden bijna dubbel zoveel verslagen opgesteld voor kansarme leerlingen ten opzichte van hun aandeel in de totale populatie. Op basis van het overzicht van het geregistreerde aantal IAC's, leiden wel evenveel verslagen bij kansarme leerlingen als bij kansrijke leerlingen tot een IAC. Het aandeel kansarme leerlingen in het buitengewoon onderwijs ligt boven de 50 %, terwijl dat in het gewoon onderwijs maar 33 % bedraagt.

Hoofdstuk 3

Overstap naar het buitengewoon onderwijs

3.1 Proces van overstap

Sinds het M-decreet zijn scholen verplicht om een zorgbeleid te voeren. De school moet werken volgens een zorgcontinuüm met brede basiszorg, verhoogde zorg, uitbreiding van zorg en eventueel een individueel aangepast curriculum (IAC). Een volgende fase gaat in principe pas in als de maatregelen uit de voorgaande fase niet volstaan. Het proces van overstap is inhoudelijk niet gewijzigd door het Leersteundecreet. Wel moet bij de onderstaande figuur rekening gehouden worden met de gewijzigde terminologie. Een gemotiveerd verslag wordt een GC-verslag, een verslag wordt een IAC-verslag. Voor leerlingen die toegang krijgen tot OV4 waar het gemeenschappelijk curriculum wordt gevolgd, wordt het verslag een OV4-verslag genoemd. Ook werd de ondersteuning door de ondersteuningsnetwerken en het buitengewoon onderwijs samengebracht in leersteuncentra.

Figuur 25 – Zorgcontinuüm volgens het M-decreet

Fase 0 Brede basiszorg	Fase 1 Verhoogde zorg	Fase 2 Uitbreiding van zorg	Fase 3 IAC
School		Externe ondersteuning	
<ul style="list-style-type: none"> School biedt krachtige leeromgeving, volgt leerlingen systematisch op, vermindert risicofactoren en versterkt beschermende factoren Gericht op alle leerlingen 	<ul style="list-style-type: none"> School doet redelijke aanpassingen in de vorm van REDICODIS-maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften Geen verslag of diagnose vereist 	<ul style="list-style-type: none"> CLB start handelingsgericht diagnostisch traject CLB bepaalt welke bijkomende inzet van middelen, hulp of expertise wenselijk is, alsook omvang en duur CLB stelt zo nodig gemotiveerd verslag op dat recht geeft op ondersteuning door de ondersteuningsnetwerken of het buitengewoon onderwijs 	<ul style="list-style-type: none"> CLB stelt verslag op voor buiten gewoon onderwijs of voor een IAC in het gewoon onderwijs Diagnose vereist

In de fase 0 en 1 dient de school de zorg op zich te nemen. De brede basiszorg is gericht op alle leerlingen. In de fase van de verhoogde zorg (fase 1) hebben de leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften recht op redelijke aanpassingen van de school.

In de fase van de uitbreiding van zorg (fase 2) zet de school de maatregelen uit de fase van verhoogde zorg onverkort verder en start het CLB, op vraag van de school of van de ouders, een handelingsgericht diagnostisch traject. Het CLB richt zich daarbij op de onderwijs- en opvoedingsbehoeften van de leerling en op de ondersteuningsbehoeften van de leerkracht(en) en ouders. Het CLB moet, in samenspraak met de school en de ouders, bepalen welke bijkomende inzet van middelen, hulp of expertise, ten aanzien van de school of de leerling wenselijk is, alsook de omvang en de duur daarvan. Het CLB stelt zo nodig een gemotiveerd verslag op dat recht geeft op ondersteuning vanuit het buitengewoon onderwijs of de ondersteuningsnetwerken. Met de invoering van het Leersteundecreet wordt alle ondersteuning door leersteuncentra gegeven. Het CLB motiveert in het gemotiveerd verslag dat de inzet van de ondersteuning, in combinatie met compenserende of dispenserende maatregelen, nodig en voldoende geacht wordt om de leerling het gemeenschappelijk curriculum te laten volgen.

In de fase van een IAC (fase 3) stelt het CLB een verslag op dat toegang verleent tot het buitengewoon onderwijs. Het verslag vermeldt in het attest welk type buitengewoon onderwijs, en voor het buitengewoon secundair ook welke opleidingsvorm, het meest geschikt is. Een verslag vereist een diagnose, behalve voor type BA. Voor een verslag type 2 beoordeelt het CLB op basis van informatie van de school en de gegevens in het CLB-dossier in welke mate de leerling voldoet aan alle criteria. Voor de doorverwijzing naar de types 3, 4, 6, 7 en 9 moet het CLB een beroep doen op externen voor een specifieke medische diagnose.

Als de ouders of leerlingen klachten hebben over de noodzaak of de inhoud van het verslag, kunnen ze de bemiddelingsprocedure inzetten bij het betrokken CLB, bij een ander CLB of bij de Vlaamse bemiddelingscommissie. Het aantal ingediende bemiddelingsverzoeken bij de commissie is zeer beperkt: 5 in 2019-2020, 4 in 2020-2021, 6 in 2021-2022.

De ouders van een kind met een verslag kunnen hun kind ook inschrijven in het gewoon onderwijs, weliswaar onder ontbindende voorwaarde. Als de ouders het verslag ter beschikking stellen, verbindt de school zich tot overleg met de ouders, de klassenraad en het CLB over de aanpassingen die nodig zijn om de leerling mee te nemen en studievoortgang te laten maken. De school gaat na of de leerling een gemeenschappelijk curriculum kan volgen of dat een IAC nodig is. Een verslag houdt dus niet de verplichting in voor de school om voor die leerling een IAC op te stellen. Dit is schoolafhankelijk en hangt ook af van het zorgbeleid van de school. Als de leerling een gemeenschappelijk curriculum kan volgen, vervalt het verslag. Als de gewone school, op basis van het overleg met de ouders, de klassenraad en het CLB, concludeert dat er geen redelijke aanpassingen mogelijk (zullen) zijn en geen gemeenschappelijk curriculum of IAC kan aangeboden worden, deelt de school haar gemotiveerde beslissing tot niet-gerealiseerde inschrijving (weigering van inschrijving) mee aan de ouders. De weigeringen met de motiveringen moeten ook gemeld worden aan het AGODI, maar niet alle scholen doen dat systematisch. De proportionaliteit van de aanpassingen moet worden afgewogen aan de hand van de indicatoren van het Protocol van 19 juli 2007 betreffende het begrip redelijke aanpassingen⁴⁹. De indicatoren zijn de financiële en organisatorische impact, de gebruiksfrequentie -en duur, de kwalitatieve impact, impact op de omgeving en andere leerlingen, ontbreken van gelijkwaardige alternatieven

⁴⁹ 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.

en niet naleven van voor de hand liggende of wettelijke normen. De aanpassingen moeten uiteraard voldoende zijn, dat wil zeggen doeltreffend en een concrete verbetering realiseren.

Regelmatig peilen ouders eerst telefonisch of via een gesprek bij een gewone school of die bereid is hun kind met een verslag in te schrijven vooraleer ze een effectieve vraag tot inschrijving stellen⁵⁰. Als scholen tijdens die contacten meedelen dat ze de inschrijving weigeren, worden de weigeringen niet geregistreerd. De regelgeving bepaalt nochtans dat scholen leerlingen alleen mogen weigeren wegens door de regelgeving omschreven redenen, bijvoorbeeld het niet voldoen aan de toelatingsvoorwaarden, capaciteitstekort of de onredelijkheid van de aanpassingen in geval van een leerling met een verslag. Het is dus niet toegelaten dat scholen leerlingen met een verslag weigeren op basis van een (telefonisch) gesprek.

Het Rekenhof heeft aan het AGODI een overzicht gevraagd van het aantal mededelingen niet-gerealiseerde inschrijvingen (MNGI) wegens onredelijkheid van de aanpassingen. Het AGODI kon die gegevens niet bezorgen omdat het de meldingen van de officiële weigeringen niet systematisch bijhoudt. Nochtans voorzag het M-decreet in de monitoring van de weigeringen door de scholen⁵¹. Het Leersteundecreet voorziet niet meer in die monitoring. De weigeringen en de motivering ervan aan de hand van de indicatoren van het Protocol bieden nochtans informatie over de concrete belemmeringen waar gewone scholen tegenaan botsen om kinderen met specifieke onderwijsbehoeften op te nemen. Die informatie over individuele leerlingen is nuttige beleidsinformatie om het gewoon onderwijs als systeem inclusiever te maken.

Ouders kunnen aan het lokaal overlegplatform (LOP) vragen om een nieuwe school te vinden die het kind wil inschrijven. Het LOP start na het verzoek een bemiddeling op tussen de leerling, de ouders en de schoolbesturen van de scholen binnen het werkingsgebied. Het Leersteundecreet bepaalt dat ook de school die de leerling weigerde, bij de bemiddeling wordt betrokken. Ouders kunnen ook rechtstreeks klacht indienen bij de Commissie inzake Leerlingenrechten tegen de weigering van de inschrijving. Als de klacht gegrond is, is de weigering van de inschrijving ongegrond. De leerling en de ouders kunnen zich daarop opnieuw aanbieden om een inschrijving in de school te bekomen. Tegen een uitspraak van de Commissie inzake Leerlingenrechten over een geweigerde inschrijving staat geen beroep open bij de Vlaamse Regering. Het aantal ingediende klachten bij de Commissie inzake Leerlingenrechten is beperkt. Tijdens de schooljaren 2018-2019 tot 2022-2023 werden 34 klachten ingediend, waarvan 24 gegrond en 10 ongegrond. 23 klachten waren gegrond wegens een gebrek aan overleg en onderbouwing van de onredelijkheid. 1 klacht was gegrond omdat onvoldoende was aangetoond dat leerwinst onmogelijk was. De Commissie heeft geen zicht op het vervolgtraject van die leerlingen.

⁵⁰ Drempels en Barrières. Samen met ouders op pad. Ervaringen uit de praktijk in het realiseren van inclusief onderwijs. Vzw Ouders voor Inclusie.

⁵¹ Zie 2.2.1.

3.2 CLB-verslagen

Het Rekenhof heeft 224 verslagen geanalyseerd die opgesteld zijn in het schooljaar 2021–2022⁵². Het gaat om verslagen bij leerlingen waarvoor voor de eerste keer een verslag werd opgesteld. Dat is een belangrijk scharniermoment voor de leerling en de ouders. Voor het eerst behoort een onderwijsloopbaan in het buitengewoon onderwijs tot de mogelijkheden. Het is dus belangrijk dat de verslagen grondig zijn onderbouwd en aan de reglementaire vereisten voldoen. De CLB's maken de verslagen op aan de hand van een vast sjabloon en beschikken over een schrijfwijzer verslag M-decreet. Het CLB is eindverantwoordelijke voor het verslag.

De verslagen moeten bestaan uit een attest (dat o.m. het type buitengewoon onderwijs bevat) en een verantwoordingsprotocol. Dit protocol beschrijft het functioneren van de leerling binnen zijn context, zijn onderwijsloopbaan, de maatregelen genomen tijdens het doorlopen van het zorgcontinuüm en de onderwijs-, opvoedings- en ondersteuningsbehoeften van de leerling. Het protocol moet verantwoorden dat de aanpassingen die nodig zijn om de leerling binnen het gemeenschappelijk curriculum te blijven meenemen, ofwel onredelijk, ofwel onvoldoende zijn. De schrijfwijzer bepaalt dat rubriek 5 de synthese moet bevatten van de relevante zorgmaatregelen die de school heeft bezorgd aan het CLB. Verslagen van leerlingen die nog niet waren ingestapt in het onderwijs, beschrijven alleen de onderwijs-, opvoedings- en ondersteuningsbehoeften.

Vermelden van toegepaste zorgmaatregelen

Het verslag moet verantwoorden dat de school alle redelijke zorgmaatregelen heeft genomen. CLB's zijn voor die info grotendeels afhankelijk van de scholen. Uit het interview met de directeurs van de CLB-netwerken blijkt dat de info niet altijd volledig is. Uit de analyse blijkt dat 5 van de 210⁵³ verslagen zelfs geen enkele zorgmaatregel vermelden.

Tot de zorgmaatregelen behoren de REDICODIS-maatregelen. REDICODIS staat voor REmediërend (leerhulp), DIfferentiërend (toestaan van beperkte variatie), COmpenserend (inschakelen van hulpmiddelen) en DISpenserend (toevoegen of weglaten van (leer)doelen). Bij de toepassing van REDICODIS-maatregelen geldt de volgende opbouw:

- a) eerst geldt het subsidiariteitsprincipe: waar het zinvol is wordt eerst vol ingezet op remediëring en differentiatie om elke leerling te brengen tot de doelen van het gemeenschappelijk curriculum/eindtermgerelateerde doelen;
- b) als remediëring en differentiatie niet volstaan of niet relevant zijn, wordt nagegaan of het voor de leerling mogelijk is een alternatieve route naar een certificering te volgen met toepassing van compenserende maatregelen. Die leerlingen mogen de compenserende maatregelen (hulpmiddelen) ook gebruiken tijdens evaluatie en blijven in aanmerking komen voor een reguliere certificering (A, B of C-attest);
- c) als dispenserende maatregelen genomen moeten worden, is het vervangen van doelen van het gemeenschappelijk curriculum door gelijkwaardige doelen eerst aan de orde.

⁵² Op basis van gegevens in de CREON-databank bezorgde het AGODI het Rekenhof een bestand met 13.845 verslagen opgesteld door de CLB's in het schooljaar 2021-2022. Het Rekenhof bracht dat aantal terug tot 7.760 unieke leerlingen met een eerste verslag. Die leerlingen werden opgesplitst per CLB (58 in totaal). Het Rekenhof trok vervolgens ad random 4 leerlingen per CLB en toetste in hoeverre de steekproef van 232 leerlingen overeenkwam met de totale populatie op de parameters onderwijsniveau, type en OV (buitengewoon secundair onderwijs). Tot slot vroeg het aan de projectleider van de LARS-databank de eerste verslagen van die 232 leerlingen op. 8 verslagen werden niet geselecteerd omdat het wijzigingen of verlengingen betrof.

⁵³ De steekproef van 224 verslagen bevat 12 verslagen voor kinderen die nog niet ingestapt waren in het onderwijs en 2 verslagen voor leerlingen met een verslag die zijn opgenomen in een type 5-school of een revalidatiecentrum.

Slechts 8 van de 210 verslagen maken een onderscheid tussen remediërende, differentiërende, compenserende en dispenserende maatregelen. De directeurs van de CLB-netwerken merkten op dat het onderscheid tussen de verschillende categorieën niet altijd duidelijk is en de indeling in het verslag van de zorgmaatregelen een meer formele benadering is. Door de indeling te maken, is het echter voor de ouders duidelijk dat alle mogelijke zorgmaatregelen, dus ook compenserende en dispenserende maatregelen, zijn genomen. 20 van de 210 verslagen vermelden voor alle of een deel van de opgesomde maatregelen ook het bereikte effect, wat de overstap naar het buitengewoon onderwijs meer onderbouwt. In het basisonderwijs zou er volgens de directeurs van de CLB-netwerken veel minder ingezet worden op remediëring, wat vooral een nadeel is voor ouders die niet de financiële middelen hebben om een beroep te doen op buitenschoolse hulp.

De CLB's merkten op dat sommige scholen meer redelijke zorgmaatregelen zouden kunnen nemen, maar dat daar onvoldoende draagvlak voor is. Dat zou de druk verhogen op de CLB's om een verslag op te stellen. De CLB's willen echter niet de rol van poortwachter tussen het gewoon en buitengewoon onderwijs op zich nemen, hoewel zij de eindverantwoordelijken voor het verslag zijn. Ze pleiten voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het CLB, de school en het ondersteuningsnetwerk voor het opstellen van een verslag. Uit de audit van het Rekenhof over het M-decreet en de zorg in het gewoon onderwijs⁵⁴ bleek ook al dat het draagvlak bij de leerkrachten om leerlingen met specifieke zorgbehoeften op te nemen, niet overal groot is. Ze uitten hun vrees voor een verminderde aandacht voor de andere leerlingen en ondersteunden de principes uit het M-decreet maar beperkt.

De steekproef bevat 99 verslagen die zijn voorafgegaan door een gemotiveerd verslag, waarin moet gemotiveerd worden dat ondersteuning noodzakelijk is voor het volgen van het gemeenschappelijk curriculum. 62 verslagen vermelden alleen dat er ondersteuning vanuit een bepaald ondersteuningsnetwerk is gegeven. Slechts 25 verslagen vermelden de concrete genomen maatregelen. 12 verslagen vermelden zelfs niet dat er ondersteuning is gegeven. De directeurs van de CLB-netwerken menen dat het aan de ondersteuners is om die informatie aan te leveren.

Doorlopen van het zorgcontinuüm

Het protocol moet verantwoorden dat de fasen van het zorgcontinuüm voor de betrokken leerling werden doorlopen, tenzij de school in uitzonderlijke omstandigheden kan motiveren dat het doorlopen van een bepaalde fase niet relevant is. De steekproef bevat 111 leerlingen⁵⁵ waarvoor na het doorlopen van fasen 0 en 1 de fase van uitbreiding van zorg werd overgeslagen en een verslag wordt opgesteld. In slechts 1 verslag werd dat gemotiveerd: een leerling weigerde bepaalde zorgmaatregelen van fase 1 en wilde ook geen ondersteuning. In 110 verslagen werd dat niet expliciet gemotiveerd. Volgens de directeurs van de CLB-netwerken gaat aan het overslaan van een fase wel een informele afweging vooraf.

⁵⁴ Verslag van het Rekenhof over het M-decreet en de zorg in het gewoon onderwijs (2019).

⁵⁵ 125 (224 – 99) verslagen – 14 verslagen. 12 verslagen voor kinderen die nog niet ingestapt waren in het onderwijs en 2 verslagen voor leerlingen met een verslag die zijn opgenomen in een type 5-school of een revalidatiecentrum.

Onredelijkheid van de aanpassingen

Scholen moeten alle redelijke maatregelen nemen die nodig zijn om de leerling het gemeenschappelijk curriculum te laten volgen en desgevallend aantonen dat de benodigde maatregelen onredelijk of onvoldoende zijn. Uit de analyse van 194 verslagen⁵⁶ bleek dat:

- 88 verslagen vermelden de afweging van de benodigde maatregelen niet.
- 12 verslagen besluiten dat de maatregelen onredelijk (zullen) zijn om de leerling het gemeenschappelijk curriculum te laten volgen en 22 verslagen vermelden dat de maatregelen onredelijk en/of onvoldoende (zullen) zijn.

Geen enkel van die 34 verslagen bevat een afweging van de benodigde maatregelen aan de hand van de indicatoren van het Protocol van 19 juli 2007, hoewel dat verplicht is. Geen enkel verslag motiveert op een andere wijze dat de te nemen maatregelen onredelijk (zullen) zijn.

- 72 verslagen vermelden dat de maatregelen onvoldoende (zullen) zijn. Dat betekent dat volgens de school zelfs met elke mogelijke zorgmaatregel het gemeenschappelijk curriculum niet haalbaar is of zal zijn voor de leerling.

Uit de besluiten blijkt dat de volgende elementen bepalend zijn om een verslag op te stellen: de leerachterstand en achterstand in de schoolloopbaan, de problematiek van de leerling (benedengemiddelde begaafdheid, diagnose zoals ADHD, ASS, dyslexie, ontwikkelingsachterstand, problemen op sociaal-emotioneel gebied), achterstand in de beheersing van het Nederlands, onvoldoende leerwinst ondanks de genomen zorgmaatregelen, dalend welbevinden en problemen met de werkhouding. Ook bepaalde kenmerken van het buitengewoon onderwijs spelen een rol, zoals de aanwezigheid van meer expertise en individuele ondersteuning, kleinere klassen, meer structuur en rust, gepaste therapieën tijdens de schooluren en een werkritme en leeraanbod op maat.

Een medische diagnose door externen is vereist voor verslagen voor types 3, 4, 6, 7 en 9. Een bepaalde diagnose betekent echter niet automatisch dat buitengewoon onderwijs nodig is. Het belangrijkste zijn de onderwijsbehoeften van de leerling en de afweging of de nodige maatregelen redelijk zijn in het gewoon onderwijs. Dat sluit ook aan bij het sociaal model van handicap van het VRPH. Soms vermeldt het rapport van externen dat ondersteuning of een overstap naar het buitengewoon onderwijs nodig is. Op die manier wordt druk gezet op de CLB's om een verslag op te stellen. Het belang dat aan een diagnose wordt gesteld, kan ook een bepaald shoppinggedrag veroorzaken, waarbij in bepaalde gevallen op zoek wordt gegaan naar een diagnose.

Overstap naar buitengewoon secundair onderwijs OV4

De steekproef bevat 30 leerlingen die worden doorverwezen naar buitengewoon secundair onderwijs OV4, waar het gemeenschappelijk curriculum kan gevolgd worden. Voor hen moet het protocol verantwoorden dat de inzet van paramedisch, sociaal, medisch, psychologisch of orthopedagogisch personeel in een gespecialiseerde onderwijsomgeving noodzakelijk is om de onderwijsdoelen te realiseren.

Alle 30 verslagen verantwoorden hun advies om over te stappen naar OV4⁵⁷ door te verwijzen naar problemen bij het sociaal-emotioneel functioneren, de gestelde diagnoses en eventuele leerachterstand, zonder melding te maken van de noodzakelijke inzet van gespecialiseerd personeel.

⁵⁶ 224 verslagen – 30 verslagen waar wordt doorverwezen naar OV4 buitengewoon secundair onderwijs.

⁵⁷ Eén verslag bevat het advies om over te stappen naar buitengewoon secundair onderwijs OV4 of een IAC in het gewoon onderwijs.

13 verslagen verwijzen in algemene termen naar de nood aan meer begeleiding van de leerling (sociaal-emotioneel, plannen en organiseren, zelfstandigheid ...). 4 verslagen verwijzen ook naar de nood aan een kleinere en rustigere klasomgeving met meer structuur. 3 verslagen vermelden niet de nood aan meer begeleiding, maar wel aan een rustige, prikkelarme en kleinschalige omgeving of een aangepaste setting.

SES-kenmerken

Het CLB-verslag moet verantwoorden dat de onderwijsbehoeften niet louter toe te schrijven zijn aan een SES-kenmerk of aan een GOK-indicator: laag opleidingsniveau moeder, krijgen van een schooltoelage, spreektaal is niet-Nederlands. Uit het Verkennend onderzoek van de Onderwijsinspectie naar de implementatie van het M-decreet in de CLB's (oktober 2016) bleek op basis van casestudies en interviews dat in 20 % van de gevallen het opstellen van een verslag wel louter aan SES-kenmerken te wijten was. Deelrubriek 3.4 van het CLB-verslag beschrijft de externe factoren, d.w.z. de fysieke en sociale omgeving van de leerling, met factoren als gezinssamenstelling, thuistaal, gebruik medicatie ... Hoewel de scholen beschikken over de SES-kenmerken van hun leerlingen, worden die kenmerken als zodanig niet opgenomen in de verslagen. In 54 verslagen bleek wel uit de beschrijving van de thuistaal dat de leerling voldeed aan het kenmerk thuistaal niet-Nederlands⁵⁸. In 1 verslag was duidelijk dat de leerling voldeed aan het kenmerk laag opleidingsniveau moeder. Geen enkel verslag bevat de gevraagde verantwoording.

Onderwijsloopbaanperspectief

De schrijfwijzer voorziet voor de CLB-verslagen in de rubriek *Onderwijsloopbaanperspectief* om de verwachtingen van alle betrokkenen (leerling, ouders, school, CLB) weer te geven, namelijk een verdere loopbaan in het gewoon onderwijs met een IAC of een, eventuele tijdelijke, overstap naar het buitengewoon onderwijs. Bij die afweging speelt mee dat, in tegenstelling tot een onderwijsloopbaan in het buitengewoon onderwijs, een IAC in het gewoon onderwijs meestal niet leidt tot een reguliere certificering. De school maakt een attest van verworven bekwaamheden op. De regelgeving voorziet niet in de rubriek *Onderwijsloopbaanperspectief*.

Het is uiteraard noodzakelijk dat de scholen en CLB's in gesprek gaan met de leerling en de ouders over de keuze voor gewoon dan wel buitengewoon onderwijs. De vraag kan echter gesteld worden of in een verslag het resultaat van dat overleg al expliciet aan bod moet komen of niet beter ook de mogelijkheid om deel te nemen aan het gewoon onderwijs wordt opengehouden. Het is vooral de bedoeling de ouders en leerling voldoende te informeren.

In 2 verslagen ontbrak deze rubriek. In 10,4 % van de verslagen ontbrak een standpunt van de ouders of de vermelding dat zij akkoord gaan met het advies van de school en CLB.

Volgens de directeurs van de CLB-netwerken kan de communicatie tussen de school en de ouders zeker verbeteren. De zorgmaatregelen komen tijdens de oudercontacten vaak niet in de diepte aan bod. De boodschap dat er een verslag moet komen, komt voor ouders nog vaak als een verrassing.

⁵⁸ De definitie van de indicator thuistaal niet-Nederlands: de taal die de leerling in het gezin spreekt is niet-Nederlands als de leerling met niemand Nederlands spreekt of met maximaal 1 gezinslid in een gezin met 3 gezinsleden (de leerling niet meegerekend). Broers en zussen worden als 1 gezinslid beschouwd.

Advies buitengewoon onderwijs

In 78 % van de verslagen formuleren de school en het CLB een advies voor een overstap naar het buitengewoon onderwijs. Dat bemoeilijkt het inschrijvingsrecht van de leerling in een gewone school. Een advies voor een overstap naar het buitengewoon onderwijs is ook moeilijk te rijmen met de bepaling in het Leersteundecreet dat het CLB bij de opmaak van een IAC-verslag de ouders en de leerling actief moet informeren over het inschrijvingsrecht in een gewone school.

3.3 Conclusies

Het verslag dat de CLB's opstellen, is een belangrijk document dat moet voldoen aan de reglementaire vereisten en moet aantonen waarom de leerling het gemeenschappelijk curriculum niet kan volgen en toegang kan krijgen tot het buitengewoon onderwijs.

Bij het opstellen van een verslag wordt onvoldoende rekening gehouden met het recht van de leerling op inclusief onderwijs. In de verslagen wordt niet gemotiveerd waarom de nodige maatregelen onredelijk (zullen) zijn aan de hand van de indicatoren van het Protocol van 19 juli 2007. De verslagen worden gemotiveerd op basis van problemen in het functioneren van de leerling (de leerachterstand, de diagnose en eventueel problemen op sociaal-emotioneel vlak) en bepaalde kenmerken van het buitengewoon onderwijs. Er wordt ook te snel van uitgegaan dat een gestelde medische diagnose de overgang naar het buitengewoon onderwijs inhoudt.

