

# **Advies over het voorontwerp van decreet betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding**

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

[www.vlor.be](http://www.vlor.be)  
[info@vlor.be](mailto:info@vlor.be)

**Wijs beleid door overleg**

**Adviesvrager:** Hilde Crevits, viceminister-president van de Vlaamse Regering,  
Vlaams minister van Onderwijs op 1 augustus 2017

**Uitgebracht door de Algemene Raad op 28 september 2017 met  
eenparigheid van stemmen**

**Vorbereiding:** commissie Leerlingenbegeleiding op 12 september 2017 en 21  
september 2017 onder voorzitterschap van Pol Ghesquiere en Annemie Desoete

Werden geconsulteerd: Raad Basisonderwijs op 13 september 2017, Raad  
Secundair Onderwijs op 14 september 2017, commissies buitengewoon  
onderwijs op 7 september 2017

**Dossierbeheerder:** Roos Herpelinck

<b>1 VOORAF</b>	<b>3</b>
<b>2 GLOBALE BENADERING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET</b>	<b>3</b>
<b>3 ONDERDELEN WAAROP HET VOORONTWERP VAN DECREET MOET WORDEN VERSTERKT</b>	<b>4</b>
3.1 VERDERE VERDUIDELIJKING VAN DE ROLLEN EN TAKEN VAN DE ACTOREN	4
3.2 EEN STRUCTURELE OPLOSSING VOOR DE FINANCIERING VAN LEERLINGENBEGELEIDING	5
3.3 VERDERE VERFIJNING EN OVERLEG IS NOODZAKELIJK	6
3.4 KLEMTUON OP BOTTOM-UP PROCESSEN VOOR SAMENWERKING TUSSEN DE CLB'S	6
3.5 LEERLINGENBEGELEIDING ALS EEN KERNPROCES IN ONDERWIJSINSTELLINGEN	7
<b>4 ADVIES OVER SPECIFIEKE ONDERDELEN VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET</b>	<b>8</b>
4.1 DEFINITIES EN OMSCHRIJVINGEN (ART. 1-3)	8
4.2 OPDRACHTSVERKLARING VAN DE CLB (ART. 4-5)	9
4.2.1 Opdrachtsverklaring blijft noodzakelijk	9
4.2.2 Omschrijving van de begeleidingsdomeinen (art. 4, § 2)	10
4.2.3 Doelgroepen in de centra (art. 5)	10
4.2.4 Werking van het clb (art. 5-12)	11
4.2.5 Proces leerlingenbegeleiding (art. 13-18)	12
4.3 PROGRAMMATIE EN RATIONALISATIE (ART. 33-37)	13
4.4 PERSONEELSOMKADERING (ART. 38-44)	13
4.5 PERSONEEL VAN DE CENTRA VOOR LEERLINGENBEGELEIDING (ART. 45-48) 13	
4.6 INTERNE KWALITEITSZORG (ART. 49-50)	13

4.7 WIJZIGINGSBEPALINGEN AAN DE DECRETEN RECHTPOSITIE VAN HET PERSONEEL VAN HET GEMEENSCHAPSONDERWIJS EN HET PERSONEEL VAN HET GESUBSIDIEERD ONDERWIJS (ART. 54-84)	13
4.8 WIJZIGINGEN AAN HET DECREET BASISONDERWIJS VAN 25 FEBRUARI 1997 (ART. 85-89) EN DE WIJZIGINGEN AAN DE CODEX SECUNDAIR ONDERWIJS (ART. 96-101)	14

## 1 Vooraf

Vlak voor het zomerreces keurde de Vlaamse Regering nog veel voorontwerpen van decreet principieel goed. De Vlor erkent dat een dringende beslissing noodzakelijk was voor de vijf dossiers. Dit laat toe dat de formele beslissingsprocessen kunnen starten. Maar de Vlor stelt vast dat de gevolgde timing en overbelasting ertoe leiden dat middenveldorganisaties problemen hadden om hun achterban te informeren en te consulteren. De raad betreurt dit maar benadrukt ook dat hij samen met zijn ledenorganisaties alles in het werk heeft gesteld om de afgesproken termijnen respecteren.

## 2 Globale benadering van het voorontwerp van decreet

Het voorontwerp van het decreet probeert een antwoord te bieden op de jarenlange discussie over de opdrachten en rollen van de verschillende actoren die samen verantwoordelijkheid dragen voor de leerlingenbegeleiding in Vlaanderen. Diverse ministers gedurende meerdere legislaturen plaatsten dit thema op de beleidsagenda. Tijdens deze legislatuur werd het opnieuw opgenomen, onder meer in de beleidsnota Onderwijs 2014-2019.

