



Protocol van het COV over het voorontwerp van Decreet Leersteun

Het COV geeft een protocol van niet-akkoord bij het voorontwerp van decreet leersteun.

Dit niet-akkoord is gebaseerd op het onvoldoende tegemoet komen aan de gecreëerde verwachtingen van het veld en de ernst van de bezwaren die onze organisatie heeft over de uitwerking van deze elementen in het voorliggende voorontwerp. Het COV ziet ook positieve punten in het voorontwerp van decreet die geapprecieerd worden. Hieronder zetten we onze argumentatie uitvoerig uiteen. We gaan achtereenvolgend in op 1) de verwachtingen van het werkveld en 2) de hervorming van het ondersteuningsmodel en 3) een specifiek ambt met welomschreven opdracht van de leerondersteuner.

1. Hoge verwachtingen van het werkveld niet ingevuld

Het regeerakkoord van 2019 is zeer duidelijk: 'We schaffen het M-decreet af en voeren een begeleidingsdecreet voor kinderen met zorgnoden in. De doelstellingen ervan geven we voortaan een pragmatische en realistische invulling: buitengewoon onderwijs indien nodig, inclusief onderwijs indien mogelijk.'

'Het Decreet Leersteun wil de tekortkomingen van het M-Decreet remediëren', stelt ook de conceptnota leersteun omdat 'de scholen van het gewone onderwijs nog onvoldoende ondersteuning (krijgen) om alle leerlingen de juiste zorg te bieden.' 'De middelen (van het leersteunmodel) moeten veel meer dan vandaag het geval is terecht komen in de klassen zelf. Leerlingen, leerkrachten en schoolteams krijgen de ondersteuning die ze nodig hebben gedurende de tijd die nodig is.'

Met deze straffe uitspraken scheidt de Vlaamse regering hoge verwachtingen in de scholen en bij de lerarenteams. Eindelijk een antwoord voor het werkveld in het gewoon basisonderwijs dat zich onvoldoende gesteund voelt om voldoende zorg te kunnen bieden aan alle leerlingen. Ook het buitengewoon onderwijs dat opnieuw meer leerlingen ontvangt en geconfronteerd wordt met zwaardere en complexere problematieken verlangt naar versterking.

De teleurstelling in het onderwijsveld was des te groter toen, na tweemaal uitstel, dit voorontwerp van decreet leersteun werd gelanceerd. Het voorontwerp van decreet is vooral een hervorming van het gekende ondersteuningsmodel mét een eigen financiering voor de leersteuncentra die een thuisbasis kunnen vormen voor de leerondersteuners met een eigen statuut. Maar het is zeker geen invulling van de hoge verwachtingen. Hieronder leest u daarover de argumentatie.

A. De ondersteuning is een 'go between'-model

Het 'remediëren van de tekortkomingen van het M-decreet', zoals de regering haar doelstelling met het leersteundecreet omschrijft gaat uit van een systeem waarbij de ondersteuning als het ware een 'go between' vormt tussen gewoon en buitengewoon onderwijs. In woorden stelt de overheid wel dat er samenwerking en expertise-uitwisseling moet zijn tussen scholen van gewoon en scholen van buitengewoon onderwijs maar in de praktijk zijn er geen maatregelen om dit daadwerkelijk mogelijk te maken.

Het decreet verwacht dat scholen zich moeten organiseren om leerlingen die ingeschreven zijn in een school voor buitengewoon onderwijs tijdelijk de lessen te laten bijwonen in een school voor gewoon onderwijs of vice versa. Hoewel de doelstelling nobel is, is de praktijk niet evident. De afstand tussen de scholen is veelal een reële hinderpaal om dit te organiseren.

Bovendien krijgen de betrokken scholen om dit te realiseren geen aangepaste of bijkomende middelen of bijkomende ondersteuning. De realisatie gebeurt dus op eigen kracht. Wetende dat in het basisonderwijs de middelen historisch en structureel te krap zijn kan dit enkel gerealiseerd worden door nog meer in te boeten op de huidige werking.

Bijkomend stelt het COV al langer dat ook voor het personeel in de scholen voor gewoon onderwijs structureel overlegtijd dient gecreëerd te worden. Zelfs al is het de verwachting van de overheid dat na dit decreet de ondersteuning slimmer en efficiënter georganiseerd zal worden dan nog blijft de leerondersteuning voor de collega's van het gewoon onderwijs vooral een model van 'komen en gaan' van leersteuncollega's. Daardoor blijft de impact op lange termijn van een ondersteuningstraject vaak ook te beperkt.

