



VAN EMPATHIE NAAR EXCEL

INHOUD

De zorgpiramide in het reguliere onderwijs blijkt een bureaucratische beklimming voor onze leerlingenbegeleiders. Het pad naar de top (verhoogde zorg) ligt bezaaid met registratieverplichtingen, administratieve taken, bureaucratische regels en procedures.

Johanna Lohaus

Bachelor Artikel (2024-2025)

Van Empathie naar Excel

De zorgpiramide in het reguliere onderwijs blijkt een bureaucratische beklimming voor leerlingenbegeleiders.

“Het valt me op dat ik nog maar weinig leerlingen gesproken heb dit semester, ervaar jij dat ook zo?” hoorde ik mijn collega leerlingenbegeleider vragen. “Ja, ik merk het ook. Ik kom er niet toe met al dat bureauwerk. Het lijkt me nog erger dan de vorige jaren” bevestigde haar collega. Deze conversatie triggerde iets in mij. Als leerlingenbegeleider wordt er toch verwacht, zoals onze titel het omschrijft, dat we leerlingen begeleiden? Maar hoe moet dat dan als we niet toekomen aan individuele gesprekken? En hoe komt het dat mijn collega’s zich zo overweldigd voelen door al dat bureauwerk? Deze vragen raasden door mijn hoofd en bleven zich maar opstapelen.

“Het spook in welzijnsstad: bureaucratie”

De bezorgdheid van mijn collega’s is een pijnpunt dat niet alleen in zorgteams op school, maar overal in het zorgwerkveld wordt opgemerkt. De journalist Ludo Serrien (2018) verwoordt het zo: “Er waart een spook door welzijnsstad: bureaucratie”. De laatste jaren groeit het aantal regels en procedures waaraan voldaan moet worden door zorgverleners en dat zorgt voor veel frustraties bij hen. Sociaal werkers krijgen te maken met een stortvloed aan administratieve taken zoals het invullen van formulieren en aanvragen, het opstellen van rapporten en het registreren van vanalles en nog wat. Die toenemende bureaucratische regeldruk zorgt ervoor dat ze vaak niet meer toekomen aan hun kerntaken (Vilans, z.d.).

Bureaucratie heeft nochtans meerdere gezichten die niet allemaal negatief zijn. Een eerste vorm van bureaucratie ontstaat uit een doelgerichte keuze, bijv. om te beschermen tegen willekeur of om rechten toe te kennen. Het ondersteunt de professional.

Een andere vorm wordt dan weer door managers ingevoerd uit onzekerheid. Ze willen beheersen en controleren omdat ze verantwoordelijk zijn voor de resultaten van de organisatie (Stevens, 2024). Hoe goed bedoeld bureaucratie dus ook kan zijn, de effecten voor sociaal werkers (zoals ook leerlingenbegeleiders in het onderwijs) zijn veelal negatief.

Een laatste vorm van bureaucratie is er één waar we ons écht zorgen over moeten maken: Serrien (2018) noemt het “bureaucratie als onkruid”. Het gaat dan over vreemde regels en procedures die niemand echt wil en waarvan niemand het nut begrijpt. Die bureaucratie zorgt ervoor dat sociaal werkers vervreemden van hun kerntaken en niet meer voluit kunnen handelen volgens de krachtlijnen van sociaal werk.

De krachtlijnen van sociaal werk in het gedrang

Sterk sociaal werk kan immers enkel bestaan door een combinatie van de vijf krachtlijnen. Een eerste is die van **politiserend werken**. Sociaal werkers moeten de mensen wakker schudden en de maatschappij wijzen op sociale onrechtvaardigheden. Maar de toenemende bureaucratie bedreigt hen in die rol van kritische waakhond en dwingt hen tot de rol van brave uitvoerders (Van Herreweghe, 2018).

De volgende krachtlijn is **nabijheid**. Het realiseren van grondrechten vraagt basiswerk, nabijheid, relaties opbouwen en daar tijd voor krijgen en maken, onvoorwaardelijk elkaar kunnen ontmoeten, laagdrempelig en vrijblijvend kunnen zijn (Vlaams Departement Zorg, 2018). Maar de broodnodige tijd daarvoor wordt steeds meer opgeslokt door allerlei administratieve verplichtingen.

Proceslogica is de derde krachtlijn. Sociaal werkers moeten hun handelen met cliënten continu aanpassen aan verwachte en onverwachte gebeurtenissen. Voor die flexibiliteit vertrouwen ze op hun ervaringskennis en op inspraak en participatie van hun cliënten (Vlaams Departement Zorg, 2018). Maar procedures en protocollen perken de discretionaire ruimte van sociaal werkers steeds meer in.

Ten vierde werken sociaal werkers **generalistisch**. Ze zien een persoon in zijn bredere context en hebben oog voor alle levensdomeinen (Raeymaeckers & Van Riel, 2014). Bureaucratie brengt echter rigide structuren mee waar moeilijk of niet kan van afgeweken worden. Zo ontstaat in de sector van leerlingenbegeleiding het gevaar dat leerlingen met specifieke hulpbehoeften herleid worden tot hun leerstoornis.

De laatste krachtlijn van sociaal werk is die van **verbinding**. Sociaal werkers creëren constant verbindingen tussen mensen, dienstverleners, beleidsmakers enz. (Vlaams Departement Zorg, 2018). In een bureaucratische organisatie maakt verbinding steeds meer plaats voor regels en uitvoering van regels. Bij elk nieuw vraagstuk wordt eerst gekeken of het wel 'past' in de procedures.

Deze krachtlijnen van sociaal werk zijn ook duidelijk terug te vinden in het de kerntaken van leerlingenbegeleiders in het reguliere onderwijs (Prodia, z.d.). Zij dragen de verantwoordelijkheid om leerlingen te ondersteunen binnen verschillende domeinen: sociaal-emotioneel functioneren, studieloopbaanbegeleiding en soms ook gezondheidszorg. Dat houdt ook preventief werken in. Het zijn brugfiguren die een ankerpunt vormen voor leerlingen die vast dreigen te lopen.

