

**Advies over het ontwerp van besluit van de Vlaamse
Regering tot vaststelling van de operationele doelstellingen
van de Centra voor Leerlingenbegeleiding**

Advies over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de operationele doelstellingen van de centra voor leerlingenbegeleiding

1 Situering

Op 22 september 2008 vroeg de heer Frank Vandenbroucke, Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming een advies over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de operationele doelstellingen van de Centra voor Leerlingenbegeleiding.

Het is de bedoeling van de minister om duidelijk te omschrijven waarop iedere leerling, ouder(s) en school in elk CLB recht heeft. Het besluit tot vastlegging van de operationele doelen van de centra voor leerlingenbegeleiding is hiervoor de basis.

De commissie Leerlingenbegeleiding, onder voorzitterschap van de heer Pol Ghesquière, bereidde dit advies voor.

De Algemene Raad bracht dit advies uit op 23 oktober 2008 met eenparigheid van stemmen.

2 Het perspectief van dit advies

Dit advies sluit aan bij een eerder advies van de Vlor over het ontwerp van profiel voor de centra voor leerlingenbegeleiding van 28 juni 2007.

De Vlor vroeg hierin naar een breed debat ten gronde over de opdrachten van het CLB. Een profilering van de opdrachten van het CLB moet echter worden voorafgegaan door een bredere discussie over de manier waarop leerlingenbegeleiding het best vorm krijgt en de rollen die de verschillende partners daarin moeten opnemen: schoolinterne leerlingenbegeleiding, de pedagogische begeleidingsdiensten, de verschillende partners uit de welzijns- en gezondheidssector of tewerkstelling.

In dat vroegere advies pleitte de Vlor voor een meer toekomstgerichte invulling van het profiel, die meer rekening houdt met handelingsgerichte diagnostiek, met concepten inzake trajectbegeleiding, competentieontwikkeling en zelfreflectie en met de proactieve/preventieve werking van het CLB. Daarnaast was er een pleidooi voor protocollering, voor een debat over secundaire processen en voor een sterke structurele leerlingenbegeleiding.

Om tegemoet te komen aan de vraag naar een brede discussie, vroeg de minister aan de Vlor om een conferentie te organiseren over de toekomstige invulling van leerlingenbegeleiding en de opdrachten die de verschillende partners daarin kunnen opnemen.

De Vlor beperkt zich in dit advies dan ook tot de voorstellen van de minister zoals die voorliggen. Alle vragen die slaan op nieuwe contexten, grondige herschikkingen in de opdrachten van het CLB en een betere afstemming met alle partners worden meegenomen bij de organisatie van de conferentie over leerlingenbegeleiding. De Vlor hoopt dat nieuwe ontwikkelingen in de toekomst in deze prioritaire taken zullen worden geïntegreerd.

3 Globale opmerkingen bij het besluit

3.1 Een noodzakelijke eerste stap

De Vlor waardeert de inspanningen die de overheid doet om te komen tot een realistische afbakening van de opdrachten van het CLB. Deze afbakening komt zeker tegemoet aan een aantal vragen en behoeften vanuit de sector. Het besluit maakt het gevraagde onderscheid tussen het verzekerd en het verplicht aanbod duidelijk. Dit wordt door alle geledingen onderschreven.

De Vlor vraagt op welke waarborgen leerlingen een beroep kunnen doen als de school niet ingaat op het verzekerd aanbod. Een aanbod via de school is immers laagdrempeliger voor alle leerlingen. De Vlor vraagt ook hoe en onder welke voorwaarden ouders en leerlingen een “second opinion” kunnen vragen. De conferentie over leerlingenbegeleiding die de Vlor op vraag van de minister zal organiseren, biedt een platform om de rechten en plichten van de cliënten van het CLB te verduidelijken.

Alle geledingen vinden het wel noodzakelijk om ook de voorwaarden hieronder te realiseren opdat het besluit zijn gewenste doel zou bereiken.

3.2 Afspraken met Volksgezondheid

Scholen signaleren dat CLB-artsen goed geplaatst zijn om een begeleidende opdracht op te nemen voor bepaalde problemen met een medische dimensie, zoals eetstoornissen, tienerzwangerschappen, verslavingsproblemen, ... Momenteel zit dit niet in het minimumpakket dat elk CLB moet aanbieden. De minister baseert zich hiervoor op de bestaande afspraken met de gezondheidssector.