B. Een pragmatische visie vertraagt duurzame investeringen

Bij het ondertekenen van het VN-verdrag in 2009 was de verwachting van de Vlaamse overheid dat de weg naar meer inclusie in het onderwijs een besparingsmodel kon zijn. De opstart bewees deze visie. Dit was een vergissing. Legislatuur na legislatuur blijken steeds bijkomende investeringen meer dan nodig. Landen die voluit voor inclusie gaan en daar een succes van maken, blijken vooral volgehouden, gerichte investeringen te doen om zo tegemoet te komen aan de noden van de leerlingen en om een haalbaar systeem te maken dat harmonieus verloopt binnen het grotere onderwijsgeheel. Een omvorming naar een werkend meer inclusief onderwijssysteem vraagt daarom op lange termijn zeker en vast bijkomende investeringen, gevoelig meer dan wat vandaag voorzien wordt door de Vlaamse regering. De pragmatische invulling van de overheid van de inclusiedoelstellingen lijkt alsnog vooral een 'vinger op de knip'-houding te verantwoorden en legt de druk vooral bij de personeelsleden in het veld.

C. Meer zorgvragen leidt niet tot toename van de nodige middelen. Wel meer werkdruk of minder ondersteuning per leerling.

De overheid stelt in haar conceptnota vast: 'De scholen voor gewoon onderwijs krijgen nog onvoldoende ondersteuning om de juiste zorg te bieden. Leerlingen en leraren moeten de ondersteuning kunnen krijgen die ze nodig hebben en gedurende de tijd die nodig is.'

Ondanks deze terechte en klinkklare conclusie van de overheid wordt geen oplossing geboden in het decreet leersteun. Het voorziene budget voor omkadering (aanstelling van leerondersteuners) neemt niet toe.

Het cruciale pijnpunt in het systeem is de gesloten budgettaire enveloppe voor de 'brede types'. Deze gesloten enveloppe is een berekeningserfenis. In het verleden werd op basis van leerlingenaantallen recht gegeven op ondersteuning, omgezet in lestijden en uren om personeel aan te werven. Het budget vertegenwoordigt dus een 'historische omvang' aan ondersteuningstijd.

Met het sluiten van de enveloppe heeft de vorige regering de kans op ongebreideld diagnostisch voorschijfgedrag willen vermijden in afwachting van de uitwerking van 'een ander objectiverend systeem'. Dit systeem is er nooit gekomen en dus blijft de enveloppe nog steeds gesloten en worden de noden niet objectief in beeld gebracht. Erger: decreet na decreet wordt er onderhandeld over de ideale verdeling van de middelen tussen de netten in de hoop geen globaal personeelsverlies te genereren. Het eigenlijke probleem dat er onvoldoende middelen zijn in relatie met de stijgende zorgnoden wordt niet opgelost.

Toch verwacht de overheid dat elk leersteuncentrum alle aanvragen voor ondersteuning van de brede types blijft opnemen, inclusief de nieuwe aanvragen die in de loop van het schooljaar bij het centrum toekomen. Naar de buitenwereld wil de overheid vermijden dat er wachtlijsten zouden ontstaan zoals bij Welzijn. Daarbij rekent ze vooral op het engagement van het onderwijspersoneel dat inderdaad steeds zeer groot is om naar 'oplossingen' te zoeken.

In de praktijk zijn dan twee soorten 'oplossingen' mogelijk.

- De druk op het personeel verhogen. Ongeacht de geldende prestatieregeling worden alle bijkomende vragen voor ondersteuning aanvaard. Omdat het personeelsteam niet uitbreidt bij elke nieuwe aanvraag neemt de globale werkdruk van de leerondersteuners toe. Op die manier wentelt de overheid de nood aan meer leerondersteuning af op het leerondersteunend personeel en de individuele leerondersteuner.
- Minder ondersteuning geven per leerling. De bijkomende ondersteuning worden aanvaard maar er wordt creatief met de ondersteuningstijd omgesprongen waardoor leerlingen met noden in de praktijk steeds minder en minder de nodige ondersteuningstijd krijgen. In de praktijk kan het zelfs zijn dat afhankelijk van de stijgende zorgvragen een leerling in het ene centrum meer of minder ondersteuningstijd krijgt. De overheid neemt daardoor de noden van die ontwikkelende leerlingen niet voldoende ernstig.

Het COV vindt dat als de overheid garant wil staan voor de kwaliteit van ondersteuning dat ze zowel het personeel als de leerlingen met noden in bescherming moet nemen. Voor het COV ontbreekt in dit decreet daarom een systeem om de nodige ondersteuningstijd te bepalen in relatie tot een aantal leerlingen op basis van objectieve gronden. Voor het COV moet er ook voor de leersteun voor de brede types een open financieringssysteem komen, weliswaar op basis van kwaliteitsvolle objectiverende criteria.