Methodische aanpak

Om dit artikel te schrijven heb ik gekozen voor een transparante werkwijze. Zo heb ik gebruik gemaakt van primaire informatiebronnen zoals gesprekken met professionals die dagelijks betrokken zijn bij de zorgverlening op school (leerlingenbegeleiders, externe ondersteuners, directeur leersteuncentrum, clb-medewerkers, ouders en leerlingen). Daarnaast heb ik secundaire bronnen bestudeerd zoals wetenschappelijke artikels en documentaires die de brede problematiek rond de zorgpiramide belichten (zie literatuurlijst). Door die combinatie trachtte ik een goed onderbouwd en gebalanceerd beeld te schetsen van de huidige situatie.

Mijn doel was om de realiteit van het schoolzorgsysteem op een duidelijke manier te presenteren, zonder de complexiteit van de situatie te verdoezelen. Daarom heb ik tenslotte op basis van alle informatie die ik verzamelde een Client Journey Mapping opgesteld om te illustreren wat bureaucratie dagdagelijks voor leerlingenbegeleiders betekent en wat de impact daarvan is op alle betrokkenen. Dit resulteerde in het verhaal van 'Emma'.

Even uitzoomen

De relatie tussen sociaal werkers en hulpvragers verandert...

De stijgende bureaucratische druk in de zorgsector kunnen we linken aan twee opvallende trends in onze maatschappij. Ten eerste wordt er veel nadruk gelegd op risicobeheersing (bijv. risico's inschatten, melden, vermijden) en dan liefst aan de hand van objectieve instrumenten en procedures (Devlieghere & Roose, 2017). Op zich niet persé een slechte evolutie, maar wel als procedures, protocollen en registratiedwang een keurslijf worden en de discretionaire ruimte van sociaal werkers daardoor steeds beperkter wordt.

Een andere belangrijke trend is het managerialisme. Ook in de zorg verwacht men efficiënte organisaties met een focus op resultaten. Hulpvragers worden 'consumenten' en sociaal werkers 'werknemers'. Het vraag-aanbod denken is ook in de zorg dominant geworden (van der Lans, 2019). Eén van de nadelen daarvan is 'cherry-picking'. Zorg-organisaties willen werken met cliënten die in een 'vakje' passen, die ze een kant-en-klaar pakket kunnen aanbieden en waarmee ze resultaat kunnen halen (Serrien, Lescrauwaet, Brepoels & Van Geyt, 2016).

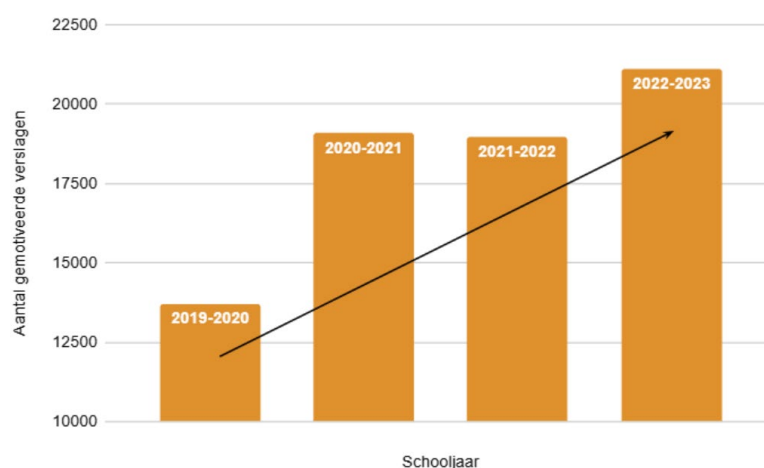
...En die vermarkting zien we ook in het onderwijs

Er is de laatste jaren een exponentiële toename van labels en diagnoses bij kinderen en jongeren. Ouders worden mondiger en zoeken uit hoe ze aangepaste hulp voor hun kinderen kunnen bekomen. Ze willen inspraak en zijn gefrustreerd omdat het opstarten van extra zorg op school zo traag en moeizaam verloopt (Pano, 2024). Wie het zich kan permitteren gaat op zoek naar privé initiatieven om de nodige hulp voor hun kind te krijgen. Daar gaat het vaak sneller maar er hangt ook een stevig prijskaartje aan vast. Op die manier wordt leerondersteuning gaandeweg een luxe product in een vraag- en aanbodmarkt.

In Vlaanderen steeg het aantal kinderen dat extra zorg aanvraagt in het reguliere onderwijs in 2022-2023 met 54% tegenover drie schooljaren eerder (2019-2020). Daarbij gaat het in de eerste plaats om autismespectrumstoornissen, gevolgd door emotionele of gedragsstoornissen en ernstige leerstoornissen (Lamote, 2024). Dat blijkt ook uit de evolutie van het aantal gemotiveerde verslagen dat het CLB jaarlijks aflevert voor extra ondersteuning.

Figuur 1.1

Evolutie gemotiveerde verslagen. Overgenomen uit *het jaarverslag van de CLB-sector 2022-2023*



Het is duidelijk dat deze exponentiële toename, in combinatie met steeds meer regeldruk en registratiedwang onze leerlingenbegeleiders op school voor een onhoudbare positie stelt. De disproportionele draaglast waarmee scholen worden geconfronteerd, overschrijdt steeds vaker de draagkracht van leerlingenbegeleiders.