Gewone scholen kunnen de inschrijving van de leerling met een verslag weigeren wegens onredelijkheid van de aanpassingen, eveneens aan de hand van het Protocol van 19 juli 2007. Die gemotiveerde beslissing tot niet-gerealiseerde inschrijving moet de school meedelen aan de ouders en aan het AGODI, maar scholen doen dat niet systematisch. Het ADODI houdt die meldingen ook niet systematisch bij en kon ze niet meedelen aan het Rekenhof. Daarnaast zouden scholen de weigeringen ook tijdens hun eerste (telefonische) contacten aan de ouders meedelen, wat niet reglementair is en ook niet wordt geregistreerd.

Het verslag bevat niet altijd een volledig overzicht van de genomen zorgmaatregelen in de scholen. Slechts een klein aantal verslagen vermeldt het bereikte effect van de maatregelen. Ook vermeldt 75 % van de verslagen niet welke concrete maatregelen de ondersteuner heeft toegepast. Het overslaan van fase 2 in het zorgcontinuüm wordt bijna nooit gemotiveerd, alsook wordt onvoldoende voldaan aan de specifieke vereisten voor een verslag dat doorverwijst naar OV4. De CLB's merken op dat sommige scholen meer redelijke zorgmaatregelen zouden kunnen nemen, maar dat daar onvoldoende draagvlak voor is. De CLB-netwerken pleiten bij het opstellen van verslagen voor een samenwerkingsmodel met gedeelde verantwoordelijkheden tussen scholen, CLB's en leersteuncentra.

Hoewel de scholen de SES-kenmerken of GOK-indicatoren kennen waaraan de leerling voldoet, bevat geen enkel verslag de vereiste verantwoording dat de onderwijsbehoeften niet louter toe schrijven zijn aan een SES-kenmerk of GOK-indicator.

De meeste verslagen (78 %) bevatten een advies van de school en het CLB voor een overstap naar het buitengewoon onderwijs. Dat bemoeilijkt het inschrijvingsrecht van de leerling in een gewone school.

Hoofdstuk 4

Afstemming van aanbod in het buitengewoon onderwijs op de behoeften

Hoewel het finaal de bedoeling is om het buitengewoon onderwijs af te bouwen, moet wel voorzien worden in voldoende plaatsen, gelet op de huidige stijging van het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs. Om geen aanzuigeffect te creëren, moeten de bezettingsgraad en het eventuele capaciteitstekort nauwgezet opgevolgd worden.

4.1 Zicht van de Vlaamse overheid op de beschikbare capaciteit

4.1.1 Weigeringen van inschrijving

Een buitengewone school moet elke leerling die op de dag van instap voldoet aan de toelatingsvoorwaarden, chronologisch inschrijven in een register. De school kan een inschrijving enkel weigeren als haar beschikbare capaciteit wordt overschreden. Daartoe moet het schoolbestuur jaarlijks voor de inschrijvingsperiode de capaciteit bepalen voor al zijn scholen en beslissen of het al dan niet leerlingen om capaciteitsredenen zal weigeren⁵⁹. Een schoolbestuur moet bij weigering de niet-gerealiseerde inschrijving melden aan de ouders en aan het AGODI via een bepaald model⁶⁰. Op die manier heeft de Vlaamse overheid een indicatie van eventuele capaciteitstekorten.

Tot het schooljaar 2020-2021 beschikte het AGODI niet over deze informatie. Voor het schooljaar 2020-2021 beschikte het AGODI alleen over een schatting van de mededelingen niet-gerealiseerde inschrijving (MNGI's) bij de aanmeldingsprocedure van 63 buitengewone scholen. Vanaf schooljaar 2020-2021 kunnen scholen de weigeringen of via hun schoolsoftwarepakket of zelf doorgeven aan het AGODI. Niet alle scholen zouden dat zorgvuldig doen, ondanks de opgelegde regels⁶¹. Bovendien zijn ze niet verplicht het rijksregisternummer van de geweigerde leerling door te geven, waardoor opvolging in de leerlingendatabank onmogelijk is. Dat betekent dat de overheid niet over kwaliteitsvolle data beschikt over weigeringen van inschrijvingen.

Hoe groot het capaciteitstekort in het buitengewoon onderwijs is, is dus niet helemaal duidelijk. De onderwijsadministratie houdt centraal ook geen gegevens bij over capaciteiten en vrije plaatsen in scholen. Ook van de scholen en vestigingsplaatsen die gebruik maken van een

⁵⁹ Scholen buitengewoon onderwijs kunnen weigeren op basis van capaciteit per school, vestigingsplaats, onderwijsniveau, type, OV, structuuronderdeel, combinatie van twee of mee structuuronderdelen of per pedagogische eenheid.

⁶⁰ Artikelen 3 en 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 betreffende het inschrijvingsrecht in het basis- en secundair onderwijs en omzendbrieven BaO/2012/01 (inschrijvingsregister basisonderwijs), BaO/2012/03 (model mededeling van niet-gerealiseerde inschrijving basisonderwijs), SO/2012/01 (inschrijvingsregister secundair onderwijs) en SO/2012/03 (model mededeling van niet-gerealiseerde inschrijving secundair onderwijs).

⁶¹ Vlaams Parlement, Schriftelijke vraag 704 van 10 juli 2020.

aanmeldingsprocedure⁶², houdt de administratie geen gegevens bij over het aantal aanmeldingen en het aantal leerlingen dat dubbel is ingeschreven⁶³. Nochtans zijn ook die laatste data van belang om een inschatting te kunnen maken van het capaciteitstekort.

4.1.2 Capaciteitsmonitor

Op 1 december 2020 gunde de Vlaamse overheid aan het HIVA⁶⁴ de opdracht om de capaciteitsmonitor te updaten. Die monitor maakt sinds 2015 om de drie jaar een prognose van de toekomstige capaciteitsnoden in steden en gemeenten, zodat middelen kunnen ingezet worden daar waar de grootste tekorten zijn. Voor het eerst heeft de overheid gevraagd om het buitengewoon onderwijs mee op te nemen in de scope.

De capaciteitsmonitor werd eind 2021 opgeleverd, bouwt verder op de in 2015 en 2018 gehanteerde methodes en schat de vraagprognoses tegen 2027-2028 in volgens het *dynamisch transitie model*, dat wil zeggen op basis van demografische evoluties, pendelbewegingen van leerlingen tussen gemeenten⁶⁵ en de doorstroom en uitstroom in het onderwijs⁶⁶. De monitor becijfert tegelijkertijd de verwachte capaciteit in 2027-2028. Uiteindelijk zet de capaciteitsmonitor de vraagprognoses af tegenover de aanbodprognoses om toekomstige tekorten of overschotten in te schatten per gemeente of onderwijszone. Het dynamisch transitie model vereist stabiele leerlingovergangen en -aantallen die er in het buitengewoon onderwijs niet altijd zijn. De evolutie van de leerlingenaantallen in het buitengewoon onderwijs is immers niet uitsluitend afhankelijk van demografische groei, maar wordt mee beïnvloed door beleidskeuzes en verwijskeuzes van CLB's, die medebepaald worden door de beschikbaarheid van een bereikbaar aanbod, het zorgbeleid van scholen, verwachtingen van ouders ... Vanwege die onzekerheden schat de capaciteitsmonitor 2021 de toekomstige behoeftes in het buitengewoon onderwijs ter controle ook in op basis van statischere *eenvoudige distributietabellen en participatiegraden*⁶⁷.

De twee modellen van de capaciteitsmonitor komen tot sterke verschillende uitkomsten. Zo voorspelt het dynamisch model voor het buitengewoon basisonderwijs globaal gezien een toename van de vraag in 2027-2028 met 8 % ten opzichte van 2019-2020, de projecties op basis van de distributietabellen voorspellen een afname met 4 %⁶⁸. Voor het buitengewoon secundair onderwijs voorspellen beide methodes een stijging van de vraag. De capaciteitsmonitor 2021 heeft weliswaar de verdienste dat er voor de eerste maal een schatting werd gemaakt van de te verwachten tekorten in het buitengewoon onderwijs, maar geeft zelf aan dat, gelet op het grote verschil in uitkomst al naargelang het gebruikte model, de resultaten slechts indicatief zijn. Los van het gebruikte

62 Scholen zijn vrij in het gebruik van softwarepakketten om hun leerlingenadministratie te regelen. Niet alle softwarepakketten zijn even betrouwbaar, waardoor het voor de onderwijsadministratie moeilijk is om over correcte data te beschikken.

63 Vlaams Parlement, Schriftelijke vraag 843 van 18 juni 2021.

64 Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving.

65 Een lokaal capaciteitstekort kan, naast een onevenwicht tussen lokale vraag en lokale aanbod, ook het gevolg zijn van een hoge inkomende pendelbeweging.

66 Het model gaat uit van de vaststelling dat de meeste leerlingen een voorspelbaar onderwijstraject volgen op basis van hun schoolkeuze en hun onderwijspositie het jaar voordien.

67 Dit model verdeelt het geheel van de leerplichtbevolking elk schooljaar opnieuw tussen gemeenten en leerjaren alsof de leerlingen elk jaar opnieuw een schoolkeuze zouden maken onafhankelijk van het voorgaande schooljaar.

68 Bij vergelijking van de vraag- en aanbodprognoses komt de capaciteitsmonitor tot een tekort van 3.500 plaatsen in 2027-2028 over alle onderwijszones heen volgens het dynamisch model en tot een tekort van 90 plaatsen op basis van de distributiemodellen.

model, geeft de capaciteitsmonitor in een apart hoofdstuk in detail de pendelbewegingen per onderwijszone weer⁶⁹.

4.2 Capaciteitstekort

In een nota van 23 februari 2021 van het AGODI gericht aan de onderwijsminister bespreekt het agentschap de capaciteitsdruk in het buitengewoon basisonderwijs voor het schooljaar 2020-2021. Zoals gesteld onder 4.1.1, geven de gebruikte data slechts een partieel beeld.

De nota geeft eerst een schatting van het aantal MNGI's bij 63 scholen voor buitengewoon onderwijs (basis en secundair) gelegen in het werkingsgebied van een LOP voor het schooljaar 2020-2021. Het AGODI registreerde voor die scholen 1.345 MNGI's voor 744 unieke leerlingen met een geldig rijksregisternummer⁷⁰. 712 van hen waren op 1 september 2020 uiteindelijk ingeschreven in een school: 87 % in het buitengewoon onderwijs, 13 % in het gewoon onderwijs⁷¹ ondanks hun keuze voor buitengewoon onderwijs. Bij die laatste groep ging het bijna uitsluitend om leerlingen in het gewoon basisonderwijs.

Het tweede deel van de nota bespreekt een onlinebevraging in juni 2020 bij alle basisscholen buitengewoon onderwijs over hun aantal vrije plaatsen per type. Er is vooral een capaciteitstekort voor type 9, het type dat in de loop van de schooljaren 2015-2016 tot 2022-2023 toegenomen is met 334 % (zie 2.2.1). De capaciteitsproblemen zijn het grootst in de provincie Antwerpen, waar meer dan 70 % van de basisscholen melden geen vrije plaatsen meer te hebben in minstens één van de volgende types: 2, 3, 4 en 9. In Oost-Vlaanderen signaleren 71 % van de basisscholen die type 4 aanbieden en 62 % van de basisscholen die type 9 aanbieden, over geen vrije plaatsen meer te beschikken. In Vlaams-Brabant ten slotte heeft 64 % van de scholen geen vrije plaatsen meer in type 9.

Het Rekenhof vroeg de scholen in de survey naar hun capaciteitstekort. 115 van de 197 scholen (58,3 %) gaven een bevestigend antwoord (60,3 % van de basisscholen en 55,6 % van de secundaire scholen). Om de grootte en de evolutie van de tekorten in kaart te brengen, heeft het Rekenhof ook gevraagd hoeveel leerlingen de scholen de laatste 5 schooljaren moesten weigeren. 85 van de 115 scholen deelden voor minstens 1 schooljaar aantallen mee, die zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

⁶⁹ Onderwijszones met een uitgaande pendel in het schooljaar 2019-2020 van meer dan 70 % zijn in aflopende volgorde Aarschot, Dilbeek en Mortsels voor het buitengewoon basisonderwijs en Eeklo, Torhout, Diest, Aarschot, Zottegem, Mol, Vilvoorde, Dilbeek, Deinze en Sint-Truiden voor het buitengewoon secundair onderwijs. Een grote uitgaande pendel wijst op een onderwijszone met beperkt onderwijsaanbod.

⁷⁰ Iets meer dan de helft van de leerlingen wordt één keer geweigerd, de rest verschillende keren.

⁷¹ 32 leerlingen werden niet teruggevonden in de leerlingendatabank van het agentschap. Mogelijke pistes zijn: geen onderwijs, huisonderwijs, onderwijs in andere gemeenschap, niet langer leerplichtig ...

Tabel 15 – Overzicht van 85 scholen met tekorten, van schooljaar 2018-2019 tot 2022-2023

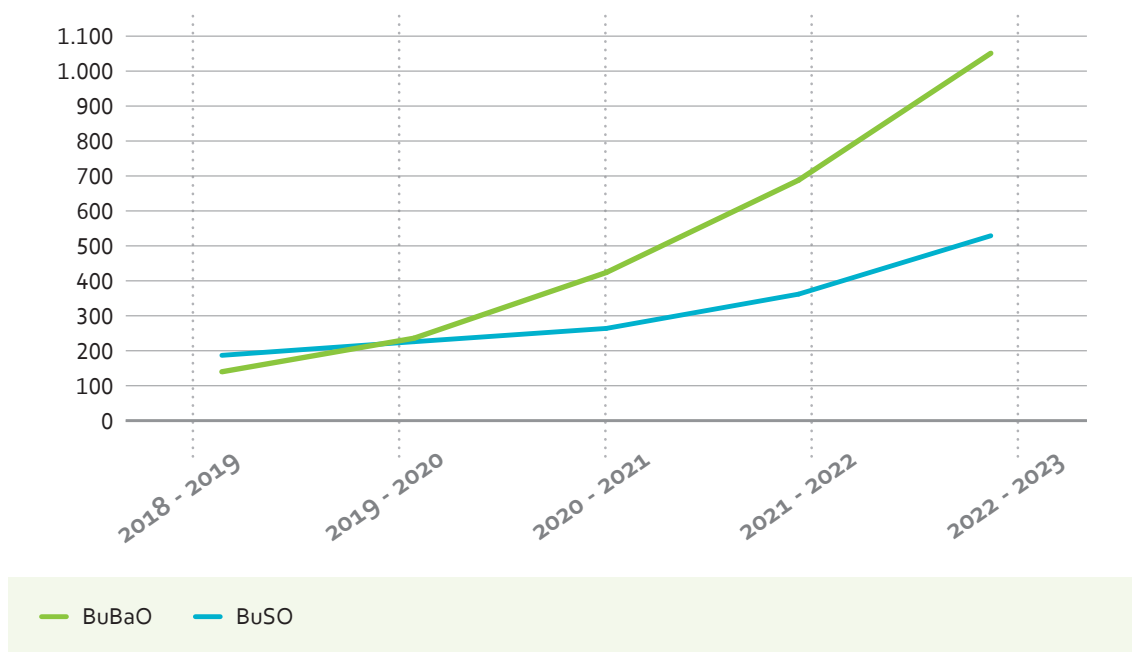
	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Aantal scholen	23	25	42	63	79

Bron: survey

Het aantal scholen met capaciteitstekort is verdrievoudigd (van 23 naar 79 scholen). In het schooljaar 2022-2023 zijn er 46 basisscholen met in totaal 1.051 geweigerde leerlingen (gemiddeld 23 leerlingen) en 33 secundaire scholen met in totaal 529 geweigerde leerlingen (gemiddeld 16 leerlingen).

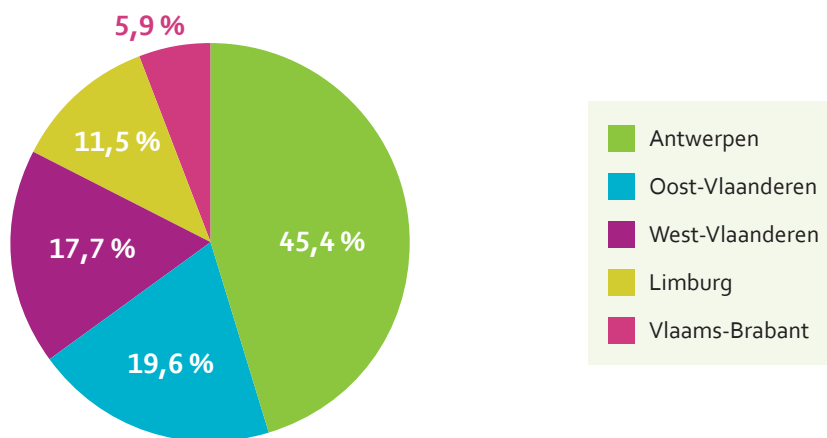
Figuur 26 toont globaal genomen, zowel voor buitengewone basis- als secundaire scholen, een stijgende tendens van het aantal geweigerde leerlingen. De basisscholen moeten in de laatste vier schooljaren veel meer leerlingen weigeren dan de secundaire scholen. De tekorten situeren zich vooral in type 2 en type 9 en in mindere mate in type 3.

Figuur 26 – Evolutie van aantal geweigerde leerlingen in de basis- en secundaire scholen buitengewoon onderwijs, van schooljaar 2018-2019 tot 2022-2023



Bron: survey

De grootste tekorten situeren zich in de provincie Antwerpen, gevolgd door de provincies Oost- en West-Vlaanderen, zoals blijkt uit de volgende tabel.

Figuur 27 – Aandeel geweigerde leerlingen per provincie, schooljaar 2022-2023


Bron: survey

Uit de nota van het AGODI, de capaciteitsmonitor 2021 en de survey van het Rekenhof kan worden geconcludeerd dat er vooral in het buitengewoon basisonderwijs een stijgend capaciteitstekort is, in het bijzonder voor de types 9, 2 en 3 en in de provincie Antwerpen.

Het Rekenhof vroeg de scholen wat de belemmeringen zijn om hun capaciteit in overeenstemming te brengen met de behoeften. De antwoorden van de 115 scholen (70 basisscholen en 45 secundaire scholen) die een capaciteitstekort hadden in 2022-2023, zijn weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 16 – Belemmeringen om capaciteit in overeenstemming te brengen met behoeften

Belemmeringen	Aantal basisscholen	Aantal secundaire scholen
Tekort aan middelen om de infrastructuur uit te breiden	57	35
Onvoldoende ruimte om uit te breiden	14	5
De regelgeving om nieuwe vestigingsplaatsen op te richten	8	2
Lerarentekort in buitengewoon onderwijs	6	1
Tekort aan leerkrachten met nodige expertise	5	2
Voorkeur voor kleinschaligheid door de specifieke noden, zware problematiek van de doelgroep ⁷²	5	2
Tekort aan omkadering en/of werkingsmiddelen om extra personeel in te schakelen	4	2
De regelgeving die bepaalt dat in het buitengewoon basisonderwijs de capaciteit per type moet bepaald worden	5	-

⁷² Complexere problematieken vergen meer ruimte in de klas. Minder kinderen in de klas betekent minder middelen en uren (lestijden of uren paramedici) om complexere situaties op te volgen en bij te sturen. Voor meer klassen is er geen ruimte.

Belemmeringen	Aantal basisscholen	Aantal secundaire scholen
De mogelijkheid in de regelgeving om jaarlijks verlengingen van inschrijving aan te bieden aan 21-jarige leerlingen die nog niet beschikken over een persoonsvolgend budget of nog geen plaats hebben gevonden in de postschoolse opvang	–	2

Bron: survey

80 % van de respondenten verwees naar een tekort aan middelen om hun capaciteit uit te breiden. 16,5 % van de respondenten deelde mee onvoldoende ruimte te hebben om uit te breiden. Nochtans zijn buitengewone scholen niet gehouden aan regels over de afstand tot de hoofdvestiging om hun capaciteit uit te breiden.

In het buitengewoon secundair onderwijs worden leerlingen toegelaten tot 21 jaar. Uitzonderingen op de regel zijn mogelijk⁷³. Zo kan de klassenraad een leerling in OV1 en OV2 een verlenging toestaan in functie van het behalen van een attest:

- als de leerling nog niet over een persoonsvolgend budget beschikt waarmee de gewenste dagondersteuning effectief is opgestart in het kader van de financiering voor meerderjarigen van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap;
- als er geen plaats is voor de leerling in de postschoolse opvangmogelijkheden op gebied van tewerkstelling en die opvang geweigerd is.

Aan scholen buitengewoon secundair onderwijs die OV1 of OV2 inrichten, werd in de survey gevraagd of in hun school leerlingen ouder dan 21 jaar zijn ingeschreven die nog niet over een persoonsvolgend budget beschikken. 37 van 48 respondenten (77,1 %) gaven een bevestigend antwoord. Aan de scholen werd ook gevraagd of ze een verlenging hebben toegestaan voor leerlingen ouder dan 21 jaar in OV1 of OV2 die geen plaats vinden in de postschoolse opvangmogelijkheden op gebied van tewerkstelling. In 23 scholen (47,9 %) is dat het geval. De scholen gaven geen betrouwbare data over het aantal leerlingen. Opvallend is dat slechts 2 scholen de mogelijkheid tot verlenging van inschrijving van +21-jarigen als een belemmering zien.

Aan alle scholen in de survey heeft het Rekenhof gevraagd of zij sinds het schooljaar 2018-2019 leerlingen hebben ingeschreven met een verslag voor een type dat ze niet aanbieden in afwachting van een plaats in een school die het type wel inricht. Van de 195 respondenten gaven 30 (15,4 %) een bevestigend antwoord. Dat aantal leerlingen is gestegen van 23 voor 9 scholen in 2018-2019 naar 118 leerlingen voor 19 scholen⁷⁴ in 2022-2023.

4.3 Programmaties

Vanaf schooljaar 2020-2021 gaf de Vlaamse Regering toestemming voor de oprichting van 14 nieuwe scholen voor buitengewoon onderwijs, maar 1 school voor buitengewoon basisonderwijs besloot niet op te starten. Zoals weergegeven in de onderstaande tabel, zullen er 8 scholen type 9 inrichten, 5 type 3 en 4 type 2. Het gaat om 10 basisscholen en 3 secundaire scholen. 6 nieuwe scholen worden opgericht in de stad Antwerpen. 2 nieuwe scholen zijn slechts afsplitsingen van

⁷³ Artikelen 291 en 293, §1 en 2, van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010.

⁷⁴ 5 scholen vulden het aantal leerlingen niet in.

bestaand aanbod, waarbij uit het dossier niet of onvoldoende blijkt dat de afsplitsing tot bijkomende capaciteit zal leiden⁷⁵. Zo vermeldt 1 van de 2 dossiers uitdrukkelijk dat het leerlingenaantal gelijk zal blijven. De regelgeving voorziet daarnaast sinds 1 september 2022 in de mogelijkheid om een school voor buitengewoon basisonderwijs te programmeren met slechts één type in geval van capaciteitstekort⁷⁶. In het buitengewoon secundair onderwijs kunnen alleen combinaties van types en opleidingsvormen worden geprogrammeerd.

Tabel 17 – Overzicht programmaties voor de oprichting van nieuwe scholen

Start toelating	Onderwijsniveau	Gemeente	Type	OV
2020-2021	BuBaO	Antwerpen	7 en 9	
2021-2022	BuBaO	Berchem (Antwerpen)	BA en 9	
	BuSO	Marke (Kortrijk)	3 en 9	OV4
2022-2023	BuBaO	Lier	BA en 9	
2023-2024	BuBaO	Dentergem	3	
	BuBaO	Antwerpen	2	
	BuBaO	Antwerpen	2	
	BuBaO	Beringen	2 en 9	
	BuBaO	Sint-Kruis (Brugge)	7 en 9	
	BuSO	Antwerpen	2 en 9	OV1 en OV2
	BuSO	Lovenjoel (Bierbeek)	3	OV4
2024-2025	BuBaO	Berchem (Antwerpen)	3 en 9	
	BuBaO	Aalst	3	

Bron: beslissingen Vlaamse Regering

Zoals weergegeven in de volgende tabel, heeft de Vlaamse Regering sinds schooljaar 2020-2021 ook 44 programmatieaanvragen goedgekeurd voor de oprichting van types en/of opleidingsvormen in 9 basisscholen en 28 secundaire scholen, waaronder 25 aanvragen voor type 9. Wat het buitengewoon secundair onderwijs betreft, vinden vooral in OV2 programmaties plaats.

⁷⁵ Dentergem en Beringen. VR 2023 2104 DOC.0415/8.

⁷⁶ Decreet van 8 juli 2022 over diverse maatregelen voor het onderwijs.

Tabel 18 – Overzicht programmaties voor de oprichting van nieuwe types en opleidingsvormen

Onderwijs-niveau	Provincie	Type							OV				
		2	3	4	6	7	9	BA	1	2	3	4	
BuBaO	Antwerpen	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BuBaO	BHG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BuBaO	Limburg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BuBaO	Oost-Vlaanderen	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
BuBaO	Vlaams-Brabant	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
BuBaO	West-Vlaanderen	-	-	-	-	2	3	-	-	-	-	-	-
BuSO	Antwerpen	3	1	-	-	-	2	-	2	4	-	-	-
BuSO	BHG	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-
BuSO	Limburg	-	-	2	4	-	1	-	1	2	1	3	-
BuSO	Oost-Vlaanderen	-	3	-	-	-	6	-	4	2	2	1	-
BuSO	Vlaams-Brabant	2	2	-	-	-	5	-	-	6	1	2	-
BuSO	West-Vlaanderen	1	3	1	-	-	7	-	2	5	2	3	-
Totaal		8	10	4	4	3	25	-	10	19	6	9	-

Bron: beslissingen Vlaamse Regering

Scholen kunnen hun capaciteit ook verhogen door nieuwe vestigingsplaatsen op te richten. In de periode 2020-2021 tot 2023-2024 zijn 58 vestigingsplaatsen buitengewoon onderwijs opgericht (zonder type 5) die er nu nog zijn. Bijkomende vestigingsplaatsen houdt echter niet altijd een uitbreiding van het aanbod in. Zo kan het gaan om de uitbreiding van infrastructuur voor een werkplaats of om een afsplitsing van bestaand aanbod.

