

Advies

DATUM 7 januari 2014

VOLGNUMMER 2013-2014/6

COMMISSIE Commissie voor Onderwijs en
Gelijke Kansen

Advies ontwerp van decreet over maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften

Met dit ontwerp van de decreet¹ wil de Vlaamse Regering een reeks van eerste maatregelen nemen om op langere termijn leezorg fundamenteel te hertekenen. Het Kinderrechtencommissariaat adviseert op eigen initiatief.

Dit ontwerp van decreet is een principiële en betekenisvolle stap om het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap van 13 december 2006 toe te passen. Artikel 24 van dat verdrag stelt het recht op onderwijs van kinderen en jongeren met een handicap centraal. Deelname aan het gewoon onderwijs, op basis van afdwingbare redelijke aanpassingen, biedt voor vele leerlingen de beste kansen om hun talenten maximaal te ontplooiën.

Onderwijs is een belangrijke hefboom voor participatie aan de samenleving. Diploma's en getuigschriften spelen een belangrijke rol. Voor kinderen en jongeren met een handicap die via redelijke aanpassingen gewoon onderwijs kunnen volgen, moeten de kansen op het behalen van volwaardige getuigschriften en diploma's maximaal gevrijwaard worden. Daarom onderschrijven we het belang dat het ontwerp van decreet hecht aan het onderscheid tussen leerlingen die – zelfs met compenserende en dispenserende maatregelen – wel nog in voldoende mate het (een) algemeen curriculum kunnen volgen en leerlingen voor wie dat ondanks aanpassingen toch niet mogelijk is.

Het ontwerp van decreet geeft die laatste groep leerlingen principieel het recht om binnen het gewoon onderwijs een individueel traject te volgen – voor zover de

¹ *Ontwerp van decreet betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften*. Ingediend op 21 november 2013 (stuk 2290 (2013-2014) – Nr. 1).
<http://docs.vlaamsparlament.be/docs/stukken/2013-2014/g2290-1.pdf>

noodzakelijke aanpassingen *redelijk*, dit wil zeggen *niet disproportioneel* zijn. Ook dat vinden we positief.

Andere positieve elementen:

- dat de toegang tot het buitengewoon onderwijs strikter afgebakend wordt,
- dat expliciet bepaald wordt dat specifieke leerbehoeften die uitsluitend verband houden met SES-kenmerken geen reden tot doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs kunnen zijn,
- het verbreden van de huidige types 1 en 8 tot een categorie ‘basiszorg’ binnen het BuO met een aangepaste indicatiestelling die refereert aan specifieke onderwijsbehoeften en nodige aanpassingen die niet binnen het gewoon onderwijs gerealiseerd kunnen worden,
- het verbreden van de mogelijkheden van jongeren met een handicap voor wie buitengewoon onderwijs noodzakelijk blijft, om secundair onderwijs op het voor hen hoogst mogelijke niveau (opleidingsvorm 4) te volgen.

Maar in tegenstelling tot wat de memorie van toelichting stelt, meent het Kinderrechtencommissariaat dat de formulering in het decreet zelf het recht op redelijke aanpassingen onvoldoende afdwingbaar maakt. De formulering is nu te vaag en daardoor is de rechtspositie van de betrokken leerlingen te zwak. Op zijn minst zou uitdrukkelijk bepaald moeten worden:

- aan welke procedurele vereisten het overleg tussen school of klassenraad, CLB, ouders en leerling moet voldoen,
- dat de uit dit overleg volgende conclusies over de nodig geachte aanpassingen schriftelijk en gemotiveerd worden vastgelegd,
- dat het besluit van de school of de nodig geachte aanpassingen al dan niet disproportioneel zijn, altijd in een gemotiveerd verslag vastgelegd wordt,
- dat afspraken over redelijke aanpassingen voor alle leerkrachten binnen het schoolteam gelden,
- dat de afspraken over redelijke aanpassingen voor de hele schoolloopbaan (en dus alle leerjaren) gelden, tenzij het CLB vaststelt dat de specifieke onderwijsbehoeften evolueerden,
- dat vanaf het begin vastgelegd wordt of de redelijk geachte aanpassingen nog tot een normale studiebekrachtiging kunnen leiden of niet en of dat kan verschillen naargelang de studierichting die men later kiest.

Om de (dis-)proportionaliteit van de nodige aanpassingen te kunnen afwegen en motiveren is een duidelijker kader nodig. De verwijzing naar het protocol van 2007 is onvoldoende om binnen een onderwijscontext als duidelijk richtsnoer te kunnen gelden. Ook in verband met de vraag welke dispenserende maatregelen nog tot een normale studiebekrachtiging leiden, is een duidelijk en scherp referentiekader nodig.

Ten slotte betreuren we dat er geen maatregelen zijn om te verhinderen dat binnen een bepaalde stad of regio leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften disproportioneel in een beperkt aantal *zorgbrede* scholen voor gewoon onderwijs terechtkomen. Ook pleiten we voor meer structurele samenwerking tussen gewoon en (beter gespreid) buitengewoon onderwijs.

1. Eerdere adviezen

Met het ontwerp van *decreet betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften* wil de Vlaamse Regering een reeks van eerste maatregelen nemen in afwachting van een meer fundamentele hertekening van leerzorg op langere termijn. Volgens de memorie van toelichting wil de Vlaamse Regering onder meer “*stap-pen zetten in de geleidelijke realisatie*” van artikel 24 van het *Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* van 13 december 2006. Daarnaast is ook een (beperkte) herdefiniëring van het buitengewoon onderwijs aan de orde.

Het Kinderrechtencommissariaat brengt hierover op eigen initiatief een advies uit. Zoals steeds doen we dit vanuit het kader dat vervat ligt in het *Verdrag inzake de Rechten van het Kind* en aanverwante internationale regelgeving. We beginnen dit advies daarom met een korte schets van de internationale regelgeving. Daarbij focussen we op de elementen die direct van belang zijn voor het onderwerp van dit advies. Vervolgens gaan we uitgebreid in op de wijze waarop het ontwerp van decreet artikel 24 van het VN-verdrag van 13 december 2006 in de Vlaamse regelgeving wil implementeren. Vervolgens geven we enkele bedenkingen bij de geplande hertekening van het buitengewoon onderwijs.

Waar relevant onderbouwen we onze commentaren met getuigenissen die we via de Klachtenlijn binnenkrijgen.

Binnen het bredere thema *leerzorg* bracht het Kinderrechtencommissariaat eerder al adviezen uit. Dat gebeurde vanuit hetzelfde denkkader inzake kinderrechten. Ze zijn daarom in brede zin ook voor het huidige onderwerp relevant. We verwijzen hier graag naar die eerdere adviezen²:

- *Advies Conceptnota Leerzorg*. Advies 2006-2007/5a, 23-05-2007.
- *Leerzorgniveau 4 in strijd met internationale rechtsregels?* Advies 2006-2007/5b, 03-07-2007.
- *Schuif een betere ondersteuning van het inclusief onderwijs (leerzorg) niet op de lange baan!* Advies 2008-2009/1, 03-02-2009.
- *Recht doen aan kinderen met een label*. Advies 2011-2012/5, 29-05-2012.

2. Internationale context

Op 20 november 1989 keurde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het *Verdrag inzake de Rechten van het Kind* goed. Begin 1992 bekrachtigde België het Kinderrechtenverdrag.

De rechten van het kind zijn op alle levensdomeinen van toepassing. Voor dit advies zijn vooral de volgende bepalingen in het Kinderrechtenverdrag van belang:

De staten die het verdrag goedkeuren:

- eerbiedigen en waarborgen de in het Verdrag beschreven rechten voor ieder kind onder hun rechtsbevoegdheid zonder discriminatie van welke aard ook, ongeacht ras, huidskleur, geslacht, [...] *handicap*, [...] (art. 2),
- erkennen het recht van het kind op onderwijs (art. 28),
- waarborgen dat het gehandicapte kind daadwerkelijk toegang heeft tot onderwijs, opleiding, voorzieningen voor gezondheidszorg en revalidatie, voorbereiding voor een beroep, en recreatiemogelijkheden, op een wijze die ertoe bijdraagt dat het kind een zo volledig mogelijke integratie in de maatschappij en persoonlijke ontwikkeling bereikt, met inbegrip van zijn of haar culturele en intellectuele ontwikkeling (art. 23),
- Bij alle maatregelen betreffende kinderen [...] vormen de belangen van het kind de eerste overweging (art. 3).

² Zie www.kinderrechtencommissariaat.be bij adviezen en standpunten.

