

DE VLAAMSE MINISTER VICE-MINISTER PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING EN VLAAMS MINISTER VAN ONDERWIJS HILDE CREVITS

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Voorontwerp van decreet betreffende leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding. (Hervorming leerlingenbegeleiding).
- Principiële goedkeuring

1. INHOUDELIJK

1. Het kader

In het regeerakkoord neemt de Vlaamse Regering zich voor om de verantwoordelijkheden van ouders, lerarenteam, school, CLB en welzijnssector inzake leerlingenbegeleiding beter te laten sporen door overlappingsen en versnippering weg te werken. Verder benadrukt de Vlaamse Regering het belang van studie- en beroepskeuzebegeleiding waarmee leerlingen inzicht krijgen in hun eigen talenten en interesses en in de doorstroommogelijkheden van de verschillende studierichtingen in het secundair onderwijs naar hoger onderwijs en/of arbeidsmarkt.

In de beleidsnota onderwijs 2014-2019 werden in dit kader volgende twee operationele doelstellingen opgenomen: 1) een betere studiekeuzebegeleiding realiseren en 2) de ondersteuning van lerenden versterken.

Als eerste antwoord op de plannen uit het Regeerakkoord en de beleidsnota keurde de Vlaamse Regering op 11 december 2015 de conceptnota 'Krijtlijnen voor een hervorming van de leerlingenbegeleiding in Vlaanderen' goed.

In voorbereiding van de hervorming werd informatie verzameld via verschillende fora (werkbezoeken, denkgroep voor de begeleidingsdomeinen psychosociaal functioneren en onderwijsloopbaanbegeleiding, denkoefeningen binnen de commissie leerlingenbegeleiding van de VLOR, consultaties tijdens de CLB-directiedag). Ook de uitgevoerde performance audit van de CLB's en de wetenschappelijke review omtrent leerlingenbegeleiding werden meegenomen als input voor de decreetswijzigingen. Verder werd rekening gehouden met de Onderwijsspiegels van de Onderwijsinspectie en met adviezen van de VLOR, VSK en andere stakeholders.

2. Ontwerp van decreet

Leerlingenbegeleiding loopt op vele plaatsen in Vlaanderen al goed, maar kent enkele knelpunten. Met deze hervorming willen we die knelpunten wegwerken door de rollen en taken tussen de verschillende actoren te verscherpen en de werking van de leerlingenbegeleiding te optimaliseren.

Alle leerlingen hebben recht op kwaliteitsvolle leerlingenbegeleiding. Kwaliteitsvolle leerlingenbegeleiding bevordert de totale ontwikkeling van alle leerlingen, verhoogt hun welbevinden, voorkomt vroegtijdig schoolverlaten en creëert meer gelijke onderwijskansen. Leerlingenbegeleiding situeert zich steeds op vier domeinen: onderwijsloopbaan, leren en studeren, psychisch en sociaal functioneren en preventieve gezondheidszorg. De begeleiding vertrekt steeds vanuit een geïntegreerde en holistische benadering voor de vier begeleidingsdomeinen en dit in alle fasen van het zorgcontinuüm. In dit continuüm onderscheiden we volgende fasen: basiszorg, verhoogde zorg en uitbreiding van zorg.

Er zijn verschillende actoren in de leerlingenbegeleiding die elk hun eigen rol en taak hebben. De leerling staat steeds centraal. De school is de eerste actor binnen de leerlingenbegeleiding en neemt dan ook de schoolinterne leerlingenbegeleiding op zich. Hiervoor werkt de school een geïntegreerd beleid op leerlingenbegeleiding uit. Dit omvat een invulling en uitwerking in alle fasen van het zorgcontinuüm per begeleidingsdomein en wordt als erkenningsvoorwaarde voor de scholen opgenomen. De school is eindverantwoordelijke van het beleid op leerlingenbegeleiding voor iedere fase van het zorgcontinuüm. Dit beleid komt participatief tot stand en is gedragen door alle betrokken actoren (leerlingen, ouders en schoolteam).

Voor de uitvoering van haar taken wordt de school ondersteund door schoolexterne instanties. Zo werkt de school samen met een centrum voor leerlingenbegeleiding (CLB). Op initiatief van de school worden samenwerkingsafspraken gemaakt met het centrum. Die samenwerkingsafspraken dienen als erkenningsvoorwaarde voor de school..