4.4 Uitbreiding capaciteit buitengewoon onderwijs

Door de capaciteitsuitbreiding van 2020 (259 plaatsen) en 2022 (1.454) komen er deze legislatuur 1.713 extra plaatsen in het buitengewoon onderwijs (zie tabel 19), voor een totaalbedrag van 54,2 miljoen euro of 31.637 euro per plaats. De Vlaamse overheid maakte daarvoor budgetten vrij en selecteerde in totaal 35 projectvoorstellen.

- In juli 2020 besliste de Vlaamse overheid om het saldo van de capaciteitsmiddelen 2020 voor het gewoon onderwijs ten bedrage van 7,5 miljoen euro toe te wijzen aan projecten in het buitengewoon basisonderwijs, waarmee 259 extra plaatsen werden gepland⁷⁷. Uiteindelijk werden 7 projectvoorstellen geselecteerd.
- Op 25 februari 2022 keurde de Vlaamse Regering de verdeling van de capaciteitsmiddelen scholenbouw voor de periode 2022-2024 goed⁷⁸. Voor het buitengewoon onderwijs heeft ze in een specifieke enveloppe voorzien van 25 miljoen euro met als doel 1.800 extra plaatsen te creëren. Dat komt neer op een kostprijs van 14.000 euro per bijkomende plaats. Het is niet

⁷⁷ VR 2020 1007 DOC.0766/1BIS.

⁷⁸ VR 2022 2502 DOC.0197-1-notaBIS.

duidelijk waarop de raming is gebaseerd. Naar analogie met het gewoon onderwijs werd voor het buitengewoon onderwijs uitgegaan van de capaciteitsmonitor, met name van de te verwachten tekorten volgens het dynamisch transitie­model⁷⁹, aangevuld met een analyse van de pendelbewegingen⁸⁰. Om een goed beeld te krijgen van de onderwijszones, types en opleidingsvormen waarvoor extra aanbod wenselijk was, maakte de onderwijsadministratie een bijkomende analyse van blinde vlekken. Dat zijn onderwijszones waar geen aanbod (van een type, opleidingsvorm) aanwezig is. Een afsprakenkader met de uitgangspunten van de beslissing van de Vlaamse Regering, richtlijnen en criteria voor de selectie van capaciteitsprojecten werd opgesteld. Op 24 juni 2022 besliste de Vlaamse Regering over de projectvoorstellen van de eerste selectieronde⁸¹. Aan de oorspronkelijke lijst van 16 projectvoorstellen werden nog 4 bijkomende capaciteitsprojecten toegevoegd. De enveloppe van 25 miljoen euro werd zo opgetrokken tot iets boven de 35 miljoen euro. Op 23 december 2022 keurde de Vlaamse Regering nog 8 projectvoorstellen goed van de tweede selectieronde voor een totaalbedrag van 8,9 miljoen euro, als­ook een uitbreiding van het aantal extra plaatsen voor 3 reeds goedgekeurde projecten in de stad Antwerpen voor een bedrag van 2,8 miljoen euro. De projecten van de twee selectierondes samen zijn goed voor een capaciteitsuitbreiding met 1.454 plaatsen voor een totaalbedrag van 46,7 miljoen euro, wat neerkomt op een kostprijs van 32.138 euro per plaats.

Tabel 19 geeft een verdeling weer van de extra plaatsen in de 35 (7 + 16 + 4 +8) projectvoorstellen volgens type/opleidingsvorm.

Tabel 19 – Verdeling van de extra plaatsen in de 35 geselecteerde projectvoorstellen naar onderwijsniveau, provincie, type en opleidingsvorm

Onderwijsniveau	Provincie	Type								OV			
		2	3	4	6	7	9	BA	?	1	2	3	4
BuBaO	Antwerpen	232	40	–	–	–	121	–	59				
BuBaO	BHG	–	50	–	–	–	–	–	–				
BuBaO	Limburg	24	24	–	–	–	24	28	–				
BuBaO	Oost-Vlaanderen	15	82	–	–	–	87	49	–				
BuBaO	Vlaams-Brabant	–	52	–	–	12	–	9	–				
BuBaO	West-Vlaanderen	20	30	–	–	–	45	5	–				
BuSO	Antwerpen	141	–	6	–	–	37	–	–	149	35	–	–

⁷⁹ De capaciteitsmonitor suggereert een voorzichtige manier van werken om voor lokale projecties, die inherent al minder stabiel zijn door hun kleinere schaal­grootte, vooral gebruik te maken van de methode van de participatiegraden. Om echter voor het geheel van het buitengewoon onderwijs een idee te krijgen van de tendensen die zich aandienen, is het zeker leer­rijk om naar de dynamische resultaten te kijken. Ze geven vooral een richting aan bovenop de vermoedelijk al te voor­zichtige voorspelling van de methode met participatiegraden. Die resultaten zijn indicatief en spelen heel kort op de bal voor recente evoluties, maar hoe lang en hoe ver de evoluties gevolgd zullen worden, is voorlopig onzeker.

⁸⁰ Door de specifieke leerlingenrekrutering als gevolg van het aparte onderwijsaanbod in het buitengewoon onderwijs zijn de pendelbewegingen er een belangrijk diagnostisch element dat het mogelijk maakt aan te wijzen waar en wanneer de lokale vraag bijgestuurd kan worden via verschuivingen in het aanbod elders.

⁸¹ VR 2022 2406 MED.0228/1QUATER en VR 2022 2406 MED.0228/2.

⁸² Voor twee projecten in de provincie Antwerpen stond de verdeling over de types nog niet vast.

Onderwijs-niveau	Provincie	Type								OV			
		2	3	4	6	7	9	BA	?	1	2	3	4
BuSO	BHG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BuSO	Limburg	-	90	-	-	-	90	-	-	50	-	-	130
BuSO	Oost-Vlaanderen	-	-	-	-	-	54	-	-	-	-	8	50
BuSO	Vlaams-Brabant	-	24	-	-	-	-	4	-	-	-	-	24
BuSO	West-Vlaanderen	-	36	-	-	-	183	40	-	10	-	60	189
Totaal		432	428	6	-	12	641	135	59	209	35	68	393

Bron: departement Onderwijs en Vorming en AGION

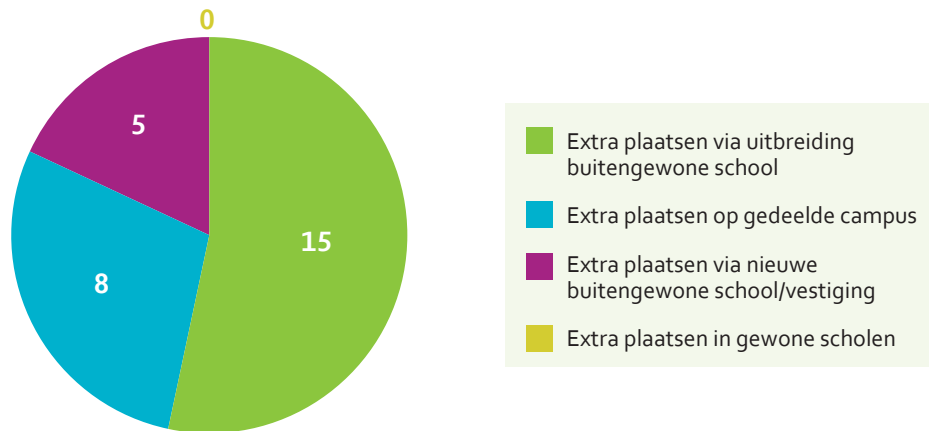
De capaciteit werd uitgebreid met 1.008 plaatsen in het buitengewoon basisonderwijs en 705 plaatsen in het buitengewoon secundair onderwijs. Er zijn vooral extra plaatsen in type 9, type 2 en type 3. Types 9 en 3 komen niet voor in de conclusie van de capaciteitsmonitor, maar wel in de nota van het AGODI van 23 februari 2021. Voor de andere types uit de capaciteitsmonitor komen er 135 (type BA) en 12 (type 7) plaatsen bij. De meeste extra plaatsen in het buitengewoon secundair onderwijs zijn gepland in OV4 en OV2. De provincie Antwerpen krijgt de meeste extra plaatsen, namelijk 636, waarvan 428 plaatsen of 67 % in de stad Antwerpen.

Aan de indieners van een projectvoorstel voor het buitengewoon onderwijs (2022) werd ook gevraagd via welk criterium ze in extra plaatsen voorzien (de keuze voor een van de criteria was niet bepalend bij de selectie).

- Extra plaatsen in gewone scholen, door bijvoorbeeld een schoolgebouw meer toegankelijk te maken, de onderwijsomgeving aan te passen aan de noden van leerlingen, of in extra klaslokalen te voorzien in het gewoon onderwijs.
- Extra plaatsen op gedeelde campussen met zowel gewoon als buitengewoon onderwijs (uitbouw van bestaande campussen of oprichting van nieuwe campussen).
- Extra plaatsen via uitbreiding scholen buitengewoon onderwijs.
- Extra plaatsen via nieuwe scholen buitengewoon onderwijs.

Zoals blijkt uit de onderstaande figuur, was er geen enkele gewone school die een projectvoorstel heeft ingediend voor capaciteitsuitbreiding voor het buitengewoon onderwijs. Slechts 8 van de 28 projectvoorstellen opteren voor een gedeelde campus. Samenwerking met het gewoon onderwijs kan nochtans gemakkelijker gerealiseerd worden als een buitengewone school een vestigingsplaats heeft in eenzelfde of aangrenzend perceel van een school van het gewoon onderwijs.

Figuur 28 – Verdeling van de 28 projecten volgens aard uitbreiding



Bron: departement Onderwijs en Vorming

Op 24 juni 2022 gaf de Vlaamse Regering de opdracht aan het AGIO en het GO! om (huur)projecten met zeer korte realisatietijd verder te faciliteren. Het subsidiebesluit van 30 september 2022 kende een subsidie toe van 8,7 miljoen euro toe aan 2 buitengewone scholen in de onderwijszone Antwerpen⁸³, het subsidiebesluit van 21 oktober 2022 verdeelde 4,8 miljoen euro over 24 buitengewone scholen voor extra capaciteit⁸⁴. Ondanks het opzet om eventueel budget vrij te maken voor capaciteitsuitbreiding in gewone scholen, zijn het opnieuw alleen buitengewone scholen die de middelen toegewezen kregen. Het is niet duidelijk over hoeveel extra plaatsen het gaat.

Naast een toename van de capaciteitsbehoeften in het buitengewoon onderwijs, voorspelt de capaciteitsmonitor 2021 een significante daling van de leerlingenaantallen in het gewoon basisonderwijs. De nota aan de Vlaamse Regering van 25 februari 2022⁸⁵ bevatte daarom een tweede piste, namelijk de opmaak van een inventaris van schoolgebouwen van het gewoon basisonderwijs in die gemeenten waar volgens de capaciteitsmonitor tegen schooljaar 2027-2028 een overschot van meer dan 200 plaatsen te verwachten is. Die schoolgebouwen kunnen op termijn ingezet worden om een deel van de noden in het gewoon secundair onderwijs en het buitengewoon onderwijs op te vangen. Redelijke aanpassingen aan bestaande gebouwen kunnen in een aantal onderwijszones volstaan om beperkte capaciteitsbehoeften op te vangen. De redenen die de nota opsomt zijn: met eerder beperkte middelen op relatief korte termijn extra plaatsen creëren, de aantasting van open ruimte vermijden en het risico op verlies van waardevolle schoolgebouwen verminderen. De inclusiedoelstelling wordt niet vermeld. Een inventaris is er tot op vandaag niet. Het onderwijsdepartement heeft de basisscholen in de betrokken gemeentes bevroegd, maar die hebben niet gereageerd.

83 VR 2022 3009 DOC.1063/2.

84 VR 2022 2110 DOC.1122/2.

85 VR 2022 2502 DOC.0197-1-notaBIS.

4.5 Busvervoer

4.5.1 Beleid

Naast het capaciteitstekort in de buitengewone scholen vormen de lange busritten voor leerlingen een hinderpaal om naar de school te gaan die het best aansluit bij hun onderwijs- en opvoedingsnoden. Leerlingen hebben recht op gratis vervoer als ze de dichtstbijzijnde school met het gepaste type en opleidingsaanbod van het net van eigen keuze bezoeken⁸⁶. Tijdens het schooljaar 2022-2023 vervoerde de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn bijna 40.000 leerlingen buitengewoon onderwijs⁸⁷ (74,6 % van alle leerlingen buitengewoon onderwijs). De minister van Mobiliteit stelt een maximale duur voorop van 90 minuten voor een enkele rit⁸⁸. Volgens De Lijn zou een ritduur van minder dan 90 minuten voor alle leerlingen niet realistisch zijn.

Het AGODI kent het recht op gratis leerlingenvervoer toe. De Lijn staat in voor de praktische organisatie van het zonaal collectief leerlingenvervoer⁸⁹. Busbegeleiding is verplicht voor voertuigen met minstens 7 zitplaatsen voor leerlingen. De school moet busbegeleiders aanwerven en ontvangt daarvoor een subsidie van het beleidsdomein Onderwijs.

In 2015 werkten de Vlaamse ministers van Mobiliteit en Onderwijs een nieuw concept uit voor het leerlingenvervoer⁹⁰. Binnen afgebakende verzorgingsgebieden zou het leerlingenvervoer autonoom/lokaal georganiseerd worden, waarbij de volgende principes centraal staan: multimodale organisatie van het leerlingenvervoer⁹¹, de lokale bepaling van het recht op leerlingenvervoer⁹², de uitbouw van buitenschoolse opvang voor kinderen met een beperking en de uitwerking van een beheersmodel per verzorgingsgebied.

Het concept werd uitgetest in een pilootproject met meerdere pilootregio's⁹³. Op 30 maart 2022 werd het rapport over de eindevaluatie van de pilootprojecten opgeleverd⁹⁴. Alle betrokkenen waren het eens dat een recht op ondersteuning in de plaats moet komen van een (automatisch) recht op vervoer. De ondersteuning kan bijvoorbeeld bestaan uit begeleiding van leerlingen bij het gebruik van het openbaar vervoer of de fiets, of versterking van de thuiscontext zodat de ouders zelf kunnen instaan voor het vervoer. Het recht op ondersteuning steunt op de zorgnood en is niet per definitie kosteloos. In alle pilootregio's blijft het een grote uitdaging om voldoende busbegeleiders

86 Artikel 20 van de wet van 6 juli 1970 op het buitengewoon en geïntegreerd onderwijs.

87 Stand van zaken bezorgd door De Lijn – Paasvakantie 2023: 39.981 leerlingen.

88 VR/2022/15.07/MED. 0305/1. Conceptnota van 7 juli 2022 "Naar een nieuw concept woon-schoolverplaatsingen in het buitengewoon onderwijs".

89 Artikel 5 van de wet van 15 juli 1983, zoals gewijzigd door artikel X.1 van het decreet van 1 juli 2011 betreffende het onderwijs XXI, verduidelijkt vanaf 1 september 2011 de taakverdeling voor het zonaal leerlingenvervoer tussen de Vlaamse minister van Onderwijs en de Vlaamse minister van Mobiliteit.

90 Conceptnota Leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs van 17 juli 2015.

91 Voor elke leerling zal, afhankelijk van zijn specifieke situatie, bepaald worden welke vervoersvorm kan ingezet worden. Voorbeelden van mogelijke alternatieve vervoersmodi zijn: het openbaar vervoer, ouders die carpoolen, leerlingen die zelfstandig en onder begeleiding met de fiets kunnen komen.

92 Elk verzorgingsgebied (regio) wordt geresponsabiliseerd om op basis van generieke criteria zelf te bepalen welke leerlingen recht hebben op leerlingenvervoer en naar welke school.

93 Besluiten van de Vlaamse Regering van 10 november 2016 (pilotregio's Leuven-Heverlee en Roeselare-Hoogdele-Ingelmunster-Izegem) en van 25 januari 2019 (pilotregio's Leuven-Heverlee, Roeselare-Hoogdele-Ingelmunster-Izegem en Antwerpen) betreffende het tijdelijke project *Leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs*.

94 Het consultancybureau Deloitte kreeg de opdracht om een eindevaluatie van de pilootprojecten uit te voeren. Evaluatie pilootproject leerlingenvervoer – fase 2 – managementsamenvatting 30 maart 2022 – VR 2022 0209 MED.0309/2.

te vinden vanwege verloning en werkuren⁹⁵. Bovendien is het erg moeilijk personeel aan te werven dat voldoende gekwalificeerd is om met leerlingen met specifieke zorgnoden om te gaan. Het rapport vergelijkt voor twee pilootregio's de evolutie van de opstaptijden. De situatie was in januari 2022 over het algemeen beter ten opzichte van de nulmeting (schooljaar 2016-2017): minder leerlingen nemen de bus vóór 7u30. De cijfers moeten echter met grote omzichtigheid worden geïnterpreteerd omdat ze vertekend zijn door de coronapandemie⁹⁶.

Hoewel de pilootprojecten nog liepen, leek de situatie zo problematisch dat het Vlaams Parlement op 8 december 2021 de resolutie aangenomen heeft over kwaliteitsvol collectief leerlingenvervoer en alternatieven voor leerlingen van het buitengewoon onderwijs⁹⁷. Daarin vraagt het Vlaams Parlement om het collectief leerlingenvervoer dat per bus wordt georganiseerd, kwaliteitsvol, toegankelijk, comfortabel, veilig en beperkt in reistijd te organiseren.

Het budget voor het leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs bij De Lijn is de voorbije jaren gestegen. Voor het schooljaar 2020-2021 bedroeg het ongeveer 71 miljoen euro. Begin september 2021 maakte de Vlaamse Regering 1,8 miljoen euro vrij voor extra ritten⁹⁸. Eind december 2021 heeft ze nog eens 11 miljoen euro extra uitgetrokken: 8 miljoen euro voor vervoer en 3 miljoen euro voor busbegeleiding. Kortere busritten betekent meer bussen inzetten en dus ook meer busbegeleiders. De Lijn werkte op dat moment in overleg met alle buitengewone scholen nieuwe vervoersplannen uit. De bijkomende middelen werden ingezet om snel een oplossing te zoeken voor de busritten langer dan 90 minuten⁹⁹. De 323 scholen hebben allemaal een voorstel voor aangepaste routeplannen gegeven. Begin mei 2022 maakte de minister van Mobiliteit bekend dat ze voor het schooljaar 2022-2023 26,6 miljoen euro vrijmaakt voor extra ritten¹⁰⁰. Ook voor het schooljaar 2023-2024 werden bijkomende middelen vrijgemaakt (zie tabel).

Tabel 20 – Budgetten vervoer en busbegeleiding 2020-2024

Begrotingsjaar	Bedrag voor vervoer (in duizend euro)	Bedrag busbegeleiding (in duizend euro)
2020	70.200	29.873
2021	72.251	33.416
2022	101.913	39.312
2023	136.352	49.097
2024	136.242	56.602

Bron: De Lijn en initiële begroting Onderwijs

⁹⁵ Busbegeleiders werken over het algemeen met een tienmaandencontract en ontvangen een vergoeding op basis van hun uurprestaties.

⁹⁶ De cijfers worden door de coronapandemie vertekend, onder meer door gesloten scholen, mondkemperplicht op bus, minder plaatsen op bus vanwege afstandsregels, extra coronabussen ...

⁹⁷ Resolutie van 8 december 2021 over kwalitatief collectief leerlingenvervoer en alternatieven voor leerlingen van het buitengewoon onderwijs - VR 2021 1012 MED.0444/1.

⁹⁸ Vlaams Parlement, Vraag om uitleg 297 van 21 oktober 2021.

⁹⁹ Verslag Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken van 13 januari 2022.

¹⁰⁰ Verslag Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken van 12 mei 2022 (vragen om uitleg over extra middelen voor leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs, over structurele oplossing voor het leerlingenvervoer in het buitengewoon onderwijs).

Op 7 juli 2022 is een conceptnota goedgekeurd voor de structurele hervorming van het leerlingenvoer¹⁰¹. Om maximaal onderwijskansen te bieden aan een individuele leerling in het buitengewoon onderwijs, wordt vertrokken van een visie die de zelfredzaamheid van de individuele leerling verhoogt en de overblijvende zorgnood ook maximaal lenigt of er een invulling aan geeft. Om dat te realiseren, wordt ingezet op ondersteuning voor de woon-schoolverplaatsing (opvang, gemeenschappelijke opstapplaatsen, ondersteuning bij verplaatsingen ...). De bedoeling is te komen tot een traject op maat voor elke leerling. Er volgt een stappenplan met het oog op een volledige implementatie tegen het schooljaar 2024-2025.

4.5.2 Rittijden

De buschauffeur noteert op het rittenblad het tijdstip waarop de eerste en de laatste leerling opstapt. De school noteert het tijdstip waarop de bus toekomt. Voor de leerlingen die niet eerst of laatst opstappen, worden de rittijden gerapporteerd op basis van de theoretische planning. De onderstaande tabel geeft de rittijden van de laatste twee schooljaren. Voor de vorige schooljaren kon De Lijn geen betrouwbare data geven. Dat betekent dat voorgaand beleid niet steunde op voldoende, kwaliteitsvolle data.

Tabel 21 – Rittijden schooljaar 2022-2023 en 2023-2024

Meetmoment	Aantal lln ≤ 60 min	Aantal lln 60-90 min	Aantal lln 90-120 min	Aantal lln 120-150 min	Aantal lln > 150 min	Totaal
23/04/2023	27.678	9.850	1.939	404	110	39.981
28/09/2023	27.272	10.829	2.067	311	19	40.498

Bron: De Lijn

Drie op de vier leerlingen in het buitengewoon onderwijs maken gebruik van het zonaal collectief vervoer. De rittijden zijn dit schooljaar nagenoeg dezelfde als vorig schooljaar. Voor 94,1 % van de leerlingen duurt een enkele rit hoogstens 90 minuten. 67,3 % daarvan zit hoogstens 60 minuten op de bus. Voor 311 leerlingen (0,8 %) duurt de rit dit schooljaar tussen de 120 en 150 minuten. In het vorige schooljaar bedroeg dat aandeel 1,0 %. Het Kinderrechtencommissariaat brengt de problematiek van de te lange busritten regelmatig onder de aandacht¹⁰² en vraagt om een maximale duur van 60 minuten decretaal te verankeren.

De volgende tabel geeft het aandeel leerlingen weer dat langer dan 90 minuten op de bus zit onderverdeeld per provincie waar de leerling woont.

Tabel 22 – Aandeel leerlingen per provincie met een rittijd van meer dan 90 minuten op 28 september 2023

Provincie	Aantal lln	Aantal lln > 90 min	% lln > 90 min
Oost-Vlaanderen	9.156	762	8,3 %
Antwerpen	11.096	769	6,9 %
Limburg	8.653	462	5,3 %

¹⁰¹ Conceptnota van 7 juli 2022 "Naar een nieuw concept woon-schoolverplaatsing in het buitengewoon onderwijs".

¹⁰² Kinderrechtencommissariaat - Knelpuntnota van 23 oktober 2013 over leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs en jaarverslagen.

Provincie	Aantal lln	Aantal lln > 90 min	% lln > 90 min
West-Vlaanderen	7.076	314	4,4 %
Vlaams-Brabant	4.517	90	2,0 %

Bron: De Lijn

De provincies Oost-Vlaanderen en Antwerpen tellen de meeste leerlingen, zowel in absolute als in procentuele aantallen, met rittijden boven de 90 minuten. Het zijn niet alleen de twee provincies met de meeste leerlingen die gebruik maken van het zonaal collectief vervoer, maar ook de twee provincies met de grootste capaciteitstekorten (zie 4.2).

De Lijn geeft de volgende verklaringen voor de rittijden boven de 90 minuten: het stijgend aantal leerlingen, de groter wordende afstand tussen het thuisadres en de school wegens het capaciteitstekort, een stijgend aantal leerlingen met meer dan één verblijfplaats, gebrek aan overstapparkings, tekort aan chauffeurs, gebrek aan busbegeleiding, het niet tijdig doorgeven van gewijzigde opstapplaatsen en afwezigheden door de scholen, verkeersdrukte en wegenwerken (bijvoorbeeld Antwerpen).

Om de manuele registratie door de buschauffeurs te vervangen, ontwikkelde De Lijn een app, die voor het eerst in september 2023 werd gebruikt. Door de app kan De Lijn zicht krijgen op de reële opstaptijd van elke leerling. Ook heeft De Lijn sneller zicht op welke opstapplaatsen niet zijn aangedaan en welke leerlingen niet zijn opgestapt.

4.5.3 Busbegeleiding

De onderwijsadministratie bepaalt de minimale taken van de busbegeleider¹⁰³, zoals het instaan voor orde, netheid en tucht, het invullen van het aanwezigheidsblad, het helpen van de leerlingen met in- en uitstappen, enz.

192 op 197 buitengewone scholen verklaarden in de survey gebruik te maken van het zonaal collectief leerlingenvervoer. Het Rekenhof peilde bij de scholen in hoeverre ze tevreden waren over de minimumvereisten (takenpakket) van de busbegeleiders (zie tabel). De antwoordmogelijkheden gingen van *helemaal niet akkoord* (score 1) tot *helemaal akkoord* (score 6).

Tabel 23 – Gemiddelde scores buitengewone scholen over de taken van de busbegeleiding

Uitspraak	Score	Aantal respondenten
Ik ben tevreden met het takenpakket van de busbegeleiding (bijlage 5 van de omzendbrief NO/2008/02).	4,45	187

Bron: survey

Buitengewone scholen zijn over het algemeen tevreden over het takenpakket van de busbegeleiding. Slechts 22 scholen (11,8 %) gaven een score van 3 of minder. Hun kritiek komt erop neer dat het takenpakket in realiteit veel uitgebreider is, bijvoorbeeld instaan voor de veiligheid, conflictbeheersing, inspelen op onverwachte situaties, correcte omgang met ouders, informatie-doorstroom naar de school.

¹⁰³ Bijlage 5 bij de algemene omzendbrief zonaal leerlingenvervoer NO/2008/02 van 23 mei 2008.

Aan het AGODI heeft het Rekenhof een overzicht gevraagd van het aantal busbegeleiders sinds het schooljaar 2018-2019. Per busrit¹⁰⁴ wordt maximaal één vte busbegeleider gesubsidieerd. Het subsidiemechanisme spitst zich toe op de busrit en niet op de persoon. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat voor één rit twee deeltijdse busbegeleiders worden aangesteld. Het onderstaande overzicht is een raming, waarbij het werkelijk aantal busbegeleiders elk jaar 12 à 13 % hoger zou liggen dan het aantal ingezette bussen.

