

**ADVIES VAN HET CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN VOOR
RACISMEBESTRIJDING AANGAANDE HET ONTWERP VAN DECREET
BETREFFENDE BELANGRIJKE EN NOODZAKELIJKE MAATREGELEN VOOR
LEERLINGEN MET SPECIFIEKE ONDERWIJSBEHOEFTE**

7 MEI 2013

INLEIDING

Vooreerst verwijzen we naar het advies van het Centrum van 8 december 2012 dat werd gegeven naar aanleiding van een eerder ontwerp van decreet betreffende dringende en andere maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Hierin gaf het Centrum al aan dat vooralsnog een globaal, concreet en doelmatig toekomstplan ontbreekt rond de uitbouw van een inclusief onderwijssysteem voor alle personen met een handicap op alle niveaus in lijn met de verwachtingen van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Hoewel het voorliggend ontwerp een verdere stap zet in de richting van een Vlaams inclusief onderwijssysteem, ontbreekt het alsnog aan een planmatige aanpak. Dergelijk plan is nochtans een essentiële verwachting binnen het concept van “progressieve realisatie”, een concept dat aan de meeste van de rechten van artikel 24 ten grondslag ligt (VRPH, art. 4, 2).

Het Centrum is bovendien bezorgd dat met voorliggend ontwerp een basis wordt gecreëerd die de verdere realisatie van een inclusief onderwijssysteem zou kunnen vertragen. Het ontwerp van decreet bevat weliswaar een aantal noodzakelijke bepalingen die een fundament leggen voor dergelijk onderwijssysteem (een verstrenging van de motivatieplicht bij doorverwijzing naar buitengewoon onderwijs; de centralisatie van de rol tot het afleveren van inschrijvingsverslagen BuO bij de CLBs en meer inspraakansen van alle betrokkenen binnen dit proces; een controleopdracht voor de onderwijsinspectie op de doorverwijsp praktijk; ...). Andere bepalingen dreigen dan weer afbreuk te doen aan het recht op onderwijs voor personen met een handicap.

In wat volgt willen we de aandacht vestigen op een aantal punten waarin volgens het Centrum niet of onvoldoende tegemoet gekomen wordt aan de principes van artikel 24 van het VN-Verdrag.

Deze opmerkingen dienen gelezen te worden als toevoeging en aanvulling op het advies dat het Centrum eerder al heeft geformuleerd naar aanleiding van het voorgaand ontwerpdecreet.

DISPENSERENDE MAATREGELEN EN GEMEENSCHAPPELIJK CURRICULUM

Het ontwerpdecreet waarborgt het recht op inschrijving enkel voor leerlingen die het gemeenschappelijk curriculum kunnen volgen (art. II.11 en art. III.6). Dispenserende maatregelen worden daarbij in het ontwerpdecreet beperkend gedefinieerd als zijnde “maatregelen die toelaten dat ofwel de doelen nodig voor de studiebekrachtiging in functie van de finaliteit voor het onderwijsniveau ofwel de doelen voor het doorstromen naar vervolgonderwijs, nog in voldoende mate kunnen bereikt worden” (art. II.1.5°). Het recht op inclusief onderwijs wordt hierdoor afhankelijk gemaakt van de mogelijkheid van een leerling met een handicap tot het volgen van een gemeenschappelijk curriculum.

Eén van de basisprincipes van inclusief onderwijs houdt net in dat men een individueel leertraject uittekent waarbij men rekening houdt met de mogelijkheden en onderwijsbehoeften van het individu. Door echter de voorwaarde te stellen dat de leerplandoelen onverkort behaald moeten worden, doet men afbreuk aan het uitgangspunt van inclusief onderwijs.