De Vlor vraagt de minister om over de invulling van de preventieve gezondheidszorg en vaccinaties en profylactische maatregelen overleg op te starten met de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

De evaluatie waarvan sprake in art. 52, moet ook op dit vlak objectieve gegevens aanleveren (onder meer over de impact op omkadering) (zie punt 3.4.).

3.3 Dit besluit vereist een samenhangend implementatieplan

3.3.1 Een toetsingskader voor alle beleidssectoren

De Vlor stelt vast dat dit besluit krijtlijnen formuleert over wat elk CLB moet aanbieden aan elke leerling, school en ouder(s).

De Vlor vindt het in de eerste plaats belangrijk dat het kwaliteitstoezicht van de overheid op de CLB's in voldoende mate de inzichten van dit besluit integreert. De inspectie moet erop toezien dat de CLB's in voldoende mate het voorgestelde aanbod realiseren maar ze moet tegelijk ook erkennen dat CLB's hun aanbod aflijnen binnen de krijtlijnen die dit besluit omschrijft. Het is positief dat deze inspanning wordt gedaan maar er dient erkend dat vooral de doorlooptijden te weinig op evidentie zijn gebaseerd. De Vlor pleit dan ook voor een gedoogperiode die de inspectie in acht neemt, met het oog op de beleidsevaluatie.

Regelmatig worden CLB's ook geconfronteerd met nieuwe opdrachten van hetzij de minister

van Onderwijs en Vorming, andere vakministers of de federale overheid (in casu Volksgezondheid). De Vlor vindt dat de operationele doelen zoals bepaald in dit besluit, een toetsingskader moeten vormen voor het al dan niet toewijzen van opdrachten van de CLB's. Een overleg met de CLB's én met onderwijspartners, bijv. in het kader van de commissie Leerlingenbegeleiding van de Vlor, is noodzakelijk vooraleer CLB's met allerlei nieuwe taken kunnen worden belast. De nieuwe taken kunnen immers niet alleen een taakverzwaring met zich meebrengen voor de CLB's, maar er kunnen ook onrechtstreeks verplichtingen voor de scholen uit voortvloeien.

3.3.2 De lopende en de nieuwe beleidscontracten

De Vlor ziet een praktisch probleem ontstaan voor de invoering van het besluit op 1 januari 2009.

- De huidige beleidscontracten lopen pas af op 31 augustus. Het besluit mag echter geen aanleiding geven om deze beleidscontracten voor de periode van 1 januari 2009 tot 31 augustus 2009 aan te passen aan het besluit.
- De Vlor wijst erop dat de onderhandelingen over de vernieuwing van de beleidscontracten aan de gang zijn. De nieuwe beleidscontracten moeten ingaan op 1 september 2009. Duidelijkheid over het aanbod van de CLB's is hiervoor een noodzakelijke voorwaarde.

3.3.3 Nood aan een omvattende communicatiestrategie over de operationele doelen van het CLB

De Vlor stelt vast dat dit besluit van de Vlaamse Regering, op een juridisch-technische manier en binnen de krijtlijnen van het decreet, probeert om te formuleren waar alle leerlingen in elk CLB recht op hebben. Het besluit verschaft ook duidelijkheid over hoe de opdrachten van het CLB uitgevoerd worden.

Deze juridische basis is wenselijk en noodzakelijk maar volstaat niet opdat alle betrokkenen de krijtlijnen die dit besluit trekt, ook kunnen hanteren. Hiervoor is het besluit te technisch en moeilijk te hanteren voor de partners en de cliënten van het CLB. Daarom dringt de Vlor erop aan dat de overheid een communicatieplan over dit besluit uitwerkt dat inspeelt op de kenmerken van verschillende doelgroepen:

- de medewerkers van het CLB zelf;
- de gebruikers van het CLB-aanbod: de ouders en de leerlingen. Hierbij moet ook specifieke aandacht worden gegeven aan kansengroepen;
- de (onderwijsinterne) partners van het CLB: de scholen, schoolteams en leerkrachten, pedagogische begeleidingsdiensten;
- de netwerkpartners van het CLB in welzijn, gezondheidszorg en andere sociale diensten.