Conform het zorgcontinuüm wordt het centrum ingeschakeld wanneer de zorg toegekend door de school in de fase verhoogde zorg niet volstaat. Via consultatieve leerlingenbegeleiding ondersteunt het centrum leerkrachten, zorgverantwoordelijken en directies bij de analyse en aanpak van problemen tot een specifieke leerling of een groep van leerlingen. Leerlingen en ouders kunnen zelf ook rechtstreeks bij het centrum aankloppen voor informatie, hulp en begeleiding. Indien nodig zal het centrum via de draaischijffunctie doorverwijzen naar de gepaste externe hulpverlening.

Naast het CLB krijgt de school ondersteuning via hun pedagogische begeleidingsdienst (PBD) of een andere externe dienst. De school neemt het initiatief om de PBD of een andere externe dienst te betrekken bij het uitwerken, implementeren en evalueren van een beleid op leerlingenbegeleiding. Ook het centrum voor leerlingenbegeleiding kan een beroep doen op de PBD/externe dienst. Om het takenpakket van de centra te verlichten halen we de taak van schoolondersteuning uit het takenpakket van de centra. Zo verscherpen we ook de rol- en taakverdeling op vlak van schoolondersteuning tussen beide actoren.

Scholen zullen met de voorliggende hervorming hun werking op een aantal punten moeten bijstellen. Zo zullen scholen die geen beleid hebben op leerlingenbegeleiding een kwaliteitsvol beleid moeten uitwerken en implementeren. Dat beleid is afgestemd op de schoolse populatie en context. Scholen die een beleid hebben dienen na te gaan of zij voldoende aandacht hebben voor alle vier de begeleidingsdomeinen in elke fase in het zorgcontinuüm. Indien nodig, optimaliseren zij hun beleid.

Ook de centra staan voor de uitdaging om op basis van de resultaten van de audit hun werking te optimaliseren. Met de hervorming voorzien we een nieuw omkaderingssysteem voor de centra. De rationalisatienorm wordt opgetrokken om zo te komen tot grotere centra. Verder verplichten en stimuleren we samenwerking zowel op provinciaal als op regionaal niveau zodat expertise gebundeld kan worden. Zo kunnen in de toekomst nog meer taken netoverschrijdend opgenomen worden door. Ook zullen centra in de toekomst een middenkader kunnen aanstellen om de functie van directeur te ontlasten. Verder voeren de centra een meer doorgedreven kwaliteitsbeleid. Op basis van het nieuwe referentiekader zal de onderwijsinspectie de centra hierop doorlichten.

De scholen kunnen een professionaliseringstraject vragen aan hun PBD of een andere externe dienst en vragen om hen te ondersteunen in het uitwerken, implementeren en evalueren van een beleid op

leerlingenbegeleiding. Afhankelijk van de vraag kunnen de PBD's zelf trajecten begeleiden of via hun makelaarsfunctie scholen doorverwijzen naar andere externe diensten.

3. Decreet betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding

De wijzigingen worden in een nieuw decreet betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding geregeld. Dit betekent dat we het decreet betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding van 1 december 1998 opheffen. Juridisch-technisch opteert de regelgever ervoor om de wijzigingen aan de regelgeving betreffende leerlingenbegeleiding in het basis en secundair onderwijs in bestaande decreten in te voegen. We beogen hiermee op een centrum- en schoolvriendelijke manier alle toepasselijke regelgeving voor het CLB in één themadecreet gebundeld te houden en alle toepasselijke regels voor scholen in de bestaande "niveau"decreten te integreren.

De wijzigingen aan de rechtspositie van de personeelsleden worden in de decreten rechtspositie van 27 maart 1991 van het gemeenschapsonderwijs en van het gesubsidieerd onderwijs ingevoegd. De wijzigingen die betrekking hebben op de basisscholen worden aan het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 toegevoegd. De gewijzigde regels van toepassing op secundaire scholen worden in de codex secundair onderwijs van 17 december 2010 aangebracht. De regels van toepassing op de instellingen uit het stelsel van leren en werken worden in het decreet van 10 juli 2008 betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse gemeenschap én in de codex secundair onderwijs ingevoegd. Met dit decreet wordt er ook één wijziging aangebracht aan het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad. Verder wordt er ook één wijziging aangebracht aan het interpretatief decreet van 23 oktober 2009. Tot slot worden er twee artikels gewijzigd in het decreet kwaliteit van 8 mei 2009.

