

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: visienota stappenplan richting een inclusiever onderwijs

Samenvatting

Deze visienota volgt op de gedachtewisseling in het Vlaams Parlement over het verslag van het Rekenhof over de in- en uitstroom naar het buitengewoon onderwijs, en het advies van de Onafhankelijke Commissie Inclusief Onderwijs.

De visienota beschrijft een aantal prangende problemen zoals het capaciteitsprobleem in buitengewoon onderwijs en de oververtegenwoordiging van leerlingen uit kansarmoede in buitengewoon onderwijs, te lange busritten voor leerlingen, het stijgend aantal vragen naar leersteun in gewoon onderwijs, en het leerrecht dat voor sommige leerlingen onder druk staat.

Op basis hiervan wordt beargumenteerd waarom er nood is aan een evolutie naar meer inclusief onderwijs.

De Vlaamse Regering beschrijft in deze visienota het traject dat ze zal doorlopen om te komen tot een visie, strategie en tijdspad voor een meer inclusief onderwijssysteem in 2040.

Daarnaast kondigt de Vlaamse Regering aan dat er deze legislatuur pioniersscholen zullen komen waarin scholen gewoon onderwijs, buitengewoon onderwijs en leersteuncentra zullen samenwerken. Er wordt beschreven wat er beoogd wordt met deze pioniersscholen.

Tenslotte voorziet de Vlaamse Regering de aanstelling van een commissie die zich zal buigen over de criteria voor attesteringen voor de verschillende types buitengewoon onderwijs.

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsveld: kleuter- en leerplichtonderwijs, en ondersteuning van het onderwijsveld

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

In het decreet van 5 mei 2023 over leersteun werd bepaald dat een onafhankelijke commissie van experts, academici, onderwijsprofessionals en ervaringsdeskundigen zou worden opgericht met de opdracht een advies te formuleren over een evolutie naar inclusief onderwijs en de rol van gewoon en buitengewoon onderwijs. Deze commissie startte haar werkzaamheden in september 2024 en leverde haar advies 'Evolutie naar scholen voor iedereen' op eind juni 2024.

In het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2024-2029 is het volgende opgenomen:

"Naar aanleiding van het rapport van de onafhankelijke Commissie Inclusief Onderwijs organiseren we een staten-generaal. In een co-creatief traject formuleren de stakeholders concrete en gedragen realistische voorstellen over de evolutie naar een meer inclusief onderwijs. Daarbij gaat aandacht naar de rol van het gewoon onderwijs, het buitengewoon onderwijs en de leersteuncentra. Uitgangspunten zijn kwaliteitsvol onderwijs voor alle leerlingen, de haalbaarheid voor de leraar en het versterken van de schoolteams en de leraar in de klas."

"We faciliteren de samenwerking tussen scholen voor gewoon en buitengewoon onderwijs. Scholen voor gewoon en buitengewoon onderwijs die als 1 school willen functioneren, krijgen die mogelijkheid. Zij nemen een rol op als pioniersscholen en brengen verder de mogelijkheden en drempels in de samenwerking tussen buitengewoon en gewoon onderwijs in kaart."

"Er komt een inschrijvingsdecreet buitengewoon onderwijs met een passend systeem of platform, aangepast aan noden van leerlingen en scholen."

De beleidsnota Onderwijs 2024-2029 stelt het volgende:

"Ook leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften hebben recht op kwaliteitsvol onderwijs. Naar aanleiding van het rapport van de onafhankelijke Commissie Inclusief Onderwijs organiseren we een Staten-Generaal. In een co-creatief traject formuleren de stakeholders concrete en gedragen realistische voorstellen over de evolutie naar meer inclusief onderwijs. Daarbij gaat aandacht naar de rol van het gewoon onderwijs, het buitengewoon onderwijs en de leersteuncentra. Uitgangspunten zijn kwaliteitsvol onderwijs voor alle leerlingen, de haalbaarheid voor de leraar en het versterken van de schoolteams en de leraar in de klas. Het motto 'gewoon onderwijs als het kan, buitengewoon onderwijs als het nodig is' blijft. We komen aangegane engagementen na. We zetten verder in op basiszorg en verhoogde zorg. Het decreet leersteun laten we evalueren. De (extra) middelen die worden ingezet voor leersteun dienen te gaan naar maximaal rechtstreeks contact met leerling en leraar in de klas."

"We faciliteren en versterken de samenwerking tussen scholen voor gewoon en buitengewoon onderwijs (zie ook OD 19). Scholen voor gewoon en buitengewoon onderwijs die als een campusschool willen functioneren, krijgen die mogelijkheid. Zij nemen een rol op als pioniersscholen en brengen verder de mogelijkheden en drempels in de samenwerking tussen buitengewoon en gewoon onderwijs in kaart."

“Er komt een inschrijvingsdecreet buitengewoon onderwijs met een passend systeem of platform, aangepast aan noden van leerlingen en scholen.”

Deze visienota gaat in op de stappen die we zullen zetten om werk te maken van een evolutie naar meer inclusief onderwijs, en een aantal concrete maatregelen op korte termijn.