In dit kader kan verwezen worden naar de beoordeling van het VN-Comité van het statelijk rapport van Spanje. Hierin wordt gesteld: *“It commends the enactment of Organic Act 2/2006 on education, which obliges the education authorities to provide specialist teachers, qualified professionals and the necessary materials and resources, as well as the laws that oblige schools to make **necessary curricular adjustments and diversifications** for pupils with disabilities.”* Ook UNICEF stelt in zijn standpuntnota ‘*The right of children with disabilities to education*’ dat overheden de nodige maatregelen moeten nemen om inclusief onderwijs te garanderen, waaronder ook het voorzien van de mogelijkheid tot het volgen van een individueel aangepast curriculum.

Bovendien is de verplichting tot het voorzien van redelijke aanpassingen niet onderhevig aan progressieve realisatie. De verplichting tot het nemen van redelijke aanpassingen heeft directe werking en het nalaten erin te voorzien vormt een vorm van discriminatie op basis van handicap. Ook hier kunnen we verwijzen naar de beoordeling van het VN-Comité van het statelijk rapport van Spanje: *“The Committee reiterates that denial of reasonable accommodation constitutes discrimination and that the duty to provide reasonable accommodation is immediately applicable and not subject to progressive realization.”*

Het ontwerpdecreet maakt het kunnen volgen van een individueel aangepast curriculum afhankelijk van de welwillendheid van de school. Het koppelen van de mogelijkheid om dispenserende maatregelen te nemen als redelijke aanpassing aan de voorwaarde dat de doelen voor de studiebekrachtiging in functie van de finaliteit voor het onderwijsniveau ofwel de doelen voor het doorstromen naar vervolgonderwijs nog in voldoende mate bereikt kunnen worden, gaat in tegen het principe van inclusief onderwijs en is volgens het Centrum in strijd met het VN-verdrag.

Het Centrum pleit er dan ook voor dat er een kader wordt uitgetekend waarbinnen scholen de mogelijkheid hebben om met de nodige garanties voor de ontwikkeling van het potentieel van de leerling met een handicap en in samenspraak met de leerling, de ouders en alle relevante experts, een individueel aangepast curriculum op te stellen dat leidt tot een aangepast diploma dat zoveel mogelijk is afgestemd op het onderwijsniveau en eventueel vervolgonderwijs. In het algemeen zal zoveel mogelijk moeten vertrokken worden vanuit een universeel ontwerp voor leren. Waar nodig worden stimulerende en remediërende maatregelen genomen. Pas wanneer stimulerende en remediërende maatregelen ontoereikend zijn, worden compenserende en dispenserende maatregelen genomen.

BLIJVENDE UITBOUW BUITENGEWOON ONDERWIJS

De huidige indeling in types binnen het buitengewoon onderwijs wordt op verschillende manieren hertekend in het ontwerpdecreet. In plaats van af te stappen van de medisch geïnspireerde classificatie zoals verwacht kan worden in het licht van het VN-verdrag, worden een aantal maatregelen genomen die de bestaande types herdefiniëren en zelfs nog uitbreiden.

Weliswaar komt het ontwerpdecreet met de herdefiniëring van het buitengewoon basisonderwijs type 1 en type 8 en van het buitengewoon secundair onderwijs opleidingsvorm 3, type 1 in een zogeheten 'basisaanbod buitengewoon onderwijs' enigszins tegemoet aan de nieuwe visie op handicap door zich bij de oriëntatie niet langer sterk te baseren op een medische classificatie maar op de onderwijsbehoeften van de leerlingen. De problematiek van de medisch georiënteerde indeling wordt ten andere in de memorie van toelichting erkend. Toch moeten we onmiddellijk stellen dat de leerlingen tot wie men zich met dit basisaanbod richt, net zozeer als leerlingen in de specifiekere vormen van buitengewoon onderwijs, onverwijld toegang zouden moeten krijgen tot het inclusief onderwijs.