Bijna jaarlijks brengt het VN-Comité voor de Rechten van het Kind in Genève een *General Comment* uit. De bedoeling is de verdragsstaten te ondersteunen in hun implementatie van het Kinderrechtenverdrag. In september 2006 bracht het VN-Comité een *General Comment* uit over kinderen met beperkingen.³ Daarin stelt het VN-Comité dat de problemen die kinderen met een beperking ervaren, zelden alleen aan de beperking zelf te wijten zijn. Ze zijn veeleer een combinatie van fysieke, sociale en cultureel gerelateerde belemmeringen die kinderen met een beperking in hun dagelijks leven ervaren. Wil een verdragsstaat het Kinderrechtenverdrag correct implementeren, dan moet ze deze belemmeringen wegwerken. Daartoe moeten de verdragsstaten hun bestaande wetgeving of regelgeving screenen en zo nodig aanpassen; sensibiliseringscampagnes organiseren en bijbehorende training van professionals voorzien; en een nationaal actieplan opstellen met data en statistieken over de naleving van de rechten van kinderen met een beperking en van de financiële middelen die de overheid voor hen reserveert.

Ook de Raad van Europa riep in 2006 op om de drempels die mensen met een beperking ervaren, zoveel mogelijk weg te werken.⁴ De Raad vraagt om extra aandacht voor kinderen met een beperking. De verdragsstaten moeten volgens de Raad dringend werk maken van inclusief onderwijs. Leerlingen, leerkrachten, directies moeten gestimuleerd worden om een positieve houding te hebben ten aanzien van kinderen met een beperking op hun school. Ze moeten zich bewust zijn van de barrières die kinderen met een beperking dagelijks ervaren. De wetgeving en het beleid moeten discriminaties in de toegang tot het reguliere onderwijs tegengaan. De verdragsstaten moeten een inclusief onderwijssysteem realiseren dat én regulier is én extra programma's voorziet voor kinderen met een beperking.

Op 13 december 2006 tenslotte nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het *Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap* aan. Ook dit verdrag bevat een aantal bepalingen die verband houden met het recht op onderwijs van kinderen met een handicap. Op 2 juli 2009 keurde België dit VN-verdrag goed. Net als het Kinderrechtenverdrag werd het daardoor een juridisch bindend document. De verschillende overheden in ons land zijn verplicht om – elk voor hun eigen bevoegdheidsdomeinen – de eigen wetgeving in overeenstemming te brengen met de bepalingen uit het VN-verdrag. Voor het domein onderwijs gebeurt dit nu door het ontwerp van decreet betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. In het volgende hoofdstuk gaan we nader op dit verdrag in.

3. Jongeren aan het woord

In een rapport van Unicef⁵ uit 2007 pleiten jongeren met een handicap voor gelijke onderwijskansen. Ze willen dezelfde kansen krijgen als anderen.

Gelijke kansen in onderwijs betekent voor deze jongeren onder meer:

- een vrije keuze van school en studierichting,
- keuzemogelijkheden op basis van interesse in plaats van op basis van aanbod,
- toegankelijk materiaal en toegang tot ondersteuning,
- een gemakkelijker doorstroming naar hogere of andere studies,
- goed opgeleide leerkrachten die kunnen omgaan met diversiteit,
- een school waar een “goede sfeer” hangt.

³ VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *General Comment n° 9. The Rights of Children with Disabilities*. September 2006, CRC/C/GC/9.

⁴ Council of Europe, Committee of Ministers. *Recommendation Rec(2006)5 of the Committee of Ministers to member states of the Council of Europe. Action Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006–2015*, April 2006.

⁵ UNICEF België. *Wij zijn jongeren in de eerste plaats! Rapport van jongeren met een handicap over het respect voor hun rechten in België*. 2007, p. 58 (http://www.unicef.be/_webdata/rapport_handicap.pdf).

4. Implementatie van art. 24 van het VN-verdrag van 13/12/2006

Daartoe wijzigt het ontwerp van decreet onder meer een regeling in het Vlaamse schoolinschrijvingsrecht.

4.1. Bestaande regeling

Volgens de huidige regeling hebben kinderen en jongeren met een inschrijvingsverslag voor het buitengewoon onderwijs recht om zich in te schrijven in het gewoon onderwijs, in de school en vestigingsplaats naar keuze van de ouders, zij het onder de *ontbindende voorwaarde van de vaststelling van onvoldoende draagkracht in de school om tegemoet te komen aan de noden op het vlak van onderwijs, therapie en verzorging van de betreffende leerling*.⁶ De centrale notie is dus de *draagkracht* van de school voor gewoon onderwijs. Aan de draagkrachtafweging zijn specifieke procedurele voorwaarden verbonden.

Onvoldoende draagkracht als argument om een leerling geen toegang tot een school voor gewoon onderwijs te verlenen, is niet in overeenstemming met artikel 24 van het VN-verdrag.

4.2. VN-verdrag over rechten van personen met een handicap van 13/12/2006

Artikel 24 van dit verdrag gaat over het recht op onderwijs:

- “De Staten die Partij zijn erkennen het recht van personen met een handicap op onderwijs. Teneinde dit recht [op onderwijs] zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, waarborgen Staten die Partij zijn een inclusief onderwijssysteem op alle niveaus en voorzieningen voor een leven lang leren” (par. 1). Doelen van zo’n inclusief onderwijssysteem moeten zijn: de volledige ontwikkeling van het menselijk potentieel, de optimale ontwikkeling van persoonlijkheid en talenten van personen met een handicap en hun daadwerkelijke participatie aan de maatschappij.
- Daartoe moeten de Staten die Partij zijn, zo concretiseert par. 2, waarborgen dat:
 - “ a. personen met een handicap niet op grond van hun handicap worden uitgesloten van het algemene onderwijssysteem [...];
 - b. personen met een handicap toegang hebben tot inclusief, hoogwaardig en gratis basisonderwijs en tot voortgezet onderwijs en wel op basis van gelijkheid met anderen in de gemeenschap waarin zij leven;
 - c. redelijke aanpassingen worden verschaft naargelang van de behoefte van de persoon in kwestie;
 - d. personen met een handicap, binnen het algemene onderwijssysteem, de ondersteuning ontvangen die zij nodig hebben om effectieve deelname aan het onderwijs te vergemakkelijken”;
- Maar paragraaf 2 stipuleert ook dat Staten die Partij zijn moet waarborgen dat:
 - “ e. doeltreffende, aan het individu aangepaste, ondersteunende maatregelen worden genomen in omgevingen waarin de cognitieve en sociale ontwikkeling wordt geoptimaliseerd, overeenkomstig het doel van onderwijs waarbij niemand wordt uitgesloten.”

⁶ Decreet Basisonderwijs, art. 37 undecies, § 2. Een identieke bepaling vindt men in de Codex Secundair Onderwijs, art. 110/11, § 2.

Een gelijkaardige formulering vindt men in par. 3, lid c, waarin gesteld wordt dat de Staten die Partij zijn

- “ c. *waarborgen dat het onderwijs voor personen, en in het bijzonder voor kinderen, die blind, doof of doofblind zijn, plaatsvindt in de talen en met de communicatiemethoden en -middelen die het meest geschikt zijn voor de desbetreffende persoon en in een omgeving waarin hun cognitieve en sociale ontwikkeling worden geoptimaliseerd.*”

Uit de formulering van paragraaf 1 van artikel 24 blijkt dat de VN inclusie zien als een middel om het recht op onderwijs te verzekeren, niet als een doel op zich. De doelen zijn de optimale ontwikkeling van de persoonlijkheid en de talenten van kinderen en jongeren met een handicap en hun participatie aan de maatschappij. De notie “*omgeving waarin hun cognitieve en sociale ontwikkeling worden geoptimaliseerd*” kan begrepen worden als de erkenning van de noodzaak om voor sommige kinderen en jongeren met een handicap een aangepaste omgeving te creëren, zij het dat de hoger vermelde doelen onverkort blijven gelden. Waaruit zo’n aangepaste omgeving dan kan bestaan, verduidelijkt het VN-verdrag niet. Zoals het ook niet verduidelijkt wat precies onder “een inclusief onderwijssysteem” of “het algemene onderwijssysteem” verstaan moet worden.

4.3. Implementatie in het decreet

Het ontwerp van decreet bevat verschillende maatregelen om artikel 24 van het VN-verdrag te implementeren.

Zorgcontinuüm en afdwingbare redelijke aanpassingen

Het decreet introduceert voor het gewoon basis- en secundair onderwijs het begrip *zorgcontinuüm*, met als fasen de *brede basiszorg* (voor alle leerlingen), *verhoogde zorg* (waarbij voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften gepaste remediërings-, differentiatie-, compensatie- of dispensatiemaatregelen genomen worden) en tenslotte *uitbreiding van de zorg*. In die laatste fase start het CLB een proces van handelingsgerichte diagnostiek op en wordt in overleg met leerkrachten en ouders bepaald welke bijkomende inzet van middelen, hulp of expertise nodig zijn om te voldoen aan de specifieke onderwijsbehoeften van de leerling en aan de ondersteuningsbehoeften van leerkrachten en ouders. De maatregelen uit de fase van de verhoogde zorg worden verdergezet.