Tabel 24 – Aantal ingezette bussen met minstens 7 leerlingen per schooljaar

Schooljaar	Aantal bussen met busbegeleider
2018-2019	1.639
2019-2020	1.646
2020-2021	1.645 (+ 149 corona) ¹⁰⁵
2021-2022	1.870 (+ 20 in 09/2021 corona)
2022-2023	2.118

Bron: AGODI

Bij de scholen werd gepeild in hoeverre ze over voldoende busbegeleiders beschikten.

Tabel 25 – Gemiddelde scores buitengewone scholen over het aantal busbegeleiders

Uitspraak	Score	Aantal respondenten
Mijn school beschikt over voldoende busbegeleiders.	3,59	187

Bron: survey

Over de beschikbaarheid van voldoende personeel, antwoordden de buitengewone scholen eerder neutraal. 80 scholen (42,8 %) gaven een score van 3 of minder. Die scholen konden een of meer redenen aangeven om hun antwoord te duiden (zie tabel).

Tabel 26 – Redenen onbeschikbaarheid busbegeleiding

Redenen lage score	Aantal respondenten
Vacatures raken niet ingevuld	65
Kandidaten beschikken niet over de vereiste pedagogische competenties	51
Moeilijk om vervangers te vinden	36
Kandidaten beschikken niet over de vereiste organisatorische competenties	28
Lage verloning zorgt voor weinig gegadigden voor de job	8
Eén begeleider per bus is soms te weinig	5

¹⁰⁴ Voor bussen met minstens zeven zitplaatsen voor leerlingen.

¹⁰⁵ Extra bussen vanwege de afstandsregels tijdens de coronapandemie.

Redenen lage score	Aantal respondenten
Onregelmatige uurregeling zorgt voor weinig aantrekkelijke job	4
Veel absentieïsme	2

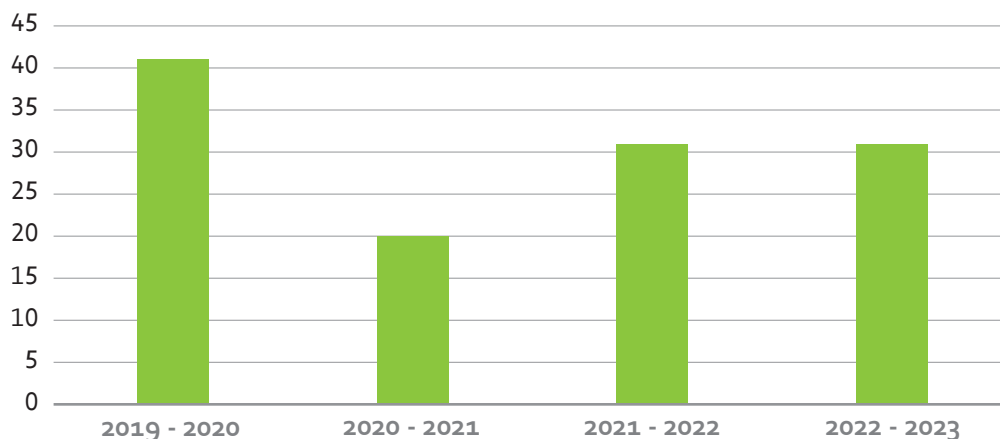
Bron: survey

Negen respondenten vermelden dat eigen personeel inspringt bij afwezigheid, wat in principe niet tot hun takenpakket behoort. Volgens De Lijn vinden dagelijks gemiddeld drie ritten niet plaats omdat er geen busbegeleider is.

40 % van de respondenten vinden dat een aantal busbegeleiders niet beschikt over de vereiste competenties, te laag geschoold is of nood heeft aan opleiding. Het Kinderrechtencommissariaat maakt in zijn jaarverslagen ook gewag van onvoldoende opgeleide of geschikte busbegeleiders. Busbegeleiders hebben recht op vorming om hun takenpakket goed te kunnen uitvoeren¹⁰⁶, maar zijn daartoe niet verplicht. Vijf hogescholen geven jaarlijks opleidingen voor busbegeleiders. Hogescholen krijgen hiervoor een budget¹⁰⁷.

Figuur 29 geeft de evolutie weer van het aantal scholen dat deelnam aan cursussen voor busbegeleiders bij de hogescholen.

Figuur 29 – Evolutie van het aantal scholen dat deelnam aan cursussen voor busbegeleiders



Bron: departement Onderwijs en Vorming

Figuur 29 maakt duidelijk dat maar een beperkt aantal scholen gebruik maakt van de aangeboden vorming. Voor de schooljaren 2019-2020, 2020-2021, 2021-2022 en 2022-2023 gaat het respectievelijk om 209, 100, 198 en 145 individuele deelnemers. Slechts 25,7 % van de scholen die in de survey het gebrek aan competenties of nood aan opleiding hebben aangekaart, hebben in de laatste vier schooljaren vorming gevolgd. Volgens het departement Onderwijs en Vorming geven de meeste hogescholen aan dat de vraag van de scholen/busbegeleiders naar vorming hoger is dan het aanbod, wat zich vertaalt in wachtlijsten.

¹⁰⁶ De algemene omzendbrief zonaal leerlingenvervoer NO/2008/02 van 23 mei 2008.

¹⁰⁷ Scholen van het vrij gesubsidieerd onderwijs kunnen ook een beroep doen op het vormingsaanbod voor busbegeleiders van het Tewerkstellingsfonds.

Alle scholen konden bijkomende toelichting geven over de rubriek busbegeleiding. Scholen vinden de opvolging van het leerlingenvervoer een (te) grote belasting voor de school. Zij zijn immers verantwoordelijk voor het opvolgen van de aan- en afwezigheid van de busbegeleiders én leerlingen in functie van de organisatie van de busritten. Een aantal scholen vragen een beter statuut voor busbegeleiders. Een betere verloning, betere en meer werkuren zou beter opgeleid en gemotiveerd personeel aantrekken. Dat staat enigszins op gespannen voet met de vraag naar kortere reistijden. CAO XII van 10 september 2021 bevatte al betere arbeidsvoorwaarden voor de busbegeleiders. Tijdens het schooljaar 2023-2024 bedraagt het bruto-uurloon voor busbegeleiders 14,57 euro per uur. De CAO voorzag verder in de oprichting van een specifieke werkgroep voor de busbegeleiding die tegen het einde van de legislatuur onder meer de verbetering van de loon- en arbeidsvoorwaarden en van het statuut op haar agenda heeft staan.

4.6 Conclusies

Zolang de Vlaamse overheid niet meer inspanningen doet om het gewoon onderwijs inclusiever te maken en er een stijgend aantal leerlingen is dat naar het buitengewoon onderwijs gaat, moet in voldoende capaciteit worden voorzien. Het aanbod aan buitengewone scholen is momenteel ontoereikend. Hoe groot het capaciteitstekort is, is voor de Vlaamse overheid niet helemaal duidelijk. De administratie beschikt momenteel niet over volledige en betrouwbare data over het aantal geweigerde inschrijvingen wegens capaciteitstekort in het buitengewoon onderwijs.

De capaciteitsmonitor 2021 berekende voor het eerst de verwachte capaciteit in het buitengewoon onderwijs in 2027-2028, maar kon slechts indicaties geven over de verwachte vraagprognoses. Op basis van partiële data van het AGODI, de capaciteitsmonitor en de survey van het Rekenhof kan worden geconcludeerd dat er vooral in het buitengewoon basisonderwijs een stijgend capaciteitstekort is en in het bijzonder voor het type 9. Het tekort is het grootst in de provincie Antwerpen. De meeste scholen verwezen in de bevraging vooral naar een tekort aan middelen om hun capaciteit uit te breiden.

Om tegemoet te komen aan de stijgende vraag, keurde de Vlaamse Regering tijdens deze legislatuur de oprichting goed van 13 nieuwe scholen. Sinds schooljaar 2020-2021 heeft de Vlaamse Regering ook 44 programmatieaanvragen goedgekeurd voor de oprichting van types en/of opleidingsvormen. Ze keurde ook infrastructuurprojecten goed voor een totaalbedrag van ruim 54 miljoen euro, waarmee in 1.713 extra plaatsen voor het buitengewoon onderwijs werd voorzien. De projectvoorstellen werden goedgekeurd op basis van de capaciteitsmonitor 2021 en een analyse van de blinde vlekken in de onderwijszones en de pendelbewegingen van de leerlingen. Slechts 8 van de 28 projecten zijn een uitbreiding van capaciteit op gedeelde campussen met het gewoon onderwijs. Geen enkele gewone school diende een projectvoorstel in. Capaciteitsuitbreiding door middel van gedeelde campussen of in een gewone school heeft de Vlaamse Regering ook niet gestimuleerd, wat een gemiste kans is om het gewoon onderwijs inclusiever te maken. Geen enkele gewone school heeft gereageerd op de vraag van de Vlaamse Regering naar de bereidheid om hun vrijgekomen capaciteit open te stellen voor leerlingen van het buitengewoon onderwijs. Nochtans voorspelt de capaciteitsmonitor 2021 een significante daling van het aantal leerlingen in het gewoon basisonderwijs.

Het capaciteitstekort zorgt ook voor langere busritten. Om de rittijden te verkorten, verhoogde de minister van Mobiliteit het budget voor het leerlingenvervoer vanaf schooljaar 2021-2022. De rittijden worden nog maar sinds het schooljaar 2022-2023 echt gemonitord. Bij het begin van dit schooljaar duurt voor 94,1 % van de leerlingen de enkele rittijd hoogstens 90 minuten. Een derde van de scholen heeft moeite om vacatures voor busbegeleiders in te vullen. Hoewel een kleine 40 % van de respondenten vindt dat een aantal busbegeleiders niet beschikt over de vereiste competenties, hebben de busbegeleiders van slechts een kwart van die scholen de laatste 4 schooljaren deelgenomen aan de voorziene opleidingen bij de hogescholen.

Hoofdstuk 5

Aansluiting van het buitengewoon onderwijs op de arbeidsmarkt en het vervolgonderwijs

5.1 Aansluiting op de arbeidsmarkt

De leerlingen in het buitengewoon secundair onderwijs zitten, afhankelijk van het type, verdeeld over vier opleidingsvormen (zie tabel). Behalve OV1, heeft elke OV in het buitengewoon secundair onderwijs een eigen doelstelling voor tewerkstelling of vervolgonderwijs.

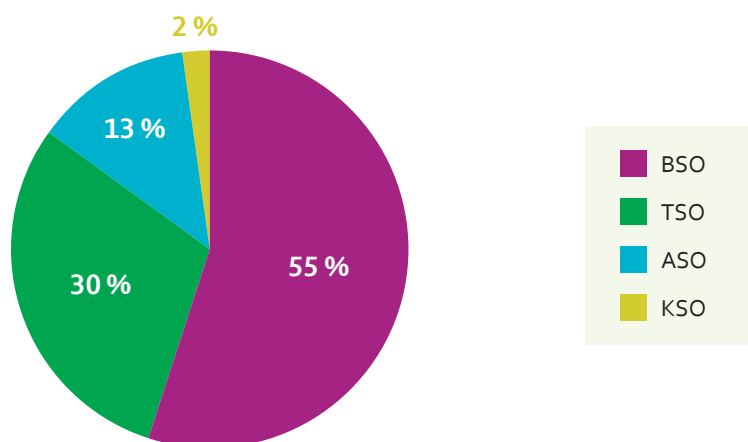
Tabel 28 – *Percentage leerlingen in de verschillende opleidingsvormen van het buitengewoon secundair onderwijs*

Opleidingsvorm	% leerlingen	Doelstelling
OV1	25 %	Eventuele arbeidsdeelname in een omgeving met ondersteuning
OV2	12 %	Tewerkstelling in een omgeving met ondersteuning
OV3	41 %	Tewerkstelling in het gewone arbeidsmilieu
OV4 (ASO, BSO, KSO, TSO)	22 %	Vervolgonderwijs of tewerkstelling in het gewone arbeidsmilieu

Bron: departement Onderwijs en Vorming

In OV4 worden verschillende studierichtingen georganiseerd die overeenkomen met de studierichtingen uit het gewoon secundair onderwijs: ASO, BSO, KSO en TSO. **Figuur 30** toont de verdeling van de OV4-leerlingen over die richtingen. Iets meer dan de helft van de OV4-leerlingen volgt BSO, bijna een derde TSO.

Figuur 30 – Percentage OV₄-leerlingen per onderwijsvorm (ASO-BSO-KSO-TSO), schooljaar 2022-2023¹⁰⁸



Bron: Datawarehouse Leerplicht

Het Rekenhof analyseerde de aansluiting met de arbeidsmarkt aan de hand van de beschikbaarheid van de uitgestroomde leerlingen op de arbeidsmarkt, het aandeel werkenden en de snelheid waarmee uitgestroomde leerlingen een eerste tewerkstelling vinden. Met een tewerkstelling wordt in 5.1.1 en 5.1.2 zowel een reguliere als een sociale tewerkstelling bedoeld, tenzij uitdrukkelijk anders gespecificeerd. Het koppelde daarvoor onderwijsgegevens aan gegevens over tewerkstelling en werkloosheid, en volgde uitgestroomde leerlingen met een laatste inschrijving in het buitengewoon secundair onderwijs op gedurende acht kwartalen (twee jaar). Die gegevens werden vergeleken met de situatie op de arbeidsmarkt van uitgestroomde leerlingen uit het gewoon secundair onderwijs. Leerlingen uit het buitengewoon secundair onderwijs worden vergeleken met leerlingen uit het gewoon secundair onderwijs met een vergelijkbare scholingsgraad¹⁰⁹, net zoals in de arbeidsmarktrapporten van de VDAB¹¹⁰. In die arbeidsmarktrapporten impliceert een scholingsgraad houder zijn van de bijbehorende kwalificatie, in de analyses van het Rekenhof gaat het zowel over gekwalificeerde als ongekwalificeerde uitstroom. Meer informatie over de analyses en de onderzoekspopulatie zijn opgenomen in de bijlage 1.

¹⁰⁸ In de figuur zijn de leerlingen uit de eerste graad niet inbegrepen (44 % van het totaal aantal leerlingen in OV₄) omdat die niet ingedeeld is in onderwijsvormen.

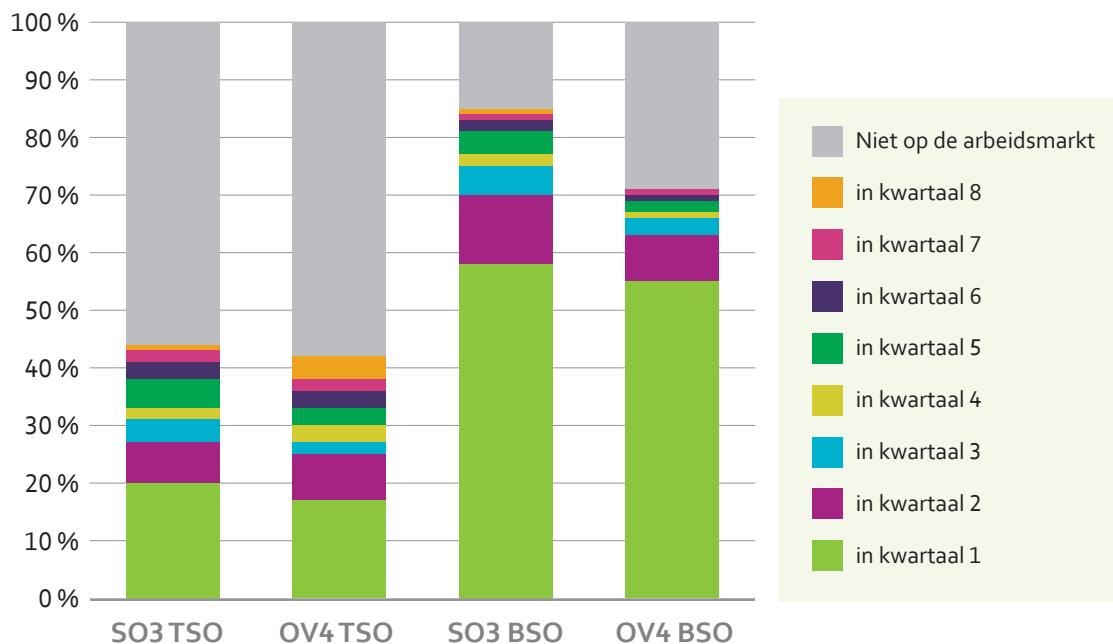
¹⁰⁹ Categorieën laaggeschoold: OV₃ versus DBSO en tweede graad SO; middengeschoold: OV₄ versus derde graad SO.

¹¹⁰ De cijfers over de vergelijking met het gewoon secundair onderwijs moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Hoewel het om totale populaties gaat, is het aantal leerlingen uit het buitengewoon secundair onderwijs veel kleiner dan het aantal leerlingen uit het gewoon secundair onderwijs.

5.1.1 Beschikbaarheid op de arbeidsmarkt

Figuur 31 toont het startkwartaal op de arbeidsmarkt voor leerlingen met een laatste inschrijving in de derde graad TSO of BSO in het buitengewoon (OV4) en in het gewoon (SO3) voltijds secundair onderwijs. Het Rekenhof beschouwt leerlingen als beschikbaar op de arbeidsmarkt zodra ze zijn ingeschreven als werkzoekende of tewerkgesteld als werknemer of zelfstandige. Het berekende de start op de arbeidsmarkt vanaf de uitstroming uit het secundair onderwijs (eind juni van het schooljaar van de laatste inschrijving).

Figuur 31 – Startkwartaal op de arbeidsmarkt voor leerlingen met een laatste inschrijving in de derde graad van OV4 of het gewoon voltijds secundair onderwijs (schooljaar 2015-2016 tot 2018-2019)



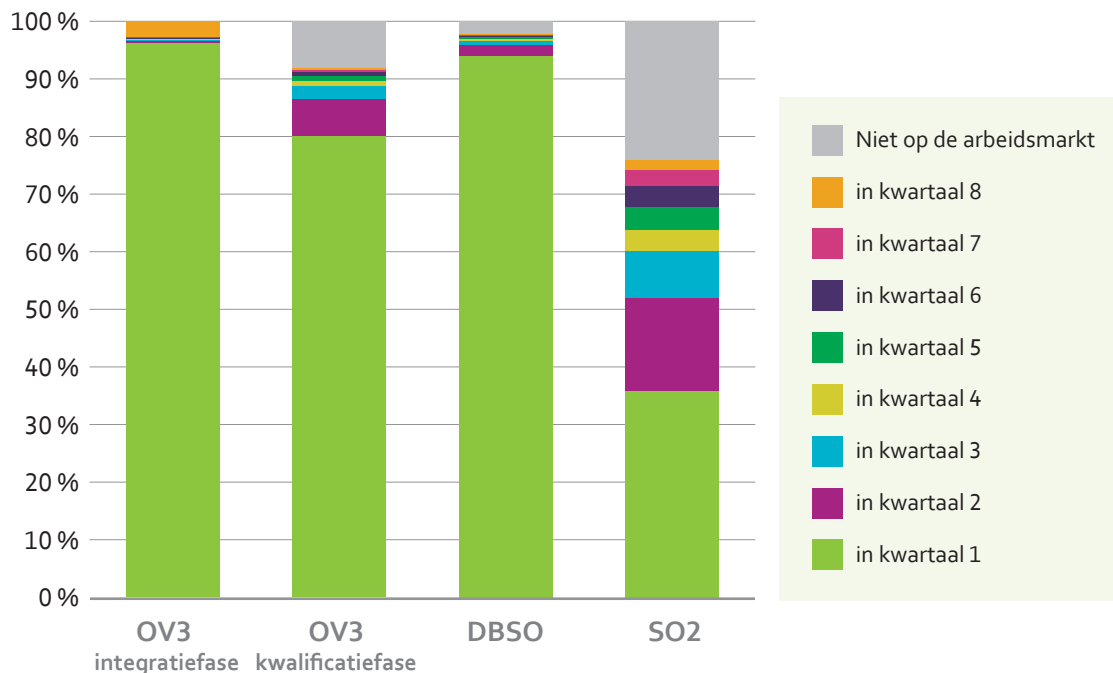
Bron: berekeningen Rekenhof op basis van gegevens AGODI en KSZ

Voor het TSO is er weinig verschil tussen leerlingen uit het buitengewoon en het gewoon secundair onderwijs. De meeste TSO-leerlingen stromen niet onmiddellijk door naar de arbeidsmarkt. Twee jaar na de uitstroming uit het secundair onderwijs zijn nog ongeveer 6 op 10 leerlingen niet beschikbaar op de arbeidsmarkt. De meeste van hen zijn eerst doorgestroomd naar het hoger onderwijs (zie 5.2).

BSO-leerlingen stromen vaker onmiddellijk door naar de arbeidsmarkt. Er is ook een verschil tussen het buitengewoon en het gewoon secundair onderwijs. In het eerste jaar na uitstroming zijn ongeveer 7 op 10 OV4-leerlingen en 8 op 10 leerlingen uit het gewoon secundair doorgestroomd naar de arbeidsmarkt, waarvan de meesten rechtstreeks in het eerste kwartaal na uitstroming. Na twee jaar blijft er een verschil tussen die leerlingen: ongeveer 30 % van de OV4-leerlingen hebben de arbeidsmarkt nog niet betreden tegenover 15 % in het gewoon secundair. Ook van het BSO stroomt een deel van de leerlingen eerst door naar het hoger onderwijs.

Figuur 32 toont het startkwartaal op de arbeidsmarkt voor OV3, het deeltijds beroepssecundair onderwijs (DBSO) en de tweede graad van het gewoon voltijds secundair onderwijs (SO2). OV3 kent drie opeenvolgende fasen: de observatiefase (1 schooljaar), de opleidingsfase (2 schooljaren) en de kwalificatiefase (2 schooljaren). Leerlingen die een getuigschrift hebben behaald, kunnen een alternerende beroepsopleiding (ABO) volgen. Die facultatieve integratiefase bevat vooral stages: per week 3 dagen in een bedrijf en 2 dagen les.

Figuur 32 – Startkwartaal op de arbeidsmarkt voor leerlingen met een laatste inschrijving in OV3, het deeltijds beroepssecundair onderwijs en de tweede graad van het gewoon voltijds secundair onderwijs (schooljaar 2015-2016 tot 2018-2019)

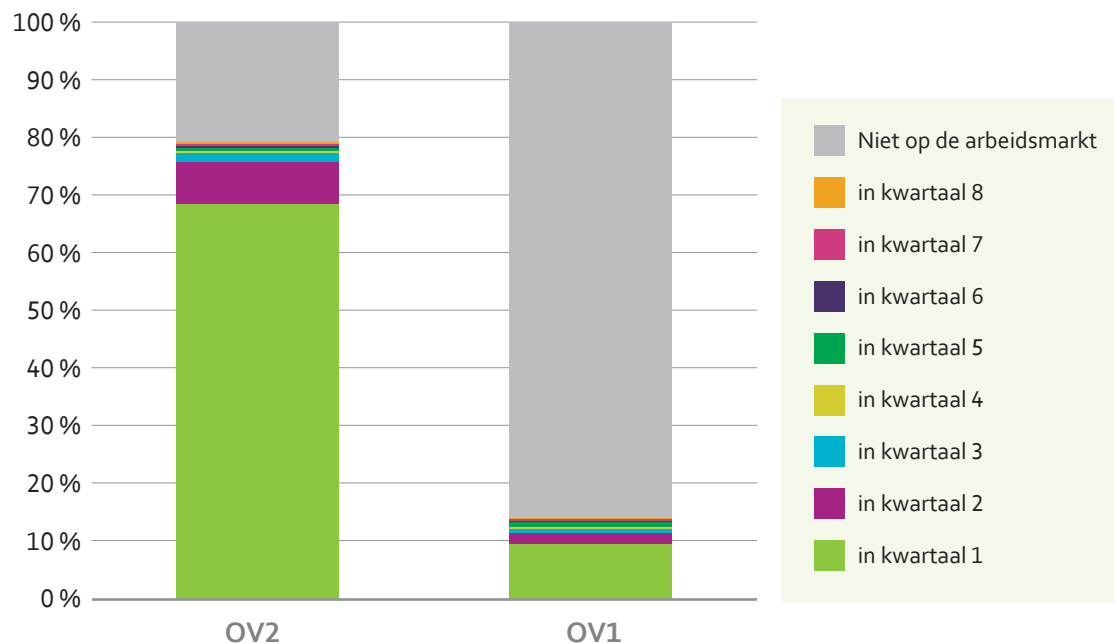


Bron: berekeningen Rekenhof op basis van gegevens AGODI en KSZ

OV3-leerlingen starten meestal onmiddellijk op de arbeidsmarkt: meer dan 95 % van de OV3-leerlingen die de integratiefase doorlopen hebben, is het eerste kwartaal na uitstrooming beschikbaar op de arbeidsmarkt. Dat is vergelijkbaar met leerlingen uit het deeltijds beroepssecundair onderwijs. OV3-leerlingen die geen alternerende beroepsopleiding hebben gevolgd (uitgestroomd na OV3 kwalificatiefase), starten minder snel op de arbeidsmarkt: 20 % van hen is het eerste kwartaal na uitstrooming nog niet beschikbaar op de arbeidsmarkt en na 2 jaar heeft 8,2 % van die leerlingen de arbeidsmarkt nog niet betreden. Bij de leerlingen die uitstromen na de tweede graad gewoon voltijds secundair onderwijs, is er een lagere doorstroom: binnen een jaar na uitstrooming zijn ongeveer 6 op 10 leerlingen beschikbaar op de arbeidsmarkt. Na 2 jaar heeft 1 op 4 de arbeidsmarkt nog niet betreden. Het is mogelijk dat een deel van die leerlingen verder onderwijs volgt buiten het Vlaams secundair onderwijs.

Figuur 33 toont het startkwartaal op de arbeidsmarkt voor OV1 en OV2-leerlingen.

Figuur 33 – Startkwartaal op de arbeidsmarkt voor leerlingen met een laatste inschrijving in OV1 en OV2 (schooljaar 2015-2016 tot 2018-2019)



Bron: berekeningen Rekenhof op basis van gegevens AGODI en KSZ

Het grootste deel van de OV2-leerlingen stroomt door naar de arbeidsmarkt: 2 jaar na uitstroming uit het onderwijs zijn 4 op 5 leerlingen beschikbaar op de arbeidsmarkt. Het grootste deel van de OV1-leerlingen stroomt niet door naar de arbeidsmarkt: na 2 jaar is 14 % van hen op de arbeidsmarkt gestart.

5.1.2 Succes op de arbeidsmarkt

Om na te gaan of de uitgestroomde leerlingen een succesvolle start kennen op de arbeidsmarkt, analyseerde het Rekenhof twee indicatoren: het aandeel werkenden op de arbeidsmarkt en de snelheid waarmee uitgestroomde leerlingen een eerste tewerkstelling vinden.