2 INHOUD

A. EEN EVOLUTIE NAAR EEN INCLUSIEVER ONDERWIJS BETEKENT EEN EFFICIËNTERE INZET VAN MIDDELEN EN TALENT

1) Probleemstelling: onvoorziene stijging van de vraag naar het buitengewoon onderwijs hypothekeert het leerrecht van onze kinderen

In Europees perspectief heeft Vlaanderen een bijzonder groot aandeel leerlingen in het buitengewoon onderwijs. Zo volgde in schooljaar 2020-2021 gemiddeld 5,6 procent van de leerlingen in het Vlaamse lager onderwijs les in een aparte setting voor buitengewoon onderwijs. Voor alle Europese landen was dit gemiddeld 1,7 procent, wat aanzienlijk lager is.¹ Deze vaststelling heeft in het verleden tot allerlei beleidsinitiatieven geleid, en in 2024 nog tot een doorlichting door het Rekenhof² en een advies van de Onafhankelijke Commissie Inclusief Onderwijs (CIO)³. Tot slot zorgt het aparte systeem van buitengewoon onderwijs ook voor lange busritten voor leerlingen. Ook hier legt het Rekenhof de knelpunten van het huidige systeem bloot. Zo zit momenteel 5,9% van de leerlingen van het buitengewoon onderwijs, meer dan 90 minuten op de bus om naar school te raken. Dit komt op meer dan drie uur op de bus

Op 9 januari 2025 organiseerde de Commissie Onderwijs van het Vlaams Parlement een gedachtewisseling over een verslag van het Rekenhof van 10 september 2024, getiteld ‘Buitengewoon onderwijs: toegang en uitstroom’⁴ en het advies van de Onafhankelijke Commissie Inclusief Onderwijs (hierna: ‘CIO’) van 30 juni 2025, getiteld ‘Op weg naar scholen voor iedereen’. De algemene teneur in beide rapporten is dat het Vlaamse beleidskader voor inclusief onderwijs gebreken vertoont. Met name dringen beide rapporten aan op een duidelijke visie van de Vlaamse Overheid over de evolutie naar een inclusief onderwijssysteem en de verhoogde instroom in het buitengewoon onderwijs.

Zulke visie moet rekening houden met verschillende aspecten: enerzijds is er duidelijk een sociale component, anderzijds is het in stand houden van een dubbele structuur ook weinig efficiënt, en dat op een moment dat we als Vlaamse Overheid vaststellen dat ons onderwijssysteem bijzonder duur is, en tegelijkertijd niet de verhoopte resultaten behaalt inzake onderwijskwaliteit en sociale mobiliteit. In die zin biedt een inclusiever onderwijssysteem ook kansen voor scholen, onderwijspersoneel en leerlingen.

Een algemene vaststelling is dat het aantal inschrijvingen in het buitengewoon onderwijs sinds 2018-2019 met 13% is gestegen tegen het schooljaar 2022-2023. Bovendien is er over verschillende jaren een stijging van het aantal leerlingen voor wie scholen gewoon onderwijs bijkomende ondersteuning (leersteun) vragen, wat er op wijst dat scholen voor steeds meer leerlingen vinden dat ze zelf onvoldoende beslagen zijn en externe ondersteuning nodig hebben. Dit creëert een grote vraag naar

¹ Zie [European Agency for Special Needs and Inclusive Education, 2024](#).

² Zie [Buitengewoon onderwijs: toegang en uitstroom | Rekenhof](#)

³ Zie [advies-commissie-inclusief-onderwijs.pdf](#)

⁴ Zie [9 januari 2025 – Verslag van het Rekenhof over buitengewoon onderwijs: toegang en uitstroom/ Gedachtewisseling over het advies van de Commissie Inclusief Onderwijs: een samenvattend commentaar](#)

en opmaak van GC-verslagen, IAC-verslagen en OV4-verslagen⁵, wat een grote druk legt op de Centra voor Leerlingenbegeleiding (CLB's) en wat leidt tot individuele labelling van steeds meer leerlingen (terwijl een diagnose net niet nodig is voor een GC-verslag om diagnostisering te vermijden).

Daarbij springt vooral het aandeel kansarme leerlingen in het oog: het aandeel kansarme leerlingen in het buitengewoon onderwijs ligt boven de 50%, terwijl dat in het gewoon onderwijs maar 33% bedraagt. Dit is nefast voor de algemene onderwijskwaliteit, omdat aan meer leerlingen lagere eisen worden gesteld en daardoor de gemiddelde leerresultaten dalen. Het Rekenhof stelt daarnaast ook vast dat leerlingen uit het buitengewoon onderwijs een minder vlotte aansluiting op de arbeidsmarkt en het hoger onderwijs hebben. Met andere woorden: de stijgende doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs indiceert er nog eens op dat ons onderwijssysteem steeds minder een instrument van sociale mobiliteit is. Een mogelijke verklaring zien het Rekenhof en de CIO in de doorverwijzingspraktijk van het CLB. Bij de diagnostisering en doorverwijzing van leerlingen wordt eerder gekeken naar het functioneren van de leerling in een school en vertrekt men te weinig vanuit de vraag hoe de betrokken leerling in het gewoon onderwijs kan blijven.