De signalen uit het werkveld van zowel scholen, ouders en leerlingen, als van clb kregen een onderbouwing door de audit die de minister liet uitvoeren.<sup>1</sup> De Vlor onderschreef in meerdere adviezen de dringende noodzaak om te komen tot een betere taakafbakening van de rollen en verantwoordelijkheden.<sup>2</sup> Dit voorontwerp van decreet geeft ook invulling aan de krijtlijnen voor de hervorming van de leerlingenbegeleiding die door de Vlaamse Regering al op 11 december 2015 werden goedgekeurd.<sup>3</sup>

De Vlor waardeert dat het voorontwerp probeert kaders te schetsen om te komen tot een meer heldere afstemming tussen de actoren en partners in de leerlingenbegeleiding. De raad stelt vast dat de krijtlijnennota, zijn eigen adviezen en dit voorontwerp van decreet bij het uittekenen van de verschillende rollen uitgaan van dezelfde basisprincipes. De Vlor heeft deze principes al geformuleerd in de adviezen uit 2016 en onderschrijft die opnieuw:

- Eenzelfde definitie van leerlingenbegeleiding voor alle actoren;
- Een kader dat scholen, clb en pbd toelaat hun samenwerking te benoemen, te structureren en verder uit te bouwen op grond van twee dimensies, met name een continuüm aan leerlingenbegeleiding enerzijds en begeleidingsdomeinen die in het beleid van zowel de school als van het clb herkenbaar anderzijds;
- Leerlingenbegeleiding als een kernopdracht voor de school.

De Vlor stelt wel vast dat nog veel fundamentele keuzes zullen moeten worden vastgelegd in de uitvoeringsbesluiten. Hierdoor is het moeilijk om de reikwijdte van sommige bepalingen te beoordelen en er op een onderbouwde manier advies over uit te brengen. De Vlor wil dan ook om advies gevraagd worden over uitvoeringsbesluiten met een strategische reikwijdte zodat alle

---

<sup>1</sup> PWC, [Audit naar de werking van Centra voor Leerlingenbegeleiding \(CLB's\)](#), [z.p.], september 2015.

<sup>2</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over kaders voor een nieuw decreet leerlingenbegeleiding](#), 24 november 2016; Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de krijtlijnen voor een hervorming van leerlingenbegeleiding](#), 28 januari 2016.

<sup>3</sup> Vlaamse Regering, [Krijtlijnen voor de hervorming van de leerlingenbegeleiding in Vlaanderen](#), december 2015.

betrokkenen bij het onderwijsveld hun standpunt daarover kunnen formuleren. De Vlor vraagt dat het decreet minstens een bepaling bevat over de reikwijdte van de afspraken tussen de scholen en de clb (art. 14, zie verder punt 4.2.5).

De Vlor formuleert hieronder een aantal fundamentele bedenkingen bij de specifieke manier waarop een aantal onderdelen worden ingevuld. De raad formuleert zowel principiële bedenkingen (zie punt 3), als opmerkingen bij specifieke onderdelen van het voorontwerp van decreet (zie punt 4).

### **3 Onderdelen waarop het voorontwerp van decreet moet worden versterkt**

#### **3.1 Verdere verduidelijking van de rollen en taken van de actoren**

De Vlor vraagt de minister om verder werk te maken van een consequente uitklaring van de verschillende verantwoordelijkheden waar het moet in het decreet maar zeker ook in de uitvoeringsbesluiten. Er blijft immers nog veel onduidelijkheid over.

In de eerste plaats valt op dat de rol van de **pedagogische begeleidingsdiensten** maar zijdelings wordt vermeld. Ook al is hun werking geregeld in het decreet betreffende kwaliteit in onderwijs, in dit kader zou een sterkere link mogen worden gelegd met hun rol in de ondersteuning van het schoolbeleid.

Ten tweede blijft het decreet bijzonder vaag over de afstemming tussen de centra voor leerlingenbegeleiding en de opdrachten van **andere partners in de welzijns- en gezondheidssector** in de uitbouw van leerlingenbegeleiding. De bepalingen uit het voorontwerp laten hier zeer veel ruimte voor interpretatie en verduidelijken te weinig. Nochtans is een adequate afstemming met de welzijns- en gezondheidspartners noodzakelijk zodat de clb hun draaischijffunctie kunnen waarmaken.

Ten derde stelt de Vlor vast dat de **ondersteuningsmodel** eveneens een belangrijke opdracht heeft om scholen en leerlingen met specifieke noden te ondersteunen. Leerlingen die meer nodig hebben dan basiszorg of verhoogde zorg, kunnen voortaan zorg krijgen in de klas via een nieuw ondersteuningsmodel. De begeleiding kan verschillende vormen aannemen: ondersteuning voor het team, ondersteuning voor de leraar of een aantal uren zorg voor de leerling. Het is duidelijk dat het ondersteuningsmodel niet samenvalt met de opdracht van de clb maar dat er toch belangrijke raakvlakken zijn. Het is wenselijk dat in het verdere proces van beleidsvoorbereiding werk wordt gemaakt van een verduidelijking van de relatie tussen de opdrachten inzake leerlingenbegeleiding van scholen en centra en de opdrachten van het ondersteuningsmodel.

Ook de uitvoeringsbesluiten die het voorontwerp van decreet verder moeten uitrollen in de praktijk van scholen en centra, worden zeer cruciaal. Daarnaast leidt een samenlezing van het voorontwerp van decreet met de memorie van toelichting op bepaalde punten tot onduidelijkheid over de juridische afdwingbaarheid en de concrete uitrol van bepaalde bepalingen in centra en scholen (zie punt 3.3). Dit is onder meer het geval voor de manier waarop scholen en centra moeten omgaan met de fases van het zorgcontinuüm in relatie tot de begeleidingsdomeinen (onder meer art. 13).