Het Rekenhof berekende het aandeel werkenden op de arbeidsmarkt als de verhouding tussen het aantal leerlingen dat minstens één tewerkstelling kende in het kwartaal en het aantal leerlingen dat beschikbaar was op de arbeidsmarkt. Voor alle groepen leerlingen geldt dat over de kwartalen heen het aandeel werkzoekenden afneemt ten voordele van de groep die tewerkgesteld was als werknemer of zelfstandige. Wanneer de uitgestroomde leerlingen worden opgesplitst naargelang opleiding en behaalde kwalificatie, zijn er grote verschillen tussen de groepen zichtbaar (zie verder).

De tweede indicator voor het bepalen van het succes op de arbeidsmarkt, is de snelheid waarmee uitgestroomde leerlingen een eerste tewerkstelling vinden (als werknemer of zelfstandige). Het Rekenhof keek daarvoor naar de groep leerlingen die in het eerste jaar na uitstroming uit het secundair onderwijs de arbeidsmarkt betreedt. Die groep heeft het vier kwartalen (één jaar) opgevolgd. Het eerste kwartaal is daarbij het eerste kwartaal dat een uitgestroomde leerling

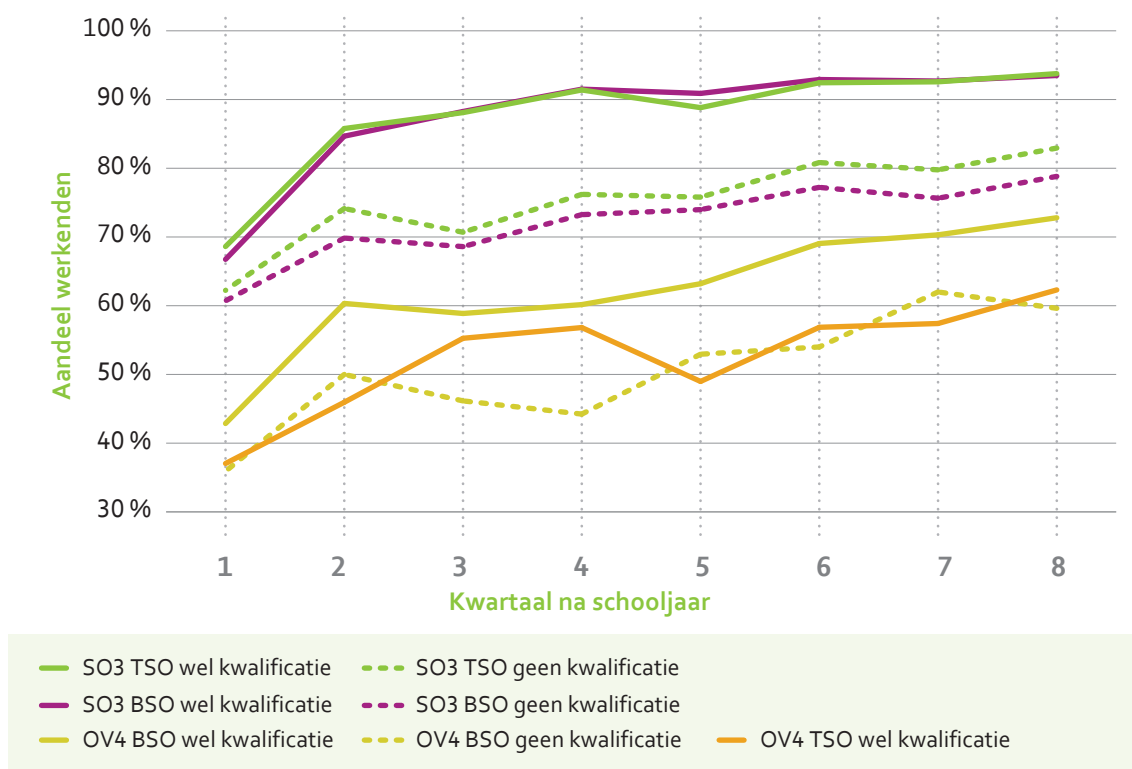
beschikbaar is op de arbeidsmarkt, niet geteld vanaf het einde van het laatste schooljaar. Alle tewerkstellingen, ongeacht de duur, werden meegenomen.

Hierna volgt de analyse van het succes op de arbeidsmarkt voor alle vier opleidingsvormen uit het buitengewoon secundair onderwijs voor beide indicatoren.

OV₄

Uit figuur 34 blijkt dat zowel voor het TSO als het BSO het aandeel werkenden hoger is voor de groep uit de derde graad gewoon voltijds secundair onderwijs (SO₃) dan voor de groep uit OV₄¹¹¹.

Figuur 34 – Aandeel werkenden op de arbeidsmarkt, naargelang opleiding en behaalde kwalificatie (leerlingen met een laatste inschrijving in de derde graad van OV₄ of het gewoon voltijds secundair onderwijs in schooljaar 2015-2016 tot 2018-2019)



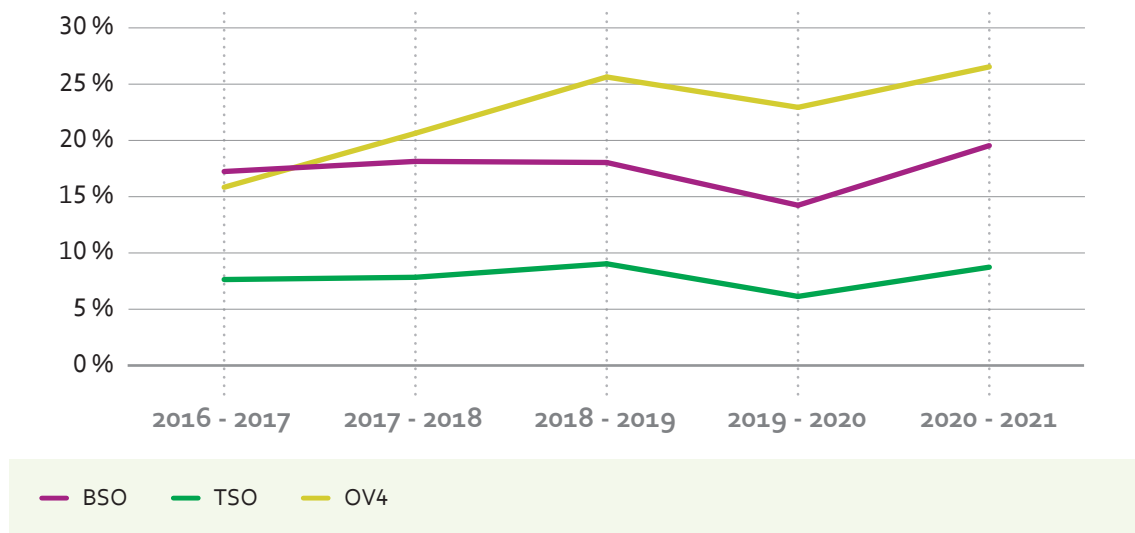
Bron: berekeningen Rekenhof op basis van gegevens AGODI en KSZ

Het aandeel werkenden stijgt gedurende de eerste twee jaar na uitstrooming uit het onderwijs, maar het verschil tussen de groepen (telkens 20 à 30 %) blijft bestaan. Zo bedroeg het aandeel werkenden voor leerlingen uit OV₄ TSO met kwalificatie na twee jaar iets meer dan 60 % tegenover een aandeel van iets meer dan 90 % voor leerlingen uit SO₃ TSO met kwalificatie. Het aandeel werkenden bedroeg na twee jaar voor leerlingen uit OV₄ BSO met kwalificatie iets meer dan 70 % tegenover een aandeel van iets meer dan 90 % voor leerlingen uit SO₃ BSO met kwalificatie. Voor alle groepen geldt dat het behalen van een kwalificatie een hogere kans geeft op werk.

¹¹¹ De groep leerlingen TSO uit OV₄ zonder kwalificatie werd niet opgenomen omdat de groep te klein was.

De volgende figuur geeft het aandeel vroegtijdige schoolverlaters in OV4 in vergelijking met het BSO en TSO van het gewoon onderwijs¹¹². Vroegtijdige schoolverlaters zijn jongeren die niet meer leerplichtig zijn en die het Vlaams secundair onderwijs verlaten zonder dat ze hun kwalificatie behaalden.

Figuur 35 – Aandeel vroegtijdige schoolverlaters in OV4 en in TSO en BSO van het gewoon onderwijs



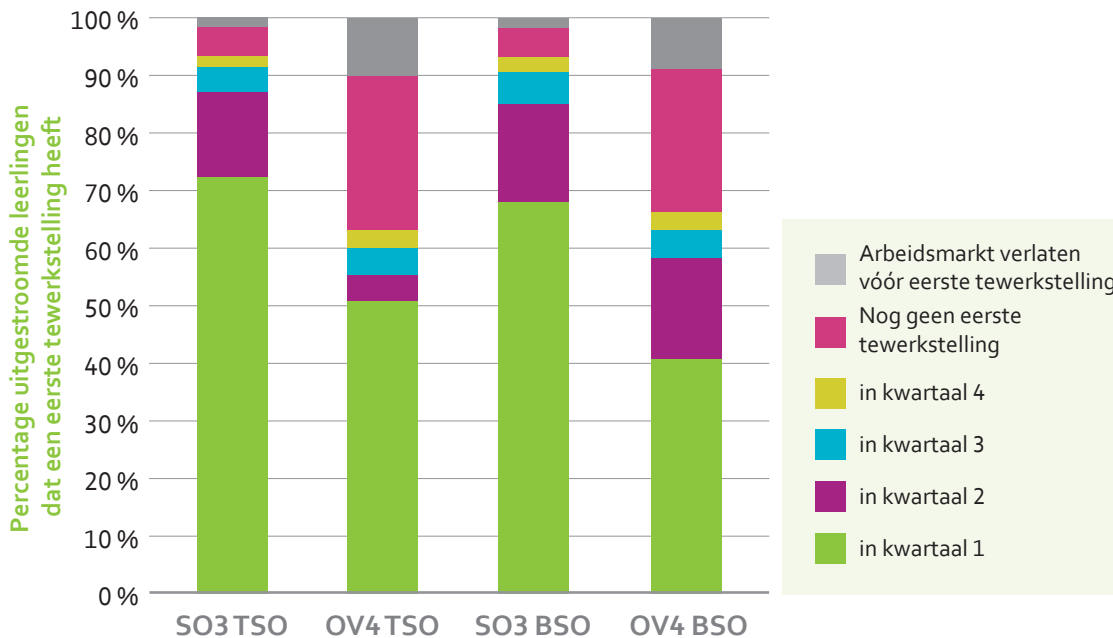
Bron: Dataloep

Het aandeel vroegtijdige schoolverlaters in OV4 bedroeg 15,6 % in het schooljaar 2016-2017 en is gestegen tot 26,3 % in schooljaar 2020-2021. Het aandeel is beduidend hoger dan in het gewoon onderwijs, ook in vergelijking met het BSO waar in schooljaar 2020-2021 19,3 % leerlingen het onderwijs vroegtijdig verliet.

Wat betreft de tweede indicator, toont figuur 36 dat leerlingen uit de derde graad van het gewoon voltijds secundair onderwijs sneller een eerste tewerkstelling kennen dan OV4-leerlingen. Dat geldt zowel voor BSO- als TSO-leerlingen.

¹¹² Voor OV4 worden de onderwijsvormen samengenomen omdat Dataloep hiertussen geen onderscheid maakt.

Figuur 36 – *Tijd tot eerste tewerkstelling voor leerlingen met een laatste inschrijving in de derde graad van OV4 of het gewoon voltijds secundair onderwijs die in het eerste jaar na uitstroming actief waren op de arbeidsmarkt (schooljaar 2015-2016 tot 2018-2019)*



Bron: berekeningen Rekenhof op basis van gegevens AGODI en KSZ

Ongeveer 7 op 10 leerlingen uit de derde graad van het gewoon voltijds secundair onderwijs hebben onmiddellijk een eerste tewerkstelling, terwijl dat bij OV4 om 5 op 10 uitgestroomde leerlingen voor het TSO en 4 op 10 voor het BSO gaat. Voor zowel BSO als TSO heeft na 1 jaar ongeveer 1 op 4 OV4-leerlingen nog geen eerste tewerkstelling. Bij leerlingen uit de derde graad van het gewoon secundair onderwijs gaat het om 1 op 20.

20 op 32 secundaire scholen voor buitengewoon onderwijs die OV 4 aanbieden, deelden in de survey factoren mee die de toeleiding naar reguliere tewerkstelling bemoeilijken of vergemakkelijken. [Tabel 29](#) geeft een overzicht van de meest genoemde factoren.

Tabel 29 – Factoren die de toeleiding naar reguliere tewerkstelling bemoeilijken/vergemakkelijken vanuit OV₄

Factoren	Aantal respondenten
Factoren die toeleiding bemoeilijken	
Te weinig attitude, arbeidsrijpheid en arbeidsbereidheid bij leerling	11
Te hoge druk of te hoge verwachtingen bij werkgever, werkgever onvoldoende bereid tot aanpassingen	7
Te weinig mogelijkheden voor trajecten op maat van de leerling	3
Factoren die toeleiding vergemakkelijken	
Passende stages en werkplekken	9
Focus op attitude en sociale vaardigheden	4
Goede contacten met bedrijfsleven	3
Goed onderwijs	3

Bron: survey

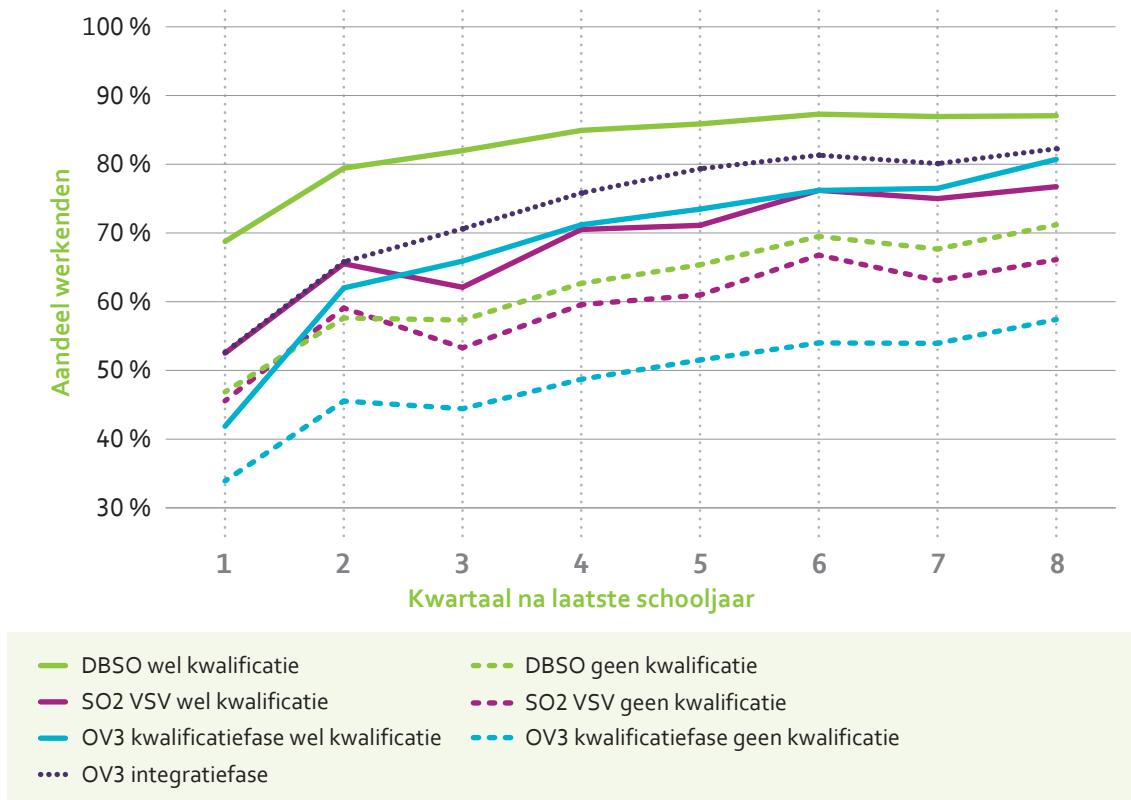
Uit het Trendrapport 2020 over kwetsbare groepen op de Vlaamse arbeidsmarkt blijkt dat de aanpassing van de hoeveelheid werk en van het soort taken de voornaamste vormen van ondersteuning zijn die personen met een arbeidshandicap vragen om te kunnen werken¹¹³.

OV₃

Figuur 37 vergelijkt het aandeel werkenden uit OV₃ met het aandeel werkenden uit het deeltijds beroepssecundair onderwijs en de tweede graad van het gewoon onderwijs. Het aandeel werkenden ligt het hoogst bij leerlingen die met een kwalificatie uit het deeltijds beroepssecundair onderwijs doorstromen naar de arbeidsmarkt (volle paarse lijn).

¹¹³ De Smet, R., Penders, I., Sourbron, M., Vansteenkiste, S., Boey, R., Van Langenhove, H., & Van Onacker, E. (2020). Trendrapport 2020: Kwetsbare groepen op de Vlaamse arbeidsmarkt (Werk.Rapport 2020 nr.4). Brussel/Leuven: Departement Werk en Sociale Economie/Steunpunt Werk.

Figuur 37 – Aandeel werkenden op de arbeidsmarkt, naargelang opleiding en behaalde kwalificatie (leerlingen met een laatste inschrijving in OV3, het deeltijds beroepssecundair onderwijs en de tweede graad van het gewoon voltijds secundair onderwijs in schooljaar 2015-2016 tot 2018-2019)¹¹⁴



Bron: berekeningen Rekenhof op basis van gegevens AGODI en KSZ

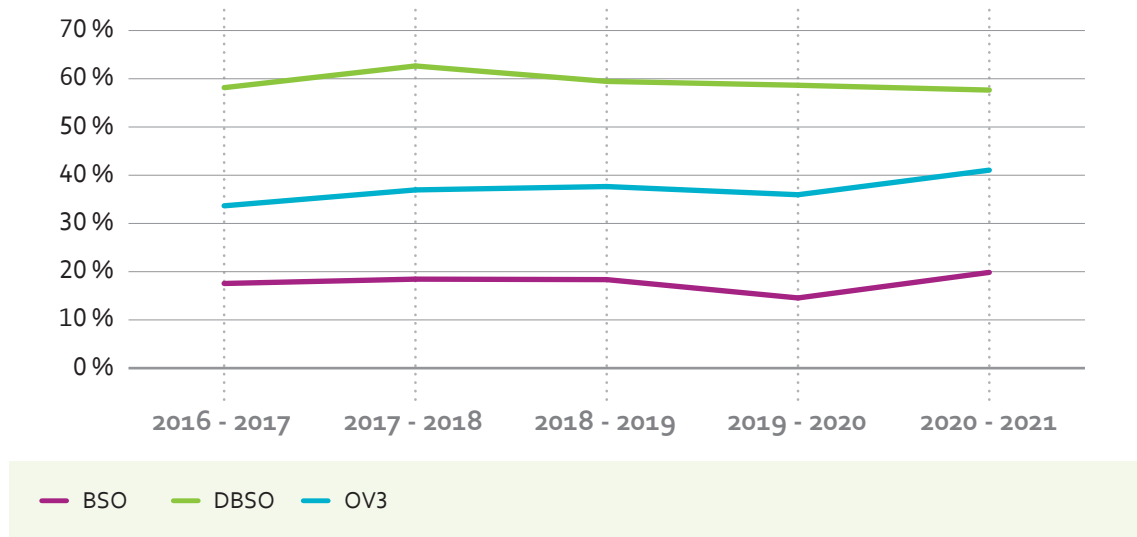
Van de OV3-leerlingen die de kwalificatiefase succesvol hebben afgerond (volle groene lijn), hebben in het eerste kwartaal 4 op 10 personen op de arbeidsmarkt een tewerkstelling. Dat loopt op tot 8 op 10 na 2 jaar. Hun situatie is vergelijkbaar met leerlingen uitgestroomd uit de tweede graad gewoon voltijds secundair onderwijs (volle blauwe lijn). Ze sluiten beter aan bij de arbeidsmarkt dan OV4-leerlingen met een kwalificatie uit het BSO (zie figuur 34), waarvan maar iets meer dan 70 % een tewerkstelling heeft na 2 jaar.

De groep leerlingen die pas na de integratiefase doorstroomt naar de arbeidsmarkt (volle gele lijn), kent een licht hoger percentage werkenden dan leerlingen die succesvol uitstromen uit OV3 na de kwalificatiefase, maar 2 jaar na uitstroming is dat aandeel ongeveer gelijk. Leerlingen die uitstromen na de kwalificatiefase en geen getuigschrift behaalden (stippellijnen), hebben een lagere kans op tewerkstelling. Voor leerlingen die uitstromen na de kwalificatiefase of na de tweede graad gewoon voltijds secundair onderwijs, loopt het verschil tussen de leerlingen met en zonder kwalificatie op naarmate ze zich langer op de arbeidsmarkt bevinden.

¹¹⁴ In de rapporten *Vroegtijdig schoolverlaten in het Vlaams secundair onderwijs* staat de volgende passage: Leerlingen die een eerste kwalificatie behalen buiten het SO – bijvoorbeeld in het volwassenenonderwijs, bij de Examencommissie secundair onderwijs of in het hoger beroepsonderwijs (HBO5) – worden niet opgenomen in de indicator bij de groep van gekwalificeerden. Als zij voordien het Vlaams secundair onderwijs verlaten hebben zonder kwalificatie, tellen ze als vroegtijdige schoolverlater. Leerlingen SO2 vroegtijdige schoolverlaters wel kwalificatie zijn leerlingen die 18 jaar zijn of ouder en uit SO2 uitgestroomd zijn en dan via examencommissie, volwassenenonderwijs of HBO5 toch nog gekwalificeerd geraken.

De volgende figuur geeft het aandeel vroegtijdige schoolverlaters in OV3, deeltijds beroepssecundair onderwijs en in het BSO van het gewoon onderwijs.

Figuur 38 – Aandeel vroegtijdige schoolverlaters in OV3, deeltijds beroepssecundair onderwijs en BSO van het gewoon onderwijs

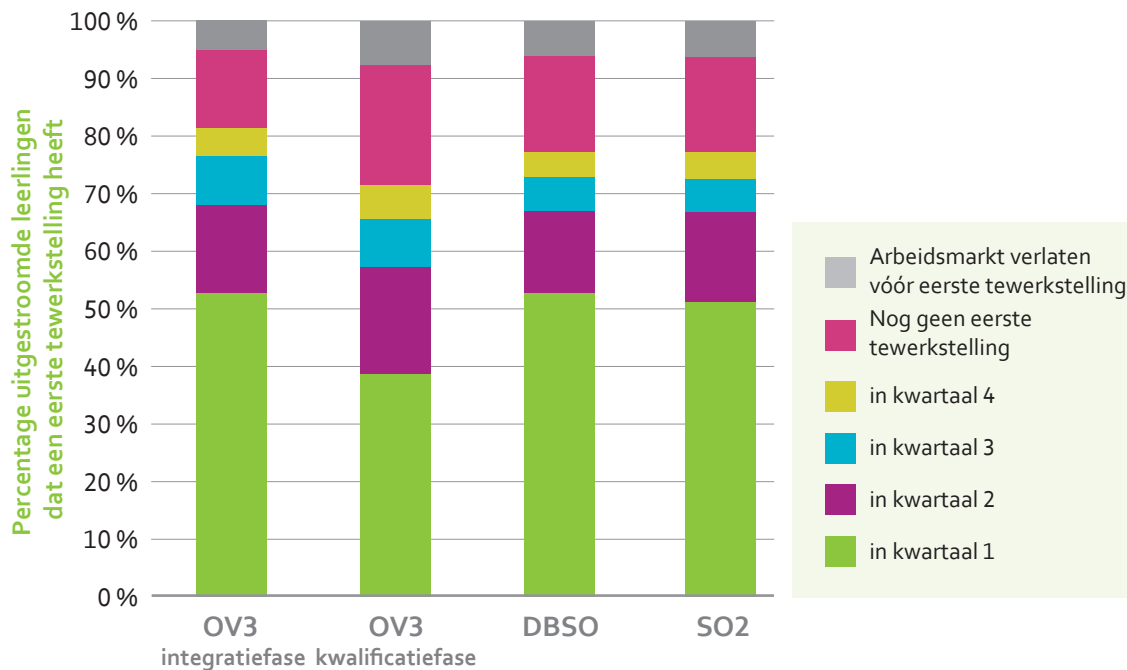


Bron: Dataloep vroegtijdige schoolverlaters

Het aandeel OV3-leerlingen dat het onderwijs verlaat zonder kwalificatie, is zeer hoog. Het aandeel is in het schooljaar 2020-2021 bovendien gestegen tot 40,5 %, wat 2 keer zo hoog is als het aandeel vroegtijdige schoolverlaters in het BSO. Het is echter lager dan het aandeel vroegtijdige schoolverlaters in het deeltijds beroepssecundair onderwijs, dat in het schooljaar 2020-2021 57,1 % bedroeg.

Wat betreft de tweede indicator, blijkt uit figuur 39 dat OV3-leerlingen die pas uitstromen na de integratiefase (die dus een alternerende beroepsopleiding hebben gevolgd), sneller een eerste tewerkstelling vinden dan OV3-leerlingen die al uitstromen na de kwalificatiefase. Eén jaar na het betreden van de arbeidsmarkt ligt het percentage dat nog geen eerste tewerkstelling kende, ook hoger in de laatste groep (ongeveer 1 op 5 leerlingen). De tijd tot eerste tewerkstelling voor OV3-leerlingen na de integratiefase loopt sterk gelijk met die van leerlingen uit het deeltijds beroepssecundair onderwijs en de tweede graad van het gewoon voltijds secundair onderwijs.

Figuur 39 – Tijd tot eerste tewerkstelling voor leerlingen met een laatste inschrijving in OV3, het deeltijds beroepssecundair onderwijs en de tweede graad van het gewoon voltijds secundair onderwijs die in het eerste jaar na uitstroming actief waren op de arbeidsmarkt (schooljaar 2015-2016 tot 2018-2019)



Bron: berekeningen Rekenhof op basis van gegevens AGODI en KSZ

38 op 46 scholen die OV3 inrichten, deelden in de survey factoren mee die de toeleiding naar reguliere tewerkstelling bemoeilijken of vergemakkelijken. Tabel 30 geeft een overzicht van de meest genoemde factoren.