Door de toenemende druk op plaatsen in buitengewoon onderwijs, zijn er kinderen met ernstige noden die noch in gewoon noch in buitengewoon onderwijs een onderwijsaanbod op maat vinden en uiteindelijk niet naar school gaan. Dit leidt ertoe dat het leerrecht van leerlingen onder druk staat. Leerlingen worden soms gevraagd om deeltijds niet naar school te komen. Scholen gewoon onderwijs blijken onvoldoende uitgerust om een diverse leerlingenpopulatie, in de breedst mogelijke zin, van kwaliteitsvol onderwijs te bieden. Scholen voor buitengewoon onderwijs slagen er niet in om voor alle leerlingen die er nood aan hebben een (voltijds) traject te voorzien. Het Rekenhof en de CIO linken het gebrek aan inclusief onderwijs dan ook aan diverse capaciteitsproblemen binnen ons onderwijslandschap, met name voor wat betreft capaciteit binnen het buitengewoon onderwijs en het voorzien van leerlingenvervoer voor leerlingen uit het buitengewoon onderwijs. Feit is dat een ongecontroleerde groei van de doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs, de vraag meer doet stijgen dan de Vlaamse Overheid in een aanbod kan voorzien.

2) Gevolg: een duur onderwijssysteem dat de belofte van een goede onderwijskwaliteit niet voor iedereen waarmaakt.

In de visienota over de minimumdoelen in het basisonderwijs (VR 2025 2802 DOC.0105-1), wordt uitvoerig geargumenteed dat de daling van de onderwijskwaliteit ervoor zorgt dat het Vlaamse onderwijs de belofte van sociale mobiliteit niet waarmaakt. De uitdagingen die we hierboven schetsen, zetten de onderwijskwaliteit mee onder druk en zijn dan ook een grote bezorgdheid.

We stellen vast dat de wijze waarop ons onderwijs vandaag is georganiseerd, zorgt voor grote en steeds meer investeringen, o.a. in bijkomende plaatsen buitengewoon onderwijs⁶ en leersteun. Het huidige systeem zorgt voor een versnippering van expertise en middelen. Zowel de OESO als het Internationaal Monetair Fonds (IMF)⁷ stellen vast dat België, en dus ook Vlaanderen, relatief zeer veel geld investeert in het leerplichtonderwijs, maar dat de resultaten in termen van onderwijskwaliteit eerder gemiddeld zijn in Europees verband. Daarbij valt het op dat Vlaanderen op vlak van

⁵ Zie [Gemeenschappelijk of individueel curriculum in basis- en secundair onderwijs | Vlaanderen.be](https://www.vlaanderen.be/gemeenschappelijk-of-individueel-curriculum-in-basis-en-secundair-onderwijs).

⁶ De gemiddelde kostprijs van een leerling in buitengewoon basisonderwijs is € 19.278, van een leerling in gewoon basisonderwijs € 7.281, van een leerling in buitengewoon secundair onderwijs € 26.234 en van een leerling in gewoon secundair onderwijs € 11.309. (Bron: [statistisch jaarboek 2023-2024](#))

⁷ Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) publiceerde in maart 2025 een rapport over de bilaterale afstemming tussen het IMF en België. Hierin formuleert het IMF een aantal belangrijke bevindingen over onderwijs. Enerzijds stelt het IMF vragen bij de efficiëntie van de onderwijsuitgaven in het licht van de uitkomsten die gerealiseerd worden. Anderzijds wijst het IMF op de mogelijkheden van hervormingen op het vlak van onderwijs, om de onderwijsuitkomsten te verbeteren en een grotere gelijkheid van deze uitkomsten te realiseren, ongeacht de achtergrond van de leerlingen; zie IMF, 26 maart 2025, "[Public Education in Belgium: Improving Outcome While Reducing Cost](#)".

bijvoorbeeld PIRLS slechter scoort dan Italië en Portugal, landen die niet alleen relatief minder in leerplicht onderwijs investeren, maar ook een inclusiever onderwijssysteem hanteren. Volgens Astrid van Landschoot kan een inclusiever onderwijssysteem leiden tot een efficiëntere inzet van de overheidsmiddelen die vandaag in het onderwijs worden geïnvesteerd.⁸

3) Visie: door een betere onderwijskwaliteit naar een inclusiever schoolsysteem

Inclusief onderwijs zal kwaliteitsvol, of zal niet zijn. Goede onderwijskwaliteit en gericht klasmanagement zijn mede de randvoorwaarden om tot sterke en diverse klasgroepen te kunnen komen waarbij het welslagen van de schoolloopbaan zo min mogelijk van toeval afhangt. Vlaanderen heeft haar welvaart en sociale mobiliteit ook te danken aan haar historisch goed onderwijs, dat vandaag onder druk staat. Daarom moet Vlaanderen haar belofte hernieuwen om kwaliteitsvol onderwijs te garanderen aan alle leerlingen. Dit betekent dat zoveel mogelijk leerlingen aan dezelfde (hoge) verwachtingen worden onderworpen. Deze Vlaamse Regering heeft daarom reeds een visienota goedgekeurd met betrekking tot de ontwikkeling van kennisrijke minimumdoelen, die vandaag ontwikkeld worden door een commissie onder leiding van prof. dr. Daniël Muijs. Essentieel voor het welslagen van ieder inclusietraject is de nadruk op leerondersteunende vaardigheden een goede beheersing van leerondersteunende vaardigheden zijn essentieel om tot leren te komen. Scholen worden in de eerste plaats terug plaatsen om te leren, plaatsen waar brede basiszorg in een evidence-informed inclusieve leeromgeving aanwezig is om ervoor te zorgen dat onderwijspersoneel zich kan concentreren op de kerntaak: het leveren van goed onderwijs aan iedere leerling. Daarbij zijn de expertise en ervaringen uit het buitengewoon onderwijs onmisbaar, overigens zal er nog altijd nood zijn aan een aanbod buitengewoon onderwijs voor een beperkte groep van leerlingen. Uiteraard zal de Vlaamse Overheid het onderwijspersoneel hier niet in de steek laten: er moet worden ingezet op nabije ondersteuning, professionalisering van het onderwijspersoneel en van het versterken van de lerarenopleiding.