### **3.2 Een structurele oplossing voor de financiering van leerlingenbegeleiding**

De Vlor vindt dat het voorontwerp van decreet te weinig aanzetten bevat om de financiering te garanderen van de leerlingenbegeleiding op zowel schoolniveau als in de centra voor leerlingenbegeleiding.

Aan **scholen** vraagt het voorontwerp dat ze een structureel beleid voor leerlingenbegeleiding voeren. Het stelt een aantal verwachtingen ten aanzien van zowel scholen uit het basis- als het secundair onderwijs scherper (zie onder meer de art. 88 en 101). Zeker voor het uitbouwen van de eindverantwoordelijkheid van de school in de verschillende fases van het zorgcontinuüm heeft de school zeker nood aan bijkomende financiële ondersteuning. Dit vergt immers een specifieke expertise van leraren en andere personeelsleden. Deze bijkomende ambities moeten, blijkens het voorontwerp van decreet, gebeuren in een budgetneutrale context. De Vlor wijst erop dat deze bijkomende ambities geenszins te realiseren zijn zonder bijkomende omkadering en middelen.

Voor de **clb** vraagt de Vlor al heel lang om een structurele oplossing uit te werken die de huidige enveloppefinanciering zou vervangen. Deze financiële nood binnen de centra werd in de audit van de consultancygroep PWC als volgt omschreven: 'wat betreft de werkingsmiddelen wijzen veel elementen in de richting dat de bodem bereikt is, of dat men zelfs door de bodem zit'. De Vlor stelt vast dat de overheid nu een extra budget van 4 mio euro in het vooruitzicht stelt dat toelaat 80 voltijdsen extra aan te stellen en gebruik te maken van 88 extra omkaderingsgewichten in 2018-2019. In de daaropvolgende jaren kan de omkadering geleidelijk groeien tot 180 extra omkaderingsgewichten. Deze extra-omkadering is budgettair nog niet verworven. Ze zet daarenboven slechts ten dele een historische onderfinanciering van de sector recht.

De Vlor betreurt dat de overheid niet opteerde voor een open-endfinanciering die geldt voor alle andere sectoren van het onderwijs. Door het behoud van de gesloten enveloppe zal de financiering onvoldoende flexibel blijven om adequaat in te spelen op de demografische evoluties.

De Vlor vraagt de overheid om dringend te voorzien in de beloofde investeringen in de clb-omkadering en deze middelen zeker te garanderen naar aanleiding van de komende begrotingsbesprekingen. De raad zal dit onder meer naar aanleiding van het advies over het programmadecreet opvolgen. Ten tweede dringt hij aan op een engagement van de overheid om het financieringssysteem van de clb op termijn ten gronde te hervormen en hiervoor een tijdsplan te bepalen.

De Vlor is ook bezorgd over de impact van het nieuwe model voor omkadering waarin de weging van bepaalde groepen leerlingen geschrapt wordt. Het is niet mogelijk om hierover uitspraken te doen aangezien de raad geen zicht heeft op de invulling van de indicatoren en niet beschikt over simulaties. Het is noodzakelijk dat de sector inzicht krijgt in de repercussies van de nieuwe formules voor omkadering. De raad verwijst hier naar de standpunten die worden ingenomen in het punt 4.4.

### **3.3 Verdere verfijning en overleg is noodzakelijk**

De Vlor stelt vast dat het voorontwerp zich beperkt tot algemene generieke kaders. Het klopt dat de raad vragende partij was voor een soepeler regelgeving voor de werking van de centra voor leerlingenbegeleiding. Hij waardeert dan ook dat de bestaande regelgeving die van toepassing was op de centra voor leerlingenbegeleiding nu wordt uitgezuiverd en kritisch tegen het licht wordt gehouden. Toch blijft de raad vaststellen dat de regelgeving voor de centra op heel wat punten toch gedetailleerd is. Dit kan ten dele worden verklaard door het feit dat het nieuwe decreet het bestaande decreet op leerlingenbegeleiding helemaal moet vervangen. De Vlor herhaalt daarom zijn vraag uit een eerder advies om meer beleidsruimte te geven aan de clb. De Vlor wijst er ook op dat vrij gedetailleerde regelgeving die normatief is voor het clb, ook de beleidsruimte voor leerlingenbegeleiding in de school verkleint. Beide zijn immers nauw met elkaar verbonden.

De Vlor verwondert zich over het feit dat de memorie van toelichting veel meer in detail gaat dan het voorontwerp zelf. Het geeft de indruk dat de overheid wil sturen via de memorie van toelichting terwijl het decreet veel ruimer is. Nochtans is een memorie van toelichting alleen verklarend ten aanzien van bepaalde intenties van de decreetgever en kan ze niet rechtstreeks normerend zijn. De detaillering in de memorie leidt dan ook tot bezorgdheid over de mate waarin bepaalde onderdelen misschien zullen worden vastgelegd in uitvoeringsbesluiten of andere sturingsinstrumenten die de overheid zal hanteren. De Vlor vraagt daarom om de memorie van toelichting uit te zuiveren tot een toelichting bij de artikelen van het voorontwerp van decreet.