Tabel 30 – Factoren die de toeleiding naar reguliere tewerkstelling bemoeilijken/vergemakkelijken vanuit OV3

Factoren	Aantal respondenten
Factoren die toeleiding bemoeilijken	
Te hoge druk of te hoge verwachtingen bij werkgever, werkgever onvoldoende bereid tot aanpassingen	19
Zwakke(re) instroom in OV3 (multiproblematieken, gedragsproblemen, beperkte cognitieve mogelijkheden)	17
Te weinig attitude, arbeidsrijpheid en arbeidsbereidheid bij leerling	12
Onderwijs (beroepskwalificaties en –profielen) niet afgestemd op arbeidsmarkt	6
Thuisituatie van leerling	6
Taalachterstand	4

Factoren	Aantal respondenten
Factoren die toeleiding vergemakkelijken	
Aangepaste stages en werkplekken	17
Volgen van een ABO	12
Samenwerking met GTB ¹¹⁵ /VDAB	7
Trajecten op maat van de leerling	5
Focus op attitude en sociale vaardigheden	5
Sensibiliseren van de arbeidsmarkt	4
Bonus voor de werkgever ¹¹⁶	4
Onderwijsloopbaan verlengen/integratiefase (ABO) verplichten	3

Bron: survey

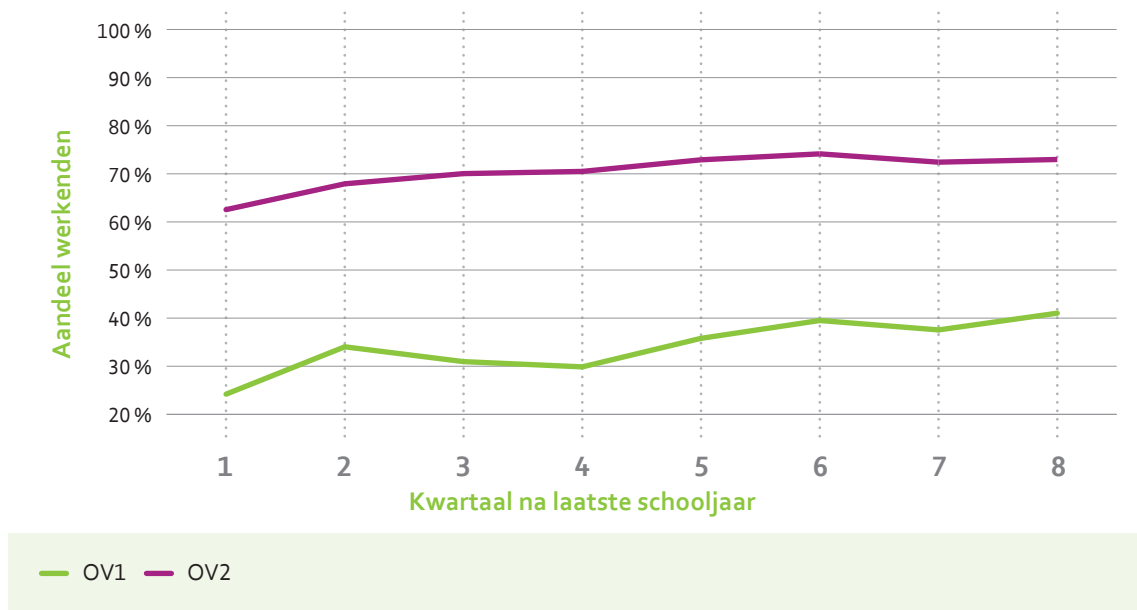
OV1 en OV2

Uit figuur 40 blijkt dat ongeveer 6 op 10 OV2-leerlingen die doorstromen naar de arbeidsmarkt, een tewerkstelling hebben in het eerste kwartaal. Dat loopt op tot ongeveer 7 op 10 na twee jaar. Hoewel een tewerkstelling geen doelstelling is van OV1, heeft 4 op 10 van de OV1-leerlingen die doorstromen naar de arbeidsmarkt een tewerkstelling twee jaar na uitstroming uit het onderwijs.

¹¹⁵ GTB staat voor Gespecialiseerd Team Bemiddeling. GTB helpt mensen in kwetsbare situaties, in het bijzonder mensen met een beperking of een gezondheidsprobleem, om werk te vinden en te houden. Het ondersteunt ook werkgevers bij de aanwerving en (re)integratie van geschikte medewerkers.

¹¹⁶ Twee scholen vermeldden expliciet de Vlaamse ondersteuningspremie. Die premie dient om de eventuele extra kosten en lagere productiviteit te compenseren die een beperking van de werknemer met zich brengt.

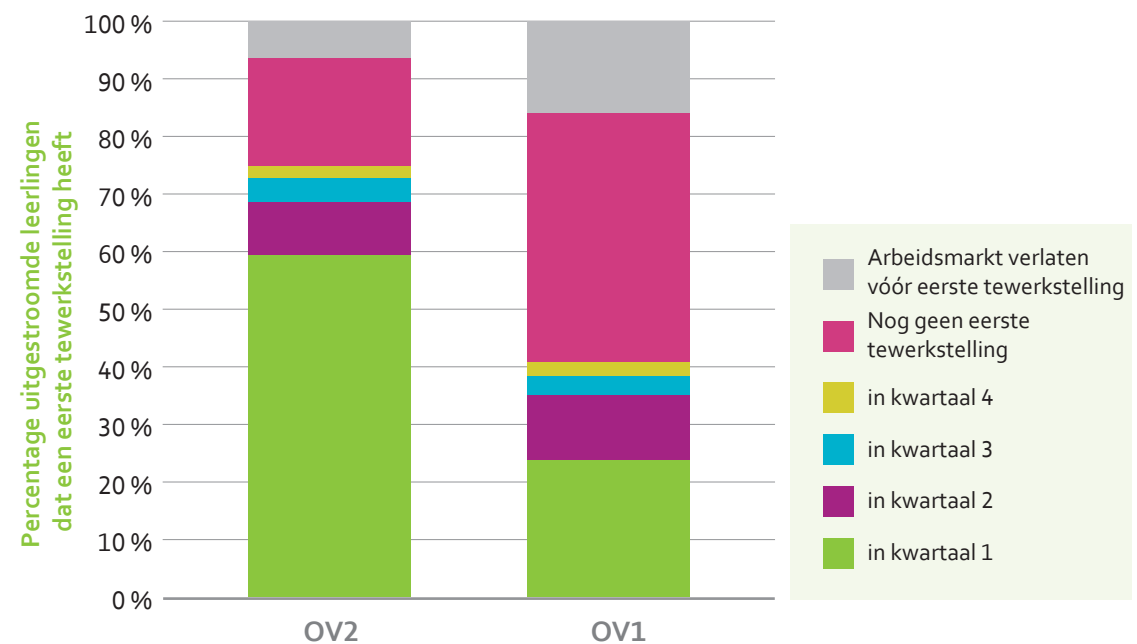
Figuur 40 – Aandeel werkenden op de arbeidsmarkt, naargelang opleiding en behaalde kwalificatie (leerlingen met een laatste inschrijving in OV1 en OV2 in schooljaar 2015-2016 tot 2018-2019)



Bron: berekeningen Rekenhof op basis van gegevens AGODI en KSZ

Wat betreft de tweede indicator, vinden 6 op 10 OV2-leerlingen die uitstromen naar de arbeidsmarkt, onmiddellijk een eerste tewerkstelling (zie figuur 41). Bij OV1 betreft dat slechts 1 op 4 leerlingen. Meer dan 4 op 10 OV1-leerlingen hebben een jaar na de start op de arbeidsmarkt nog geen eerste tewerkstelling en 15,9 % heeft de arbeidsmarkt binnen het jaar verlaten zonder een eerste tewerkstelling te kennen. Bij OV2-leerlingen gaat het om ongeveer 1 op 5 leerlingen die nog geen eerste tewerkstelling vond.

Figuur 41 – Tijd tot eerste tewerkstelling voor leerlingen met een laatste inschrijving in OV2 en OV1 die in het eerste jaar na uitstroming actief waren op de arbeidsmarkt (schooljaar 2015-2016 tot 2018-2019)



Bron: berekeningen Rekenhof op basis van gegevens AGODI en KSZ

24 op 34 scholen die OV₂ inrichten, deelden in de survey factoren mee die de toeleiding naar sociale tewerkstelling volgens hun mening bemoeilijken of vergemakkelijken. Tabel 31 geeft een overzicht van de meest genoemde factoren.

Tabel 31 – Factoren die de toeleiding naar sociale tewerkstelling bemoeilijken/vergemakkelijken vanuit OV₂

Factoren	Aantal respondenten
Factoren die toeleiding bemoeilijken	
Te hoge druk of te hoge verwachtingen bij werkgever (maatwerkbedrijven)	10
Gebrek aan arbeidsplaatsen	6
OV ₂ -leerlingen worden verdrongen door OV ₃ -leerlingen	5
Socio-emotionele problematiek en te weinig attitude bij leerling	5
Zwakke(re) instroom in OV ₂	3
Factoren die toeleiding vergemakkelijken	
Aangepaste stages en werkplekken	7
Goede contacten met bedrijfsleven (maatwerkbedrijven)	4
Sensibiliseren van de arbeidsmarkt	2
Goed onderwijs	2

Bron: survey

5.1.3 Sociale tewerkstelling

OV₂ heeft als doelstelling tewerkstelling in een omgeving met ondersteuning, zoals maatwerkbedrijven. Het Rekenhof evalueerde die doelstelling door, voor de leerlingen die in het eerste jaar na uitstroming een eerste tewerkstelling vonden, per opleidingsvorm na te gaan wat het aandeel uitgestroomde leerlingen is dat tewerkgesteld is onder het paritair comité ¹¹⁷ (paritair comité voor de beschutte werkplaatsen, de sociale werkplaatsen en de maatwerkbedrijven, zie tabel 32).

¹¹⁷ Een paritair comité is samengesteld uit vertegenwoordigers uit werkgevers- en werknemersorganisaties. Ze zijn opgericht voor alle bedrijfstakken met de bedoeling om de ondernemingen met gelijkaardige activiteiten te groeperen en een regeling uit te werken die aangepast is aan de arbeidsomstandigheden (wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités).

Tabel 32 – Percentage werkenden met een job in de sociale tewerkstelling (leerlingen buitengewoon secundair onderwijs uitgestroomd in schooljaar 2015-2016 tot 2018-2019)

Opleidingsvorm	Percentage sociale tewerkstelling	
	Kwartaal 1	Kwartaal 4
OV1	25,4 % (n=17) ¹¹⁸	34,2 % (n=25)
OV2	83,6 % (n=610)	81,3 % (n=669)
OV3 kwalificatiefase	3,9 % (n=42)	6,4 % (n=98)
OV3 integratiefase	1,3 % (n=15)	4,3 % (n=70)
OV4	1,9 % (n=2)	3,2 % (n=4)

Bron: berekeningen Rekenhof op basis van gegevens AGODI en KSZ

Het grootste deel van de OV2-leerlingen die tewerkgesteld zijn, is tewerkgesteld onder paritair comité 327. Dat is een jaar later nog altijd het geval. De doelstelling rond arbeidsdeelname in een omgeving met ondersteuning voor OV2 wordt dus grotendeels behaald, aangezien één jaar na uitstroming uit het secundair onderwijs ongeveer 8 op 10 van de leerlingen die zich op de arbeidsmarkt bevinden, een tewerkstelling heeft (tabel 32) en dat meestal sociale tewerkstelling betreft.

Van de leerlingen uit andere opleidingsvormen vindt een beperkter deel een tewerkstelling onder paritair comité 327.

- OV1-leerlingen komen verrassend minder vaak terecht in sociale tewerkstelling: slechts 1 op 4 in het eerste kwartaal, 1 op 3 in het vierde kwartaal. Zij worden voornamelijk tewerkgesteld onder paritair comité 322 (paritair comité voor de uitzendarbeid en de erkende ondernemingen die buurtwerken of -diensten leveren). Gelet op de geringe omvang van OV1 en het kleine aandeel dat doorstroomt naar de arbeidsmarkt en daar een tewerkstelling vindt, gaat het om zeer beperkte aantallen.
- Van de OV3-leerlingen die het onderwijs verlaten na de kwalificatiefase, is maar 3,9 % in het eerste kwartaal tewerkgesteld onder paritair comité 327, 6,4 % in het vierde kwartaal. Bij OV3-leerlingen die nog een alternerende beroepsopleiding volgden (integratiefase), gaat het om nog een kleiner aandeel. Ook in absolute aantallen gaat het om beduidend minder leerlingen die terechtkomen in de sociale tewerkstelling vanuit OV3. Het verdringingseffect door OV3-leerlingen ten opzichte van OV2-leerlingen dat enkele scholen hadden aangegeven (zie tabel 31), heeft het Rekenhof dus niet vastgesteld.
- Sociale tewerkstelling voor leerlingen uitgestroomd uit het gewoon secundair onderwijs, is uitzonderlijk.

¹¹⁸ n = aantal.

5.2 Vervolgonderwijs

5.2.1 Doorstroom naar het hoger onderwijs

In OV₄ worden verschillende studierichtingen georganiseerd die overeenkomen met de studierichtingen uit het gewoon secundair onderwijs. Leerlingen die slagen, kunnen terecht in het gewone arbeidsmilieu of kunnen aansluitend vervolgonderwijs aanvatten.

Tabel 33 toont per type het totaal aantal OV₄-leerlingen dat met een diploma uitstroomde¹¹⁹. Vanwege de kleine aantallen worden in de tabel vijf schooljaren samengenomen (schooljaar 2016-2017 tot en met schooljaar 2020-2021). Tegelijkertijd toont tabel 33 per type het aandeel gediplomeerde leerlingen dat hoger onderwijs aanvatte¹²⁰. Die aantallen bevatten zowel rechtstreekse als onrechtstreekse doorstroom¹²¹.

Tabel 33 – Aantal gediplomeerde leerlingen dat uit OV₄ uitstroomde (naar type) en aandeel dat vervolgens hoger onderwijs aanvatte (van 2016-2017 tot en met 2020-2021)

Type	Aantal OV ₄ -leerlingen dat uitstroomt	Aantal OV ₄ -leerlingen dat hoger onderwijs aanvat	
		Absoluut	Procentueel aandeel
3	92	76	82,6 %
4	231	170	73,6 %
6	16	13	81,3 %
7	91	57	62,6 %
9	280	216	77,1 %
Totaal	710	532	74,9 %

Bron: AHOVOKS en AGODI

Driekwart van de gediplomeerde OV₄-leerlingen vat hogere studies aan. Dat percentage is het hoogst voor de type 3-leerlingen (emotionele of gedragsstoornis) en de kleine groep type 6-leerlingen (visuele beperking), en is het laagst voor de leerlingen van type 7 (spraak- of taalstoornis).

Het percentage gediplomeerde OV₄-leerlingen dat hogere studies aanvat, ligt wel lager in vergelijking met het gewoon secundair onderwijs (figuur 42)¹²².

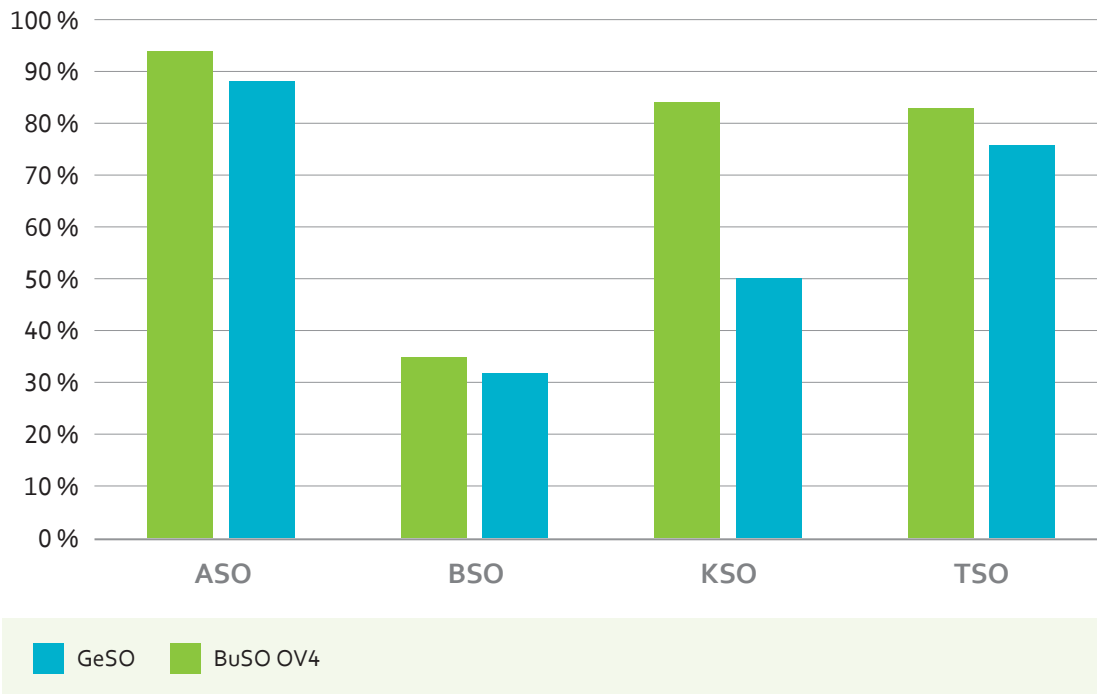
¹¹⁹ Het gaat om het diploma secundair onderwijs of studiegetuigschrift secundair onderwijs voor wie slaagt in het tweede jaar van de derde graad (zesde leerjaar) BSO.

¹²⁰ De HBO5-opleidingen Verpleegkunde, in Vlaanderen georganiseerd binnen een samenwerkingsverband tussen een hogeschool en één of meer scholen voor secundair onderwijs, zijn mee inbegrepen in de cijfers.

¹²¹ Rechtstreekse doorstroom wil zeggen dat de leerling ingeschreven is in het hoger onderwijs in het jaar na afstuderen. Niet rechtstreekse doorstroom gaat over leerlingen die later zijn ingeschreven.

¹²² De cijfers moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd door het kleine aantal leerlingen buitengewoon secundair onderwijs.

Figuur 42 – Verdeling van de rechtstreekse instroom in het hoger onderwijs uit OV4 (2017-2018 tot en met 2021-2022) en uit het gewoon secundair onderwijs (2020-2021) naar onderwijsvorm



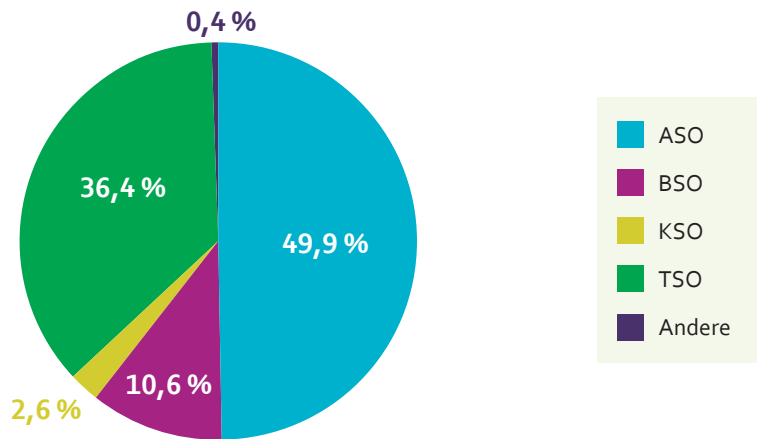
Bron: AHOVOKS

Voor de vijf schooljaren samen ligt het percentage rechtstreekse doorstroom voor OV4 op 65,5 %, voor het gewoon secundair onderwijs voor 2020-2021 op 79,3 %. Dat percentage ligt voor elke onderwijsvorm lager in OV4. Voor KSO gaat het bij OV4 echter om heel kleine aantallen.

Leerlingen uit het gewoon secundair onderwijs stromen vooral door vanuit het ASO (49,9 %), OV4-leerlingen vooral vanuit het TSO (52,8 %) (figuren 44 en 45). Dat heeft te maken met de afwijkende leerlingenverdeling over de verschillende onderwijsvormen¹²³.

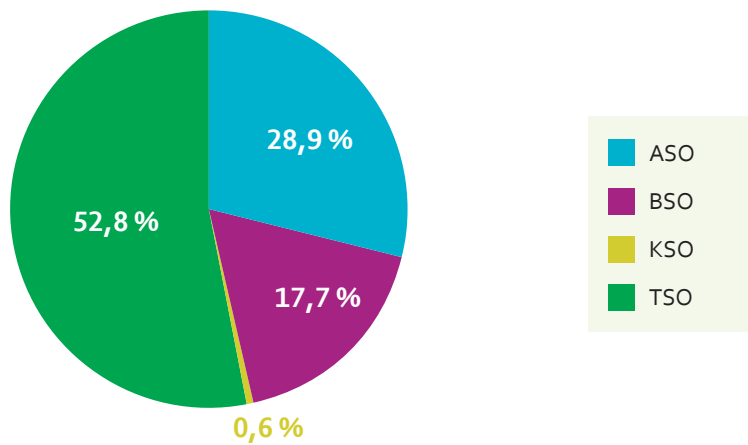
¹²³ Het gewoon voltijds secundair onderwijs telt vooral leerlingen die in de tweede en derde graad een ASO-richting volgen (42 %), gevolgd door TSO (31 %), BSO (25 %) en KSO (3 %). (bron: Statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs 2021-2022). In het buitengewoon secundair onderwijs OV4 is die verdeling: ASO (15 %), TSO (31 %), BSO (53 %) en KSO (1 %).

Figuur 43 – Verdeling van de instroom in het hoger onderwijs uit het gewoon secundair onderwijs naar onderwijsvorm (2017-2018 tot en met 2021-2022)



Bron: AHOVOKS en AGODI

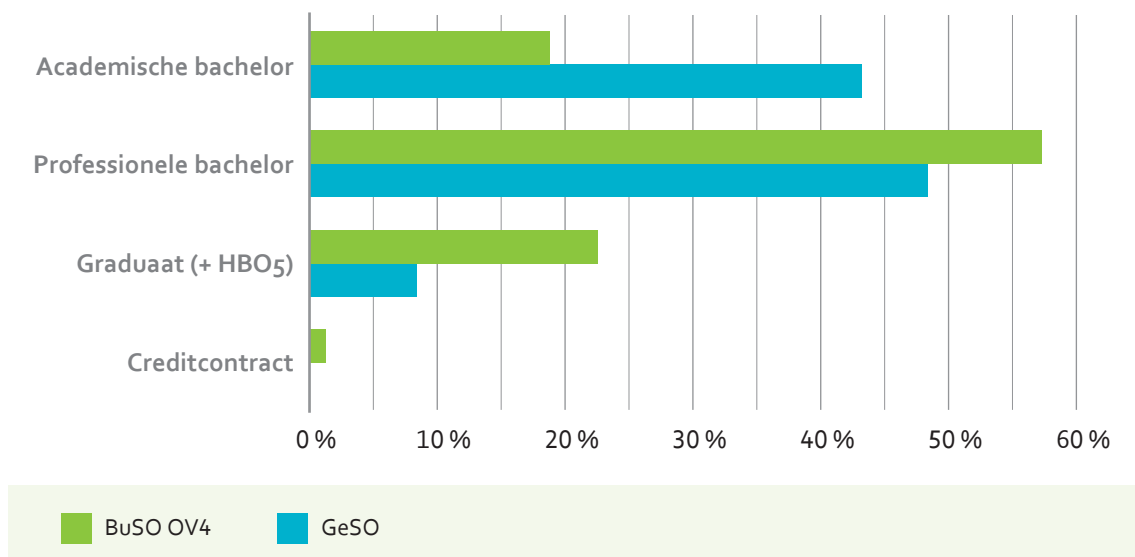
Figuur 44 – Verdeling van de instroom in het hoger onderwijs uit OV4 naar onderwijsvorm (2017-2018 tot en met 2021-2022)



Bron: AHOVOKS en AGODI

De afwijkende verdeling over de onderwijsvormen en de ermee samenhangende afwijkende instroom in het hoger onderwijs zorgt ook voor een andere studiekeuze vanuit OV4 (figuur 45).

Figuur 45 – Studiekeuze in het hoger onderwijs vanuit OV4 en vanuit het gewoon secundair onderwijs (2017-2018 tot en met 2021-2022)



Bron: AHOVOKS en AGODI

Leerlingen uit het gewoon secundair onderwijs starten nagenoeg allemaal ofwel een professionele bacheloropleiding (48,4 %) ofwel een academische bacheloropleiding (43,2 %). OV4-leerlingen kiezen meer voor een professionele bacheloropleiding (57,3 %). De percentages voor een academische bacheloropleiding en een graduaatsopleiding¹²⁴ liggen rond de 20 %. 1,3 % van de OV4-leerlingen ten slotte kiest voor een creditcontract¹²⁵.

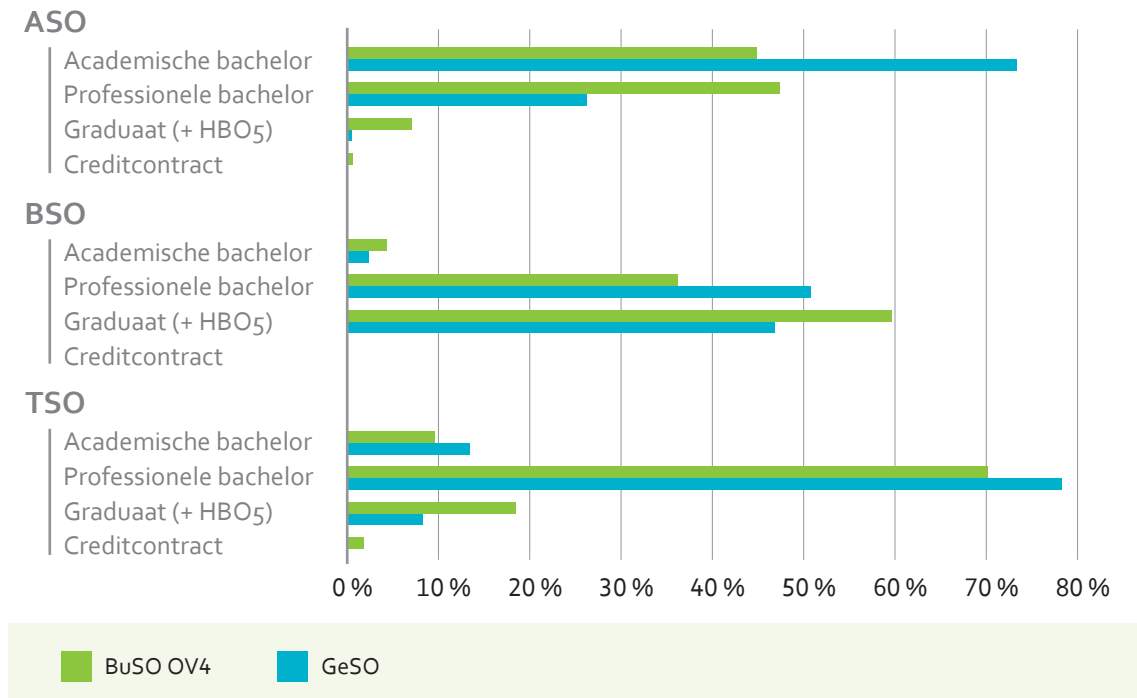
Als de studiekeuze per onderwijsvorm afzonderlijk wordt bekeken, waardoor de afwijkende verdeling over de onderwijsvormen wordt genutraliseerd, blijven er duidelijke verschillen tussen OV4 en het gewoon secundair onderwijs (figuur 46)¹²⁶.