De verplichting om redelijke aanpassingen te doen staat in de opdrachtsomschrijving van het basisonderwijs (art. II.2 van het ontwerp van decreet). Voor het secundair onderwijs staat de verplichting in een reeks bestaande bepalingen over (de mogelijkheid tot) het organiseren van individueel aangepaste leertrajecten (art. III.14 van het ontwerp van decreet).

Verder verwijst de memorie van toelichting (pp. 16-17) naar het Vlaamse Gelijke Kansendecreet van 10 juli 2008 waar voor alle Vlaamse bevoegdheidsdomeinen (dus ook voor onderwijs) het *weigeren van redelijke aanpassingen* (gedefinieerd in art. 19) als een vorm van *discriminatie* beschouwd wordt (art. 15, 6° van dat decreet).

Het voorliggende ontwerp van decreet herformuleert het recht op inschrijving in een school voor gewoon onderwijs voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Artikel II.11 doet dat voor het basisonderwijs, art. III.6 voor het secundair onderwijs. Het recht op inschrijving in de school en vestigingsplaats van eigen keuze (van de ouders) geldt onverkort voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften die, met redelijke aanpassingen, het (een) gemeenschappelijk curriculum kunnen volgen. Leerlingen die zelfs met aanpassingen het (een) gemeenschappelijk curriculum niet kunnen volgen, kunnen ook in het gewoon onderwijs terecht, als de school de aanpassingen die

nodig zijn om een individueel aangepast curriculum te volgen niet disproportioneel acht.

Commentaar

Redelijke aanpassingen: afdwingbaar?

De expliciete opname van het concept *redelijke aanpassingen* in de opdrachtsomschrijving van het gewoon basisonderwijs en in de Codex voor het secundair onderwijs is een positief gegeven. Het ontwerp van decreet bepaalt onvoldoende duidelijk waar ouders en leerlingen (maar evengoed de school) op kunnen terugvallen als er onenigheid ontstaat over de concrete invulling in de praktijk.

Dat lijkt men beseft te hebben want op pagina 12 van de memorie van toelichting wordt aanbevolen om *“de verantwoording voor dergelijke maatregelen, zeker voor compenserende en dispenserende maatregelen, op te nemen in een gemotiveerd verslag als concreet aspect en resultaat van de samenwerking tussen ouders en leerling, school en CLB.”* Behalve wanneer om de toekenning van GON gevraagd wordt, is zo'n gemotiveerd verslag echter geen verplichting.

Voor het basisonderwijs maakt het ontwerp van decreet onvoldoende duidelijk wie welke verantwoordelijkheid draagt en wie door welke afspraken gebonden is. Artikel II.2 doet in feite niets meer dan de algemene *mission statement* van het basisonderwijs (vervat in artikel 8 van het Decreet Basisonderwijs) met de volgende zinsnede uitbreiden:

“Het werkt hiervoor op een systematische, planmatige en transparante wijze samen met het CLB en de ouders en doet, in het bijzonder voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, gepaste en redelijke aanpassingen, waaronder het inzetten van remediërende, differentiërende, compenserende of dispenserende maatregelen naargelang [van] de noden van de leerling.”

De “het” in die zinsnede slaat dan op “het gewoon basisonderwijs”. Daarmee zijn de verantwoordelijkheden op het terrein niet echt duidelijk bepaald. Die duidelijkheid is nochtans nodig, zo blijkt uit signalen die ons via de Klachtenlijn bereiken.

De ene leerkracht is de andere niet

“Mijn dochter heeft dyslexie. Ze gebruikt al twee jaar een laptop in de klas. Dat werd geregeld via de zorgleerkracht en de directie. Nu mag het niet van de leerkracht van het 6de leerjaar. De directie zegt de leerkracht niet te kunnen verplichten. Nu heeft onze dochter een enorme achterstand.”

Voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften is het onontbeerlijk dat zij kunnen rekenen op continuïteit van eerder afgesproken redelijke aanpassingen.

Voor het secundair onderwijs legt het decreet de volle verantwoordelijkheid bij de klassenraad. Ook hier rijst het gevaar van weinig continuïteit tussen opeenvolgende klassenraden. Voor zover de redelijke aanpassingen verband houden met (dispensatie voor) specifieke curriculumvereisten die eigen zijn aan een structuuronderdeel, kan natuurlijk niemand anders dan de betrokken klassenraad daar zijn oordeel over geven. Maar voor andere aanpassingen zou wel degelijk continuïteit over de hele schoolloopbaan geclaimd moeten kunnen worden. Als iemand een bril moet dragen omdat hij anders onvoldoende scherp ziet, verandert die nood toch ook niet naargelang van de studierichting die men kiest?

Zorgcontinuüm

De concepten *zorgcontinuüm*, *brede basiszorg*, *verhoogde zorg* en *uitbreiding van de zorg* zijn voor het basis- en secundair onderwijs opgenomen in het lexicon (zijnde art. 3 van het Decreet Basisonderwijs respectievelijk art. 3 van de Codex Secundair Onderwijs). Maar dat legt enkel uit wat met de begrippen bedoeld wordt. Verder wordt er in het ontwerp van decreet geen gewag meer van gemaakt, behalve waar sprake is van de toelatingsvoorwaarden voor het buitengewoon onderwijs. Eigenlijk wordt dus maar op heel indirecte wijze bepaald dat scholen voor gewoon onderwijs een zorgcontinuüm moeten realiseren.

Op de keper beschouwd betekent dit dat scholen die nalaten vanuit een zorgcontinuüm te werken, daarvoor alleen gesanctioneerd kunnen worden door hun leerlingen (ook als die daar nood aan zouden hebben) een inschrijvingsverslag voor het buitengewoon onderwijs te ontzeggen. In zo'n verslag moet immers aangetoond worden dat de fasen van het zorgcontinuüm doorlopen werden (of er moet gemotiveerd worden waarom bepaalde fasen voor de betrokken leerling niet relevant waren).

Voor het basisonderwijs hadden we bijvoorbeeld verwacht dat het zorgcontinuüm vermeld zouden worden in de bepalingen omtrent het schoolwerkplan of omtrent het zorgbeleid (art.47 respectievelijk art. 153septies van het Decreet Basisonderwijs). Dat is niet geval. Dat maakt opnieuw dat ouders weinig concreets hebben om op terug te vallen als zij menen dat hun kind niet de gepaste leerhulp krijgt.

Voor het secundair onderwijs is dat nog wat lastiger. De enige plaats in de Codex waar die nieuwe concepten expliciet een plaats hadden kunnen krijgen, is daar waar sprake is van een gelijkekansenbeleid (voor scholen die extra uren-leraar krijgen, art. 228 en 237 van de Codex). Van (de verplichting tot het voeren van) een zorgbeleid blijkt in de Codex immers nergens expliciet sprake te zijn. Dan is het natuurlijk ook lastig om te bepalen dat zo'n zorgbeleid een zorgcontinuüm moet omvatten.

Het ontwerp van decreet reikt een mooi conceptueel kader aan, maar door de vaagheid over voor wie er welke verplichtingen aan vasthangen en door het ontbreken van bepalingen die de continuïteit van redelijke aanpassingen helpen garanderen, wordt de rechtspositie van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften er niet echt beter op. Een aanbeveling in de memorie van toelichting biedt onvoldoende rechtsgrond om dat tekort op te vullen.