De Vlor stelt vast dat er in het voorontwerp van decreet nog diverse technische onvolkomenheden geslopen zijn. Er zijn ook bepalingen waar de memorie van toelichting een andere lezing bevat dan het voorontwerp van decreet.

De Vlor wijst in de artikelsgewijze bespreking van de artikelen ook op technische onvolkomenheden in het voorontwerp en vraagt deze recht te zetten.

### **3.4 Klemtoon op bottom-up processen voor samenwerking tussen de clb's**

De Vlor leest een wens van de overheid om de samenwerking tussen de clb's te versterken en te intensifiëren. Ook netoverstijgende samenwerking wordt voortaan een verplichting.

Het is binnen de clb-sector vandaag al een traditie om netoverstijgend samen te werken waar het kan en waar het een meerwaarde biedt. In verschillende clb lopen innovatieprojecten, hetzij binnen de eigen koepel, hetzij netoverstijgend via de internettensamenwerkingscel (ISC). Bottom-up groeien vele goede praktijken voor diverse modellen van samenwerking tussen de centra die beantwoorden aan een lokale nood en gestuurd worden door ervaringen van op het veld. De Vlor vindt dit een beter model om tot samenwerking te komen, dan het verplicht opleggen aan alle centra.

De Vlor stelt vast dat het voorontwerp bijzonder onduidelijk is over de vorm van de samenwerking (art. 15 en 16) en dat dit veel onduidelijkheid en bezorgdheid creëert bij de centra. Bovendien zijn in de algemene werkingsprincipes van waaruit het clb ook in de toekomst zal werken, te stringent geformuleerd (art. 7, 8°). De Vlor pleit voor een benadering die bottom-up processen die nu al lopen, waardeert en stimuleert.



De VLOR heeft zich in haar advies over de krijtlijnennota genuanceerd uitgesproken over de samenhang tussen samenwerking, onafhankelijkheid en betrokkenheid op het pedagogisch project van de school <sup>4</sup>:

*“Alle geledingen van de Vlor vinden dat de bestaande **samenwerking tussen de centrumnetten** nog verder kan versterkt worden omdat dit de gelijkgerichte aanpak binnen de leerlingenbegeleiding ten goede komt. Een gelijkgerichte werking mag evenwel niet in tegenspraak zijn met een schoolnabije werking die het pedagogisch project van de school ondersteunt. Dit houdt in dat het clb betrokken dient te zijn op het pedagogisch project van de school of scholen waarmee het samenwerkt. Tegelijk is duidelijk dat het clb niet samenvalt met de school: het houdt een eigen perspectief en (intrinsieke) onafhankelijke benadering die de lerende centraal stelt.”*

### **3.5 Leerlingenbegeleiding als een kernproces in onderwijsinstellingen**

In zijn advies over de nieuwe kaders voor leerlingenbegeleiding pleitte de Vlor voor:

- een versterking van de interne leerlingenbegeleiding op school met afspraken over de kwaliteit van de processen;
- een transparanter kader van gemeenschappelijke principes die de school en het clb toelaten hun samenwerking te benoemen, te structureren en in te vullen vanuit de lokale dynamiek;
- duidelijkere afspraken over de samenwerking tussen de school en het clb met een decretale verduidelijking over welke instantie op welk moment de regie van het proces in handen houdt;
- garanties voor een laagdrempelige en rechtstreekse toegang van het clb voor leerlingen en ouders.<sup>5</sup>

De Vlor stelt vast dat het voorontwerp van decreet bepaalt dat zowel de school als het clb een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor leerlingenbegeleiding. Daartoe worden nieuwe hoofdstukken toegevoegd aan de decreten Basisonderwijs en de Codex Secundair Onderwijs. Deze hoofdstukken vertrekken vanuit de principes die werden gesuggereerd in het eerdere Vlor-advies. Het was toen echter al duidelijk dat de Vlor dit niet ziet als een 'matrix' maar wel als een kader voor de actoren op grond waarvan ze concrete afspraken kunnen maken. De Vlor blijft achter dit standpunt staan.

Door de formulering van deze artikelen in het voorontwerp leeft de vrees dat scholen dit kader wel als een matrix zullen gebruiken. Deze vrees wordt gevoed door een samenlezing van het nieuwe art. 47 bis met het nieuwe art. 47 quater van het decreet Basisonderwijs en het nieuwe art. 123/21 met het nieuwe art. 123/23 van de Codex Secundair Onderwijs. In deze interpretatie zouden scholen alle fases van het zorgcontinuüm moeten aanbieden voor alle

---

<sup>4</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de krijtlijnen voor een hervorming van leerlingenbegeleiding](#), 28 januari 2016.

<sup>5</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over kaders voor een nieuw decreet leerlingenbegeleiding](#), 24 november 2016.

begeleidingsdomeinen. Dit is voor de begeleidingsdomeinen preventieve gezondheidszorg en voor onderwijsloopbaan zelfs conceptueel niet mogelijk <sup>6</sup>.

De Vlor ziet leerlingenbegeleiding daarentegen in hoofde van de leerling als een geïntegreerd en ondeelbaar gegeven. Het schoolteam moet hier flexibel kunnen op inspelen. De Vlor vraagt om deze geïntegreerde benadering te verankeren in de tekst van het decreet. De verantwoordelijkheid van de school zou als volgt kunnen worden omschreven: *‘Elke school heeft binnen de vier begeleidingsdomeinen een basisaanbod voor alle leerlingen en biedt zorg voor leerlingen voor wie dit niet volstaat’*.