Verder roept het voorzien van nieuwe mogelijkheden om extra scholen met uitsluitend opleidingsvorm 4 op te richten, zij het in nauwe samenspraak met een school in de buurt, zonder meer vragen op. De vraag kan gesteld worden of uitbreiding van deze opleidingsvorm, een opleidingsvorm bij uitstek gericht op het kunnen volgen van vervolgonderwijs, opportuun is in het licht van het VN-verdrag dat het maximaal kunnen volgen van inclusief onderwijs – mits het voorzien van redelijke aanpassingen – voorstaat.

Ten derde drukken we onze bezorgdheid uit over de herdefiniëring van de overige types van het buitengewoon onderwijs en de toevoeging van een bijkomend type 9, waarbij men het buitengewoon onderwijs blijft uitbouwen en de opdeling ervan in een medisch georiënteerd systeem verder blijft hanteren en uitbouwen. Dit staat haaks op de principes van het VN-

Verdrag en de uitgangspunten van het 'sociaal model' dat eraan ten grondslag ligt. Een (administratieve) onderverdeling binnen het buitengewoon onderwijs zou toekomstgericht moeten gebaseerd zijn op de onderwijs- en ondersteuningsbehoeften van de leerlingen in confrontatie met barrières in de onderwijscontext, veeleer dan op medische criteria.

Tenslotte wordt in de definiëring van de types 4, 6 en 7 telkens nadrukkelijk vermeld dat er een duidelijke impact moet zijn op 'schoolse activiteiten'. Deze definiëring lijkt ons te ruim geformuleerd en zou er kunnen toe leiden dat leerlingen met een handicap ten onrechte naar het buitengewoon onderwijs georiënteerd worden. De impact zou enkel mogen verwijzen naar het leerproces in de klas. Deze vermelding gaat overigens ook op voor de types 2, 3 en 9).

VOORWAARDEN GEÏNTEGREERD ONDERWIJS

De artikelen II.5 en III.67 van het voorliggend ontwerp van decreet schrijven voor dat leerlingen binnen het geïntegreerd onderwijs (GON) worden geacht te functioneren binnen het gemeenschappelijk curriculum, mits dispenserende of compenserende maatregelen. Verder blijft GON maar toegankelijk na een verblijf van ten minste negen maanden in het buitengewoon onderwijs. Op die manier verlengt het decreet bijna alle voorwaarden voor GON in afwachting van een debat ten gronde over de resultaten van het (beëindigd maar nog niet vrij gegeven) wetenschappelijk onderzoek over GON en ION.

In de aanloop naar een decreet betreffende belangrijke en noodzakelijke maatregelen lijkt het aangewezen om de resultaten van dit onderzoek meteen bekend te maken en een debat over de passende financiering van leerlingen met bijzondere onderwijsbehoeften op basis van handicap op te starten, met betrokkenheid van alle maatschappelijk relevante actoren.

INSCHRIJVING BASISAANBOD 2 JAAR GELDIG

Het Centrum meent dat de tweejaarlijkse evaluatie van een doorverwijzing naar het basisaanbod BuO en BuSO een verbetering inhoudt (respectievelijk art. II.6 en art. III.19). We pleiten sterk voor een ambtshalve evaluatie van een doorverwijzing naar buitengewoon onderwijs, ook naar de specifiekere types. Evaluatie lijkt ons primordiaal om blijvend in passende onderwijsondersteuning te voorzien. Het recht op het volgen van inclusief onderwijs moet immers te allen tijde gewaarborgd worden.

TOLKEN VLAAMSE GEBARENTAAL VOOR ALLE GEBRUIKERS VAN DE VLAAMSE GEBARENTAAL

In art. VI.3 worden de criteria bepaald waaraan cursisten of studenten moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de financiering van tolken Vlaamse Gebarentaal. Hierbij willen

we er de aandacht op vestigen dat sommige cursisten of studenten die de Vlaamse Gebarentaal als moedertaal hebben toch niet voldoen aan deze criteria. We adviseren dan ook om enige soepelheid in te bouwen bij de beoordeling van de aanvragen zodat elke aanvraag afzonderlijk kan beoordeeld worden rekening houdend met de specifieke situatie van de aanvrager. Deze opmerking geldt bovendien in het algemeen bij de beoordeling van een bepaalde ondersteuningsaanvraag door een student met een handicap, ongeacht het type handicap.