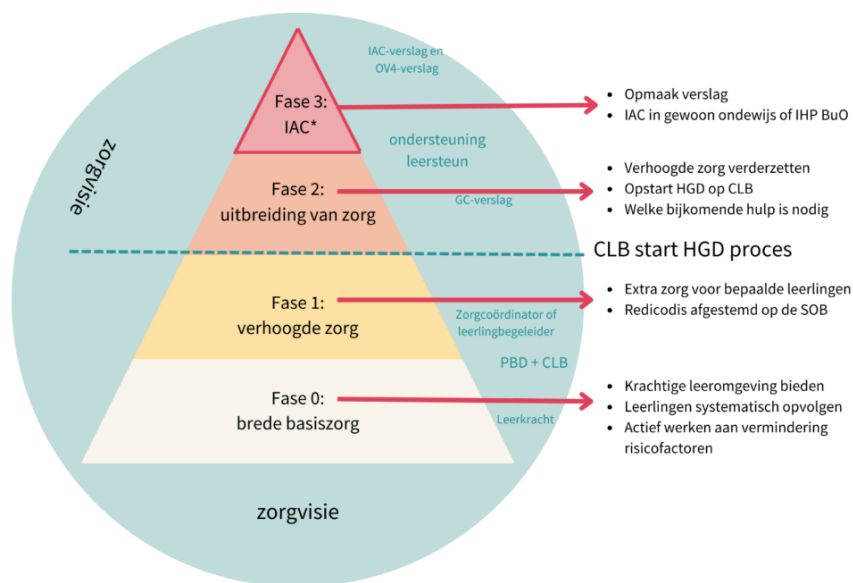
Het probleem is urgent. De leerling krijgt niet (tijdig) de hulp of ondersteuning waar hij recht op heeft. Ondertussen worden sociaal werkers in het onderwijs ontmoedigd en vervreemden ze van hun werk. De gevolgen zijn gevaarlijk. Sommige van hen gaan op zoek naar short-cuts, ze wijken af van de voorgeschreven procedures om tijd te besparen (bijv. uitgaan van het akkoord van leerkrachten tenzij ze expliciet aangeven het niet eens te zijn). Andere 'overdrijven' de problemen van een leerling in de hoop dat de ernst ervan zo overkomt en de leerling hulp krijgt. Maar wat doet zoiets met de cliënt en zijn ouders? En moeten problemen steeds dramatischer beschreven worden vooraleer een leerling hulp toegewezen krijgt? En wat met de geloofwaardigheid van signaleringen door leerlingenbegeleiders op den duur? Ze worden verplicht hun discretionaire ruimte te gebruiken om buiten de lijntjes te kleuren (Devlieghere en Roose, 2017).

De zorgpiramide – een bureaucratische beklimming

De Vlaamse Overheid is bevoegd voor de organisatie van het onderwijs in Vlaanderen en verbindt zich er toe kwaliteitsonderwijs aan te bieden op maat van alle leerlingen (Vlaanderen, Onderwijs & Vorming, z.d.). Voor het reguliere onderwijs werd daartoe een zorgpiramide opgesteld die uit verschillende stappen bestaat. Het is de taak van elke individuele school om een zorgcontinuüm uit te bouwen, gebaseerd op deze piramide (Participate-Autisme, z.d).

Figuur 1.2

De zorgpiramide. Overgenomen uit *Ouders voor inclusie (2023)*



Onderaan de piramide vinden we de Brede Basiszorg (fase 0) die de school zelf garandeert via een algemene krachtige leeromgeving. Verhoogde Zorg (fase 1) betekent dat de school intern extra maatregelen neemt om leerlingen die het moeilijker hebben extra te ondersteunen (Ouders voor inclusie, 2023).

Wanneer fase 0 en 1 niet voldoende blijken, komt het Vlaams decreet 'Leersteun'¹ in werking en wordt externe hulp ingeschakeld. Klinkt goed in theorie, maar in praktijk betekent dit voor leerlingenbegeleiders elke keer weer een bureaucratische beklimming bezaaid met verplichte verslagen, registraties en eindeloos overleg (Everaert & Cortoos, 2021)

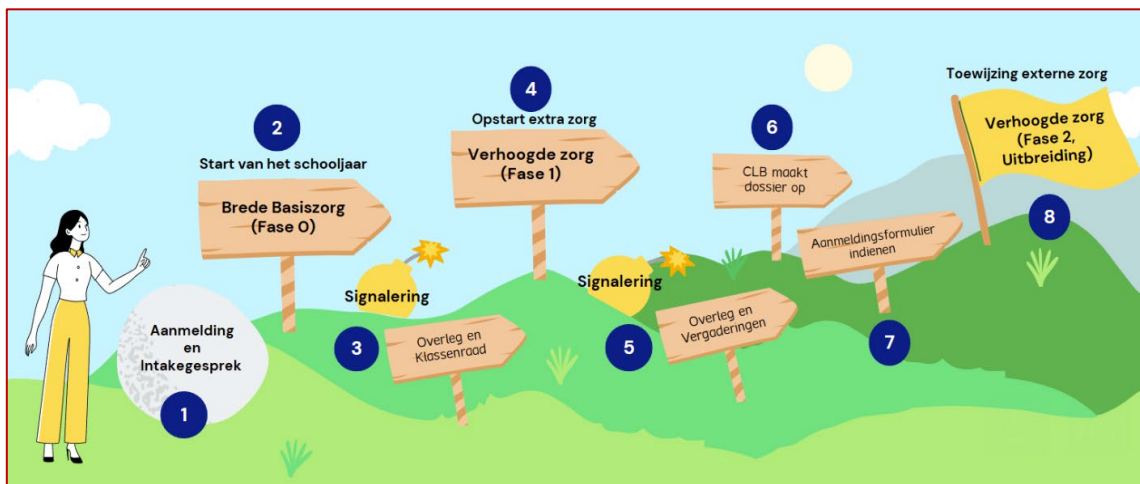
Eerst moet de leerlingenbegeleider een klassenraad (groep leerkrachten die aan de betrokken klas les geeft) organiseren die tot een gezamenlijk besluit moet leiden over de noden van de leerling in kwestie. Met die uitkomst kan de leerlingenbegeleider dan het CLB inschakelen, dat vervolgens een onderzoek instelt naar de noden van de leerling (*Handelingsgericht Diagnostisch Onderzoek*). Pas als het CLB de aanvraag voor externe hulp ondersteunt en motiveert via een verslag, kan de leerlingenbegeleider een concrete aanvraag voor externe leersteun opstarten bij een leersteuncentrum. Dat leersteuncentrum moet op haar beurt eerst de aanvraag van de school valideren en zal daarna de leerling een ondersteuner toewijzen (Grommen, 2021). Zolang dat trage, moeizame proces loopt, blijft de leerling zonder de externe hulp waar hij of zij recht op heeft.