Tijdens de onderhandelingen heeft het COV deze problematiek zeer helder op tafel gelegd. Als gevolg hiervan werd:

- Een input van tweemaal 5 miljoen euro aan extra werkingsmiddelen toegevoegd. Dit is een symbolische 'erkenning' van het probleem maar de oorzaak ervan wordt hiermee niet opgelost.
- Ook zal tegen uiterlijk december 2024 een onderzoek gebeuren naar:
 - o de doelmatige schaalgrootte van de leersteuncentra;
 - o de planlast en de werkdruk van de leerondersteuners;
 - o de mate waarin leerondersteuners op kwalitatieve wijze leersteun kunnen blijven bieden gegeven de evolutie van het aantal leerlingen met een GC-verslag, IAC-verslag of OV4-verslag;
 - o de objectivering van de toeleiding naar leersteun.

Aansluitend op het onderzoek worden indien nodig mechanismes gecreëerd die moeten borgen dat de vraag in de brede types en de inzet van ondersteuners op zodanige wijze op elkaar afgestemd zijn dat een kwalitatieve ondersteuning mogelijk is rekening houdend met het prestatiestelsel van de ondersteuner.

Hoewel de formulering goed is heeft het onderwijsveld geen vertrouwen meer in onderzoeken. Ook de vaststellingen van de toenemende druk in de voorafgaande conceptnota worden immers genegeerd. Een onderzoek heeft pas zin als er de garantie is dat met de conclusies daadwerkelijk aan de slag gegaan wordt. Het COV verwacht van de Vlaamse regering dat ze al van bij de start van de volgende legislatuur voorziet in de bijkomende nodige budgetten zodat de problemen die door het onderzoek vastgesteld zullen worden tot voelbare oplossingen leiden. Dan pas zal er terug vertrouwen zijn.

D. De versterking van de basiszorg en verhoogde zorg in de gewone scholen laat nog op zich wachten.

Voor het personeel van de gewone scholen is niet enkel het gebrek aan voldoende ondersteuning voor de zorg aan leerlingen met een verslag een blijvend pijnpunt. De leraren vragen al van bij de start van het M-decreet dat er middelen komen om de teams te versterken in het bieden van brede basiszorg en verhoogde zorg voor alle leerlingen. Ondanks de welgekomen verhoging van de puntenenveloppe voor zorgcoördinatie in het basisonderwijs, blijft voor de leraren de nood aan versterking hoog. De middelen voor professionalisering zijn daarvoor absoluut ontoereikend. Bovendien is de werkdruk dermate hoog dat er voor de personeelsleden geen tijd en ruimte is binnen hun opdracht om te professionaliseren en het nodige overleg met betrokkenen te voeren. De doelstelling van de Vlaamse regering om doeltreffend beleid op leerlingenbegeleiding te realiseren door een schoolteam met de nodige competenties, kan daardoor onmogelijk behaald worden. Als er geen ommekeer wordt gemaakt, zal dit nog meer leiden tot uitval bij het personeel. Leraren willen voor hun leerlingen op een kwaliteitsvolle wijze de juiste ontwikkelingskansen kunnen bieden.

E. De scholen voor buitengewoon onderwijs moeten blijven roeien met de riemen die ze hebben

Meer leerlingen met complexe onderwijs- en zorgnoden zitten in onze scholen voor buitengewoon onderwijs. Ook aan deze leerlingen willen de teams het beste onderwijs bieden maar de omkadering en de werkingsbudgetten voor deze scholen zijn ontoereikend. Het financieringssysteem is door deze gewijzigde instroom niet meer aangepast aan de noden. Dit probleem, dat het COV ook al bij het M-decreet aan de kaak gesteld heeft is nog steeds niet opgelost. Een regering die kiest voor 'buitengewoon onderwijs als het nodig is' kan hier niet blind voor blijven. De versterking van de werking van het buitengewoon onderwijs moet een prioriteit zijn.

F. Worden leerlingen met zorgnoden ongelijk behandeld?

Het voorontwerp van decreet leersteun installeert definitief een regeling waarbij leerlingen met zorgnoden (met een GC-verslag of een IAC-verslag) die onderwijs volgen in een gewone school op een ongelijke wijze middelen genereren voor ondersteuning. Voor leerlingen met een verslag voor de kleine types (2, 4, 6 en 7) genereert elke leerling, volgens zijn type, omkadering voor ondersteuning. Dit is niet zo voor de leerlingen met een verslag voor de brede types (basisaanbod, 3 en 9). Hoe groter het aantal ondersteuningsvragen voor dergelijke leerlingen is, hoe minder omkadering per leerling het leersteuncentrum ter beschikking heeft voor de ondersteuning. Het COV meent dat hiermee een ongelijke behandeling voor leerlingen geïnstalleerd wordt die niet te verantwoorden is.