De raad is bezorgd over de wijze waarop de verhouding tussen de school en het clb wordt omschreven in de fase van uitbreiding van zorg na een handelingsgericht advies (zie art. 88 dat een art. 47 quater toevoegt aan het decreet basisonderwijs en zie art. 101 dat art. 123/23 toevoegt aan de codex secundair onderwijs. De formulering lijkt te suggereren dat uitbreiding van zorg niet het resultaat is van een gezamenlijke aanpak van de school en het clb maar wel eenzijdig vanuit het clb wordt voorgeschreven. De Vlor wijst erop dat dit ingaat tegen het algemene principe van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de school en het clb.

De Vlor is ook zeer bezorgd over de rechtsgevolgen van de bepalingen in het art. 88 en het art. 101 bij de doorlichtingen door de inspectie. De paradigmashift die ten grondslag ligt aan het decreet Inspectie 2.0 moet in elk geval consequent worden aangehouden, ook voor de controle op het beleid inzake leerlingenbegeleiding dat scholen voeren. De Vlor is van oordeel dat van scholen kan worden verwacht dat ze een gezondheidsbeleid voeren,<sup>7</sup> maar de specifieke bepalingen van art. 88, 6<sup>de</sup> lid zijn niet onverkort van toepassing op scholen. In deze is een symmetrie met de bepalingen voor het clb niet haalbaar.

## **4 Advies over specifieke onderdelen van het voorontwerp van decreet**

### **4.1 Definities en omschrijvingen (art. 1-3)**

De Vlor waardeert dat het voorontwerp van decreet werk maakt van de aanbeveling om te komen tot een gemeenschappelijk begrippenkader en een gemeenschappelijke taal voor zowel de centra voor leerlingenbegeleiding als de scholen. Deze definities moeten ook naar de welzijns- en gezondheidspartners verduidelijken waar onderwijs voor staat en wat niet past binnen de onderwijstaken.

Maar de Vlor is wel van oordeel dat het begrippenkader en de omschrijvingen nog verdere uitwerking en uitzuivering verdienen. De raad stelt vast dat er verwijzingsdefinities zijn opgesteld voor een gedeelte van de **begrippen die verband houden met het zorgcontinuüm**. De raad mist hier een consequente benadering. Zo is er geen motivering waarom het voorontwerp van decreet wel (verwijzings-)definities geeft voor differentiërende maatregelen, remediërende maatregelen en dispenserende maatregelen, maar niet voor compenserende maatregelen. Het voorontwerp

---

<sup>6</sup> Zo is het bij voorbeeld onduidelijk wat compenseren, remediëren en dispensereren inhoudt in het begeleidingsdomein “preventieve gezondheidszorg”. Dit is evenmin duidelijk voor het begeleidingsdomein “onderwijsloopbaan”.

<sup>7</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over welbevinden en gelijke kansen in het gezondheidsbeleid op school](#), 23 juni 2011.

van decreet neemt de meest ingrijpende fases uit het zorgcontinuüm 'uitbreiding van zorg' en het aanbod op maat niet over. Dit geldt ook voor de doorverwijzing naar andere vormen van zorg en ondersteuning. Dit is bijzonder problematisch om de draaischijffunctie adequaat te kunnen uitbouwen en positioneren.

De Vlor vraagt om een bijkomende omschrijving van het begrip '**cliënt**'. Het is voor de Vlor duidelijk dat dit om de lerende gaat. In de tekst van bepaalde artikelen wordt echter niet uitgesloten dat ook de school cliënt zou kunnen zijn. Een verdere opheldering is noodzakelijk om te kunnen komen tot helderheid in de verschillende rollen.

Bovendien ontbreekt een omschrijving van de **draaischijffunctie**, nochtans een essentiële rol van het clb.

Verder zijn er begrippen opgenomen die niet voorkomen in het decreet zoals het begrip **netwerk** (art. 2, 17°) en het begrip **onthaal** (art. 2, 18°). Bedoelt de overheid met de term 'netwerk' de ondersteuningsnetwerken of gaat het om andere vormen van samenwerking?

De omschrijving van de **kernactiviteiten van centra** (art. 2, 12°) komt onvoldoende tegemoet aan de realiteit in de centra. Hoe verhouden deze omschrijvingen zich ten aanzien van een aantal innovatieprocessen die nu al lopen in de centra? De Vlor pleit ervoor om de innovaties in de centra voldoende te valoriseren in deze nieuwe omschrijvingen. De bestaande definitie roept problemen op omdat:

- ze niet coherent is met andere bepalingen uit dit voorontwerp van decreet. Zo sporen ze niet helemaal met de bepalingen over de beschikbaarheid van de centra. Het is niet de bedoeling en niet mogelijk dat alle kernactiviteiten tijdens alle openingsuren in gelijke mate worden aangeboden;
- het onduidelijk is wat de decreetgever bedoelt met 'onderwijsgerelateerde behoeften van leerlingen' (art. 2, 12°, f). Het is ook niet duidelijk in welke mate deze term zich verhoudt met de term 'specifieke onderwijsbehoeften' en of ze die vervangt;
- er verwarring heerst over het gebruik van het begrip 'handelingsgericht advies' in relatie met een 'handelingsgericht diagnostisch traject' en 'handelingsgericht werken'. Kan een handelingsgericht advies dan los staan van een handelingsgericht diagnostisch traject? De Vlor vraagt om een helder en consequent gebruik van beide concepten.