Dit wordt geen eenvoudige opdracht. Een traject naar een inclusiever onderwijs is noodzakelijk om enkele onderliggende problemen daadkrachtig op te lossen. In navolging van het regeerakkoord werken we een inschrijvingsdecreet buitengewoon onderwijs uit, om - in afwachting van de uitbouw van een inclusiever onderwijs - bij capaciteitstekort de toewijzing van de beschikbare plaatsen objectief te laten verlopen.

Goed bestuur vereist de moed om een systeem dat niet meer leidt tot een realisatie van haar doel (in dit geval kwaliteitsvol onderwijs bieden aan alle leerlingen) in vraag te durven stellen. Om tot een oplossing voor bovenstaande problemen te komen, dringt een systeemverandering zich op. Enkel als we voorbij het onderscheid tussen gewoon en buitengewoon onderwijs gaan en expertise, mensen en middelen op een andere manier gaan inzetten om te werken aan meer inclusief onderwijs, kunnen we de problemen van capaciteitstekort, lange busritten, sociale uitsluiting... wezenlijk oplossen.

4) Doelstelling: het pad effenen naar de transitie richting een inclusiever onderwijssysteem

De transitie naar een inclusiever onderwijs is een systemische transitie die betrekking heeft op de hele waaier van het onderwijslandschap, van financiering, tot personeel. Daarom is gedragenheid en overleg met het brede onderwijsveld van essentieel belang. Deze visienota geeft weer welke stappen worden genomen en hoe de verschillende deeltrajecten zullen lopen. De Vlaamse Regering vertrekt vanuit het standpunt dat een inclusiever onderwijssysteem noodzakelijk is, en dat een aanbod buitengewoon onderwijs beperkt moet worden tot wie het echt nodig heeft. Tegelijk mag de expertise

⁸ Van Landschoot schreef in 2024 een working paper waarin ze argumenteert dat een inclusief onderwijssysteem kostefficiënter is dan een systeem met gewoon en buitengewoon onderwijs; zie: [‘Het buitengewoon onderwijs opdoeken? Dat is een kwestie van geld’ - Knack](#).

van het buitengewoon onderwijs niet verloren gaan en is de verandering van die aard, dat het einddoel slechts op een gefaseerde manier kan bereikt worden.

Derhalve vertrekt de Vlaamse Regering van een **tijdspad tot 2040, met tussentijdse evaluaties door een onafhankelijk orgaan**. Dit tijdspad geeft weer hoe wordt toegewerkt naar het einddoel. Er wordt gewerkt in drie fases, over drie legislaturen, om overal in Vlaanderen scholen voor iedereen te realiseren: een opstartfase (2024-2029), een overgangsfase (2029-2034) en een implementatiefase (2034-2039).

Hiermee komt de Vlaamse Regering tegemoet aan adviezen op het decreet over leersteun, waar er vraag was naar een langetermijnvisie, o.a. vanuit de Vlaamse Onderwijsraad, NOOZO (de Vlaamse adviesraad handicap) en de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG). Ook het Rekenhof adviseert om een visie uit te werken richting inclusief onderwijs, met een strategie, timing, maatregelen en doelstellingen. In september 2024 formuleerde het VN-Comité haar aanbevelingen aan ons land over de implementatie van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, met de aanbeveling om aan een plan en strategie te werken met een tijdschema om te evolueren naar een inclusief onderwijssysteem⁹.

In wat volgt beschrijven we op welke manier we hier werk van zullen maken.

B. TRAJECT VOOR EEN LANGETERMIJNVISIE EN -PLAN VOOR EEN EVOLUTIE NAAR MEER INCLUSIEF ONDERWIJS IN 2040

De Vlaamse Regering engageert zich om een traject te starten om te komen tot een langetermijnvisie, een strategie en een tijdspad om te evolueren naar een meer inclusief onderwijssysteem in 2040. In dit traject onderscheiden we onderstaande stappen.

1) Consultatienota

Om tot een systeemverandering te komen die leidt tot een meer kwaliteitsvol en inclusief onderwijs, die gedragen is in het veld en die geleidelijk verloopt, zullen we werk maken van een consultatienota¹⁰. Deze consultatienota omvat de visie over waar we naartoe wensen te evolueren tegen 2040, concrete maatregelen om aan deze verandering te werken, en een strategie en een tijdspad om dit over een periode van 15 jaar te realiseren.

De maatregelen die we wensen te nemen, zullen worden opgenomen in een tijdspad. Dit tijdspad wordt uitgezet om geleidelijk van het huidige onderwijssysteem naar het meer inclusief onderwijssysteem te evolueren. Het tijdspad bestrijkt een termijn van 15 jaar en is verdeeld in drie periodes, die zullen samenlopen met de legislaturen. Voor elke fase zullen we beleidsmaatregelen identificeren die nodig zijn om te evolueren naar een meer inclusief onderwijssysteem in 2040, en in elke fase zal er monitoring en evaluatie voorzien worden om het proces van nabij op te volgen.