2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

De centra voor leerlingenbegeleiding worden gefinancierd op basis van een gesloten enveloppe. De gesloten enveloppe maakt dat de financiering van de sector jaarlijks hetzelfde blijft en voor de overheid budgettair beheersbaar is. Het is daarenboven een werkbaar principe wanneer de populatie redelijk stabiel is, haar kenmerken niet te veel wijzigen en vooral wanneer de opdracht van de sector dezelfde blijft. In de CLB-sector blijkt echter dat de laatste jaren zowel de leerlingenpopulatie als de taaklast (bijvoorbeeld in het kader van het M-decreet) sterk zijn toegenomen. Vanwege de gesloten enveloppe van de sector is de financiering van de centra sinds het decreet betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding (01/12/1998 dat inging in het schooljaar 2000-2001) hier niet op afgestemd. Dit laatste is voor de werkbaarheid van de sector en de ondersteuning van leerlingen en scholen problematisch. De beperkte personeelscapaciteit staat niet meer in verhouding tot de taaklast, waardoor het systeem van de gesloten enveloppe een systeem is geworden van een 'verdeling van de schaarste'. Dit zorgt ervoor dat het erg uitdagend is om adequaat en snel de gepaste begeleiding aan de leerling en het schoolteam te kunnen toekennen.

In onderstaande tabel zien we de stijging van het aantal leerlingen in het basisonderwijs en secundair onderwijs. De leerlingenpopulatie die de centra moet begeleiden neemt jaar na jaar toe.

Toename leerlingenpopulatie vanaf het schooljaar 2000-2001 tot het schooljaar 2015-2016¹

Schooljaar	Kleuter- onderwijs	Lager onderwijs	Secundair onderwijs	Totaal
2000 - 2001	240.582	435.535	429.106	1.105.223
2001 - 2002	239.504	434.320	430.163	1.103.987
2002 - 2003	238.143	431.209	435.781	1.105.133
2003 - 2004	236.671	426.567	444.714	1.107.952
2004 - 2005	234.963	420.678	452.441	1.108.082
2005 - 2006	234.530	415.726	457.351	1.107.607
2006 - 2007	235.251	413.951	457.527	1.106.729
2007 - 2008	239.480	411.697	456.578	1.107.755
2008 - 2009	245.459	409.425	454.694	1.109.578
2009 - 2010 (1)	252.353	407.902	448.760	1.109.015
2010 - 2011	259.399	410.208	444.307	1.113.914
2011 - 2012	264.589	415.262	440.520	1.120.371
2012 - 2013	267.976	420.832	438.994	1.127.802
2013 - 2014	271.239	428.036	437.964	1.137.239
2014 - 2015	270.453	438.580	437.508	1.146.541
2015 - 2016	269.740	448.489	438.561	1.156.790

De sector signaleert ook een sterke toename van het aantal zorgvragen omwille van een verhoogd voorkomen van psychosociale problemen bij jongeren en gezinnen. Een grotere alertheid voor leer- en ontwikkelingsproblemen en gezondheidsproblemen bij scholen, ouders en leerlingen impliceert dat zij steeds vaker hulp zoeken bij het CLB. In heel wat onderwijs- en welzijnsdossiers wordt de CLB-sector als een belangrijke actor gezien waardoor er extra taken opgelegd worden. We verwijzen naar het decreet betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften waarbij de CLB's de enige gemachtigde instanties in Vlaanderen zijn die nog een verslag mogen opstellen dat toegang geeft tot het buitengewoon onderwijs en de stijgende aanmeldingen in kader van Integrale Jeugdhulp.

Omwille van deze redenen vraagt de sector al jaren een herziening van de middelen. De onderzoekers van de recente audit (audit naar de centra voor leerlingenbegeleiding uitgevoerd door PWC in opdracht van de Vlaamse Regering – september 2015) adviseren om na te gaan of de huidige enveloppe de financieringsnood dekt. Net zoals bij de scholen stellen zij dat een open-end financiering een oplossing kan bieden om aan het aantal uitdagingen van de sector tegemoet te komen.

Met het ontwerpdecreet betreffende de leerlingenbegeleiding in het basis- en secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding dat ingaat vanaf het schooljaar 2018-2019, schuiven we een nieuw omkaderingssysteem naar voor. In dit systeem behouden we de gesloten enveloppe, garanderen we dat geen enkel centrum omkaderingsgewichten verliest ten opzichte van het vorige omkaderingssysteem (schooljaar 2017-2018) en voorzien we extra financiële middelen die vertaald worden in extra personeelsleden. In het schooljaar 2018-2019 zal er een extra budget van 4.000.000 euro worden voorzien. Een budget van 4.000.000 komt neer op 80 voltijdse betrekkingen en 88 omkaderingsgewichten. Op die manier kunnen we 88 extra omkaderingsgewichten voor personeel evenredig toekennen aan de centra die in het nieuw omkaderingssysteem recht hebben op een verhoging van de omkadering.