Op welke manier moet de omschrijving van leerlingenbegeleiding (art. 2, 16°) worden samen gelezen met de opdracht van basisscholen om een zorgbeleid te voeren. Een afstemming tussen beide definities is nodig.

## **4.2 Opdrachtsverklaring van de clb (art. 4-5)**

### **4.2.1 Opdrachtsverklaring blijft noodzakelijk**

De Vlor betreurt dat de goede omschrijving van de opdrachtsverklaring voor de clb van het bestaande decreet is weggevallen. Ze bevatte immers diverse belangrijke principes die we nu niet meer terugvinden in het voorontwerp van decreet. Zo mist de Vlor in het voorontwerp de opdracht van centra om bij te dragen aan het welbevinden van leerlingen en de aandacht voor leerlingen die om een of andere reden leerbedreigd zijn.

#### **4.2.2 Omschrijving van de begeleidingsdomeinen (art. 4, § 2)**

De Vlor stelt vast dat het voorontwerp van decreet de begeleidingsdomeinen in vrij generieke termen omschrijft. Het gebruik van de begeleidingsdomeinen om de samenwerking rond leerlingenbegeleiding te structureren, beantwoordt aan de bestaande situatie én is conform met de vraag van de Vlor in zijn eerdere adviezen. De raad vindt het evident dat leerlingenbegeleiding in hoofde van de leerling een geïntegreerd ondersteuningsaanbod (holistisch) is. Het onderscheid is hier vooral organisatorisch en conceptueel relevant om samenwerking vorm te geven.

Het is voor de Vlor ook vanzelfsprekend dat de blijvende verankering van deze principes in de realiteit van centra nog veel verdere uitwerking vraagt. Dit kan het best gebeuren aan de hand van uitvoeringsbesluiten. Hierover is verder overleg met alle onderwijs- en welzijnspartners gewenst.

De Vlor pleit voor een positieve benadering van de lerende in het kader van het begeleidingsdomein 'psychisch en sociaal welbevinden'. In die context is er discussie over de woordkeuze. Het woord 'bewaken' kan gelezen worden met een negatieve connotatie. De Vlor stelt dan ook voor om dit te vervangen door 'waken over', dat meer verwijst naar bescherming.

Binnen de Vlor blijft er een verdeeld standpunt over de invulling van het begeleidingsdomein preventieve gezondheidszorg <sup>8</sup>.

Bijkomend maakt de raad nog volgende opmerkingen bij de invulling van het begeleidingsdomein 'preventieve gezondheidszorg'. Dat is veel specifiekier omschreven dan de andere domeinen. De vraag rijst of werkvormen zoals de organisatie van systematische contacten wel thuishoren in een decreet of eerder in een uitvoeringsbesluit. Bovendien stelt de Vlor een spanning vast tussen een vraaggestuurde werking van de centra in art. 8 en de invulling van de systematische contacten in het kader van preventieve gezondheidszorg. Verder vraagt de raad zich af of het verzet tegen een systematisch contact met een bepaalde professional in dit decreet worden geregeld. En waarom volstaat de regelgeving op de patiëntenrechten en die op de rechten van de minderjarige in de jeugdhulp niet?

#### **4.2.3 Doelgroepen in de centra (art. 5)**

Het voorontwerp van decreet vereenvoudigt de omschrijving van de doelgroepen voor centra.

Er gaat veel aandacht aan de opvolging van leerlingen die collectief huisonderwijs volgen. De Vlor wijst erop dat het aantal leerlingen dat collectief huisonderwijs volgt, ongelijk gespreid is over de regio's en dat deze opdracht vooral de werking van enkele clb zal verzwaren. De Vlor pleit voor een specifieke regeling om tegemoet te komen aan deze extra taakbelasting voor specifieke clb (zie ook art. 9 dat de opmaak van het multidisciplinair dossier regelt).

De Vlor vraagt om verduidelijking wat bedoeld wordt met 'tegen vergoeding opdrachten aanvaarden van andere personen dan de leerling, de ouders en de school'. De Vlor vraagt om een meer accurate formulering. Dit om twee redenen:

---

<sup>8</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over kaders voor een nieuw decreet leerlingenbegeleiding](#), 24 november 2016.

- Uit samenlezing van deze bepaling met het art. 11, § 3 blijkt dat een centrum handelsactiviteiten kan ontwikkelen. Het is geenszins de bedoeling dat het clb zich op de (welzijns)markt begeeft als een commerciële speler. Dit zou de kernopdrachten van de centra in het gedrang kunnen brengen.
- Verder is de raad beducht voor opdrachten van andere overheden die het clb verplichten om bijkomende opdrachten op te nemen zonder hierbij te voorzien in de bijhorende middelen.