Advies

Het Kinderrechtencommissariaat beveelt aan om:

Voor het gewoon basisonderwijs

- In de bepalingen over het zorgbeleid dat scholen moeten voeren, expliciet in te schrijven dat dit zorgbeleid een zorgcontinuüm dient te specificeren, met inbegrip van redelijke aanpassingen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften;

Voor het gewoon secundair onderwijs

- De verplichting tot het realiseren van redelijke aanpassingen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften op te nemen in een bredere bepaling waarin het ontwikkelen van een zorgbeleid, met specificatie van een zorgcontinuüm, expliciet als een opdracht van de school omschrijft;

Voor beide niveaus

- Expliciet te bepalen dat minstens vanaf het gebruik van compenserende en dispenserende maatregelen voor een leerling met specifieke onderwijsbehoeften
 - de redelijke aanpassingen die in het overleg tussen de ouders van de betrokken leerling, de school (en het Centrum voor Leerlingenbegeleiding) afgesproken worden, in een schriftelijk en gemotiveerd verslag vastgelegd worden;
 - de afspraken over redelijke aanpassingen voor een leerling bindend zijn voor alle leerkrachten binnen het schoolteam;

- de afspraken over redelijke aanpassingen voor de hele schoolloopbaan (en dus alle leerjaren) gelden, tenzij door het CLB vastgesteld wordt dat de specifieke onderwijsbehoeften geëvolueerd zijn of wanneer het gaat om redelijke aanpassingen die verband houden met specifieke curriculumvereisten in een bepaald structuuronderdeel.
- Erover te waken dat de formulering van de decreetsartikelen waarin sprake is van “overleg met de ouders”, er geen twijfel over laat bestaan dat het gaat om overleg (en afspraken met) de ouders van de leerling en (zoveel mogelijk) met die individuele leerling zelf.⁷

Dispensatie met en zonder gewone studiebekrachtiging –gemeenschappelijk versus individueel curriculum

Blijken redelijke aanpassingen nodig om aan de specifieke onderwijsbehoeften van een leerling te voldoen? Dan vraagt het ontwerp van decreet aan scholen dat dit zoveel mogelijk gebeurt op een wijze dat de doelen voor de studiebekrachtiging (certificering) of de doorstroming naar het beoogde vervolgonderwijs of naar de arbeidsmarkt bereikt kunnen worden. Men spreekt in dit geval van redelijke aanpassingen (inclusief dispenserende maatregelen) die *voldoende* zijn om de leerling met specifieke onderwijsbehoeften mee te nemen met het (een) *gemeenschappelijk curriculum*.⁸ Zelfs dispenserende maatregelen hoeven er niet noodzakelijk toe te leiden dat de leerling geen gewoon getuigschrift of diploma meer kan behalen.

Maar scholen kunnen in overleg met de ouders van de betrokken leerling en het Centrum voor Leerlingenbegeleiding (CLB) in functie van de specifieke onderwijsbehoeften ook een individueel leertraject uitstippelen dat niet tot certificering leidt (zie art. II.11 resp. art. III.6, par 2 en par. 3). Het komt volgens de memorie van toelichting (p. 8) aan de klassenraad toe om te bepalen bij welke dispenserende maatregelen nog een volwaardige certificering mogelijk is. Par. 1 onder art. II.11 respectievelijk art. III.6 stelt in dat verband enkel dat *“leerlingen voor wie deze aanpassingen worden toegepast”* evengoed *“in aanmerking komen voor de gewone studiebekrachtiging toegekend door de klassenraad.”*

Commentaar

Relevant onderscheid

Het Kinderrechtencommissariaat vindt het positief dat het ontwerp van decreet ertoe strekt dat redelijke aanpassingen (ook als die dispenserende maatregelen bevatten) niet automatisch leiden tot een verlies van de normale studiebekrachtiging. Scholen voor gewoon onderwijs moeten hiervan goed doordrongen worden. Voor veel kinderen en jongeren met specifieke onderwijsbehoeften is het echt in hun belang dat zij een normale studiebekrachtiging kunnen krijgen. Artikel 24 van het VN-verdrag stelt dat het recht op onderwijs onder meer als doel heeft de participatie (van personen met een handicap) aan de samenleving mogelijk te maken. In onze maatschappelijke context spelen getuigschriften en diploma's in dat verband nu eenmaal een belangrijke rol. We moeten ten allen prijze vermijden dat het recht op onderwijs voor kinderen en jongeren met specifieke onderwijsbehoeften in de praktijk meer dan strikt noodzakelijk gereduceerd zou worden tot *gewoon in de klas mee mogen doen* – maar dan zonder dat er een diploma of getuigschrift op kan volgen.

⁷ In art. II.2 is de formulering nu van die aard dat ze ook begrepen kan worden als “overleg en algemene afspraken met een vertegenwoordiging van ouders”. Dat is uiteraard niet de bedoeling.

⁸ We spreken over *het* gemeenschappelijk curriculum als het over het basisonderwijs gaat en over *een* gemeenschappelijk curriculum als het over het secundair onderwijs gaat. In het secundair onderwijs is het curriculum immers afhankelijk van de studierichting waarvoor men kiest.

Dat de betrokken kinderen en jongeren zelf dat ook heel belangrijk vinden, blijkt onder meer uit getuigenissen van kinderen die deelnamen aan het onderzoek *Druk en Herdruk*.⁹

Recht op volwaardig onderwijs (1)

Ik vind dat we recht hebben op dezelfde studies als op een normale school. Wij krijgen bijna geen huiswerk. 't Is niet omdat we gedragsproblemen hebben dat we veel gemakkelijker schoolwerk moeten krijgen. We zijn niet dom of zo. Ik ben op zich wel slim. De dokters sturen me naar die school alleen maar door mijn karakter. Je moet toestemming krijgen van de dokter om naar een normale school te gaan. De juffen en meesters zeggen dat ik slim genoeg ben om naar een normale school te gaan. Maar nu is het bijna onmogelijk om alles in te halen. Ik zit al in het vierde secundair.

Recht op volwaardig onderwijs (2)

Wij willen gewoon onderwijs in plaats van buitengewoon onderwijs. Je zou het een keer moeten proberen en kijken wat ervan komt. Maar ja, wij kunnen niet naar het gewoon onderwijs gaan. De vakken die je nodig hebt om verder te studeren, krijgen wij niet.

Het onderscheid dat het ontwerp van decreet maakt tussen leerlingen die met de nodige redelijke aanpassingen nog (in voldoende mate) het gemeenschappelijk curriculum kunnen volgen en zij die een strikt individueel leertraject (*“studievoortgang op basis van een individueel aangepast curriculum”*) volgen dat niet tot een normale studiebekrachtiging leidt, is in dat opzicht relevant.

Autonome klassenraad: rechtsonzekerheid voor de leerling?

Dat aan de klassenraad volstrekte autonomie toegekend wordt om te bepalen welke dispenserende maatregelen wel of niet nog tot de gewone studiebekrachtiging kunnen leiden, houdt een groot risico op gebrek aan transparantie in. Temeer daar het decreet niet bepaalt wanneer de klassenraad zich daarover mag/moet uitspreken: aan het begin van het traject? Of mag het ook nog op het einde? Moet dat duidelijk gemaakt worden in het overleg dat de school met de ouders van de betrokken leerling en het CLB heeft? Of mag de klassenraad daar ad hoc over beslissen? We vrezen dat een regeling die dat laatste mogelijk maakt (wat volgens ons in het ontwerp van decreet het geval is) tot allerlei klachten aanleiding zal geven. Leerlingen en ouders die pas *en cours de route* te horen krijgen dat er op het einde van de schoolloopbaan toch geen diploma of getuigschrift kan volgen, zullen zich bekocht voelen. De school zal zeggen: *Maar we hebben nooit gezegd dat je hiermee ook een gewoon diploma kon behalen!* En kan vervolgens naar de autonomie van de klassenraad verwijzen. Einde verhaal voor de leerling.

Wat in dit verband de toewijzing van alle verantwoordelijkheid aan de autonome klassenraad nog extra bezwaart, is dat een leerling in de loop van zijn schoolloopbaan verschillende klassenraden door moet. Het is niet ondenkbaar dat een navolgende klassenraad, uit een hoger leerjaar, over bepaalde dispenserende maatregelen anders denkt dan een eerdere klassenraad. Voor de betrokken leerling met specifieke onderwijsbehoeften stelt zich hier een probleem van rechtszekerheid. Hij begint zijn schoolloopbaan met bepaalde beloftes en verwachtingen maar *onderweg* wijzigt een navolgende autonome klassenraad de spelregels. Dat lijkt ons onaanvaardbaar.

Even onaanvaardbaar lijkt het ons dat bij eenzelfde dispenserende maatregel in de ene school geoordeeld wordt dat hiermee wel nog in voldoende mate het gemeenschappelijke curriculum gevolgd kan worden, terwijl in een andere geoordeeld wordt dat met diezelfde maatregel de gewone studiebekrachtiging uitgesloten is.

⁹ Kinderrechtencommissariaat. *Recht doen aan kinderen met een label*. Advies 2011-2012/8, 29-05-2012, p.16.