SAMENSTELLING VAN CLR EN VERTEGENWOORDIGING VAN PERSONEN MET EEN HANDICAP

In art. VI.5 van het ontwerpdecreet wordt bepaald dat wanneer de Commissie Leerlingenrechten ten gronde adviseert en oordeelt over klachten die betrekking hebben op het recht op inschrijving en de beslissing tot oriëntering naar buitengewoon onderwijs, deze Commissie wordt uitgebreid met leden met expertise op het gebied van de praktische realisatie van redelijke aanpassingen. Daarbij wil men in elk geval de betrokkenheid verzekeren van personen met een handicap of een organisatie die hen vertegenwoordigt, van een personeelsvertegenwoordiging en een vertegenwoordiging van de onderwijsverstrekkers.

Het Centrum ziet de uitbreiding van de Commissie Leerlingenrechten met leden met een handicap als een goede zaak op grond van de bepalingen van het VN-verdrag. Daarbij dringt het er wel op aan dat alle leden effectief over aantoonbare expertise beschikken op het gebied van de praktische realisatie van redelijke aanpassingen.

BASISFINANCIERING VOOR DE UITBOUW VAN INCLUSIEF ONDERWIJS

De artikelen II.21 en II.22 van het ontwerpdecreet bepalen dat bij een relatieve daling van het leerlingenaantal ingeschreven in het buitengewoon onderwijs ten opzichte van het referentieschooljaar 2013-2014 de vrijgekomen middelen via enveloppefinanciering ingezet worden voor de ondersteuning van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, en dit in het gewoon en buitengewoon onderwijs.

De financiering afhankelijk maken van de verschuiving van leerlingenaantallen werkt volgens het Centrum niet stimulerend voor scholen om een inclusief onderwijssysteem uit te bouwen. Deze financieringswijze zorgt immers niet voor een proactieve, maar voor een reactieve incentive tot het ondersteunen van leerlingen met een handicap in het gewone onderwijs.

Het is hoogst onzeker dat de toepassing van dit nieuwe decreet automatisch aanleiding zal geven tot minderuitgaven in het buitengewoon onderwijs indien niet minstens voorzien wordt in een reeks van parallel lopende en substantiële financiële ondersteuning voor het

verder uitbouwen van inclusief onderwijs. Het is immers aannemelijk dat om een gedegen zorgcontinuüm in het gewoon onderwijs uit te bouwen er bijkomende middelen en investeringen nodig zullen zijn, nog voordat leerlingen de overstap maken van buitengewoon naar gewoon onderwijs. Het Centrum pleit daarom voor een model waarbij aan scholen voor gewoon onderwijs een basisfinanciering wordt geboden voor de uitbouw van inclusieve onderwijstrajecten en geleidelijk wordt overgeschakeld op een systeem van 'rugzakfinanciering'. Deze rugzak zou dan de noodzakelijke middelen voor de bijkomende ondersteuning van de leerling met een handicap dienen te bevatten, los van onderwijssysteem of onderwijskeuze.

De overgang naar een inclusief onderwijssysteem vraagt op korte termijn een bijkomende investering. Scholen moeten immers voldoende ondersteund worden bij het realiseren van een inclusief onderwijssysteem (zowel ondersteuning voor de leerlingen als ondersteuning voor de leerkrachten door onder andere te investeren in competentieontwikkeling) en bij het opnemen van hun verplichting om leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften te ondersteunen. Daarbij zal moeten bekeken worden hoe men optimaal de expertise van het buitengewoon onderwijs kan benutten. Anderzijds is een maximaal inclusief onderwijssysteem op termijn zeven tot negen maal goedkoper dan een gesegregeerd systeem, zo blijkt uit een OESO-rapport van 1994 (in *'The Right of Children with Disabilities to Education: A Rights-Based Approach to Inclusive Education'*, UNICEF, p. 39).