We streven ernaar dat de consultatienota voor het zomerreces wordt meegedeeld aan de Vlaamse Regering. De consultatienota wordt nadien voorgelegd aan een Staten-Generaal en aan de relevante strategische adviesraden. We denken hierbij aan de Vlaamse Onderwijsraad, De Vlaamse Adviesraad handicap (NOOZO) en de Vlaamse Raad Welzijn, volksgezondheid en gezin (WVG).

⁹ Zie [aanbevelingen van het VN-Comité](#).

¹⁰ De consultatienota krijgt form conform de richtlijnen in punt 2.1.1 van [Omzendbrief_VR_2019_11-beleid-en-regelgevingsprocessen-uaivdn.pdf](#)

Deze consultatienota zal rekening houden met de verslagen en adviezen van onder andere het Rekenhof, de CIO e.a.

2) Staten-Generaal

Nadat de consultatienota is meegedeeld aan de Vlaamse Regering, organiseren we in het najaar van 2025 een Staten-Generaal, die zich zal buigen over de consultatienota. De Staten-Generaal wordt een traject dat aan alle betrokken stakeholders toelaat om te reflecteren op de visie, de strategie en het plan van aanpak in de consultatienota.

De Staten-Generaal heeft als doel:

- feedback formuleren op de inhoud van de consultatienota;
- concrete en gedragen voorstellen formuleren over de aanpassing en verdere implementatie van de consultatienota.

In de Staten-Generaal zorgen we voor een diverse vertegenwoordiging. Een evolutie richting meer inclusief onderwijs, kan immers een wezenlijke impact hebben op verschillende domeinen, zoals:

- de kwaliteit van ons onderwijs;
- de monitoring en de versterking van de rol van de onderwijsinspectie bij de controle op de afweging van redelijke aanpassingen in het kader van de opmaak van een IAC-verslag;
- de leerkansen van alle leerlingen;
- een evenwaardige toegang tot de arbeidsmarkt;
- een volwaardige deelname aan de maatschappij;
- de manier waarop de samenleving wordt vormgegeven;
- de efficiënte inzet van overheidsmiddelen.

In de inhoud van de Staten-Generaal zal er daarom ook aandacht zijn voor de link met andere beleidsdomeinen en het brede maatschappelijke vraagstuk van inclusie en participatie van eenieder in de samenleving.

De samenstelling van de Staten-Generaal wordt als volgt voorzien:

- 20 onderwijsprofessionals uit scholen gewoon onderwijs, buitengewoon onderwijs, leersteuncentra, CLB's, pedagogische begeleidingsdiensten (PBD);
- 20 relevante stakeholders uit het onderwijsveld zoals onderwijsverstrekkers, onderwijsvakbonden en belangenorganisaties;
- 6 ervaringsdeskundige leerlingen afgevaardigd door VSK, ouders en personen met een handicap afgevaardigd door NOOZO;
- 15 experts van beleidsdomein Onderwijs, andere beleidsdomeinen zoals Welzijn, Werk, Mobiliteit en Gelijke Kansen en van relevante geledingen uit de federale overheid, zoals de FOD Volksgezondheid en FOD Sociale Zekerheid. Ook organisaties als de SERV krijgen een plaats;
- 20 andere relevante experts met een duidelijke link naar de onderwijspraktijk, waaronder de leden van de Commissie Inclusief Onderwijs;
- Medewerkers van het Departement Onderwijs en Vorming in een ondersteunende rol;
- Raadgevers van de kabinetten Onderwijs en Welzijn in een waarnemende rol.

De Staten-Generaal wordt concreet vormgegeven als een traject over meerdere dagen, gespreid over een periode van vier maanden. Dit laat toe om voldoende lang stil te staan bij de inhoud van de consultatienota, en geeft ruimte voor afstemming en overleg. Een agenda wordt als volgt voorzien:

- Dag 1: voorstelling van de consultatienota, met inhoudelijke verdiepende sessies;
- Dag 2: het delen van de visie van verschillende betrokkenen;
- Dag 3: reflectie over de visie en de strategie van de consultatienota;

- Dag 4: reflectie over het tijdspad van de consultatienota;
- Dag 5: formuleren van resultaten

De begeleiding van het traject kan gebeuren door een inhoudelijke en een procesmatige, onafhankelijke begeleider. Voor de verschillende sessies kan ervoor gekozen worden om dagvoorzitters met relevante expertise te vragen, om op deze manier de gedragenheid van het traject te waarborgen. Desgevallend worden er algemene en onderwerp specifieke sessies ingericht om de discussies gericht te doen verlopen.

3) Strategienota

Op basis van de consultatienota, de Staten-Generaal en de opgeleverde adviezen wordt vervolgens een strategienota¹¹ uitgewerkt. Deze strategienota presenteert de verdere verfijning van de visie, de strategie en de concrete maatregelen in het tijdspad voor een evolutie naar een meer inclusief onderwijssysteem in 2040. Hierbij zal ook rekening worden gehouden met de bevindingen van de commissie voor criteria van attesteringen en de evaluatie van het decreet over leersteun.

De strategienota wordt na goedkeuring door de Vlaamse Regering voorgelegd aan het Vlaams Parlement. Het is de betrachting dat de bespreking van de strategienota in het Vlaams Parlement kan resulteren in een breed gedragen resolutie.