#### **4.2.4 Werking van het clb (art. 5-12)**

De Vlor vindt het een goede ontwikkeling dat het beleid van het centrum participatief wordt geëvalueerd en bijgestuurd (art. 6). Toch blijft dit een generieke bepaling. De uitwerking van dit principe in uitvoeringsbesluiten en zeker ook het lokale beleidsvoerend vermogen wordt zeer bepalend. Gaat het hier om participatie van leerlingen, van de schoolraad of van de schoolteams die het centrum begeleidt, van andere stakeholders?

Het is een belangrijk signaal dat het professionaliseringsbeleid hier uitdrukkelijk wordt vermeld, maar ook dit beperkt zich tot een principiële vaststelling.

**Art. 7** beschrijft de algemene werkingsprincipes van waaruit het clb ook in de toekomst zal werken. De Vlor vindt dat de verplichting tot netoverstijgende samenwerking te stringent is geformuleerd (art. 7, 8°).

Het is binnen de clb-sector vandaag al een traditie om netoverstijgend samen te werken waar het kan en waar het een meerwaarde biedt. In verschillende clb lopen innovatieprojecten, hetzij binnen de eigen koepel, hetzij netoverstijgend via de internettensamenwerkingscel (ISC). Bottom-up groeien vele goede praktijken voor diverse modellen van samenwerking tussen de centra die beantwoorden aan een lokale nood en gestuurd worden door ervaringen van op het veld. De Vlor vindt dit een beter model om tot samenwerking te komen, dan het verplicht opleggen aan alle centra.

**Art. 8.** In dit verband wijst de Vlor op de spanning tussen een vraaggestuurde werking van de centra in art. 8 en de invulling van de systematische contacten in het kader van preventieve gezondheidszorg. Moet het verzet tegen een systematisch contact in dit decreet worden geregeld en waarom volstaat de regelgeving op de patiëntenrechten en de rechten van de minderjarige in de jeugdhulp hier niet? Indien de omkaderende regelgeving niet volstaat, blijft het voor de Vlor een vraag of dit niet thuishoort in een uitvoeringsbesluit? (zie ook punt 3.3)

**Art. 9.** De Vlor wijst op de financiële impact van de bepalingen over het huisonderwijs voor de werkbelasting van sommige centra. Het fenomeen van het collectief huisonderwijs is niet gelijkmatig gespreid over Vlaanderen. **De Vlor vraagt daarom om specifieke omkadering en middelen te voorzien voor centra die leerlingen begeleiden die collectief huisonderwijs volgen.**

**Art. 10.** De Vlor volgt de minister in het onderscheid tussen bereikbaarheid tijdens vakantieperiodes en de bereikbaarheid buiten kantooruren. De bereikbaarheid buiten de kantooruren moet zeker worden verruimd, rekening houdend met piek- en dalmomenten in de hulpvragen. Het is voor de Vlor wel duidelijk dat niet alle kernactiviteiten op elk moment kunnen

worden aangeboden. Functionariteit en bereikbaarheid zijn hiervoor toetsstenen. De Vlor vraagt verduidelijking over de samenlezing met art. 16.

**Art. 11, § 3.** Zie eerdere opmerking over een marktgestuurd aanbod in de centra. Zie punt 4.2.3

#### **4.2.5 Proces leerlingenbegeleiding (art. 13-18)**

De Vlor verwijst hier naar de eerdere opmerkingen inzake de kernactiviteiten (art. 2, 12°).

De Vlor stelt vast dat dit een van de artikelen is waar het zorgcontinuüm en de begeleidingsdomeinen op een vrij mechanische manier aan elkaar worden gekoppeld (zie punt 3.5). De manier waarop dit zal worden uitgerold en toegepast in scholen en centra roept nog heel veel vragen op: kunnen leerlingen met een vraag nog rechtstreeks terecht in de clb, los van een aanmelding door een school? Hoe zal de ondersteuning door een clb zich verhouden tot de ondersteuning door het ondersteuningsmodel?

De Vlor stelt vast dat het decreet helemaal geen kaders meegeeft over de wijze waarop de draaischijffunctie moet worden ingevuld. Dit wordt helemaal verschoven naar het uitvoeringsbesluit. De Vlor wijst op het belang van de draaischijffunctie van het clb en dit in twee richtingen, zowel naar de school als naar de welzijns- en gezondheidspartners. Het is ook duidelijk dat een deel van de werkbelasting van het clb wordt gegenereerd door deze draaischijffunctie. Doordat dit probleem niet wordt opgelost, blijft er een belangrijk spanningsveld binnen de werking van de centra bestaan. De Vlor vindt het belangrijk om over dit uitvoeringsbesluit te worden geraadpleegd omdat dit belangrijk is voor de werking van zowel de school als het clb. Door deze werking worden meerdere partners zoals de leerlingen of de ouders betrokken.