VERLENGING VAN DE SCHOOLLOOPBAAN NA 21 JAAR: ROL VAN DE KLASSENRAAD EN AMBTSHALVE PROCEDURE

Het Centrum maakt op zich geen bezwaar tegen de ophef van de CABO (Commissie van Advies voor het Buitengewoon Onderwijs) en de vervanging van de procedure tot verderzetting van de schoolloopbaan na 21 jaar door een toelating door de klassenraad of een procedure van rechtswege (art. III.40, 2° en art. III.41). Het lijkt aangewezen om deze beslissing dicht bij de basis of via korte beslissingslijnen wordt genomen.

We vinden het wel passend om hier te wijzen op de plicht van de Vlaamse overheid om het capaciteitsgebrek in de welzijnssector (en de obstakels bij de doorstroming naar de arbeidsmarkt) aan te pakken. In uitvoering van art. 19.b van het VN-verdrag is de Vlaamse overheid er immers toe gehouden de toegang te waarborgen tot een reeks van ondersteuningsvormen, waaronder persoonlijke assistentie, noodzakelijk om het wonen en de opname in de maatschappij te ondersteunen en isolatie of uitsluiting uit de maatschappij te voorkomen. Het is duidelijk dat verlenging van de schoolse loopbaan niet tegemoetkomt aan de betrachting om maximale maatschappelijke participatie te bevorderen en isolatie te bestrijden.

Het Centrum adviseert ook om de derde groep van personen die na de leeftijd van eenentwintig jaar van rechtswege toegelaten worden tot het buitengewoon secundair onderwijs te schrappen (personen met een handicap van meer dan eenentwintig jaar die voor het eerst in het buitengewoon secundair onderwijs ingeschreven wensen te worden). Het lijkt ons niet opportuun om een (weliswaar beperkt) aantal mensen die na 21 jaar een handicap verwerven nog toe te laten tot buitengewoon secundair onderwijs. Vanuit het oogpunt van inclusie is het eerder aangewezen dat deze personen in het volwassenonderwijs of binnen reguliere ondersteuningsvormen de passende ondersteuning krijgen.

VRIJSTELLING VAN LEERPlicht

Art. III.4 blijft voorzien in een procedure tot permanente vrijstelling van leerplicht voor leerlingen die geen onderwijs kunnen volgen. Op grond van art. 24 van het VN-verdrag hebben alle kinderen met een handicap recht op onderwijs. De procedure van vrijstelling van leerplicht staat dan ook op gespannen voet met het VN-verdrag.

CONCLUSIES

Hoewel het voorliggend ontwerp van decreet de bedoeling heeft om een eerste stap te zetten richting de implementatie van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, stelt het Centrum vast dat het tegelijk op een aantal cruciale punten niet tegemoet aan de verplichtingen die voortvloeien uit dit VN-Verdrag. In het bijzonder biedt het ontwerp van decreet onvoldoende garanties voor het inschrijvingsrecht van leerlingen die het gemeenschappelijk curriculum niet kunnen volgen, wordt er vastgehouden aan de medische classificatie en worden er geen bijkomende financieringsmaatregelen voorzien ter ondersteuning van de leerlingen met een handicap en de scholen.

Het Centrum hoopt dat er snel werk wordt gemaakt van een wetgevend kader voor inclusief onderwijs waarin de nodige garanties ingebouwd worden voor het recht op redelijke aanpassingen en het recht op inclusief onderwijs voor iedereen. We hopen dat in dit kader ook een engagement wordt vastgelegd om te werken aan een progressieve realisatie van inclusief onderwijs.