C. PIONIERSSCHOLEN

In de evolutie naar meer inclusief onderwijs zullen we geleidelijk evolueren van een onderwijssysteem met twee aparte sporen van gewoon en buitengewoon onderwijs naar een onderwijssysteem dat het strikte onderscheid tussen gewoon en buitengewoon onderwijs overstijgt en waarin de toegang tot een aanbod buitengewoon onderwijs wordt beperkt tot wie het echt nodig heeft. Scholen voor gewoon onderwijs, leersteuncentra en scholen voor buitengewoon onderwijs zullen hiertoe samenwerken. In deze legislatuur zullen we de mogelijkheid creëren voor scholen gewoon en buitengewoon onderwijs om samen te werken in pioniersscholen.

Sommige scholen gaan vandaag al aan de slag om meer inclusieve onderwijscontexten te creëren. Zo zijn er scholen voor gewoon onderwijs die werken aan een sterke inclusieve leeromgeving en zijn er scholen voor gewoon onderwijs en scholen voor buitengewoon onderwijs die samenwerken om meer inclusieve contexten te creëren. Daarom zullen we de idee van pioniersscholen, dat voorgesteld werd in het advies van de Commissie Inclusief Onderwijs, concreet vormgeven.

In pioniersscholen gaan schoolteams van gewoon onderwijs, buitengewoon onderwijs en leersteuncentra samen aan de slag om onderwijs te organiseren voor alle leerlingen, zowel leerlingen zonder als leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De partners rond de pioniersschool zoals het CLB en de PBD zijn ondersteunend in het traject van de pioniersscholen. Pioniersscholen verkennen ook een samenwerking met welzijnsorganisaties om ondersteuning vanuit welzijn mogelijk te maken voor leerlingen die hier recht op hebben.

In de pioniersscholen zullen we een eerste zicht krijgen op mogelijkheden en belemmeringen op vlak van:

- Het functioneren van een multidisciplinair team vanuit gewoon onderwijs, buitengewoon onderwijs en leersteun in één school;

¹¹ De strategienota krijgt vorm conform de richtlijnen in punt 2.1.3 van [Omzendbrief_VR_2019_11_beleid_en_regelgevingsprocessen_uaivdn.pdf](#)

- Het toewerken naar minder labelling, door het niet noodzakelijk te maken dat eerst een GC-verslag wordt opgemaakt om ondersteuning te kunnen inzetten van het multidisciplinair team in de pioniersschool;
- Het werken aan een evidence-informed inclusieve leeromgeving, wat ook is bepaald in de nieuwe beleidsprioriteiten voor de PBD's¹²;
- Het voorzien van aanbod buitengewoon onderwijs in een school gewoon onderwijs, of omgekeerd, en het realiseren van een onderwijscontext waarin leerlingen met en zonder specifieke onderwijsbehoeften samen leren. Hierbij hebben we aandacht voor de volledige diversiteit van het huidige BuO-aanbod over de verschillende pioniersscholen heen;
- Het verkennen van mogelijkheden op vlak van samenwerking met welzijnspartners, een doelstelling die samen met het beleidsdomein Welzijn wordt vormgegeven.

Voor de pioniersscholen zal er via het decreet van 9 december 2005 betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs (het 'proeftuinendecreet') gewerkt worden. In lijn met dit decreet zal in het najaar van 2025 werk gemaakt worden van een Besluit van de Vlaamse Regering met het inhoudelijk kader voor de pioniersscholen. In dit besluit zullen ook de criteria opgenomen worden voor scholen gewoon en buitengewoon onderwijs die willen deelnemen aan het project. Op basis hiervan zal begin 2026 een oproep gebeuren waarna scholen zich kunnen kandidaat stellen. De oproep zal zich richten tot scholen die al een sterke basis hebben om op verder te bouwen, richting inclusief onderwijs. Scholen voor gewoon onderwijs en scholen voor buitengewoon onderwijs zullen, met medewerking van een leersteuncentrum, kunnen kandideren om samen een pioniersschool vorm te geven. Met andere woorden: slechts scholen met een voldoende kwaliteitsborging inzake onderwijskwaliteit en klasmanagement zullen in aanmerking komen voor het programma van "pioniersscholen".

We voorzien 20 pioniersscholen, waarin er telkens een samenwerking is tussen scholen voor gewoon en buitengewoon onderwijs en een leersteuncentrum. In de selectie zal rekening gehouden worden met een diversiteit van aanbod buitengewoon onderwijs om mee op te nemen in de pioniersscholen. Verder wordt bij de selectie rekening gehouden met de capaciteitsnoden in het buitengewoon onderwijs, zonder de pioniersscholen te beperken tot scholen met capaciteitsnoden. De pioniersscholen zullen vanaf 1 september 2026 kunnen starten als pioniersschool voor een looptijd van drie schooljaren (van schooljaar 2026-2027 tot en met schooljaar 2028-2029).

De pioniersscholen moeten nauw opgevolgd en geëvalueerd worden. Dit is cruciaal om te leren welke kansen en belemmeringen er zijn in functie van een brede uitrol in Vlaanderen. Hiertoe zal een onderzoek gegund worden ter evaluatie van de pioniersscholen. De resultaten van het onderzoek zullen waardevolle informatie bieden voor de ontwikkeling van verdere beleidsmaatregelen in het traject richting een meer inclusief onderwijssysteem. De monitoring en evaluatie zal bijzondere aandacht besteden aan het bewaken van de onderwijskwaliteit en het implementeren van een goed klasmanagement dat die onderwijskwaliteit moet borgen.