We beseffen natuurlijk dat elke individuele leerling anders is en dat in functie van de specifieke onderwijsbehoeften dispenserende maatregelen in vele variaties en gradaties toegepast kunnen worden. En we vinden het ook niet ondenkbaar dat de kwestie van de certificering mee afhankelijk kan zijn van de studierichting of de beoogde beroepskwalificatie, waarvoor een leerling pas op een later moment in zijn schoolloopbaan kiest. Maar met het oog op een toepassing die voor zowel scholen als leerlingen toch enige rechtszekerheid biedt, zal in dit verband toch wel een duidelijker en scherper referentiekader aangereikt moeten worden. Zo'n referentiekader zal vanuit de praktijk moeten groeien. Maar op termijn zal hierin naar een zekere eenvormigheid gestreefd moeten worden. Het lijkt ons veiliger om in het decreet hierop al te anticiperen, bijvoorbeeld door te voorzien dat de Vlaamse Regering hieromtrent richtlijnen kan uitvaardigen. Voor andere elementen voorziet het decreet al dat de Vlaamse Regering specifieke richtlijnen kan of zal uitwerken.¹⁰ Dat zou hiervoor dus ook kunnen.

Ook een toetsing door een externe instantie die bestaande praktijken systematisch inventariseert, kan in dat verband nuttig zijn. Gelet op de rol die de onderwijsinspectie in het ontwerp van decreet krijgt met betrekking tot het toezicht op de uitreiking van studiebewijzen (art. III.9) en op de diagnostische praktijk van de CLB's (art. V.1), lijkt het ons logisch dat de onderwijsinspectie ook die taak op zich neemt.

Advies

Het Kinderrechtencommissariaat beveelt aan om:

- Expliciet te bepalen dat beslissingen door de school omtrent de vraag of de aanpassingen die voor een leerling met specifieke onderwijsbehoeften nodig zijn, al dan niet nog tot een normale studiebekrachtiging aanleiding kunnen geven,
 - bij het begin van het traject van de leerling in die school vastgelegd worden, voor zolang de afgesproken redelijke aanpassingen niet wijzigen in functie van een evolutie van de specifieke onderwijsbehoeften,
 - in het overleg met de ouders, de leerling en het CLB aan de orde komen,
 - in een gemotiveerd verslag vastgelegd worden,
 - waarvan, behalve aan de ouders, ook een kopie aan de onderwijsinspectie bezorgd wordt;
- Voor het secundair onderwijs te bepalen dat voor navolgende leerjaren/graden de mogelijkheid tot een normale studiebekrachtiging bij eerder toegekende dispensatiemaatregelen afhankelijk kan zijn van de studierichting die de leerling naderhand kiest. Voor welke latere studierichting die in de school aangeboden wordt de reeds eerder toegekende dispenserende maatregelen wel of niet nog tot een normale studiebekrachtiging kunnen leiden, moet van bij het begin duidelijk zijn voor ouders en leerling;
- In het decreet in te schrijven dat de Vlaamse Regering (op basis van de bevindingen van de onderwijsinspectie) een referentiekader zal uitwerken voor beslissingen omtrent de vraag bij welke aanpassingen nog een normale studiebekrachtiging mogelijk is.

Proportionaliteit afwegen

Het ontwerp van decreet bepaalt dat ook leerlingen voor wie een individueel aangepast curriculum de enige mogelijkheid is, recht *kunnen* hebben op inschrijving in een school voor gewoon onderwijs. Wat in dit verband telt, is niet of de aanpassingen *volgende* of *onvoldoende* zijn om het (een) algemeen curriculum te kunnen volgen. Wat telt is of de aanpassingen die nodig zijn om een individueel aangepast curriculum te volgen, al dan niet *disproportioneel* zijn binnen de context van een school voor ge-

¹⁰ Zie bijvoorbeeld art. II.3, §2 en art. III.21, §3 over de diagnostische protocollen voor oriëntering naar de verschillende types in het buitengewoon onderwijs.

woon onderwijs. Dat is een vraag die moet beantwoord worden los van de vraag of de aanpassingen *voldoende* zijn om het (een) algemeen curriculum te kunnen volgen.

Bij inschrijving én tijdens schoolloopbaan

Die proportionaliteitsafweging dient op verschillende momenten te gebeuren:

- **Nadat een leerling met een inschrijvingsverslag voor buitengewoon onderwijs¹¹ ingeschreven werd in een school voor gewoon onderwijs**

Een leerling met zo'n inschrijvingsverslag heeft recht op inschrijving in een school voor gewoon onderwijs, ook al toont het CLB in zo'n inschrijvingsverslag juist aan dat de nodige aanpassingen hetzij onvoldoende zijn om het (een) algemeen curriculum te volgen, hetzij disproportioneel zijn binnen de context van het gewoon onderwijs.

Zo'n inschrijving gebeurt – net als in de vigerende regelgeving – onder een ontbindende voorwaarde. De nieuwe regelgeving definieert die ontbindende voorwaarde wel anders (zie par. 2 onder art. II.11 resp. art. III.6). Zoals wij het decreet begrijpen, doen zich de volgende mogelijkheden voor:

- De inschrijving wordt ontbonden als de school na overleg met het CLB en met de ouders van de betrokken leerling *bevestigt*¹² dat de aanpassingen die volgens het inschrijvingsverslag nodig zijn om het (een) gemeenschappelijk curriculum te kunnen volgen, inderdaad disproportioneel zijn. Die ontbinding volgt binnen de maand na de bevestiging.
- Acht de school de aanpassingen die volgens het inschrijvingsverslag nodig zijn om het (een) gemeenschappelijk curriculum te volgen binnen haar context wel proportioneel, dan blijft de leerling ingeschreven.
- Stelt het inschrijvingsverslag dat de leerling nood heeft aan een individueel aangepast curriculum en acht de school de aanpassingen die daarvoor nodig zijn, wel proportioneel, dan blijft de leerling er ingeschreven en kan hij/zij er een individueel aangepast curriculum volgen.
- Is volgen het inschrijvingsverslag een individueel aangepast curriculum nodig en acht de school de nodige aanpassingen disproportioneel, dan volgt binnen de maand de ontbinding van de inschrijving.

- **Wanneer tijdens de schoolloopbaan bij een leerling gewijzigde specifieke onderwijsbehoeften vastgesteld worden die aanleiding geven tot een inschrijvingsverslag voor buitengewoon onderwijs**

Na overleg met de klassenraad, de ouders en het CLB én nadat het CLB het inschrijvingsverslag afleverde, beslist de school om

- de leerling op vraag van de ouders een aangepast individueel curriculum te laten volgen,
- of de inschrijving van de leerling voor het daaropvolgende schooljaar te ontbinden (zie par. 3 onder art. II.11 resp. art. III.6).

In vergelijking met de actueel bestaande mogelijkheden, is dat laatste nieuw. Tot op heden is het niet mogelijk om een inschrijving in een school voor gewoon onderwijs te ontbinden op basis van een *inschrijvingsverslag voor buitengewoon onderwijs* dat na de inschrijving in het gewoon onderwijs verkregen werd. (Momenteel is de praktijk van

¹¹ Het gaat om een CLB-verslag dat volgens art. II.4 respectievelijk III.46 nodig is voor een inschrijving in het buitengewoon onderwijs. Het ontwerp van decreet hanteert evenwel nergens de term *inschrijvingsverslag voor het buitengewoon onderwijs*. Maar wij nemen hier de term over die in de praktijk momenteel gebruikelijk is.

¹² In die artikelen staat '*bevestigt*' omdat de proportionaliteitsafweging al eens eerder is gebeurd, namelijk bij het opmaken van het inschrijvingsverslag voor buitengewoon onderwijs, vóór de leerling in zijn nieuwe school voor gewoon onderwijs ingeschreven werd. In veel gevallen gaat het om leerlingen die uit een andere school voor gewoon onderwijs komen.

CLB's trouwens ook dat er geen inschrijvingsverslag voor het buitengewoon onderwijs wordt opgemaakt tenzij de ouders bereid zijn om hun kind de overstap naar het buitengewoon te laten maken.) Met die nieuwe bepaling wordt dus een (bijkomende) uitzondering gecreëerd op het principe dat een inschrijving in beginsel tot het einde van de schoolloopbaan geldt.

Criteria voor disproportionaliteit

Voor de criteria op basis waarvan een school kan vaststellen dat een aanpassing disproportioneel is, verwijst het decreet (in respectievelijk art. II.1 en III.1) naar het Protocol van 19 juli 2007 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen, Gewesten en Gemeenschapscommissies dat er kwam op basis van de antidiscriminatiewet van 25 februari 2003. Daarin wordt eerst omschreven aan welke basisvereisten een aanpassing moet voldoen (art. 2 §2: daadwerkelijke, evenwaardige en zelfstandige participatie mogelijk maken, de veiligheid van de betrokken persoon waarborgen)¹³ en vervolgens wat de criteria zijn om ze als *redelijk* (= niet-disproportioneel) te kunnen beoordelen (art. 2 §3).¹⁴ Indicatoren waarmee bij de beoordeling van de redelijkheid rekening gehouden moet worden zijn:

- de financiële impact van de aanpassing,
- de organisatorische impact van de aanpassing,
- de verwachte frequentie en duur van het gebruik van de aanpassing,
- de impact ervan op de levenskwaliteit van de gebruiker met een handicap,
- de impact ervan op de omgeving en op andere gebruikers,
- het ontbreken van gelijkwaardige alternatieven,
- het verzuim van voor de hand liggende of wettelijk verplichte normen.