De decreetgever opteert ervoor om de wijze waarop de afspraken worden geformaliseerd, niet centraal vast te leggen (art. 14). De school moet het initiatief nemen om samenwerkingsafspraken met het clb vorm te geven. De keuze voor een samenwerkingsovereenkomst kan in onderling overleg gebeuren indien ze dit nodig achten. De Vlor is van oordeel dat het decreet hier een sterker gewicht moet geven aan het contract. Een dergelijke bepaling garandeert het beginsel van gelijkgerichtheid. Het voorontwerp van decreet ziet ook de samenwerking tussen school en clb als een erkenningsvoorwaarde (art. 89 en 98). De Vlor stelt voor om met bindende samenwerkingsovereenkomsten te werken in plaats van samenwerkingsafspraken gezien deze samenwerking een erkenningsvoorwaarde vormt voor scholen. Ook de wijze waarop een overeenkomst wordt opgezegd moet worden bepaald. Het moet dus duidelijk zijn aan welke vereisten een dergelijke overeenkomst moet voldoen. Ze moeten zeker een voldoende juridische onderbouwing hebben en rechtszekerheid garanderen.

De Vlor heeft heel veel vragen bij de beleidsdoelstellingen verwoord in de art. 15, 16 en 19 (samenwerking tussen de centra). Netoverstijgend werken wordt een norm en is geen vrije keuze voor een centrum. Het centrum wordt de samenwerking opgelegd en kan dit niet doen vanuit een nood die het ervaren heeft in de eigen werking. De punten waarrond wordt samengewerkt, worden door de overheid vastgelegd in het voorontwerp van decreet. Dit is niet flexibel aanpasbaar in functie van de noden die de centra ervaren. De Vlor pleit hiervoor een bottom-upstrategie die bestaande goede praktijken stimuleert, eerder dan dit als een verplichting op te leggen.

### **4.3 Programmatie en rationalisatie (art. 33-37)**

De Vlor stelt vast dat de rationalisatienormen worden verhoogd tot 8000 en 35.000 gewogen leerlingen (art. 37). De raad is in de eerste plaats vragende partij om te voorzien in een tijdelijke afwijking en overgangsmatregelen indien een clb tijdelijk de normen niet kan behalen. Soms heeft dit te maken met toevallige schommelingen in het aantal begeleide leerlingen of het opzeggen van een contract met een bepaalde school. Een tijdelijke gedoogperiode zou hieraan tegemoet kunnen komen.

### **4.4 Personeelsomkadering (art. 38-44)**

In art. 39 opteert de overheid voor een eenvoudiger indeling van de weging van bepaalde categorieën leerlingen. De Vlor kan de concrete effecten hiervan niet inschatten omdat er geen duidelijkheid bestaat over de invulling van de coëfficiënten.

De Vlor is het eens met het voorstel dat middelen voor clb worden bepaald op grond van SES kenmerken van de leerlingen die ze begeleidt.

De Vlor vraagt wel om extra te evalueren of het gebruik van de SES-indicatoren geen ongewenste effecten heeft zoals een oververtegenwoordiging van groepen waarvan de thuistaal niet het Nederlands is, maar verder niet scoren op andere SES-indicatoren.

De Vlor vraagt ten tweede om in het vervolg van het beleidsproces en op grond van simulaties in te schatten of er bijkomende doelgroepen moeten worden bepaald : leerlingen met gemotiveerde verslagen, specifieke onderwijsbehoeften, leerlingen in een richting met finaliteit arbeidsmarkt, leerlingen in een arbeidsmarktgericht traject of duaal leren. In dit geval moet wel aandacht worden besteed aan de dubbele rol die clb moeten opnemen als attestering door clb ook leidt tot meer omkadering voor de centra.

### **4.5 Personeel van de centra voor leerlingenbegeleiding (art. 45-48)**

De Vlor heeft technische bedenkingen hierover, maar verwijst eveneens naar zijn eerdere principiële bedenkingen (zie punt 3.2). Het uitvoeringsbesluit zal hierin bepalend zijn.

### **4.6 Interne kwaliteitszorg (art. 49-50)**

De Vlor verwijst naar het advies over Inspectie 2.0.<sup>9</sup>

### **4.7 Wijzigingsbepalingen aan de decreten rechtpositie van het personeel van het gemeenschapsonderwijs en het personeel van het gesubsidieerd onderwijs (art. 54-84)**

De Vlor brengt geen advies uit over deze artikelen aangezien het om personeelsmaterie gaat.

---

<sup>9</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over het voorontwerp van decreet betreffende de onderwijsinspectie 2.0](#), 28 september 2017.

#### **4.8 Wijzigingen aan het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997 (art. 85-89) en de wijzigingen aan de Codex Secundair Onderwijs (art. 96-101)**

De Vlor verwijst hier naar zijn eerdere principiële bedenkingen (zie punt 3.5 ).

De Vlor vraagt voor het basisonderwijs naar de samenhang tussen de bepalingen over zorgbeleid en het beleid over leerlingenbegeleiding. In art 88 wordt er niet verwezen naar het schoolwerkplan terwijl het decreet Basisonderwijs de basisschool al verplicht om leerlingenbegeleiding op te nemen in het schoolwerkplan.

De Vlor merkt ook op dat scholen voor secundair onderwijs worden verplicht een leerlingenbegeleider aan te stellen zonder dat de overheid voorziet in bijkomende middelen om dit bijkomend ambt in te vullen (art. 101). Dit betekent dat de scholen hiervoor moeten putten uit hun puntengewichten of BPT-uren. De Vlor vraagt nadrukkelijk dat als de overheid scholen verplicht bijkomende ambten in te richten, ze daar ook de nodige middelen voor voorziet.

Mia Douterlungne  
administrateur-generaal

Harry Martens  
voorzitter