Het verhaal van Emma

Hieronder wil ik graag het verhaal van Emma² delen. Zij is een leerling met bijzondere hulpnoden op een secundaire school in Gent, de school waar ik stage liep als leerlingenbegeleider. Via Client Journey Mapping onderzoek en beschrijf ik de ervaringen van de leerlingenbegeleider tijdens het proces dat ze moet doorlopen om de gehele zorgberg te beklimmen en Emma uiteindelijk externe leersteun te kunnen bieden.

Figuur 1.3

Client Journey mapping – Het pad naar verhoogde zorg (fase 2) in het reguliere (secundair) onderwijs



Op het inschrijfmoment meldt Emma zich aan met haar ouders. Tijdens het intakegesprek met de leerlingenbegeleider toont Emma zich als een energieke, slimme tiener, maar ze heeft het niet altijd makkelijk. Ze kampt met concentratiestoornissen en woedeaanvallen. Op haar vorige school kreeg ze via een leersteuncentrum een vaste ondersteuner toegewezen. Haar ouders verwachten nu een vergelijkbare aanpak op de nieuwe school. (1)

¹ Vanaf 1 september 2023 werd het vroegere M-decreet vervangen door het decreet Leersteun

² Emma is een fictieve naam. Haar proces is gebaseerd op een waar gebeurd verhaal. De naam van de school en het leersteuncentrum blijven anoniem.

Tot hun verbazing vertelt de leerlingenbegeleider hen dat externe hulp van een vorige school niet overdraagbaar is. De nieuwe school mag in eerste instantie enkel brede basiszorg (fase 0) aanbieden en later, mits goedkeuring van de klassenraad, ook extra interne maatregelen (fase 1). Een aanvraag voor externe ondersteuning (fase 2) kan echter pas opgestart worden wanneer de nood daartoe wordt goedgekeurd door het CLB en het leersteuncentrum. De leerlingenbegeleider voelt zich gefrustreerd en machteloos: ook al vertelt haar ervaring en buikgevoel dat Emma sowieso externe hulp zal nodig hebben, bureaucratische procedures laten haar niet toe haar discretionaire ruimte te gebruiken en preventief actie te nemen.

En dus start Emma het schooljaar met enkel Brede basiszorg, een reeks algemene maatregelen die voor alle leerlingen toegankelijk zijn, bijv. ze mag zo lang aan toetsen en examens werken als ze nodig heeft, spellingsfouten worden enkel fout gerekend als de toets effectief over spelling gaat, etc. **(2)**

Al na haar eerste weken, blijkt (zoals verwacht) dat Emma meer ondersteuning nodig heeft. Sommige leerkrachten merken dat ze moeite heeft om bij de les te blijven en dat kleine frustraties bij Emma makkelijk uitmonden in woedeaanvallen. De leerlingenbegeleider roept een overleg bijeen met de leerkrachten en de tuchtcoördinator. Dit doet ze om samen met hen een inschatting te maken van de situatie. De leerkrachten zullen ten slotte de uitvoerders van de zorgmaatregelen zijn. Zonder hun begrip en gedragenheid is de kans op succes heel klein. Iedereen heeft zijn eigen visie op wat er verkeerd loopt en waarom. Zo denken bijv. de leerkrachten dat de richting simpelweg niet haalbaar is voor Emma terwijl de tuchtcoördinator een probleem ziet in attitude. En de leerlingenbegeleider? Die probeert een pragmatische oplossing te bedenken. Door de onenigheid wordt meer tijd besteed aan vergaderen en onderzoeken dan aan daadwerkelijke ondersteuning voor Emma. **(3)**

De leerlingenbegeleider besluit dat het tijd is om de verhoogde zorg (fase 1) in gang te zetten. Ze nodigt Emma en haar ouders uit voor een gesprek om te achterhalen welke extra steun Emma zou kunnen helpen. Die voorstellen moet ze dan formeel voorleggen aan de klassenraad ter goedkeuring. De eerste klassenraad waar dat kan gebeuren, vindt pas midden oktober plaats. Tot die tijd kan er weinig worden gedaan door het strikte pad op de zorgberg. **(4)**

Op de klassenraad delen de leerkrachten elk hun visie op de noden van Emma. De leerlingenbegeleider doet haar best om de neuzen in dezelfde richting te krijgen, maar het proces voelt moeizaam. Er wordt uiteindelijk besloten dat Emma recht krijgt op bijkomende interne maatregelen (fase 1) : ze krijgt een dempende koptelefoon om haar te helpen focussen en ze mag een korte time-out nemen als haar emoties te hoog oplopen.

In de eerste weken daarop lijkt het redelijk goed te gaan met Emma, maar na een tijd vangt de leerlingenbegeleider nieuwe signalen op: sommige leerkrachten merken dat Emma haar time-outs (te) vaak gebruikt. Andere vinden dat haar time-outs de les verstoren. Niet alle leerkrachten ervaren het echter zo, waardoor opnieuw onenigheid bestaat. Dit vertraagt nog maar eens het proces. Ondertussen merken Emma's ouders dat haar frustratie thuis weer toeneemt. Bij hen rijst de vraag waarom de school niet meer kan doen.