Klachtenbehandeling

Als ouders niet akkoord gaan met de ontbinding van een inschrijving, kunnen ze – volgens onze lezing bemiddeling aanvragen bij het Lokaal Overlegplatform (art. II.12 en III.7 van het ontwerp van decreet).¹⁵ Wanneer die bemiddeling niet resulteert in een definitieve inschrijving, is het aan de Commissie inzake Leerlingenrechten (CLR) om een oordeel uit te spreken. Behalve de sanctiemogelijkheden die momenteel al bestaan (de CLR kan de Vlaamse Regering voorstellen tot maximaal 10% van de werkingsmiddelen van de school in te houden of terug te vorderen), kan de CLR dossiers waarvan ze oordeelt er een schending van het VN-verdrag van 13/12/2006 is voor verder gevolg doorsturen naar het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding.

¹³ Hierbij wordt onderstreept dat het gegeven dat een evenwaardige of zelfstandige participatie niet ten volle bereikt kan worden, geen argument kan vormen om de aanpassing niet door te voeren. Vertaald naar de onderwijscontext betekent dit dat ook wanneer de aanpassing onvoldoende zou zijn om het (een) algemeen curriculum te volgen, ze toch nog dient te gebeuren.

¹⁴ Het is jammer dat in de memorie van toelichting (p. 17) dat onderscheid tussen basisvereisten en redelijkheidscriteria niet scherp gemaakt wordt. Daar lijken ook de criteria die op de doeltreffendheid en veiligheid slaan als redelijkheidscriteria te worden voorgesteld.

¹⁵ De verwijdering van de uitdrukkelijke verwijzing naar art. 37undecies in art. 37quindécies van het Decreet Basisonderwijs en van de uitdrukkelijke verwijzing naar art. 110/11 in art. 110/15 van de Codex Secundair Onderwijs kan op twee wijzen opgevat worden. We vermoeden dat bedoeld wordt dat bij ontbinding van een inschrijving het LOP niet langer ambtshalve maar enkel op vraag van de ouders bemiddelt, maar er kan ook onder verstaan worden dat het LOP helemaal geen bemiddelende rol meer speelt, gezien de term *niet-gerealiseerde inschrijving* in art. 37terdecies van het Decreet Basisonderwijs en in art. 110/13 van de Codex Secundair Onderwijs enkel in verband gebracht wordt met het *weigeren* van een inschrijving en niet met het *ontbinden* ervan. Artt. 37quindécies en 37sedecies en artt. 110/15 en 110/16 spreken verder enkel over *niet-gerealiseerde inschrijvingen*. Wij gaan er van uit dat een *ontbonden inschrijving* onder de noemer *niet-gerealiseerde inschrijving* valt. De memorie van toelichting geeft hier helaas geen uitsluitsel over. Het lexicon in de twee niveaudecreten doet dat evenmin.

Het Kinderrechtencommissariaat vindt het positief dat voor de implementatie van art. 24 van het VN-verdrag een coherent conceptueel kader uitgewerkt werd. Leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften voor wie de aanpassingen onvoldoende zijn om het (een) gemeenschappelijk curriculum te volgen, worden niet per definitie de toegang tot het gewoon onderwijs ontzegd. Dat is alleen het geval als de aanpassingen die nodig zijn om een individueel aangepast traject te realiseren disproportioneel zijn binnen de context van de school voor gewoon onderwijs.

Ontbinding inschrijving tijdens schoolloopbaan

Dat de proportionaliteitsafweging niet alleen kan/moet gebeuren bij een nieuwe inschrijving, maar ook wanneer pas later tijdens de schoolloopbaan van een leerling specifieke onderwijsbehoeften vastgesteld worden, lijkt op het eerste zicht de doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs te vergemakkelijken. Maar het is wel een logische wijziging. Er is geen goede reden te bedenken waarom *nieuwe* (onder de ontbindende voorwaarde ingeschreven) leerlingen enerzijds en *eigen*, reeds langer ingeschreven leerlingen anderzijds op dit vlak anders behandeld zouden moeten worden, te meer daar de inschrijvingsvoorwaarden voor het buitengewoon onderwijs nu ook verstrengd lijken (zie verder).

Of die wijziging in de praktijk veel zal veranderen, zal echter afhangen van de wijze waarop het vereiste CLB-verslag benoemd en gepercipieerd wordt en van het beleid dat CLB's in dat verband zullen voeren. Als CLB's – in de lijn van hun huidige praktijk – ertoe zouden besluiten zo'n verslag enkel uit te schrijven (of de nodige aanpassingen disproportioneel te noemen) als de ouders het daarmee mee eens zijn, dan zal er wat dat betreft niet veel veranderen. Het ontwerp van decreet voorziet trouwens dat de ontbinding van de inschrijving in zulke gevallen maar kan gebeuren nadat het CLB het inschrijvingsverslag voor buitengewoon onderwijs afgeleverd heeft. Het CLB blijft hierin dus net als nu een sleutelrol vervullen.

Vanuit kinderrechtеноogpunt is een heikel punt in dit verband dat in de praktijk veel afhangt van hoe gemakkelijk de ouders te overreden zijn. Het CLB zit vaak geprangd tussen een dringende vraag van de school om toch maar zo'n inschrijvingsverslag uit te schrijven aan de ene kant en de weigerachtige houding van de ouders om daaraan toe te geven aan de andere kant. Het is duidelijk dat voor het CLB in deze afweging de belangen van het kind moeten primeren, wat in de praktijk wellicht niet altijd even gemakkelijk is.

Duidelijker formulering gevraagd

Het Kinderrechtencommissariaat wenst wel een bedenking te geven bij de wijze waarop par. 3 onder art. II.11 en III.6 geformuleerd werd. Die formulering laat volgens ons toe dat scholen *in elk geval*, puur naar eigen voorkeur kunnen beslissen om de inschrijving van een leerling bij wie tijdens de schoolloopbaan specifieke onderwijsbehoeften vastgesteld werden, met ingang van het daaropvolgende schooljaar te ontbinden. Dat wil zeggen, ook wanneer de nodige aanpassingen niet per se disproportioneel zouden blijken te zijn.

Dat kan allicht niet de bedoeling zijn, tenminste toch niet als de opstellers van het ontwerp van decreet consistentie beogen met de regeling die in par. 2 onder diezelfde twee artikelen uitgewerkt werd voor nieuwe leerlingen die onder ontbindende voorwaarde ingeschreven werden én als de lezing die wij hoger van die par. 2 gaven correct blijkt. We stellen daarom voor dat die paragraaf 3 in beide artikelen scherper geformuleerd wordt, zodat helder bepaald wordt dat:

- wanneer de nodige aanpassingen disproportioneel blijken te zijn, de school de inschrijving voor het navolgende schooljaar ontbindt,
- wanneer de nodige aanpassingen niet-disproportioneel blijken te zijn, de leerling ingeschreven blijft. Analoog aan de regeling onder par. 2 spreken we dan naargelang van het geval over aanpassingen in functie van het volgen van het (een) gemeenschappelijk curriculum óf over (deels andere) aanpassingen in functie van een individueel aangepast curriculum (zonder normale studiebekrachtiging).

Op die manier kan willekeur vermeden worden en voor leerlingen en ouders meer rechtszekerheid gecreëerd worden.

Duidelijker interpretatiekader gevraagd

In verband met de proportionaliteitsafweging stelt zich bij de tekst van decreet die nu voorligt, een interpretatieprobleem omdat het denkkader onvoldoende duidelijk gemaakt werd. In principe spreken we over twee dimensies die onafhankelijk van elkaar staan:

- de afweging of de nodige aanpassingen voldoende (zullen) zijn om het (een) gemeenschappelijk curriculum te kunnen volgen, en
- de afweging of de nodige aanpassingen proportioneel zijn binnen de context van de school voor gewoon onderwijs.

De combinatie van die twee leidt in principe tot vier mogelijke situaties. Maar is het eigenlijk wel mogelijk dat men na analyse van de specifieke onderwijsbehoeften van een leerling en van de aanpassingen die nodig zijn om daaraan tegemoet te komen, tot het besluit komt dat de aanpassingen wel proportioneel maar niet voldoende zijn? De basisgedachte is toch dat men in het gewoon onderwijs eerst alles probeert wat *redelijkerwijze* mogelijk is om leerlingen in het (een) gemeenschappelijk curriculum mee te nemen? Wat schiet er dan nog over als dat niet lukt?