¹²⁴ HBO5 zijn opleidingen van het hoger beroepsonderwijs. Sinds 1 september 2019 zijn die opleidingen overgeheveld van het volwassenonderwijs naar de hogescholen en worden ze graduaatsopleidingen genoemd, met uitzondering van de HBO5-opleiding verpleegkunde.

¹²⁵ Een creditcontract is een contract, aangegaan door een instellingsbestuur met de student die zich inschrijft met het oog op het behalen van een creditbewijs/creditbewijzen voor één of meer opleidingsonderdelen (artikel 1.3, 18° van de Codex Hoger Onderwijs). Het is een eerder losse vorm van studeren waarbij een student verschillende vakken/credits opneemt die niet noodzakelijk binnen één opleiding moeten worden gegeven.

¹²⁶ In de figuur is de onderwijsvorm KSO weggelaten wegens het te klein aantal OV4-leerlingen (drie leerlingen over de periode van vijf schooljaren).

Figuur 46 – Studiekeuze in het hoger onderwijs vanuit OV4 en vanuit het gewoon secundair onderwijs naar onderwijsvorm (2017-2018 tot en met 2021-2022)



Bron: AHOVOKS en AGODI

Van de ASO-leerlingen uit het gewoon secundair onderwijs vangt 73,3 % een academische bacheloropleiding aan en 26,2 % een professionele bacheloropleiding. Bij ASO-leerlingen uit OV4 is de keuze voor een academische of professionele bacheloropleiding ongeveer gelijk: 44,8 % en 47,4 %.

Van de BSO-leerlingen uit het gewoon secundair onderwijs kiest ongeveer de helft voor een professionele bacheloropleiding en de andere helft voor een graduaatsopleiding, terwijl 59,6 % van de BSO-leerlingen uit OV4 start met een graduaatsopleiding en maar 36,2 % met een professionele bachelor.

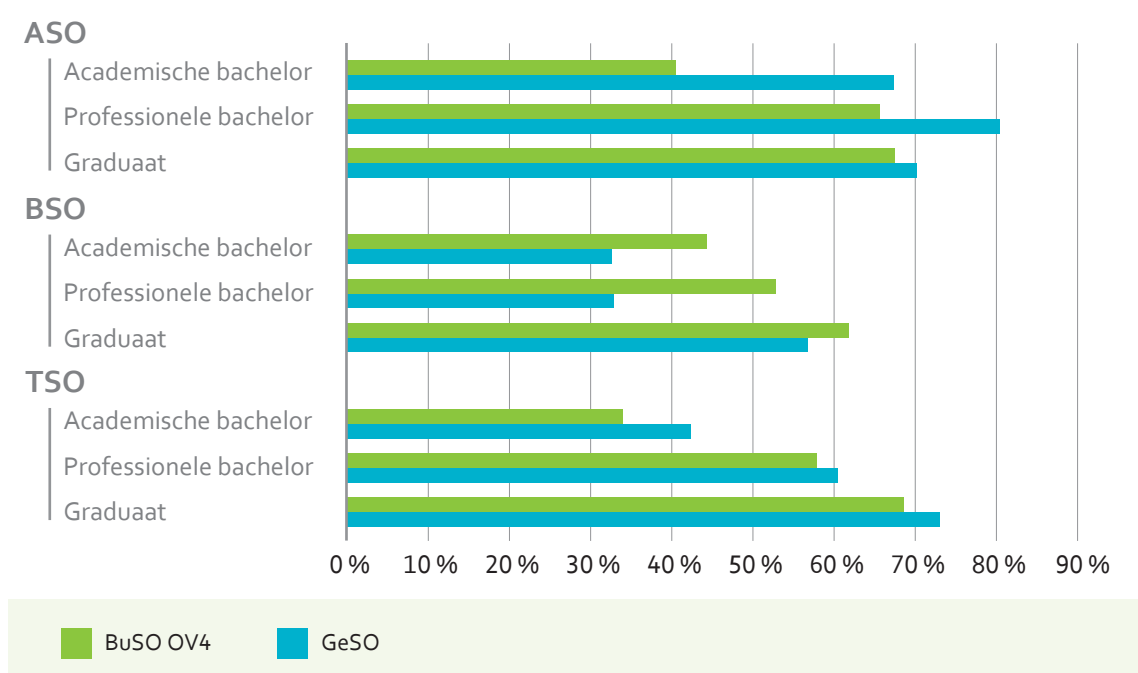
TSO-leerlingen ten slotte stromen vooral door naar een professionele bacheloropleiding, zowel uit het gewoon secundair onderwijs (78,3 %) als uit OV4 (70,1 %).

5.2.2 Studierendement in het hoger onderwijs

Behalve voor de HBO5-opleiding verpleegkunde, heeft het Rekenhof ook het studierendement¹²⁷, van het eerste jaar hoger onderwijs bekeken¹²⁸.

4,1 % van de OV4-leerlingen neemt uiteindelijk geen studiepunten op, wat betekent dat ze hun studies al vroeg hebben stopgezet¹²⁹. In het gewoon secundair onderwijs bedraagt dat percentage slechts 1,9 %. Figuur 47 geeft voor de overige OV4-leerlingen het studierendement weer per onderwijsvorm in vergelijking met het gewoon secundair onderwijs¹³⁰.

Figuur 47 – Studierendement in het hoger onderwijs vanuit OV4 en vanuit het gewoon secundair onderwijs naar onderwijsvorm (2017-2018 tot en met 2021-2022)



Bron: AHOVOKS

In het algemeen ligt het studierendement het hoogst bij de graduaaten, gevolgd door de professionele bachelor en dan de academische bachelor. Daarbij behalen OV4-leerlingen uit het ASO en TSO steeds een lager studierendement dan de leerlingen uit het gewoon secundair onderwijs. Het verschil is het grootst bij de academische bacheloropleidingen.

De cijfers voor het BSO wijken af. OV4-leerlingen uit het buitengewoon beroepsonderwijs hebben voor de drie studieniveaus een hoger studierendement dan leerlingen uit gewoon beroepsonderwijs. De finaliteit van het beroepsonderwijs is normaliter de arbeidsmarkt of een graduaatsopleiding,

¹²⁷ Studierendement is de verhouding tussen het aantal verworven studiepunten en het aantal opgenomen studiepunten in het curriculum.

¹²⁸ Het AGODI houdt geen cijfers bij over het studierendement voor de HBO5-opleiding verpleegkunde.

¹²⁹ Studenten met een diplomacontract – dus geen creditcontract – die stoppen met studeren voor de datum die de instelling voor hoger onderwijs zelf bepaalt, krijgen het ingezette leerkrediet terug. Het uitschrijven moet wel altijd gebeuren voor de start van de examens.

¹³⁰ In de figuur is de onderwijsvorm KSO opnieuw weggelaten wegens het te klein aantal OV4-leerlingen. De vijf leerlingen met een creditcontract zijn evenmin opgenomen.

waardoor de instroom in het hoger onderwijs en het slaagcijfer er sowieso beduidend lager liggen dan bij het ASO en TSO. Een verklaring voor de afwijkende cijfers kan liggen in de kleinere OV4-leerlingenpopulatie (83 BSO-leerlingen).

5.3 Conclusies

OV4-leerlingen uit het TSO en BSO sluiten tijdens de eerste twee jaar na hun intrede op de arbeidsmarkt minder goed aan bij de arbeidsmarkt dan leerlingen uit het TSO en BSO in het gewoon onderwijs, zowel wat betreft het aandeel werkenden als de snelheid van de eerste tewerkstelling. Het behalen van een kwalificatie geeft voor beide groepen wel een hogere kans op werk, maar in schooljaar 2020-2021 had ruim een kwart van de OV4-leerlingen het onderwijs zonder kwalificatie verlaten. In de survey verwezen schooldirecteuren naar de attitude, arbeidsrijpheid en -bereidheid van OV4-leerlingen die de toeleiding bemoeilijken, maar ook naar de hoge verwachtingen van de werkgevers. Passende stages en werkplekken zouden de toeleiding vergemakkelijken.

De aansluiting bij de arbeidsmarkt verloopt beter voor OV3-leerlingen dan voor OV4-leerlingen BSO, maar minder goed dan in het deeltijds beroepssecundair onderwijs. Een kwalificatie verhoogt opnieuw de kans op tewerkstelling, maar ook OV3 kampte in het schooljaar 2020-2021 met een groot aandeel vroegtijdige schoolverlaters van ruim 40 %. Leerlingen die de facultatieve integratiefase (alternerende beroepsopleiding met stages) hebben afgerond, starten sneller op de arbeidsmarkt dan leerlingen die alleen de kwalificatiefase hebben afgerond, maar na twee jaar is het aandeel werkenden ongeveer gelijk. De door de scholen vaakst vermelde belemmerende factoren voor de toeleiding naar werk van OV3-leerlingen zijn te hoge verwachtingen van de werkgever, onvoldoende bereidheid om aanpassingen door te voeren en de zwakkere instroom in OV3. Het aanbieden van passende stages en het volgen van een alternerende beroepsopleiding worden het meest meegedeeld als factoren die de toeleiding vergemakkelijken.

OV2-leerlingen sluiten vrij goed aan bij de arbeidsmarkt: 7 op 10 OV2-leerlingen hebben twee jaar na hun start op de arbeidsmarkt een tewerkstelling. Meestal gaat het om sociale tewerkstelling. Voor OV2-leerlingen werd geen verdringingseffect vastgesteld door OV3-leerlingen. Slechts een klein percentage OV3-leerlingen komt terecht in de sociale tewerkstelling.

4 op 10 OV1-leerlingen hebben twee jaar na de start een tewerkstelling, voornamelijk als uitzendkracht of als dienstenchequewerknemer.

De doorstroom van OV4-leerlingen naar het hoger onderwijs is vrij hoog, maar iets lager dan de doorstroom van leerlingen uit het gewoon onderwijs. Ook is hun studiekeuze in het hoger onderwijs anders. OV4-leerlingen ASO kiezen vaker voor een professionele bachelor en minder voor een academische bachelor dan leerlingen ASO uit het gewoon onderwijs. Leerlingen uit OV4 TSO kiezen vaker voor een graduaatsopleiding en minder voor een professionele bachelor dan leerlingen TSO uit het gewoon onderwijs. Toch behalen OV4-leerlingen uit het ASO en TSO een lager studierendement dan leerlingen uit die onderwijsvormen in het gewoon onderwijs.

Hoofdstuk 6

Algemene conclusie

De instroom in het buitengewoon onderwijs is in stijgende lijn. Dat lijkt niet in overeenstemming met een evolutie naar inclusief onderwijs. Het ontbreekt daarvoor aan een degelijk beleidskader, waardoor aanpassingen op systeemniveau uitblijven. De gewone scholen blijven in het Leersteundecreet verplicht redelijke aanpassingen door te voeren voor leerlingen waarvoor het CLB een verslag heeft opgesteld, maar het is twijfelachtig of het Leersteundecreet voldoende maatregelen bevat om inclusief onderwijs verder te realiseren. Er kan nog meer ingezet worden op de terugkeer van het buitengewoon naar het gewoon onderwijs. Ook blijft het aantal leerlingen dat een individueel aangepast curriculum volgt in het gewoon onderwijs laag en de meerderheid van de gewone scholen telt geen enkele leerling met een verslag. Daarnaast blijkt dat kansarmoede een belangrijke factor is in de opmaak van een verslag en het volgen van buitengewoon onderwijs.

Bij het opstellen van een verslag wordt onvoldoende rekening gehouden met het recht van de leerling op inclusief onderwijs. De verslagen voldoen niet aan een aantal vereisten. Zo wordt onvoldoende gemotiveerd waarom de nodige maatregelen onredelijk (zullen) zijn. Bovendien is er weinig zicht op hoeveel scholen leerlingen met een verslag weigeren. De meeste verslagen bevatten een advies van de school en het CLB voor een overstap naar het buitengewoon onderwijs. Dat bemoeilijkt echter het inschrijvingsrecht van de leerling in een gewone school.

Door het stijgend aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs is er daar een capaciteitstekort. Hoe groot het capaciteitstekort is, is voor de Vlaamse overheid niet duidelijk. Ook de vraagprognoses zijn erg onzeker. Er lijkt vooral een tekort in basisscholen en voor type 9-leerlingen. Om tegemoet te komen aan de stijgende vraag, heeft de Vlaamse overheid wel bijkomende programmaties goedgekeurd en infrastructuurprojecten gefinancierd. Opvallend is dat de gewone scholen daarin een beperkte rol spelen: ze zorgen niet voor extra capaciteit voor buitengewoon onderwijs, ondanks de verwachte daling van het aantal leerlingen in het gewoon basisonderwijs. Er is ook weinig sprake van gedeelde campussen met buitengewoon onderwijs.

Het capaciteitstekort en het stijgende aantal leerlingen buitengewoon onderwijs zorgen voor langere busritten. De rittijden worden nog maar sinds 2022-2023 echt gemonitord. Om de rittijden te verkorten, verhoogde de minister van Mobiliteit het budget voor het leerlingenvervoer. De doelstelling om de ritten voor iedereen te beperken tot 90 minuten, wordt voor 94,1 % van de leerlingen bereikt. Een derde van de scholen heeft moeite om vacatures voor busbegeleiders in te vullen. Hoewel een kleine 40 % van de respondenten vindt dat niet alle busbegeleiders beschikken over de vereiste competenties, worden de aangeboden opleidingen beperkt gevolgd.

In het algemeen sluit het buitengewoon onderwijs minder goed aan op de arbeidsmarkt dan het gewoon onderwijs. Hoewel een verschil in zekere zin kan worden verwacht, vallen bepaalde knelpunten op. Er is een groot aandeel vroegtijdige schoolverlaters, een lager aandeel werkenden en een minder snelle tewerkstelling. De sociale tewerkstelling trekt wel de juiste doelgroep aan. De doorstroom van OV4-leerlingen naar het hoger onderwijs is vrij hoog, maar iets lager dan de doorstroom van leerlingen van het gewoon onderwijs. Ook is hun studiekeuze in het hoger onderwijs anders dan die van leerlingen van het gewoon onderwijs: ze kiezen vaker voor een professionele bachelor en een graduatsopleiding. Ze kennen ook een lager studierendement.

Hoofdstuk 7

Aanbevelingen

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Inclusie	1 Het beleidskader versterken door een visie uit te werken richting inclusief onderwijs, die een strategie, timing, maatregelen en doelstellingen bevat.	Onderwijs	2.1
	2 Inclusief onderwijs verder stimuleren door stappen te zetten om de instroom in het buitengewoon onderwijs te beperken, met bijzondere aandacht voor de stijging van type 9-leerlingen (ASS).	Onderwijs	2.2
	3 De huidige indeling in types evalueren en bij de indeling vertrekken vanuit de onderwijsbehoeften en de aard van zorg die de leerlingen nodig hebben.	Onderwijs	2.1
	4 De overgang van het buitengewoon onderwijs naar het gewoon onderwijs verder stimuleren door het beleid te monitoren en in te zetten op de bepalende factoren.	Onderwijs	2.1 en 2.2
	5 Beleidseffecten monitoren door data te verzamelen over de relevante leerlingenbewegingen, de opmaak van verslagen, de leerlingen die een IAC volgen, en de weigeringen van scholen van leerlingen met een verslag.	Onderwijs	2.2, 2.3 en 3
	6 Zorgen dat de gewone scholen al hun weigeringen van leerlingen met een verslag registreren en melden aan het AGODI.	Onderwijs	3.1
	7 Stappen ondernemen om ervoor te zorgen dat de medische diagnose niet primeert bij de toekenning van een verslag.	Onderwijs	3.2
	8 Maatregelen nemen om de samenhang van kansarmoede met het krijgen van een verslag te verminderen.	Onderwijs	2.4

Verslag CLB	<p>9 Zorgen dat het verslag dat toegang geeft tot het buitengewoon onderwijs het volgende bevat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • alle relevante zorgmaatregelen en de bereikte effecten, inclusief de maatregelen genomen door de leerondersteuner; • een motivatie voor het eventuele overslaan van de fase van uitbreiding van zorg; • een motivatie van de onredelijkheid van de nodige maatregelen aan de hand van de indicatoren van het Protocol van 19 juli 2007; • de verantwoording dat de onderwijsbehoeften niet louter toe te wijzen zijn aan een SES-kenmerk of een GOK-indicator; • geen expliciet advies voor een overstap naar het buitengewoon onderwijs. 	Onderwijs	3.2
Zorgbeleid	<p>10 De gewone scholen verder versterken in hun brede basiszorg en verhoogde zorg.</p>	Onderwijs	3.2
Capaciteit	<p>11 De capaciteit in het buitengewoon onderwijs van nabij monitoren door o.m. voor de inschrijvingen in een centrale digitale aanmeldingsprocedure te voorzien, waarbij elke weigering wordt doorgegeven aan het AGODI, en op basis daarvan tekorten gericht wegwerken.</p>	Onderwijs	4.1 en 4.2
	<p>12 Bij de zoektocht naar voldoende capaciteit gewone scholen stimuleren om vrijgekomen of extra capaciteit open te stellen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften en streven naar gedeelde campussen.</p>	Onderwijs	4.4
Busvervoer	<p>13 Blijvend inspanningen leveren om ervoor te zorgen dat geen enkele leerling langer dan 90 minuten op de bus zit voor een enkele rit. Meer inclusie kan de nood aan collectief busvervoer verminderen.</p>	Mobiliteit	4.5
Busbegeleiding	<p>14 De scholen stimuleren om hun busbegeleiders te laten deelnemen aan de opleidingen.</p>	Onderwijs	4.5
Aansluiting arbeidsmarkt	<p>15 Maatregelen nemen om de aansluiting op de arbeidsmarkt voor leerlingen buitengewoon onderwijs te verbeteren met als doel een groter aandeel werkenden en een snellere eerste tewerkstelling, door vroegtijdig schoolverlaten tegen te gaan, de alternerende beroepsopleiding te stimuleren en in kwaliteitsvolle stages te voorzien.</p>	Onderwijs	5.1
Aansluiting hoger onderwijs	<p>16 Bij de universiteiten en de hogescholen erop aandringen specifieke aandacht te besteden aan de studievoortgang en -begeleiding van OV4-leerlingen.</p>	Onderwijs	5.2



Hoofdstuk 8

Reactie van de ministers

In zijn antwoord op het ontwerpverslag stelde de minister van Onderwijs dat de resultaten van de audit waardevol zijn om mee te nemen in het beleid voor onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Hij meent wel dat het voorbarig is om conclusies te trekken over het Leersteundecreet, gelet op de recente invoering ervan. Het Rekenhof beaamt dat het vroeg is om alle effecten van het Leersteundecreet te beoordelen. Toch wenst het al te wijzen op enkele mogelijke pijnpunten, die verder opgevolgd kunnen worden.

De minister stelde dat hij tevreden is dat het Rekenhof onderschrijft dat de overheid verder moet investeren in bijkomende capaciteit voor het buitengewoon onderwijs. Het Rekenhof merkt op dat het in eerste instantie de bedoeling is dat het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs afneemt en dat bij eventuele capaciteitsuitbreiding een samenwerking gezocht moet worden met het gewoon onderwijs (zie aanbeveling 12). Om een accuraat zicht te krijgen op de nodige capaciteit, formuleerde de minister bedenkingen bij de voorgestelde oplossing van een digitale aanmeldingsprocedure.

Om het beleidskader voor inclusie te versterken, verwees de minister naar het rapport van de commissie inclusief onderwijs, bepaalde maatregelen in het Leersteundecreet en lopende onderzoeken. De minister onderschreef de aanbevelingen over de inhoud van de CLB-verslagen, alsook de aanbeveling om de gewone scholen te versterken in hun zorgbeleid en verwees naar al genomen maatregelen. Voorts meent hij dat de samenhang tussen kansarmoede en het krijgen van een verslag belangwekkend is en de nodige aandacht moet krijgen.

Wat betreft de aansluiting met de arbeidsmarkt, vermeldde de minister dat het cruciaal is dit verder te verbeteren, in samenwerking met de minister van Werk. De minister sloot zich tot slot aan bij de aanbeveling om bij universiteiten en hogescholen aan te dringen op specifieke aandacht voor OV4-leerlingen en wil dat uitbreiden naar alle leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.

De minister van Mobiliteit stelde in haar antwoord dat er blijvende inspanningen moeten geleverd worden om de rittijd met de bus voor leerlingen buitengewoon onderwijs onder de drempel van 90 minuten te houden. Naast de acties opgenomen door De Lijn is het volgens de minister noodzakelijk verder in te zetten op de maatregelen opgenomen in de conceptnota van 7 juli 2022.

Bijlage 1

Methodologie analyses aansluiting arbeidsmarkt

Deze audit maakt gebruik van verscheidene bronnen voor de kwantitatieve gegevens. De gegevens over de doorstroom naar de arbeidsmarkt verkreeg het Rekenhof van het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI) en de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ):

- AGODI: inschrijvingen, kwalificaties en achtergrondkenmerken van de leerlingen.
- KSZ: gegevens over tewerkstelling en werkloosheid.

Doorstroom naar de arbeidsmarkt: afbakening populatie

De onderzoekspopulatie bestaat uit alle leerlingen met een laatste inschrijving in het gewoon (beperkt tot tweede en derde graad en het deeltijds beroepssecundair onderwijs) of buitengewoon secundair onderwijs in de schooljaren 2015-2016 tot en met 2018-2019. De onderwijsgegevens betreffen de situatie op teldag 1 februari. Voor het gewoon en het buitengewoon secundair onderwijs OV4 werden de inschrijvingen beperkt tot het TSO, BSO en KSO. Omdat het KSO in OV4 in de betrokken periode een zeer klein aantal leerlingen kende, rapporteert het Rekenhof de analyses van de relatie met tewerkstelling en werkloosheid niet apart voor die onderwijsvorm. Bij OV4 behoren enkel leerlingen met een laatste inschrijving in de derde graad tot de onderzoekspopulatie. Bij leerlingen met een laatste inschrijving in de tweede graad secundair onderwijs, werden enkel de leerlingen die het AGODI als vroegtijdige schoolverlaters heeft aangeduid, opgenomen in de onderzoekspopulatie. Dat betreft leerlingen die niet meer leerplichtig zijn en die het Vlaams secundair onderwijs verlaten zonder kwalificatie met een beroepsfinaliteit of een finaliteit doorstroom hoger onderwijs. Het is wel mogelijk dat ze verder onderwijs genieten buiten het Vlaams secundair onderwijs of in het volwassenenonderwijs.

Voor het gewoon voltijds secundair onderwijs (tweede en derde graad) en het buitengewoon secundair onderwijs nam het Rekenhof alleen leerlingen in het lineaire systeem in rekening. Voor het deeltijds beroepssecundair onderwijs werden leerlingen in het lineaire en modulaire systeem opgenomen. Leerlingen in een duale opleiding werden niet opgenomen in de onderzoekspopulatie. Daarnaast hanteerde het Rekenhof als leeftijdsgrens maximaal 25 jaar voor het gewoon secundair onderwijs en het buitengewoon secundair onderwijs OV4. Voor OV1, OV2 en OV3 werd een leeftijdsgrens van 30 jaar gehanteerd. De ondergrens voor alle groepen was 16 jaar. Leerlingen in type 5 van het buitengewoon secundair onderwijs werden niet opgenomen.

Het Rekenhof vroeg ook gegevens over tewerkstelling en werkloosheid op voor de acht kwartalen na de theoretische afstudeerdatum. Dat houdt in dat het voor leerlingen met een laatste inschrijving in het secundair onderwijs tijdens het schooljaar T-T+1, tewerkstellings- en werkloosheidsgegevens vroeg over de periode van 1 juli T+1 tot en met 30 juni T+3. De timing van de gegevens over tewerkstelling en werkloosheid werden dus relatief ten opzichte van het einde van het schooljaar van de laatste inschrijving berekend. Het is echter mogelijk dat een deel van de leerlingen tussen de teldag en de theoretische afstudeerdatum het secundair onderwijs heeft verlaten of vóór de teldag van schooljaar T+1 – T+2. Ter controle werden leerlingen met een studiebewijs in het gewoon of buitengewoon secundair onderwijs in schooljaar T+1 – T+2 niet opgenomen in de onderzoekspopulatie, omdat voor hen geen volledige gegevens over 2 jaar beschikbaar waren.

Studentenjobs, waarop alleen de solidariteitsbijdrage van toepassing is, zijn niet meegeteld als tewerkstellingen. Studenten die een (deeltijdse) job en studeren combineerden, zijn wel als werkenden in de analyses opgenomen.

Doorstroom naar de arbeidsmarkt: data-analyse

De gerapporteerde schooljaren hebben betrekking op het schooljaar waarin leerlingen uitgestroomd zijn uit het gewoon of buitengewoon secundair onderwijs.

De situatie op de arbeidsmarkt van leerlingen uitgestroomd uit het buitengewoon secundair onderwijs, werd indien mogelijk vergeleken met die van vergelijkbare groepen uit het gewoon secundair onderwijs. Daarvoor werd gebruik gemaakt van de volgende categorieën:

1. buitengewoon secundair onderwijs OV₄, derde graad gewoon secundair onderwijs;
2. buitengewoon secundair onderwijs OV₃, deeltijds beroepssecundair onderwijs, tweede graad gewoon secundair onderwijs;
3. OV₁ en OV₂.