De leerlingenbegeleider besluit dat nu wel genoeg aangetoond is dat fase 0 en 1 niet voldoende zijn om Emma te ondersteunen. Ze kan nu eindelijk het aanvraagproces voor verhoogde zorg (fase 2) opstarten door het CLB in te schakelen en hen te overtuigen van de noodzaak voor externe ondersteuning voor Emma. **(5)**

Enkel met een goedkeuring en gemotiveerd verslag van het CLB, kan de leerlingenbegeleider immers verder. Daarom moet ze nog maar eens een overleg inplannen met Emma en haar ouders, dit keer geleid door een CLB-medewerker. Nogmaals worden alle bezorgdheden op tafel gelegd, deze keer om het CLB te overtuigen. De leerlingenbegeleider legt uit wat de school al heeft geprobeerd en waar het mis ging. Na het overleg documenteert de CLB-medewerker een verplicht 'Handelingsgericht Diagnostisch Onderzoeksproces' dat ze zal voorleggen op het CLB-teamoverleg. Dat CLB-team zal gemeenschappelijk beslissen of fase 2 gerechtvaardigd is. (6)

De leerlingenbegeleider zucht diep terwijl ze haar aantekeningen van het overleg naleest. Ze voelt zich verscheurd. Enerzijds begrijpt ze het belang van de regels en procedures; ze zijn er om een eerlijke en gestructureerde aanpak te garanderen. Anderzijds frustreert het haar dat diezelfde procedures haar verhinderen om preventief in te grijpen wanneer nodig. Het voelt alsof ze meer tijd achter haar bureau doorbrengt, verslagen invult en vergaderingen organiseert, dan dat ze echt bezig is met de kern van haar taak: het ondersteunen van leerlingen. En Emma is niet de enige leerling waarbij het zo moeizaam verloopt. Het ene tijdrovende dossier stapelt zich op het andere.

Een week later heeft het CLB het broodnodige gemotiveerd verslag voor Emma klaar. Met dit verslag heeft de leerlingenbegeleider nu eindelijk groen licht om een aanvraag te registreren bij het Leersteuncentrum waar de school bij is aangesloten.

De leerlingenbegeleider vult de online aanmelding in. Ze voelt opluchting maar tegelijk vraagt ze zich af wat de zin is van al die online registraties. Eigenlijk doet ze copy-paste van het CLB-verslag maar nu op zo een manier dat alle informatie in het juiste 'vakje' wordt geregistreerd. Bovendien wordt er over al die data nooit iets naar haar teruggekoppeld vanuit het leersteuncentrum of de overheid. De gegevens die worden bijgehouden zouden haar misschien inzicht kunnen geven om beter ondersteuning te geven. Wat ze nu doet, voelt voor haar eerder als 'registreren om te registreren'. (7)

Tien werkdagen later ontvangt de leerlingenbegeleider een mail van het leersteuncentrum. In plaats van de gehoopte bevestiging dat Emma's traject snel van start kon gaan, krijgt ze een boodschap die haar de adem beneemt: de aanmelding werd 'niet duidelijk genoeg' bevonden. Had de school wel écht alles geprobeerd om Emma op te vangen? De leerlingenbegeleider voelt de frustratie opborrelen. Hoe durfde het leersteuncentrum haar ervaring en expertise in twijfel te trekken? En ook het akkoord van het CLB? Al die inspanningen zomaar van tafel geveegd...

Met tegenzin begint de leerlingenbegeleider haar aanvraag te herwerken. Ze voelt zich bijna gedwongen om Emma's situatie nog erger te laten lijken dan het al is, simpelweg om het leersteuncentrum te overtuigen. 'Dit kan toch niet de bedoeling zijn', denkt ze. 'Dit gaat in tegen alles waar ik voor sta'.

Na het registreren van een tweede, aangepaste, motivatie is de externe leersteun voor Emma eindelijk goedgekeurd!

In totaal nam het volledige proces bijna drie maanden in beslag. Het leersteuncentrum wijst Emma een leerondersteuner toe die haar zal helpen met emotieregulatie, en ook de leerkrachten zullen ondersteuning krijgen in hoe ze Emma beter kunnen begeleiden in de klas. (8)

Niet enkel leerlingenbegeleiders gaan gebukt onder de bureaucratie

De bureaucratische procedure die we beschreven, heeft niet enkel effecten voor de leerlingenbegeleider. Ook andere betrokkenen in het proces ondervinden obstakels en frustraties. Om ook hun perspectieven beter te begrijpen, ben ik in dialoog gegaan met de verschillende partijen die een schakel vormen in het zorgproces binnen het onderwijslandschap.

Het hoofdpersonage in dit proces zijn de **leerlingen** die om hulp vragen, de ‘Emma’s’. Zij krijgen te maken met constante druk uit alle hoeken: beter presteren op school en anderzijds de kracht in zichzelf niet vinden om zich te herpakken. Als ze zo te lang moeten aanmodderen, kan dit schadelijke gevolgen hebben voor hun welzijn. Ze voelen zich onzeker en dom. Ze hunkeren naar zorg en iemand die wél in hen gelooft.

De **leerkrachten** ervaren op school een oplopende druk om aan alle individuele zorgnoden van leerlingen tegemoet te komen³. Ze klagen dat ‘les geven’ niet meer louter ‘les geven’ is, en dat is niet waar ze volgens hen voor getekend hebben. Ze hebben niet de expertise om dit allemaal op te vangen.

Het **CLB** heeft een cruciale rol in fase 2 van de zorgpiramide. Toch geven verschillende CLB-medewerkers aan dat ze zich vaak een overbodige schakel voelen⁴. Als leerlingenbegeleiders in samenspraak met klassenraad, ouders en leerling zelf oordelen dat een leerling recht heeft op extra ondersteuning, waarom is een onderzoek en goedkeuring door het CLB dan nog nodig? Ook het schrijven van al die verslagen is erg tijdrovend en ze ervaren zichzelf niet als een meerwaarde in het proces. De CLB-medewerkers voelen zich ingezet als ‘poortwachters’. Een specifiek probleem dat ook zij beamen is de kwestie van ‘dubbel werk’ als een leerling van school verandert. De procedure start helemaal opnieuw en ook het CLB is daarbij verplicht om opnieuw een onderzoek te voeren en een gemotiveerd verslag op te stellen (ook al is het vorige verslag nog maar een jaar oud).