Het punt is, zo blijkt uit een mondeling toelichting die we kregen, dat wanneer vastgesteld werd dat voor een leerling alleen nog een individueel aangepast curriculum mogelijk is, een nieuwe situatie ontstaat. Die nieuwe situatie vraagt om een heroverweging van de proportionaliteit. De nieuwe vraag is nu: *Gegeven de vaststelling dat alleen nog een individueel aangepast curriculum mogelijk is, zijn de aanpassingen die dáárvoor nodig zijn proportioneel of disproportioneel binnen de context van de school voor gewoon onderwijs?*

Op die manier gesteld, krijgen we inderdaad een logisch denkkader. Maar zo staat het niet in de memorie van toelichting. Die verwijst voor de proportionaliteitsafweging alleen naar het protocol uit 2007 en de zeer algemene indicatoren die daarin staan. En in het decreet is helemaal geen sprake van een gefaseerde proportionaliteitsafweging.

Wil men scholen voor gewoon onderwijs meekrijgen in het denkkader dat het ontwerp van decreet aanreikt om tot meer inclusief onderwijs te komen, zonder dat die scholen het gevoel krijgen dat ze nu toch met een werkelijk hopeloos ondoenbare opdracht opgezadeld worden, dan zal men dat denkkader toch op een meer heldere wijze moeten uitleggen. Om leerlingen en scholen de broodnodige rechtszekerheid te bieden, gebeurt dat best ook in de tekst van het decreet zelf. Het probleem daar lijkt ons te zijn dat men eerder kiest voor gebalde dan voor duidelijke formuleringen. Par. 3 onder artikelen II.11 en III.6 is daar een uitgesproken voorbeeld van. Maar ook par. 2 kan beter. Met de formuleringen die nu voorliggen vrezen we voor veel interpretatieproblemen, veel negatieve reacties in het veld, veel klachten van ouders en leerlingen en weinig vooruitgang op het vlak van inclusie.

Niet alleen bevestigen maar ook motiveren

Voor leerlingen die onder ontbindende voorwaarde ingeschreven werden, vraagt par. 2 in de artikelen II.11 en III.6 enkel dat *“de school de disproportionaliteit van de aanpas-*

singen die nodig zijn, bevestigt [...]." Het decreet bepaalt niet dat de school haar beslissing moet motiveren. Dat is vreemd, gezien het hier om een heel belangrijke beslissing gaat die heel bepalend kan zijn voor de toekomst van een kind of jongere. Het niet motiveren van de beslissing zou volgens ons ook in strijd met de algemene plicht tot motiveren van bestuurshandelingen en schaadt de rechtszekerheid van alle betrokkenen.

Het decreet maak ook onvoldoende duidelijk dat een ontbonden inschrijving gelijk staat met een niet-gerealiseerde inschrijving en dat de bestaande regelgeving in dat verband van toepassing is.¹⁶ Die houdt onder meer in dat ouders (en het LOP of AgODi) hiervan een schriftelijke mededeling krijgen waarin de niet-realiserende van de inschrijving juridisch en feitelijk gemotiveerd wordt (zie art. 37terdecies van het Decreet Basisonderwijs en art. 110/13 van de Codex Secundair Onderwijs). Die feitelijke motivatie moet volgens ons meer omvatten dan de simpele mededeling dat de nodige aanpassingen disproportioneel zijn.

Onduidelijkheid over het overleg

Wanneer een leerling onder ontbindende voorwaarde ingeschreven wordt of wanneer tijdens de schoolloopbaan specifieke onderwijsbehoeften vastgesteld worden, moet de school overleg organiseren *met* de ouders, de klassenraad en het CLB (par. 2 en 3 onder art. II.11 en III.6).

De idee van overleg met de ouders en het CLB is uiteraard niet nieuw, maar blijkt in de praktijk niet steeds zo evident. We zijn daarom blij met de uitdrukkelijke vermelding ervan in het ontwerp van decreet. Op dat vlak komt het tegemoet aan eerdere adviezen die we gaven.

Echter, door niet te bepalen aan welke modaliteiten dat overleg minimaal moet voldoen, wordt opnieuw de rechtszekerheid van de betrokkenen geschaad. Uit onze ervaringen met de Klachtenlijn weten we dat sommige scholen geneigd zijn de verplichting of de vraag tot overleg met de ouders heel minimalistisch te interpreteren. De formulering in het ontwerp van decreet (enkel overleg *met* en niet ook *tussen*) laat zo'n minimalistische interpretatie toe. In de praktijk leidt dat soms tot een escalatie van problemen waardoor uiteindelijk een context geschapen wordt die geen redelijke aanpassingen meer mogelijk maken.

Geen overleg, wel uitgesloten

Joris heeft autisme, waardoor hij vaak anders reageert. In het begin van het schooljaar leidde dat tot enkele conflicten met medeleerlingen en leerkrachten. Eind september krijgen de ouders de raad een andere school te zoeken. De school vindt dat Joris beter naar buitengewoon onderwijs zou gaan en zegt dat ze genoeg elementen heeft om Joris definitief uit te sluiten, maar vanwege zijn autisme wil ze die stap liever niet zetten. De ouders zijn verbolgen omdat ze van bij de inschrijving vroegen om met de school en de professionele begeleiding rond de tafel te gaan zitten, maar de school vond dat toen niet nodig. De ouders vinden dat hun kind recht heeft op een plaats in het gewone onderwijs. Als voorlopige oplossing wordt tijdelijk onderwijs aan huis opgestart. Uiteindelijk krijgt Joris de rest van het schooljaar thuis les. Opnieuw onderneemt de professionele begeleiding pogingen om de twee leerkrachten te ondersteunen. Na de examens krijgt Joris de boodschap dat hij definitief uitgesloten wordt. Hij zou niet kunnen aarden in de klas en de school heeft niet genoeg draagkracht. De ouders zijn woedend en gaan op zoek naar een nieuwe school. Om een signaal te geven, tekenen ze beroep aan tegen de definitieve uitsluiting.

Er wordt ook niet voorzien dat de leerling zelf gehoord of gezien kan worden, wat volgens het Kinderrechtenverdrag nochtans een vereiste is bij alle beslissingen die het kind aanbelangen. Artikel 12 van het VRK stelt dat kinderen die daartoe in staat zijn, het recht moeten krijgen om hun "*mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die*

¹⁶ Zie voetnoot 7.

het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid”.

Zeker in geval van leerlingen die onder ontbindende voorwaarde ingeschreven werden, lijkt het ons vreemd dat het ontwerp van decreet het voor scholen mogelijk maakt om te beslissen dat de gevraagde aanpassingen disproportioneel zijn, zonder de leerling in kwestie ook nog maar gezien te hebben. De inschrijving onder ontbindende voorwaarde kan immers een hele poos voor de effectieve instap (meestal het begin van het nieuwe schooljaar) plaatsvinden en ook de hele overlegprocedure kan al voor die dag afgerond zijn.

Verder wordt er ook niet voorzien dat er van het overleg een verslag gemaakt wordt, noch dat de afspraken die in het overleg gemaakt worden in zo'n verslag gemotiveerd worden. Dat maakt het heel moeilijk om achteraf, bij een eventuele klacht, te bepalen of het hele proces dat tot de beslissing van de school leidde, correct verlopen is.

Klachtenbehandeling

Voor zover wij de tekst van het decreet begrijpen,¹⁷ kunnen ouders die het niet eens zijn met de ontbinding van een inschrijving omdat de nodige aanpassingen volgens de school disproportioneel zijn, klacht neerleggen bij het LOP. De LOP's beschikken niet over de nodige competentie om inhoudelijk te oordelen over de gemaakte proportionaliteitsafweging. De bemiddelingscel van een LOP kan wel bekijken hoe het afwegingsproces verlopen is. Werden alle relevante elementen in rekening gebracht? Werden de ouders en eventueel de leerling zelf voldoende betrokken? Maar om dat te kunnen doen, heeft het LOP net zoals de Commissie inzake Leerlingenrechten aan het voorliggende ontwerp van decreet weinig houvast. Omdat het niet duidelijk is welke eisen aan het overleg gesteld kunnen worden.

De vraag is wie inhoudelijk kan oordelen over de proportionaliteitsafweging die gemaakt wordt. De memorie van toelichting wijst op p. 18 naar de bemiddelingsopdracht die de 14 *meldpunten discriminatie* hebben. Maar die meldpunten hebben een heel algemene opdracht (alle domeinen waarop discriminatie kan voorkomen) en we vragen ons af of zij (1) over de nodige expertise inzake onderwijs beschikken en (2) in dat verband meer zullen kunnen dan het LOP. In elk geval lijkt het aangewezen dat dat lokaal goede afspraken gemaakt worden over samenwerking tussen LOP en het plaatselijke meldpunt discriminatie.