Bij de opdeling naar scholingsniveau werd steeds uitgegaan van de laatste inschrijving in het secundair onderwijs. Voor elk scholingsniveau werd een verdere onderverdeling gemaakt naar gelang het hoogst behaalde studiebewijs (tabel 34). Wanneer leerlingen dat studiebewijs niet behaald hadden, werden ze onderverdeeld in de groep *niet gekwalificeerd*. De hoogst behaalde kwalificatie was niet altijd gelijk aan de laatst behaalde. Leerlingen die al een studiebewijs hadden behaald van een hoger scholingsniveau, werden niet opgenomen in de onderzoekspopulatie (bijvoorbeeld een leerling met een laatste inschrijving in het deeltijds beroepssecundair onderwijs die eerder een diploma in het gewoon secundair onderwijs behaalde). Een leerling die geslaagd is in OV₃ in de integratiefase, behaalt een getuigschrift ABO. Dat studiebewijs wordt in de datawarehouse van het AGODI omgezet naar de categorie Andere, waardoor een opdeling op basis van behaalde kwalificatie voor die groep niet mogelijk is. Ook OV₁ en OV₂ werden niet opgedeeld op basis van de behaalde kwalificatie. De groep OV₄-leerlingen TSO zonder kwalificatie was te klein om verder over te rapporteren.

Tabel 34 – *Onderverdeling in verschillende categorieën op basis van het al dan niet behalen van een kwalificatie voor die categorie*

Categorie onderwijs laatste inschrijving	Wel kwalificatie behaald
Gewoon secundair onderwijs, tweede graad	Getuigschrift tweede graad
Gewoon secundair onderwijs, derde graad	Diploma secundair onderwijs, studiegetuigschrift of certificaat se-n-se
Deeltijds beroepssecundair onderwijs	Diploma secundair onderwijs of studiegetuigschrift
BuSO OV ₄ (BSO en TSO)	Diploma secundair onderwijs of studiegetuigschrift
BuSO OV ₃ integratiefase	Geen opsplitsing groep op basis van kwalificatie
BuSO OV ₃ kwalificatiefase	Getuigschrift (schooljaar laatste inschrijving)
BuSO OV ₂	Geen opsplitsing groep op basis van kwalificatie
BuSO OV ₁	Geen opsplitsing groep op basis van kwalificatie

Aan de onderwijsgegevens over de laatste inschrijving en de behaalde kwalificatie koppelde het Rekenhof de gegevens over tewerkstelling en werkloosheid. Voor enkele analyses heeft het de per-

sonen die beschikbaar waren op de arbeidsmarkt, opgedeeld in werkenden en werkzoekenden, waarbij werkzoekenden personen betroffen die waren ingeschreven als werkzoekende en geen enkele tewerkstelling kenden, noch als werknemer, noch als zelfstandige in het betrokken kwartaal. Vanaf ten minste één tewerkstelling, ongeacht de duur, kwamen ze in de categorie werkend terecht. Het is dus mogelijk dat iemand in de categorie werkend op het einde van het kwartaal geen tewerkstelling kende of maar een korte tewerkstelling kende in het kwartaal.

Om te bepalen of het een sociale tewerkstelling betreft, keek het Rekenhof naar het paritair comité waaronder de werkgever van de voornaamste tewerkstelling per kwartaal ressorteerde. Paritair comité 327 is het paritair comité voor de beschutte werkplaatsen, de sociale werkplaatsen en de maatwerkbedrijven. Voor uitgestroomde leerlingen met diverse jobs in eenzelfde kwartaal verwijst de voornaamste tewerkstelling naar de job met de hoogste bezettingsgraad in het kwartaal¹³¹. Bij twee dezelfde jobs met eenzelfde bezettingsgraad beschouwde het Rekenhof de job met het hoogste deeltijdse percentage als voornaamste job. In de uitzonderlijke gevallen waarin dan nog altijd geen unieke voornaamste job werd bekomen, werd uitgegaan van de eerste geregistreerde job in het datawarehouse. Zelfstandigen werden gecategoriseerd als *geen sociale tewerkstelling*.

Voor de analyse rond beschikbaarheid op de arbeidsmarkt werd altijd de volledige onderzoekspopulatie opgenomen. Het aandeel werkenden werd per kwartaal berekend op de groep die dat kwartaal beschikbaar was op de arbeidsmarkt, geteld vanaf het einde van het schooljaar waarin de uitgestroomde leerling een laatste inschrijving had. Voor de snelheid waarmee een eerste tewerkstelling werd gevonden en het aandeel sociale tewerkstelling, keek het Rekenhof naar de groep leerlingen die in het eerste jaar na uitstroming uit het secundair onderwijs de arbeidsmarkt betreedt. Die groep heeft het vier kwartalen opgevolgd. Het eerste kwartaal is daarbij het eerste kwartaal dat een uitgestroomde leerling beschikbaar is op de arbeidsmarkt. Gelet op de kleine aantallen in sommige groepen, werden voor alle analyses de gegevens van vier schooljaren samen genomen (schooljaar 2015-2016 tot schooljaar 2018-2019).

¹³¹ Een bezettingsgraad van minder dan 100 % kan zijn oorsprong vinden in: (1) een kortere periode van tewerkstelling (geen volledig trimester tewerkgesteld), (2) deeltijdse arbeidsprestaties (wekelijkse arbeidsduur lager dan voltijdsequivalent) of (3) periodes van afwezigheid die niet gedekt zijn door een loon.

Bijlage 2

Antwoord van de minister van Onderwijs

Brussel, 27 mei 2024

Geachte Raadsheer,

Ik heb uw ontwerp van verslag van de audit “Buitengewoon onderwijs: toegang en uitstroom” goed ontvangen. Ik wens u te bedanken voor het bijzonder grondige onderzoek dat u heeft gevoerd. De resultaten van uw onderzoek dat betrekking heeft op de schooljaren 2015-2016 tot 2022-2023 zijn waardevol om mee te nemen in het beleid voor het onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.

Eén van de prioriteiten deze legislatuur was het vormgeven van het decreet over leersteun voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Het decreet over leersteun trad in werking op 1 september 2023 en behelst maatregelen op drie niveaus: voor scholen voor gewoon onderwijs, voor de leersteun en de nieuw opgerichte leersteuncentra en voor scholen voor buitengewoon onderwijs. Door in te zetten op deze drie niveaus beoog ik een versterking van het beleid voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De audit heeft betrekking op de periode voor de inwerkingtreding van het leersteundecreet.

In uw begeleidend schrijven vraagt u me naar een reactie op de conclusies en aanbevelingen. Ik zal in het vervolg van dit schrijven op deze twee elementen ingaan.

De voorlopige algemene conclusies die u formuleert vormen een goed overzicht van de rijkheid van de bevindingen van het onderzoek. De conclusie dat het twijfelachtig is of het leersteundecreet voldoende maatregelen bevat om inclusief onderwijs verder te realiseren, is evenwel voorbarig gezien de recente invoering ervan¹³². Gezien de onderzochte periode kunnen nog geen uitspraken over het leersteundecreet worden gedaan.

Een opmerking die niet alleen een impact heeft op de conclusies maar op het hele rapport, betreft een onderscheid dat in het rapport verkeerdelijk gemaakt wordt tussen leerlingen met een verslag en leerlingen die een IAC volgen. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat er geen geverifieerde data zijn over het aantal leerlingen met een IAC in het gewoon basisonderwijs. Dit aantal is evenwel gelijk aan het aantal leerlingen met een verslag in het gewoon basisonderwijs. Alle leerlingen met een verslag in het gewoon onderwijs volgen immers een IAC, dus al deze leerlingen dienen geteld te worden als leerlingen met een IAC in gewoon onderwijs. Indien ze geen IAC zouden volgen, zou het verslag niet van toepassing zijn.

Wat de conclusie over capaciteit buitengewoon onderwijs betreft, ben ik blij dat u onderschrijft dat we verder dienen te investeren in bijkomende capaciteit voor het buitengewoon onderwijs. Het klopt dat er momenteel nog leerlingen zijn die moeilijk een plaats vinden in het buitengewoon on-

¹³² In het rapport worden op de bladzijden 5, 19, 38 en 79 dergelijke beoordelende uitspraken over het Leersteundecreet gedaan.

derwijs, ondanks de geleverde inspanningen om 8000 plaatsen bij te creëren. De oplossing ligt in een combinatie van het creëren van bijkomende plaatsen in scholen voor buitengewoon onderwijs en het versterken van scholen voor gewoon onderwijs, het inzetten op kwaliteitsvolle leersteun en het faciliteren van samenwerking tussen gewoon en buitengewoon onderwijs en dit vanuit het principe 'gewoon onderwijs als het kan, buitengewoon onderwijs als het nodig is'.

Via Leersteun zetten we op verschillende vlakken stappen, om leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften zowel in gewoon als in buitengewoon onderwijs op te vangen.

Hieronder sta ik meer in detail stil bij de beleidsaanbevelingen die u voor verschillende thema's formuleerde.

1. Inclusie

U beveelt aan het beleidskader te versterken aan de hand van een visie richting inclusief onderwijs met een strategie, timing, maatregelen en doelstellingen. Met het decreet over leersteun werd de opdracht gegeven om een onafhankelijke commissie inclusief onderwijs op te richten. Deze commissie kreeg als opdracht een visie en strategie te ontwikkelen voor een gefaseerde evolutie richting inclusief onderwijs, met een concreet plan van aanpak en met aandacht voor de rol van gewoon en buitengewoon onderwijs. De commissie inclusief onderwijs startte haar werkzaamheden op 1 september 2023 en zal in de zomer van 2024 haar advies opleveren. Na oplevering door de commissie, zal het advies voorgelegd worden aan het Vlaams Parlement en de VLOR. Het advies zal dus input leveren voor debat en verdere beleidsontwikkeling. De aanbeveling die u doet over het evalueren van de huidige indeling van types voor het buitengewoon onderwijs en de aanbeveling omtrent het niet laten primeren van medische diagnostiek maar uit te gaan van onderwijsbehoeften en zorgnoden, zie ik als een element dat dient meegenomen te worden in een lange termijn visie en beleid. In de regelgeving werden hiertoe al stappen gezet: voor de toekenning van een GC-verslag (gemeenschappelijk curriculum) is geen medische diagnose vereist. Voor de opmaak van zowel GC-verslagen, IAC-verslagen (individueel aangepast curriculum) als OV4-verslagen primeren steeds onderwijsbehoeften en zorgnoden in het handelingsgericht diagnostisch traject. Dienaangaande wens ik evenwel te benadrukken dat ook de onderwijsbehoeften van de andere leerlingen in de klas in ogenschouw dienen genomen te worden en evenzeer de haalbaarheid voor leerkrachten om kwaliteitsvol onderwijs te verstrekken.

In tussentijd worden al belangrijke stappen gezet die gelinkt zijn aan aanbevelingen die u doet omtrent inclusie. Zo wordt er in het decreet over leersteun bijzondere aandacht besteed aan de mogelijkheid tot overstap van leerlingen van buitengewoon naar gewoon onderwijs. Scholen voor buitengewoon onderwijs moeten in de vormgeving van individueel aangepaste curricula rekening houden met en toewerken naar de mogelijkheid van terugkeer naar het gewoon onderwijs. Het evaluatiemechanisme in buitengewoon onderwijs werd herbekeken, waarbij nu alle scholen voor buitengewoon onderwijs elk jaar moeten bekijken voor welke leerlingen zij een evaluatie en mogelijke terugkeer wenselijk achten. Ook wanneer ouders ernaar vragen dient een evaluatie te gebeuren.

Verder zet het decreet over leersteun in op het faciliteren van meer afstemming en samenwerking tussen gewoon en buitengewoon onderwijs. Dit via het toepassen van individueel aangepaste curricula vanuit eenzelfde kader en met dezelfde verwachtingen voor gewoon en buitengewoon onderwijs, alsook via de uitbreiding van de mogelijkheid tot gedeeltelijke lesbijwoning in beide

contexten. Voltijdse lesbijwoning in het gewoon onderwijs is ook mogelijk gemaakt voor leerlingen van buitengewoon onderwijs voor wie een terugkeer wordt voorbereid. Ook is er de mogelijkheid voor scholen voor buitengewoon onderwijs om een vestigingsplaats op te richten op de campus van een school voor gewoon onderwijs om nauwe samenwerking mogelijk te maken. Er loopt op dit moment een OBPWO-onderzoek¹³³ rond samenwerking tussen gewoon en buitengewoon onderwijs om samenwerkingsvormen in kaart te brengen zoals ze vandaag in Vlaanderen bestaan. Dit onderzoek zal meer inzicht geven in kansen en mogelijkheden op vlak van samenwerking tussen scholen voor gewoon en buitengewoon onderwijs met het oog op een evolutie naar meer inclusief onderwijs.

Op dit moment is eveneens een professionaliseringsproject lopende voor buitengewoon onderwijs, waarin de verschillende pedagogische begeleidingsdiensten scholen voor buitengewoon onderwijs begeleiden om goede praktijken te versterken omtrent het stellen van hoge doelen voor leerlingen, met inbegrip van het werken aan een terugkeer naar gewoon onderwijs en aandacht voor meer samenwerking met gewoon onderwijs. Vanuit het project zal ook kennis en expertise over deze praktijken verspreid worden naar het bredere onderwijsveld.

Met het decreet over leersteun zet ik ook in op monitoring van o.a. de evolutie van het aantal leerlingen met een GC-verslag, IAC-verslag of OV4-verslag, alsook op de leerlingenbewegingen en schoolloopbaantrajecten voor leerlingen met een GC-verslag, IAC-verslag of OV4-verslag, rekening houdend met de verschillende types en opleidingsvormen. Zo kunnen we beter begrijpen wat er zich concreet afspeelt.

U vraagt aandacht voor de stijging van het aantal leerlingen, met bijzondere aandacht voor de stijging van type 9. Deze trend houdt ook mij bezig. Daarom gunde ik een OBPWO onderzoek rond dit thema. Onderzoekers zullen nagaan wat de achterliggende redenen zijn van de sterke toename van oriënteringen naar type 9 en hoe ons onderwijs beter aangepast zou kunnen worden aan deze groep van leerlingen¹³⁴. Een gelijkaardig onderzoek zal gevoerd worden voor type 2, gezien de stijging van het aantal verslagen type 2¹³⁵.

Een onderzoek rond geïntegreerde zorg en onderwijs voor leerlingen met ernstig meervoudige beperkingen zal ons meer inzicht geven in de noden van deze leerlingen om ook voor hen maximaal onderwijskansen te waarborgen en een kwaliteitsvol aanbod te voorzien¹³⁶.

Wat de weigeringen betreft van leerlingen met een verslag in het gewoon onderwijs, is een kwaliteitsvolle afweging van redelijke aanpassingen van cruciaal belang. Om hier beter op toe te zien, kreeg de Onderwijsinspectie via het decreet over leersteun de opdracht om kwaliteitstoezicht te houden op de afweging van redelijke aanpassingen. Daarnaast werd voor ouders de mogelijkheid gecreëerd om via het CLB onafhankelijke bemiddeling in te schakelen wanneer het overleg over de afweging moeilijk verloopt. Een ander CLB dan het betrokken CLB treedt dan op als onafhankelijk bemiddelaar.

¹³³ Samenwerking tussen buitengewoon en gewoon onderwijs in functie van trajecten op maat voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.

¹³⁴ Analyse van mechanismen voor de toeleiding naar type 9 en de realisatie van kwaliteitsvol onderwijs op maat van leerlingen met oriëntering naar type 9.

¹³⁵ Analyse van mechanismen voor de toeleiding naar type 2 en de realisatie van kwaliteitsvol onderwijs op maat van leerlingen met oriëntering naar type 2.

¹³⁶ Kwaliteitsvol onderwijs aan kinderen met ernstig meervoudige beperkingen.

De samenhang die u in het onderzoek vaststelt tussen kansarmoede en het verkrijgen van een verslag is een belangwekkende vaststelling waar we zeker de nodige aandacht aan moeten besteden. Ik zie hier een link met de aanbevelingen over het thema 'verslag CLB', namelijk het feit dat onderwijsbehoeften niet louter mogen toe te wijzen zijn aan SES-kenmerken van de leerling.

2. Verslag CLB

U doet een aantal aanbevelingen omtrent de inhoud van het verslag (nu het IAC-verslag of OV4-verslag). Ik onderschrijf deze aanbevelingen. Een kwaliteitsvol verslag is het resultaat van een kwaliteitsvol handelingsgericht diagnostisch traject. Op dit moment is een professionaliseringsproject lopende met de CLB-sector om goede praktijken te detecteren en CLB's te versterken op vlak van handelingsgerichte diagnostiek, naast de kernactiviteiten consultatieve leerlingenbegeleiding en signaalfunctie.

Via het decreet over leersteun kreeg de Onderwijsinspectie ook de opdracht om bij het kwaliteits-toezicht op de diagnostische praktijk van centra voor leerlingenbegeleiding bijzondere aandacht te besteden aan centra die systematisch meer verslagen opmaken dan andere CLB's.

Onderzoek rond toeleiding naar leersteun zal spoedig gegund worden om meer zicht te krijgen op de wijze waarop leerlingen worden toegeleid naar leersteun en de verschillen die hierin bestaan tussen scholen en tussen CLB's. Het onderzoek zal enerzijds aandacht hebben voor het traject dat scholen lopen in de brede basiszorg en verhoogde zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften en anderzijds voor het handelingsgericht diagnostisch traject dat wordt gelopen door CLB's wanneer scholen aangeven meer ondersteuning nodig te hebben voor de begeleiding van een leerling. In dit onderzoek kan het zeker wenselijk zijn om aandacht te hebben voor de samenhang tussen profielen van leerlingen (SES-kenmerken) en processen die door scholen en CLB's worden gelopen.

3. Zorgbeleid

Het versterken van de brede basiszorg en verhoogde zorg is een aandachtspunt dat ik zeer ter harte neem. Dit is ook een belangrijk onderdeel van het huidige beleid rond leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Het is cruciaal dat we scholen voor gewoon onderwijs versterken om meer leerlingen kwaliteitsvol te begeleiden. Sinds deze legislatuur staat het beleid op leerlingenbegeleiding in scholen steeds in de focus bij de Onderwijsinspectie. Ook het referentiekader kwaliteitsvolle leersteun dat ontwikkeld werd door Onderwijsinspectie in een participatief proces met onderwijsverstreckers levert hiertoe een belangrijke bijdrage. Het is een instrument om de samenwerking en de dialoog te stimuleren tussen de leerling met specifieke onderwijs- en ondersteuningsbehoeften, de leerondersteuner, de leraar, de ouders, het schoolteam, de pedagogisch begeleider, de CLB-medewerker, de Onderwijsinspectie ...

In het decreet over leersteun zijn de rollen tussen scholen, centra voor leerlingenbegeleiding (CLB's), pedagogische begeleidingsdiensten (PBD's) en leersteuncentra (LSC's) verduidelijkt. Een belangrijke maatregel in het decreet is de verplichting voor scholen om op structurele basis in overleg te gaan met hun CLB en PBD om gezamenlijk begeleidings- en professionaliseringsnoden te bepalen op het vlak van het beleid op leerlingenbegeleiding én te bepalen wie welke rol opneemt om de school te versterken. Scholen kunnen hierbij ook hun LSC betrekken. Het is immers

van belang dat elke school samenwerkt met al haar partners en de expertise en ondersteuning van deze partners benut om een sterk beleid op leerlingenbegeleiding uit te bouwen.

Een belangrijke opdracht is er ook voor het recent opgerichte kenniscentrum Leerpunt om scholen voor gewoon onderwijs te versterken in hun brede basiszorg en verhoogde zorg. Hiervoor heb ik een budget aan Leerpunt toegekend van 6 miljoen euro. De komende twee schooljaren zal Leerpunt begeleidingsprojecten met scholen ondersteunen en zal het onderzoek doen naar en kennis ontsluiten over kwaliteitsvolle brede basiszorg en verhoogde zorg. Aan de pedagogische begeleidingsdiensten zijn aanvullende werkmiddelen (3,5 miljoen euro) toegekend om scholen te ondersteunen op het vlak van brede basiszorg en verhoogde zorg. Verder is het ook de opdracht van de leersteuncentra om niet alleen leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften te ondersteunen, maar ook de competenties van de leerkrachten en schoolteams te versterken in het begeleiden van deze leerlingen.

4. Capaciteit

Wat capaciteit betreft, is het van belang om te verwijzen naar de reactie op de voorlopige algemene conclusie die ik in het begin van dit schrijven formuleerde. In het rapport beveelt u aan een adequate monitoring uit te werken en ook capaciteit in scholen voor gewoon onderwijs te voorzien voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Het belang van een goede monitoring kan ik enkel maar onderschrijven. De voorgestelde oplossing van een digitaal aanmeldingssysteem is echter allesbehalve zaligmakend. Ten eerste melden ouders op verschillende plekken aan. Een leerling kan dan in meerdere scholen geweigerd worden maar wel een plek in een andere school krijgen; het doorsturen van de weigeringen die deze leerling in de eerste scholen kreeg, wijst dan foutief op een capaciteitsprobleem. Leerlingen die in verschillende aanmeldingssystemen een plaats kregen, houden ook plaatsen bezet voor andere leerlingen. Daarnaast zijn er kinderen die aanmelden als schoolveranderaars. Het doorsturen van een weigering zou ook hier foutief wijzen op een capaciteitsprobleem.

Voor het voorzien van voldoende capaciteit moeten we inderdaad ook kijken naar het gewoon onderwijs om leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften ook daar een plaats te geven. Zo creëerde ik de mogelijkheid om gedeelde campussen te organiseren waar gewoon en buitengewoon onderwijs samenwerken. Ook kunnen scholen voor gewoon onderwijs met de hulp van leersteuncentra en mogelijke andere (welzijns)partners kwaliteitsvolle trajecten voor leerlingen ontwikkelen. Ik stelde ook de maatregel waarbij extra werkbudget voorzien wordt voor scholen die bijkomende capaciteit creëren voor leerlingen met een verslag voor bepaalde types of bepaalde combinaties van types en opleidingsvormen, open voor zowel scholen gewoon onderwijs als buitengewoon onderwijs. Op die manier stimuleer ik daartoe ook scholen gewoon onderwijs.

5. Busvervoer en busbegeleiding

Wat busvervoer betreft, onderstreept u dat ervoor gezorgd moet worden dat het vervoer voor geen enkele leerling langer is dan 90 minuten per rit, en dat busbegeleiders gestimuleerd moeten worden om deel te nemen aan opleidingen. De Vlaamse Regering heeft het budget voor busvervoer quasi verdubbeld om de rijtijden voor leerlingen in buitengewoon onderwijs zoveel mogelijk te beperken. Voor verdere info omtrent het busvervoer verwijs ik u door naar collega minister van mobiliteit, mevrouw Peeters.

Ik voorzie sinds 2022 dat bij de selectie van projectvoorstellen voor capaciteit buitengewoon onderwijs er ook rekening wordt gehouden met onevenwichtige pendelstromen tussen onderwijszones. Dit moet ertoe bijdragen dat er geïnvesteerd wordt in capaciteit die ten goede komt aan minder lange pendelbewegingen voor leerlingen.

De aanbeveling naar busbegeleiders toe, onderschrijf ik eveneens. Via CAO XII zijn extra middelen toegekend voor de opleiding van busbegeleiders.

6. Aansluiting arbeidsmarkt

De aansluiting op de arbeidsmarkt is een belangrijk uitgangspunt voor de arbeidsmarkterichte opleidingen in het secundair onderwijs. De modernisering van het (buitengewoon) secundair onderwijs en de implementatie van duaal leren zijn zo twee belangrijke manieren om tot een betere aansluiting met de arbeidsmarkt te komen. Voor de doelgroep van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften is er ook het ESF-project alternerende beroepsopleiding waarmee een premie wordt voorzien voor leerlingen die een ABO-jaar volgen; hiermee proberen we te stimuleren dat zoveel mogelijk jongeren in OV3 de facultatieve integratiefase volgen. Ook is er binnen het beleidsdomein werk het gespecialiseerd team bemiddeling (GTB) dat transitietrajecten organiseert voor jongeren met een (vermoeden) van arbeidsbeperking in het gewoon en buitengewoon onderwijs die de overstap naar de arbeidsmarkt (gaan) maken.

Hoe dan ook moet gekeken worden hoe de aansluiting van onderwijs met de arbeidsmarkt nog verder verbeterd kan worden. Cruciaal hierbij is dat we ook de minister van Werk betrekken om ervoor te zorgen dat de jongeren, eventueel mits ondersteuning, terecht kunnen op de arbeidsmarkt.

7. Aansluiting hoger onderwijs

Wat de aansluiting op hoger onderwijs betreft, beveelt u aan om bij universiteiten en hogescholen aan te dringen om aandacht te besteden aan OV4-leerlingen. Ik wil dit niet beperken tot OV4-leerlingen, maar het is alleszins een waardevolle aanbeveling om universiteiten en hogescholen blijvend te ondersteunen en te versterken om bijkomende aandacht te voorzien voor studenten met specifieke onderwijsbehoeften. Hogescholen en universiteiten worden hierin ondersteund door het Steunpunt Inclusief Hoger Onderwijs (SIHO). Het budget voor SIHO is geëvolueerd van 157.000 euro in 2018 naar 713.000 euro in 2024. Over de hoger onderwijsinstellingen wordt sinds 2023 ook jaarlijks een bijkomende financiering van 6 miljoen euro verdeeld om in te zetten op een meer inclusief beleid en inclusieve praktijk voor studenten met specifieke onderwijsbehoeften.

Tot slot wens ik u nogmaals te bedanken voor het uitgebreide en grondige onderzoek. Vanuit het Departement Onderwijs en Vorming, AGODI en AHOVOKS volgen nog reacties met aandacht voor de meer technische aspecten van het rapport.

Met vriendelijke groeten,

Ben Weyts

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

Bijlage 3

Antwoord van de minister van Mobiliteit

Brussel, 14 juni 2024

Geachte heer raadsheer

Naast de punctuele opmerking u bezorgd door De Lijn op 14/05/24 aangaande de financiële cijfers op p. 55-56 onder hoofdstuk 4.5. kan ik mij akkoord verklaren met de bevindingen in het rapport. Zoals terecht aangegeven in het rapport moeten er blijvende inspanningen geleverd worden door de verschillende betrokken partijen om ervoor te zorgen dat de rijtijd van de individuele leerlingen onder de 90 minuten drempel blijft.

Hoewel de middelen werden verhoogd bereikt de inrichting van het collectief busvervoer voor het buitengewoon onderwijs vandaag zijn limiet op vlak van beschikbaarheid van chauffeurs, voertuigen en busbegeleiding.

Het zal dan ook noodzakelijk zijn om naast de acties opgenomen door De Lijn eveneens verder in te zetten op de overige maatregelen aangehaald in de conceptnota in nauwe samenwerking met Onderwijs en de andere betrokken actoren om zo tot een duurzame oplossing te komen.

Met vriendelijke groeten

Lydia Peeters

Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken

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



WETTELIJK DEPOT
D/2024/1128/37

COVERFOTO
Shutterstock

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

rekenhof.be