Ook de **ondersteuners**, uitgestuurd door een leersteuncentrum, ervaren negatieve effecten van de bureaucratische zorgprocedures⁵. Zo geeft een ondersteuner aan dat het erg zwaar voelt aan de slag te moeten gaan met een leerling die ‘moe’ is en het bos door de bomen niet meer ziet, omdat die al zo lang op juiste zorg moest wachten. Had ze vroeger kunnen ingrijpen, dan zou het herstel veel vlotter gaan! Ook zij stelt zich vragen bij de administratieve verplichtingen die haar als ondersteuner worden opgelegd. Verslagen moeten opgemaakt worden volgens een vast sjabloon dat niet passend is voor elke individuele leerling. Daarbij moet ze goed oppassen wat ze schrijft want een ‘foute’ formulering kan er toe leiden dat de ondersteuning wordt teruggedraaid. Bovendien voelt ze zich gecontroleerd, en alsof ze steeds weer moet bewijzen in haar rol als ondersteuner, ondanks al haar expertise.

Vervolgens zijn er de **ouders** van leerlingen met zorgnoden. Zij snappen niet dat het proces naar externe ondersteuning zo lang moet duren en zo moeizaam moet lopen⁶. Ze voelen zich machteloos en gefrustreerd. De ouders van Emma vragen zich ook hardop af waarom de school niet preventief kon ingrijpen, aangezien haar problemen te verwachten waren?

³ Opgemaakt uit gesprekken in klassenraad ‘Winterrapport’ (Gent, 18 december 2024)

⁴ Opgemaakt uit interviews met drie CLB-medewerkers (Gent, 5 december 2024)

⁵ Opgemaakt uit interview met ondersteuner van het leersteuncentrum (Gent, 3 december 2024)

⁶ Opgemaakt uit gesprekken met ouders tijdens contactmomenten (Gent, 19 december 2024)

En wat vindt het **leersteuncentrum** van dit alles? De directeur van het leersteuncentrum legt me uit dat hun strenge evaluatie van aanmeldingen er is om scholen te stimuleren meer zelf op te vangen binnen de brede basiszorg⁷. Ze heeft begrip voor de administratieve druk die daardoor op de leerlingenbegeleiders wordt gelegd. Ook benadrukt ze hun leersteuncentrum zeer streng gecontroleerd word door inspecteurs van de overheid. Ook zij zijn verplicht hun aanpak te verantwoorden met gedetailleerde verslagen. De overheid voorziet middelen voor de leersteuncentra maar die zijn beperkt. Daarom worden ze door het leersteuncentrum streng verdeeld aan de hand van een ingewikkelde formule om willekeur te voorkomen. Het nadeel daarvan is dat een leersteuncentrum zo moeilijk flexibel kan werken.

Even reflecteren: De bureaucratische paradox!

Het is onhoudbaar, dat is duidelijk. Een mismatch tussen de intentie van het beleid en de realiteit in de praktijk zorgt voor het spanningsveld tussen systeemwereld en leefwereld. Waar het beleid streeft naar meer efficiëntie en kwaliteit, wordt dit door uitvoerders in de praktijk vaak ervaren als bureaucratisch 'onkruid'.

Door deze systeemfout ontstaat een vicieuze cirkel. Bureaucratische procedures zorgen ervoor dat administratieve lasten zich blijven opstapelen. Naarmate die stapel groeit, verschuift de focus steeds meer naar het wegwerken ervan, waardoor er altijd maar minder tijd en energie overblijft voor de cliënten. Deze situatie verhoogt de werkdruk en verlaagt de motivatie omdat het 'never ending' is. Omdat hulpvragen vaak complex zijn en niet in een bureaucratisch vakje passen, bestaat bovendien het risico op cherry picking, wat de vicieuze cirkel dan helemaal rond maakt. De Emma's die het zich kunnen permitteren vertrekken naar de privé-markt, de andere vallen tussen de mazen van het net. Bij privé-initiatieven is het gevaar dat men enkel gaat werken met doelgroepen waarmee men snel en zichtbaar resultaat kan boeken.

De kerntaken van de leerlingenbegeleider gaan zoveel verder dan zich bezighouden met het aanvragen van zorg. Het snel ingrijpen in nare klasseren, pestproblematieken opsporen, heroriëntaties begeleiden en het aanwezig zijn in de leefwereld van de leerlingen wordt meer en meer aan de kant geschoven. Dit terwijl deze taken minstens even belangrijk zijn voor het welzijn en het functioneren van de leerlingen. Het model werkt dus niet. Er is te weinig tijd voor zorg op niveau 0 en 1. Preventie valt weg ten gunste van administratie en curatie. Kortom, leerlingenbegeleiders worden brandjesblussers.

Tijdens mijn onderzoek heb ik geprobeerd een helikopterview te hanteren om de gelaagdheid van het probleem te overzien. Het centrale knelpunt blijkt de disproportionele draaglast waarmee scholen worden geconfronteerd, die vaak de draagkracht van leerlingenbegeleiders overschrijdt. Deze uitdaging wordt nog vergroot door uiteenlopende opvattingen van betrokkenen over hoe zorg georganiseerd moet worden (leerkrachten, ouders, CLB...).

Dit gebrek aan consensus creëert niet alleen frustraties binnen eenzelfde schoolteam, maar ook tussen scholen onderling. Zoals eerder aangehaald is de invulling van de brede basiszorg de verantwoordelijkheid van de school zelf. Niet alle scholen hechten evenveel belang aan die invulling,

⁷ Opgemaakt uit interview met directeur van het leersteuncentrum (Gent, 18 december 2024)

wat maakt dat zorgbehoevende leerlingen op zoek gaan naar scholen die dat wel doen. Dat zorgt wederom voor een discrepantie van draagkracht en draaglast. En de cirkel is weer rond...

Een opvallend aspect in mijn onderzoek is de ethische spanning waarmee leerlingenbegeleiders worden geconfronteerd. Het gaat dan over het wel of niet volgen van de regels en het respecteren van het stramien van de procedure. Dit terwijl hun expertise juist gericht zou moeten zijn op complexe dilemma's rond leerlingbegeleiding zelf, niet op het proberen navigeren door een administratief kluwen.