2. Hervorming van het ondersteuningsmodel

Wat de hervorming van het ondersteuningsmodel, de hoofddoelstelling van het voorontwerp van decreet, betreft erkent het COV dat tijdens de onderhandelingen een hele weg is afgelegd.

Op volgende punten komt het voorontwerp van decreet tegemoet aan de uitgangspunten die het COV voorop stelde:

- Er wordt een duidelijke organisatiestructuur voor de leersteuncentra geïnstalleerd met een bestuur dat verantwoordelijkheid neemt voor de aansturing van de werking en het personeel. Ook de secundaire processen die nodig zijn om de organisatie uit te bouwen krijgen specifieke omkaderingsmiddelen.
- De inspraak voor het personeel van de leersteuncentra wordt geregeld via een bevoegd lokaal comité.
- Elk leersteuncentrum ontvangt een werkingsbudget waarmee het de kosten van materiaal en de verplaatsingen van de leerondersteuners kan vergoeden.
- De besturen van de leersteuncentra hebben de expliciete opdracht om de planlast voor de leerondersteuners te beperken.
- De overheid voorziet gedurende twee jaar bijkomende werkingsbudgetten om de opstart en organisatie van de leersteun in de leersteuncentra kwaliteitsvol te laten verlopen.
- De omkadering voor de leersteuncentra blijft niveaugebonden gegenereerd en toegewezen aan de leersteuncentra.

3. Een specifiek ambt met welomschreven opdracht voor de leerondersteuner

Het COV is tevreden dat een essentiële maatregel die het van bij de start van het ondersteuningsmodel heeft gevraagd nu ingeschreven wordt in het decreet. De leerondersteuner krijgt een specifiek ambt met rechtszekerheid voor de betrokken personeelsleden en toepassing van de regels van de rechtspositie. Dit is een belangrijke stap vooruit.

De opdracht van de leerondersteuner is welomschreven vastgelegd in het decreet. De kerntaak van de leerondersteuner is het bieden van leersteun. Hiertoe behoren taken zoals:

- de planning, voorbereiding en nazorg van leersteun;
- de leersteun zelf;
- de professionalisering;
- het overleg en de samenwerking met verschillende actoren.

Samen met de verplaatsingen maakt dit het geheel uit van de taken die de leerondersteuner doet binnen een afgebakende prestatieregeling die alle opdrachten bevat.

Kiezen voor een gefocuste en afgebakende prestatieregeling is een keuze om grenzen te stellen voor het personeel. Het COV gelooft dat in dit dossier, voor dit specifiek ambt een afbakening kan gerealiseerd worden maar ze moet gehandhaafd worden. Goede werkgevers zullen ervoor zorgen dat de verwachte taken binnen de begrenzing kunnen gerealiseerd worden. Daar waar deze afspraken toch overtreden worden, zal het COV voor dat personeel de nodige actie ondernemen.

Toch geven we nogmaals de fundamentele bezorgdheid mee dat gelet op het beschreven pijnpunt van de gesloten omkaderingsenveloppe (zie punt C) en de ontoereikendheid van de middelen (punt C en D) de Vlaamse overheid zelf de haalbaarheid van eender welke prestatieregeling tomeloos onder druk zet. Daarom is het dringend aan de overheid om een objectief systeem in te voeren zodat leersteuncentra over de nodige ondersteuningstijd beschikken in relatie met de noden. Het is dan ook logisch dat de schoolbesturen vanuit goed werkgeverschap en in het belang van de leerlingen deze eis volledig ondersteunen.

Conclusie

Ondanks de positieve stappen die gezet zijn in de hervorming van het ondersteuningsmodel op zich kan het COV niet tevreden zijn met wat voorligt in het voorontwerp. De fundamentele bedenkingen die onderbouwen waarom dit decreet de verwachtingen van het veld niet inlost en de druk die de gesloten omkaderingsenveloppe op de andere aspecten van het decreet legt overschaduwden het geheel. Het COV verwacht van de Vlaamse overheid dat verder werk gemaakt wordt van het realiseren van de noodzakelijke voorwaarden om ons onderwijs inclusiever te maken, zelfs in een meer pragmatisch beleid. Het COV zal in woord en daad blijven strijden voor oplossingen.