Een expertisecentrum zal de pioniersscholen ondersteunen. We beogen hiertoe een consortium van Vlaamse instellingen voor hoger onderwijs om expertise rond inclusief onderwijs te bundelen. Waar mogelijk zal samen gewerkt worden met andere proefprojecten die worden ondersteund door de Vlaamse Overheid.

¹² Zie Nota aan de Vlaamse Regering over de beleidsprioriteiten van de pedagogische begeleidingsdiensten (VR 2025 1403 DOC.0143/1BIS)

D. COMMISSIE OVER CRITERIA VOOR ATTESTERINGEN

Op korte termijn stellen we een commissie aan die zich buigt over de criteria die vandaag bestaan voor attestering van leerlingen voor de verschillende types buitengewoon onderwijs.

Wanneer blijkt dat de maatregelen die een school neemt binnen de fasen van de brede basiszorg en verhoogde zorg onvoldoende zijn om tegemoet te komen aan de onderwijsbehoeften van een leerling, wordt samen met leerling, ouders, school en CLB een handelingsgericht diagnostisch traject (HGD-traject) opgestart. Binnen dit HGD-traject worden de onderwijsbehoeften van de leerling en de ondersteuningsbehoeften van de leerkracht(en) in kaart gebracht. De onderwijsbehoeften geven inzicht in de expertise die nodig is op vlak van ondersteuning en of de leerling al dan niet het gemeenschappelijk curriculum kan blijven volgen. Bijgevolg kan dit leiden tot de opmaak van een GC-verslag voor leersteun in het gewoon onderwijs binnen het gemeenschappelijk curriculum, maar ook tot een IAC-verslag of OV4-verslag. Een IAC-verslag geeft toegang tot een individueel aangepast curriculum (IAC), dat een leerling vandaag meestal volgt in een school voor buitengewoon onderwijs maar ook kan volgen in een school voor gewoon onderwijs (na afweging van de redelijke aanpassingen). Een OV4-verslag geeft toegang tot opleidingsvorm 4 van het buitengewoon secundair onderwijs wanneer intensieve onderwijskundige en orthopedagogische / orthodidactische ondersteuning, en de inzet van paramedisch, sociaal, medisch, psychologisch of orthopedagogisch personeel noodzakelijk zijn om de leerling binnen het gemeenschappelijk curriculum te blijven meenemen. Een leerling met een OV4-verslag volgt vandaag meestal les in een school voor buitengewoon onderwijs, maar kan ook les volgen in een school voor gewoon onderwijs (na afweging van de redelijke aanpassingen).

Voor elk IAC-verslag of OV4-verslag is er een attestering van een type naargelang de expertise die nodig is voor een leerling¹³. Daarnaast wordt in het secundair onderwijs in het IAC- of OV4-verslag ook een opleidingsvorm bepaald.

De opdeling in types en opleidingsvormen brengt op verschillende vlakken belemmeringen met zich mee:

- Ten eerste zijn er belemmeringen voor de onderwijspraktijk. Zo worden de types als te eng ervaren. Bepaalde doelgroepen zoals leerlingen met meerdere problematieken, vinden moeilijk een onderwijsaanbod dat volledig aansluit bij hun onderwijsbehoeften. De keuze voor een bepaald type gaat dan soms ten koste van begeleiding op vlak van andere aanwezige onderwijsbehoeften. Wanneer een oriëntering op kleuterleeftijd gebeurt, is het vaak nog niet duidelijk welke problematiek precies speelt, waardoor de bepaling van een type moeilijk is. Bovendien vertrekken deze types voornamelijk vanuit een medische invalshoek en onvoldoende vanuit een sociale visie waarbij ondersteuningsnoden en onderwijsbehoeften centraal staan.
- Ten tweede zijn er bezorgdheden rond het proces van toeleiding naar een IAC-verslag of OV4-verslag en de doorstroom naar de verschillende types in buitengewoon onderwijs. Zoals hogerop in deze visienota vermeld is er de laatste jaren een continue stijging van het aantal leerlingen dat naar buitengewoon onderwijs gaat. Daarbij zien we dat bepaalde doelgroepen oververtegenwoordigd zijn in bepaalde types in het buitengewoon onderwijs, zoals leerlingen die in kansarmoede leven.
- Ten slotte heeft de opdeling van scholen buitengewoon onderwijs in types (en opleidingsvorm in secundair onderwijs) ook gevolgen voor de spreiding van het onderwijsaanbod van buitengewoon onderwijs. Scholen spitsen zich immers toe op één of een aantal types (en voor secundair onderwijs opleidingsvorm(en)) en leerlingen kunnen enkel inschrijven in een school

¹³ Voor een omschrijving van de verschillende types en opleidingsvormen zie [Naar het buitengewoon lager onderwijs | Vlaanderen.be](#) en [Naar het buitengewoon secundair onderwijs | Vlaanderen.be](#).

die het type (en de opleidingsvorm) aanbiedt die op hun IAC- of OV4-verslag staat. Dit zorgt inherent voor moeilijkheden op het vlak van de spreiding, waarbij er voor bepaalde types een capaciteitstekort is. De ongelijke spreiding van het aanbod buitengewoon onderwijs over Vlaanderen zorgt ook voor te lange busritten.

Bovenstaande belemmeringen doen de vraag rijzen of de huidige criteria voor attestering van de verschillende types nog voldoende zijn afgestemd op de onderwijsbehoeften van leerlingen en ondersteuningsnoden van leerlingen en schoolteams. Een aanpassing van de criteria voor opmaak van een IAC-verslag of OV4-verslag en/of de toegang tot buitengewoon onderwijs kan op korte termijn de stijging afremmen van het aantal leerlingen dat naar buitengewoon onderwijs gaat en kan impact hebben op de nood aan leerlingenvervoer.