Tenslotte viel het mij ook op dat een aantal van de procedures en regels rond verhoogde zorg (fase 2) niet duidelijk zijn voor de school. Zo heeft men bijv. geen duidelijk zicht op de reden waarom ze het ene jaar minder ondersteuners krijgen dan het andere. Ook is er geen transparante uitleg beschikbaar waarom de school maar voor een beperkt aantal leerlingen ondersteuning mag aanvragen. Een andere onduidelijkheid is hoe bepaald wordt hoeveel ondersteuners een leersteuncentrum uitzendt naar de school. Het is hartverscheurend voor de school, en zeker voor de leerlingenbegeleiders, om te oordelen welke leerling nu de meest urgente zorgvraag hebben en bij de beperkte groep 'gelukkigen' mogen horen. Kortom, de regels zijn ongrijpbaar en als gevolg onwenselijk: Bureaucratisch onkruid!

Uitdagingen voor de toekomst...

Uit mijn interviews blijkt dat er wel begrip is voor de regels en de procedures maar algemeen overheerst het gevoel dat heel wat zaken een andere aanpak nodig hebben. Zo moet er bijv. meer ruimte komen voor preventief ingrijpen.

Verder is het ook de volgorde van de procedures die leerlingenbegeleiders de das om doet. Ook dat kan anders. Zo gaf een leerlingenbegeleider aan dat zij liever op eigen initiatief interne maatregelen van verhoogde zorg (fase 1) zou willen mogen uitproberen in plaats van eerst de goedkeuring te moeten krijgen van de klassenraad. Op die manier zou ze efficiënter te werk kunnen gaan en de leerkrachten kunnen aantonen dat die maatregelen werken, of juist sneller pleiten voor meer.

Ook de rol van het CLB en het leersteuncentrum als poortwachters kan herbekeken worden. Wat is hun meerwaarde in de goedkeuringsprocedure bovenop de expertise van de leerlingenbegeleider? Tijdens mijn gesprek met een CLB-medewerker bleek bijv. dat hij zichzelf als overbodige schakel in dit proces ziet en pleit voor meer autonomie voor de leerlingenbegeleiders. Ook de directeur van het leersteuncentrum gaf aan dat zij al meerdere malen bij de beleidsmakers had gepleit voor een extra multidisciplinair team op de scholen zelf.

Voor scholen ligt de uitdaging in het balanceren van brede basiszorg en specifieke ondersteuning binnen een strikte administratieve context. Dit spanningsveld zorgt voor discrepanties in de draagkracht en draaglast.

De maatschappij hecht waarde aan een efficiënt en toegankelijk zorgsysteem dat leerlingen zoals Emma ondersteunt. Echter, de lange en complexe procedures zorgen voor een verloren gevoel. We zien leerlingen vastlopen in een bureaucratisch systeem, terwijl de overheid probeert te waarborgen dat middelen eerlijk en efficiënt worden ingezet. Dit streven naar controle en verantwoording creëert echter een spanningsveld tussen het bieden van snelle hulp en het behouden van de kwaliteit van zorg.

Het kan ook anders. In landen als bijv. Italië, Noorwegen, Schotland, Portugal en Spanje is het reguliere onderwijs 'gewoonweg' inclusief. Er is geen apart 'bijzonder' onderwijs zoals bij ons (Van der Plas & de

Jong, 2018). Over Finland wordt gezegd dat men daar het beste schoolsysteem ter wereld heeft. “Elk kind heeft speciale behoeften” schreef J. English over het Finse onderwijs . Daarom hebben alle Finse scholen een leraar speciaal onderwijs die met ongeveer 23% van de leerlingen werkt. Daarnaast is er tweewekelijks een bijeenkomst waar het gedrag van de leerlingen in de klas besproken wordt en waar de directeur, de schoolverpleegkundige, de leraar speciaal onderwijs, de schoolpsycholoog, een maatschappelijk werker en de klassenleraren aanwezig zijn (Rueckert, 2018).

...Conclusie

Het is duidelijk dat de procedures rond het zorgproces in het reguliere onderwijs leiden tot werkdruk en administratieve lasten bij de leerlingenbegeleiders en tot een verlies van focus op hun kerntaken van zorg en begeleiding.

Het zorgproces kan eenvoudiger en volgens de betrokkenen die ik sprak is daar ook ruimte voor. Misschien moeten we nog verder gaan? Kunnen we naar een Fins systeem waar het grondrecht op inclusie in het onderwijs automatisch toegekend wordt? Echte oplossingen ontstaan wanneer we controle durven loslaten en vertrouwen geven aan de mensen die elke dag in het werkveld en de leefwereld van de ‘Emma’s’ staan!

Bronnen en referenties

Literatuur

CLB. *Jaarverslag 2022-2023*. Opgevraagd van:

<https://www.vrijclb.be/files/VCLB-jaarverslagen/Jaarverslag-CLB-sector-2022-2023.pdf>

Gezin en handicap vzw (z.d.). *Het leersteundecreet :ons rapport: goede en slechte punten!* Opgevraagd van

<https://www.gezinenhandicap.be/het-leersteundecreet-ons-rapport-goede-en-slechte-punten/>

Grommen, S. (2021). *"Extra ondersteuning voor leerlingen met speciale zorgnoden": vaarwel M-decreet, welkom "Leersteundecreet"*. Opgevraagd van

<https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/06/28/nieuw-leersteundecreet-moet-m-decreet-doen-vergeten/>

Devlieghere, J. & Roose, R. (2017). *De mythe van rationalisering: Over creativiteit en ambiguïteit*. Opgevraagd van <https://biblio.ugent.be/publication/8537299>

Lamote, S. (2024, 14 januari). *Gedrags- en leerstoornissen pieken: elke dag krijgen 60 kinderen label opgeplakt*. De Tijd. Opgevraagd van

<https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/vlaanderen/gedrags-en-leerstoornissen-pieken-elke-dag-krijgen-60-kinderen-label-opgeplakt/10518449.html>