3.4 Een grondige beleidsevaluatie als sluitstuk voor dit besluit

De Vlor onderschrijft ten volle het art. 52 dat binnen de twee jaar een beleidsevaluatie oplegt over de werking en de effecten van dit besluit. Doorlooptijden, taakbelasting en het totale takenpakket van de personeelsleden zullen hierbij zeker onderwerp zijn van evaluatie.

De Vlor dringt erop aan dat dit onderzoek meteen bij de inwerkingtreding van het besluit kan starten. Hiervoor moeten een aantal voorwaarden op korte termijn gerealiseerd worden:

- Een nulmeting is wezenlijk als vergelijkingspunt.
- De Vlor vraagt dan ook dat meteen de nodige onderzoeksfondsen worden vrijgemaakt om dit onderzoek op te zetten. Dit is noodzakelijk om binnen twee jaar conclusies te kunnen verbinden aan de evaluatie.
- Het is wenselijk te overleggen over de criteria, parameters en andere concretisering die het onderzoek zullen sturen. De Vlor vraagt dat het perspectief van de cliëntentevredenheid en –betrokkenheid zeker wordt meegenomen (ouders en leerlingen). De evaluatie moet ook peilen naar de ervaringen van de partners van het CLB (in de eerste plaats de scholen). De Vlor vraagt zeker ook aandacht voor de doelgroepen die het CLB prioritair moet bedienen. De effecten voor kansengroepen van de maatregelen op het vlak van het verzekerd aanbod, de noodzaak aan kortdurende begeleiding in de medische sfeer e.d. moeten hierbij aan bod komen.

De Vlor vraagt ook dat in de evaluatie onderzocht wordt of de verhoging van de werkmiddelen volstaat om de operationele doelstellingen adequaat te kunnen bereiken. De evaluatie moet ook toelaten conclusies te trekken op het vlak van personele omkadering en bijhorende financiering, bijvoorbeeld in verband met preventieve gezondheidszorg. De Vlor vindt het belangrijk dat de conclusies van de evaluatie de basis vormen voor eventuele bijstellingen in het beleid t.a.v. de CLB's.

4 Artikelsgewijze opmerkingen

4.1 Begrippenkader (art. 3)

De Vlor vraagt dat het begrippenkader, opgenomen in artikel 3, bijkomend volgende begrippen zou omschrijven:

- De term 'traject' krijgt in het besluit drie betekenissen: het traject in de betekenis van de schoolloopbaan van 2,5 tot 18 jaar, het traject in de betekenis van het traject (art. 10) voor leerlingen uit de systemen "Leren en Werken" en de opeenvolging van kernactiviteiten zoals bedoeld in art. 7 van het besluit. Daarnaast krijgt "trajectbegeleiding" ook een specifieke betekenis in het kader van Integrale Jeugdhulpverlening.
- Het begrippenkader omschrijft niet het partnerschap tussen de school en het CLB. Het is zeker positief dat de school onderscheiden wordt van andere cliënten van het CLB. Maar misschien zou de relatie in het besluit ook positief kunnen worden geduid.

4.2 Leerlinggebonden aanbod

4.2.1 Problematische keuzes

De Vlor heeft vragen bij de manier waarop het traject bij kritische overgangen in het artikel 10 is omschreven. Het is niet duidelijk waarom de overgang van het basis- naar het secundair onderwijs niet is vermeld. Ook de overgang van de tweede naar de derde graad met eventuele wijzigingen in studiekeuzes kan problematisch zijn. De vraag rijst of het besluit wel moet omschrijven wat bedoeld wordt met “problematische keuzes”? De Vlor opteert ervoor dat het CLB alle problematische keuzes kan begeleiden. De opsomming uit het tweede lid zou dan wegvallen.

4.2.2 Kernactiviteiten

De Vlor verwijst inzake het art. 11 naar het punt 3.2 hierboven.