(1) ¹In 2009-2010 werd de vroegere opleiding verpleegkunde van de 4de graad secundair onderwijs omgevormd tot hoger beroepsonderwijs (HBO5-verpleegkunde). Hoger beroepsonderwijs behoort tot het hoger onderwijs. HBO5-verpleegkunde werd niet meer meegeteld bij het secundair onderwijs.

In de daaropvolgende schooljaren, vanaf 2019-2020, voorzien we een verdere groei van de omkadering vertaald in extra personeel. Die groei kan maximaal 2% per centrum bedragen. De groei stagneert op het moment dat de limiet van 180 (88 in het schooljaar 2018-2019 en in de daaropvolgende schooljaren 92) extra omkaderingsgewichten bereikt wordt. Dit betekent bovenop de extra 4.000.000 een extra groeibudget van 4.223.113 euro.

In totaal voorzien we dus 180 extra omkaderingsgewichten voor een budget van 8.223.113 euro. Dit extra budget wordt bepaald op basis van de eerste simulatie met voorlopige cijfergegevens in het nieuwe omkaderingssysteem en dit voor het schooljaar 2018-2019. Uit deze simulatie blijkt dat we 180 extra omkaderingsgewichten nodig hebben om gedeeltelijk tegemoet te komen aan de stijging in de leerlingenpopulatie in centra. Met dit systeem kiezen we ervoor om hier via een groeisysteem aan tegemoet te komen.

We maken de financiering van de CLB-sector niet open-end, maar voorzien wel extra omkadering om tegemoet te komen aan de ontwikkelingen binnen de sector. Op die manier willen we ervoor zorgen dat elke leerling en het schoolteam tijdig de gepaste begeleiding krijgt waar ze recht op heeft.

Naast extra omkadering voor personeel zullen ook de werkingsmiddelen aangevuld worden. De CLB's ontvangen werkingsmiddelen van het Ministerie Onderwijs en Vorming voor de werking en uitrusting van de centra. De meeste besparingen werden in het verleden gerealiseerd door de werkingsmiddelen in te perken omdat voor personele besparingen het statuut niet altijd even geschikt bleek te zijn. Uit de audit op de CLB's blijkt dat de centra met hun werkingsmiddelen de bodem bereikt hebben. We stellen daarom voor om de werkingsmiddelen aan te passen en aan te vullen op basis van 88 omkaderingsgewichten. Dit betekent een meerkost voor de werkingsmiddelen van 443.939 euro. Op die manier komen we deels ook tegemoet aan deze verzuchting, maar houden we het extra budget beperkt door de berekening enkel te baseren op de 88 extra omkaderingsgewichten.

Voor de uitwerking van het nieuwe omkaderingssysteem verwijzen we naar het voorontwerp van decreet Afdeling 7. Omkadering en de toelichting hieromtrent in de memorie van toelichting.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 21 juni 2017.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Er zijn geen gevolgen voor het personeel van de lokale besturen, noch voor de werkingsuitgaven, investeringen en schulden, of ontvangsten van de lokale besturen.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Op 9 mei 2017 bezorgde het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AgODi) een uitvoerbaarheidstoets over het ontwerpdecreet. Hierin wordt ook de impact op hun werking omschreven. Zie ook punt 2 in deze nota.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Het bijgaande voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2017/152 van 19 mei 2017.

Het voorontwerp van decreet valt binnen het toepassingsgebied van de reguleringssimpactanalyse en de JoKER.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° Haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding.

2° De budgettaire impact van deze decreetswijziging zal bij de begrotingsopmaak 2018 verder besproken worden.

3° de Vlaamse minister, bevoegd voor onderwijs te gelasten:

3.1. over voornoemd voorontwerp van decreet een advies in winnen van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR), van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en de Strategische Adviesraad Welzijn-Gezondheid-Gezien (SAR WGG).

3.2. de minister-president van de Vlaamse Regering te verzoeken voornoemd voorontwerp van decreet op de agenda te plaatsen van een gemeenschappelijke vergadering van het Sectorcomité X en van de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van afdeling 2 van het Comité voor de provinciale en de plaatselijke overheidsdiensten;

3.3. voornoemd voorontwerp van decreet op de agenda te plaatsen van een vergadering van het overkoepelend onderhandelingscomité van het vrij gesubsidieerd onderwijs;

Viceminister-president,
Vlaams Minister van Onderwijs,
Hilde CREVITS.

Bijlagen:

- Het voorontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding en de memorie van toelichting.
- Het advies van de Inspectie van Financiën
- Het begrotingsakkoord
- De reguleringssimpactanalyse
- Uitvoerbaarheidstoets Inspectie
- Uitvoerbaarheidstoets Agentschap voor Onderwijsdiensten