Ouders voor inclusie (2023). *Wat moet ik weten over het decreet Leersteun?* Opgevraagd van <https://oudersvoorinclusie.be/wat-moet-ik-weten-over-het-decreet-leersteun/>

Participate-autisme (z.d.). *De praktische gids. Zorgcontinuüm in het onderwijs*. Opgevraagd van

<https://nl.participate-autisme.be/hulpmiddelen/praktische-gids/infodoches/zorgcontinuüm-onderwijs>

Prodia (z.d.). *Het zorgcontinuüm. Visie en beleid op leerlingenbegeleiding*. Opgevraagd van <https://prodiagnostiek.be/het-zorgcontinuüm/visie-en-beleid-op-leerlingenbegeleiding/>

Raeymaeckers, P. & Van Riel, K. (2014). *Generalistisch sociaal werk. Overbodige luxe of noodzakelijk Goed*. Opgevraagd van

<https://www.recht-op.be/assets/documents/dossiers/bijlage-ro-1403-artikel-alert-generalisten.pdf>

Rueckert, P. (2018). 7 Reasons Why Finland May Be the Best in the World for Education. *Global Citizen*. Opgevraagd van:

https://www.globalcitizen-org.translate.goog/en/content/finland-best-country-in-the-world-education/?x_tr_sl=en&x_tr_tl=nl&x_tr_hl=nl&x_tr_pto=rq#:~:text=6%2F%20It's%20the%20most%20equitable%20school%20system%20in%20the%20world&text=This%20has%20given%20Finland%20the,Economic%20Forum's%20Global%20Competitiveness%20Report.

Serrien, L. (2018). *Sociaal werk worstelt met bureaucratie*. Opgevraagd van

<https://sociaal.net/achtergrond/sociaal-werk-worstelt-met-bureaucratie/>

Serrien, L. (2023). *Administratie en bureaucratie: 'Kan het alsjeblieft eenvoudiger?'*. Opgevraagd van

<https://sociaal.net/achtergrond/bureaucratie-kan-het-alsjeblieft-eenvoudiger/>

Serrien, L., Lescauwae, D., Brepoels, P. & Van Geyt, M. (2016). *Lessen trekken uit vermarkting van sociaal werk*. Opgevraagd van <https://sociaal.net/achtergrond/lessen-trekken-uit-vermarkting/>

Stad Gent. Onderwijs en kinderopvang (z.d.). *Leersteun in 5 stappen*. Opgevraagd van

<https://stad.gent/nl/onderwijs-kinderopvang/aanbod-voor-scholen/leersteuncentrum-pilar/leersteun-5-stappen>

Stevens, J. (2024). *Bureaucratie en bureaucratische organisaties*. Opgevraagd van <https://www.desteven.nl/leiderschapontwikkeling/modern-leiderschap/leiders-managers/bureaucratie>

van der Lans, J. (2009). *Worstelen met de staat. De organisatie van sociaal werk*. Opgevraagd van <https://www.canonsociaalwerk.eu/essays/Jos%20van%20der%20Lans%20-%20Worstelen%20met%20de%20staat.pdf>

Van der Plas, J. & de Jong, C. (2018). *Stappenplan inclusief onderwijs. Defence for Children*. Opgevraagd van <https://defenceforchildren.nl/media/5798/stappenplan-inclusief-onderwijs-scholen.pdf>

Van Herreweghe, S. (2018). *Sociaal werkers in vlaanderen in hun politiserende opdracht anno 2018* (masterthesis Universiteit Gent). Opgevraagd van https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/481/962/RUG01-002481962_2018_0001_AC.pdf

Vilans Kenniscentrum (z.d.). *Toolkit: Minder papier. Meer tijd voor zorg*. Opgevraagd van <https://www.vilans.nl/kennis/toolkit-minder-papier-meer-tijd-voor-zorg>

Vlaams Departement Zorg (2018). *De 5 krachtlijnen van Sterk Sociaal Werk*. Opgevraagd van <https://departementwvg.be/ssw/5-krachtlijnen>.

Vlaams Parlement. Onderwijs en vorming (z.d.). *Welke aspecten vallen onder de bevoegdheid Onderwijs?* Opgevraagd van <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/themas/onderwijs-en-vorming#:~:text=De%20Vlaamse%20Overheid%20is%20volledig,van%20het%20onderwijs%20in%20Vlaanderen>

Vlaanderen. Onderwijs en vorming (z.d.). *Financiering van leersteuncentra*. Opgevraagd van <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/directies-administraties-en-besturen/onderwijsinhoud-en-leerlingenbegeleiding/secundair-onderwijs/zorgbeleid-leerlingenbegeleiding-en-clb/leerlingen-met-specifieke-onderwijsbehoeften/het-leersteunmodel>

Vlaanderen. Onderwijs en vorming (z.d.). *Leersteun voor leerlingen met specifieke onderwijs-behoeften*. Opgevraagd van <https://www.vlaanderen.be/onderwijs-en-vorming/ondersteuning-en-begeleiding-voor-leerlingen-cursisten-en-studenten/basis-en-secundair-onderwijs/leersteun-voor-leerlingen-met-specifieke-onderwijsbehoeften#doelen>

Vlaanderen. Onderwijs en vorming (z.d.). *Lijst van leersteuncentra*. Opgevraagd van https://www.onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/2023-05/Lijst_leersteuncentra_mei2023.pdf

Andere bronnen

VRT. Pano reportage (2024, 22 oktober). *De jacht op labels*. Opgevraagd van: <https://www.vrt.be/vrtmax/a-z/pano/2024/pano-s2024a7/>

Everaert, K. & Cortoos, B. (2021, 28 juni) *Leersteundecreet*. Verslag in het VRT-journaal. Opgevraagd van: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/06/28/nieuw-leersteundecreet-moet-m-decreet-doen-vergeten/>

Foto voorblad: <https://www.trouw.nl/nieuws/waarom-ontregelen-in-zorg-en-onderwijs-steeds-mislukt~bb39b0db/?referrer=https://www.google.com/>