4.2.3 Doorlooptijd

De Vlor vindt het belangrijk dat een traject in een relatief korte periode kan worden doorlopen. Het besluit biedt hiervoor een goede aanzet. De evaluatie waarvan sprake in het punt 3.4 moet ook hier een objectieve grondslag bieden om te beoordelen of de termijnen die hier vermeld zijn, realistisch en haalbaar zijn. Zo vraagt de Vlor zich af of een volledig en afgerond handelingsgericht traject met leerling, ouders en de school wel kan doorlopen worden in de gestelde termijnen. Maar het CLB-team moet wel garanderen dat er binnen de tien dagen een eerste antwoord komt t.a.v. de hulpvrager (bijv. ouders).

4.2.4 Controle op de leerplicht

De Vlor vindt het niet duidelijk wiens verantwoordelijkheid het is om problematische afwezigheden te melden aan de bevoegde ambtenaar van het Agentschap voor Onderwijsdiensten. Artikel 14 §3 uit dit besluit lijkt inconsistent te zijn met de bepalingen in het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de controle op de inschrijvingen van leerlingen in het secundair onderwijs van 16 september 1997 en de omzendbrief over de afwezigheden en in- en uitschrijvingen in het voltijds gewoon secundair onderwijs en het deeltijds secundair onderwijs (SO/2005/04), waarin gesteld wordt dat de school het dossier kan overmaken aan het agentschap. De Vlor stelt dat het initiatief hier enkel bij de school ligt (zoals nu al bepaald in het BVR van 16 september 1997). Het voorliggende BVR over de prioritaire taken van het CLB moet hieraan worden aangepast.

Bovendien wordt in artikel 14 §3 volledig voorbijgegaan aan het feit dat vele scholen ook samenwerken met de politie rond leerplichtproblemen en dat via deze weg vlugger op de bal gespeeld kan worden.

4.3 Schoolondersteuning

4.3.1 Doel van de schoolondersteuning

In het kader van de ondersteuning van de schoolinterne leerlingenbegeleiding, vraagt de Vlor

om een duidelijkere omschrijving van het partnerschap tussen scholen en CLB's. De wederzijdse rollen moeten duidelijk zijn. Zo moet ook duidelijk zijn waarvoor de school de aanwezigheid van een CLB-medewerker bij schoolintern overleg kan vragen en op welke gronden een CLB daar niet op ingaat. De Vlor vindt dat het BVR het partnerschap tussen school en CLB moet versterken door de onderlinge dialoog te ondersteunen. Zo rijst de vraag of de school niet eveneens sterker kan betrokken worden bij leerlinggericht overleg tussen CLB en welzijnswerkers.

Binnen de conferentie moet zeker voldoende aandacht gaan naar de afstemming tussen het CLB en de schoolinterne leerlingenbegeleiding en het uitbouwen van sterkere partnerschappen.

4.4 Programmatorische preventieve gezondheidszorg

De Vlor verwijst hier naar het punt 3.2 van dit advies.

4.5 Vaccinaties en profylactische maatregelen.

De Vlor acht een vaccinatiegraad van 95 % moeilijk haalbaar, zeker omdat de instemming van de ouders noodzakelijk is. Voor bepaalde kansengroepen is dat niet vanzelfsprekend. De Vlor vraagt dan ook hoe de inspectie zal omgaan met de normen gesteld in dit besluit.

De Vlor herinnert ook aan de vraag naar een gerichte communicatiestrategie naar ouders uit kansengroepen (zie punt 3.3.3).

5 Bijlagen

De Vlor doet voorlopig geen uitspraken over de wenselijkheid om de deontologische code te verankeren in het besluit. Een aandachtspunt hierbij is zeker de afstemming tussen de benadering van een cliënt door het CLB en de benadering vanuit de schoolinterne leerlingenbegeleiding. Ook hierover kunnen pas na de conferentie duidelijke afspraken worden gemaakt.

De Vlor vraagt wel om minstens de deontologische code te toetsen aan het decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp. Het zou kunnen dat bepaalde principes in de code moeten worden herzien in het licht van dit decreet. Aan de andere kant dient erkend dat dit decreet betrekking heeft op de opdracht van het CLB in het kader van integrale jeugdhulp. De code slaat op het geheel van de activiteiten van de CLB-medewerker. De afstemming moet daarom met de nodige omzichtigheid kunnen gebeuren.

M. Douterlungne
administrateur-generaal

A. Demeulemeester
voorzitter