Daarom stellen we een commissie aan die zich zal buigen over de attesteringen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften met het oog op een toegang tot een individueel aangepast curriculum of OV4 traject, en dus tot buitengewoon onderwijs.

Deze commissie krijgt de opdracht om zich te buigen over twee zaken:

1. Een evaluatie van de verschillende types en een aanpassing van criteria voor attestering voor de verschillende types (en dus toegang tot buitengewoon onderwijs) op de korte termijn. Het betreft de decretaal bepaalde criteria (artikel 10 in het decreet basisonderwijs en artikel 259 in de Codex Secundair Onderwijs), de operationalisering van de criteria (door o.a. Prodia), en de concrete toepassing in de praktijk (door o.a. de CLB's).
2. De mogelijkheid om op (middel)lange termijn te werken met een inschaling van ondersteuning en zorg die een minderjarige nodig heeft in verschillende domeinen van het leven¹⁴. Samen met een bepaling van onderwijsbehoeften laat dit toe om beter af te lijnen voor welke leerlingen toegang tot een aanbod buitengewoon onderwijs mogelijk moet zijn. Er wordt daarbij ook verkend hoe het gebruik van zo'n inschaling kan bijdragen tot het bepalen of een leerling nood heeft aan een vorm van leerlingenvervoer naar school.

De commissie zal inzonderheid nagaan of de huidige criteria voor attesteringen objectief en niet-discriminerend zijn op basis van geslacht of afkomst.

De commissie wordt samengesteld uit experts, professionals, en ervaringsdeskundigen. De beleidsdomeinen Onderwijs en Welzijn zullen hiervoor samenwerken en afstemmen met de FOD Volksgezondheid en FOD Sociale Zekerheid. De concrete samenstelling en werking van de commissie zal worden meegedeeld aan de Vlaamse Regering, om voor het zomerreces met haar opdracht te kunnen starten en begin 2026 haar opdracht te beëindigen.

Het advies van deze commissie kan leiden tot een aanpassing van de criteria voor toegang tot een IAC-verslag of OV4-verslag en/of tot buitengewoon onderwijs. Dit zal binnen de context gebeuren van een evolutie naar meer inclusief onderwijs en de beleidsmaatregelen die daarbinnen genomen worden. Het inzetten op een evidence-informed inclusieve leeromgeving is een belangrijke belendende maatregel, alsook de ondersteuning en expertise vanuit buitengewoon onderwijs en leersteun tot op de klasvloer brengen.

Het advies van de commissie wordt meegenomen in de redactie van de strategienota en zal desgevallend worden voorgelegd aan de Staten-Generaal inclusie.

¹⁴ VAPH werkt aan de ontwikkeling van een methodiek voor zorgzwaartebepaling voor minderjarige personen met een handicap.

2) BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Voorliggende visienota heeft geen budgettaire impact voor de Vlaamse Overheid. Een eventuele budgettaire impact zal het voorwerp uitmaken van nader onderzoek bij de verdere concretisering en implementatie van deze visienota.

B. ESR-TOETS

Geen impact.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Voorliggende visienota heeft geen impact voor het personeel van de Vlaamse Overheid. Een eventuele impact op het personeel van de Vlaamse Overheid zal het voorwerp uitmaken van nader onderzoek bij de verdere concretisering en implementatie van deze visienota.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Voorliggende visienota heeft geen impact voor het personeel van de lokale en provinciale besturen. Een eventuele impact op het personeel van de lokale en provinciale besturen zal het voorwerp uitmaken van nader onderzoek bij de verdere concretisering en implementatie van deze visienota.

3) VERDER TRAJECT

De verschillende acties die in deze visienota worden aangekondigd, vereisen elk een eigen traject.

De samenstelling van de Commissie over criteria voor attesteringen zal worden meegedeeld aan de Vlaamse Regering, waarna de commissie haar werkzaamheden nog zal opstart voor het zomerreces.

Het regelgevend traject voor de pioniersscholen wordt voorbereid aan de hand van een besluit van de Vlaamse regering dat gedurende schooljaar 2025-2026 zijn traject zal lopen. Op 1 september 2026 zullen de pioniersscholen kunnen starten, voor een termijn van drie schooljaren tot en met schooljaar 2028-2029.

De consultatienota zal worden voorbereid en voor het zomerreces ter mededeling worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering. De Staten-Generaal zal vervolgens in het najaar van 2025 worden georganiseerd om te reflecteren over de consultatienota. Daaropvolgend zal de strategienota worden uitgewerkt en ter beslissing worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering, om nadien overgemaakt te worden aan het Vlaams Parlement.

4) VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° Akkoord te gaan met de inhoud van de onderhavige visienota, waarvan de inhoud geen budgettaire impact heeft voor de Vlaamse Overheid. Een eventuele budgettaire impact zal het voorwerp uitmaken van nader onderzoek bij de verdere concretisering en implementatie van deze visienota.
- 2° De visienota over te maken voor verdere bespreking aan het Vlaams Parlement.
- 3° Om de Vlaamse Minister van Onderwijs, Justitie en Werk de opdracht te geven de inhoud van deze visienota uit te werken.

De Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk,

Zuhal DEMIR