Blijft de vraag wie best aangesproken kan worden om inhoudelijk te bemiddelen als de proportionaliteitsafweging ter discussie gesteld wordt. Die proportionaliteitsafweging ligt in het verlengde of hangt samen met het CLB-verslag. En in verband met dat verslag kan, bij onenigheid tussen de betrokkenen, bij een Vlaamse Bemiddelingscommissie om bemiddeling verzocht worden (zie par. 7 onder art. II.4 respectievelijk art. III.46). Het lijkt ons logisch om bemiddeling over de inhoudelijke aspecten van de proportionaliteitsafweging ook aan die Vlaamse bemiddelingscommissie toe te vertrouwen.

Allen daarheen?

Een fenomeen dat momenteel in bepaalde steden en regio's waargenomen kan worden, is dat sommige scholen voor gewoon onderwijs een veel grotere aandeel kinderen met specifieke onderwijsbehoeften tellen dan omliggende scholen in de buurt, stad of regio. De betrokken scholen zijn daar zelf vaak allerm minst gelukkig mee en zien zichzelf als slachtoffer van hun "succes" op het vlak van goede leerzorg. Ze wijzen op een combinatie van factoren. Er is natuurlijk de reclame die ouders onderling maken: "X is een heel goede school als je kind problemen heeft en je er toch niet mee naar het bui-

¹⁷ Zie voetnoot 7.

tengewoon onderwijs wil". Maar evengoed merken ze op dat andere scholen daarin vaak een dubieuze rol spelen. Leerlingen die ze zelf niet meer zo goed aankunnen verwijzen ze door naar school X: *"die daar toch veel meer ervaring en expertise in heeft"*. Vaak betreft het leerlingen met een combinatie van risicofactoren: bijvoorbeeld leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften die een reden kunnen vormen voor redelijke aanpassingen, met een minder gunstige sociale achtergrond en thuis geen Nederlands spreken.

Het is ook in het belang van de betrokken leerlingen dat dit soort processen van concentratie in een beperkt aantal scholen tijdig vastgesteld en tegengegaan kunnen worden. Wanneer binnen het gewoon onderwijs eilandjes ontstaan van scholen met onevenredig grote aandelen van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, dan ontstaat op den duur het gevaar dat die leerlingen – zelfs met de extra middelen die ze de school opbrengen – niet meer op de nodige leerzorg kunnen rekenen.

Het ontwerp van decreet voorziet in dit verband geen enkele maatregel. De hele kwestie van redelijke aanpassingen en proportionaliteitsafweging wordt uitsluitend gezien in het kader van de individuele relatie tussen een leerling en een school. Er wordt geen rekening gehouden met het bredere onderwijslandschap in de wijk, stad of regio. Wel kan er bij de proportionaliteitsafweging rekening gehouden worden met *"de impact van de aanpassing op de omgeving en op andere gebruikers"*,¹⁸ maar het is een vrij magere kapstok. En het is nog maar de vraag of die bij een onevenredig grote toevloed aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften gebruikt kan worden om disproportionaliteit van de nodige aanpassingen in te roepen, als tegelijk andere leerlingen met gelijkaardige onderwijsbehoeften en gelijkaardige aanpassingen wel in de school toegelaten werden. We vrezen dat het oordeel in dit geval zal luiden dat er gediscrimineerd wordt.

We begrijpen dat bij de proportionaliteitsafweging steeds rekening gehouden moet worden met de specifieke context van een school. In die zin is het – binnen zekere marges dan – uiteraard begrijpelijk dat aanpassingen die binnen de ene school als disproportioneel beoordeeld worden, binnen een andere school wel proportioneel bevonden kunnen worden. Maar die marges moeten bewaakt worden. Er moet over gewaakt worden dat *"Ja, maar de context is anders!"* niet verwordt tot een kreet die te pas en vooral te onpas gebruikt wordt om totale willekeur te verantwoorden. Dat geldt zowel voor verschillen tussen scholen als voor verschillen binnen een school. Dat de leerkracht van het zesde leerjaar iemand anders dan de leerkracht van het vijfde leerjaar, zou ook niet aangegrepen mogen worden als een verschil in context die een andere proportionaliteitsafweging verantwoordt.

Het behoort tot de taken van het LOP om een omgevingsanalyse uit te voeren en om met en tussen de scholen in het werkingsgebied afspraken te maken die de gelijkheid van kansen van leerlingen bevorderen. Hier situeert zich wellicht een mogelijkheid om minstens de vinger aan de pols te houden en zonodig een toeleidingsplan af te spreken, analoog aan de opdracht die het LOP in verband met anderstalige nieuwkomers heeft. Voor de concrete uitvoering van dat spreidingsplan kan een beroep gedaan worden op de CLB's die actief zijn in het werkingsgebied van het LOP.

Advies

Het Kinderrechtencommissariaat beveelt aan om:

- zowel in de formulering van par. 2 als van par. 3 onder art. II.11 en art. III.6 een helder onderscheid te maken tussen het *disproportioneel* zijn van de nodige aanpassingen en het *onvoldoende* zijn van de nodige aanpassingen;
 - Het moet heel duidelijk zijn dat een school voor gewoon onderwijs er enkel toe kan besluiten de inschrijving van een leerling bij wie tijdens de

¹⁸ Dat is één van de redelijkheidscriteria vermeld in het hoger vermelde protocol uit 2007, waar de memorie van toelichting naar verwijst.

schoolloopbaan specifieke onderwijsbehoeften vastgesteld werden, voor het navolgende schooljaar te ontbinden als de nodige aanpassingen binnen de context van het gewoon onderwijs *disproportioneel* zijn.

- Wanneer de nodige aanpassingen niet-disproportioneel zijn, blijft de leerling ingeschreven.
- Het moet duidelijk zijn dat de proportionaliteitsafweging anders is of kan zijn als ze gebeurt met het volgen van het (een) gemeenschappelijk curriculum voor ogen, dan wanneer ze gebeurt in het licht van een individueel aangepast curriculum. Dat zal in veel gevallen impliceren dat, eenmaal duidelijk is dat alleen een individueel aangepast curriculum soelaas kan bieden, een heroverweging van de proportionaliteit van de dáárvoor noodzakelijke aanpassingen nodig is. Uit de vaststelling dat een individueel aangepast curriculum aangewezen is, kan niet automatisch de conclusie volgen dat de nodige aanpassingen binnen de context van een school voor gewoon onderwijs disproportioneel zijn;
- een referentiekader voor de afweging van de proportionaliteit van aanpassingen te ontwikkelen dat de principes en de indicatoren vermeld in het protocol uit 2007 vertaalt naar de onderwijscontext;
- als voorwaarde te stellen dat een conclusie en beslissing over de disproportionaliteit van de nodige aanpassingen steeds grondig gemotiveerd wordt, ook wanneer het over leerlingen gaat die onder ontbindende voorwaarde ingeschreven werden;
- duidelijker te omschrijven aan welke voorwaarden het overleg tussen klassenraad, ouders, leerling en CLB moet voldoen, wanneer bij een leerling specifieke onderwijsbehoeften vastgesteld werden en aanpassingen nodig zijn. Op zijn minst zou duidelijk bepaald moeten worden dat:
 - ouders, leerling, betrokken leden van het schoolteam en CLB samen rond de tafel zitten,
 - van het overleg schriftelijk verslag gemaakt wordt,
 - afspraken en standpunten in verband met de nood aan aanpassingen, het voldoende of onvoldoende karakter ervan, en de proportionaliteit of disproportionaliteit ervan gemotiveerd in het verslag opgenomen worden,
 - de ouders het recht hebben zich tijdens het overleg door een externe deskundige te laten bijstaan,
 - de ouders op gemotiveerde wijze om bijkomend overleg kunnen vragen,
 - wanneer de ouders daarom vragen, leden van het schoolteam de betrokken leerling zien en horen, teneinde zich een genuanceerd beeld te vormen van de specifieke onderwijsbehoeften en de aard van de nodige aanpassingen;
- de rol van het LOP bij klachten in verband met de ontbinding van een inschrijving wegens disproportionaliteit van de nodige aanpassingen duidelijker te omschrijven. Volgens het Kinderrechtencommissariaat kan de bemiddelingscel van het LOP in dit verband bemiddelend optreden
 - door na te gaan of het overleg tussen school, ouders en CLB correct, dat wil zeggen, volgens de decretale vereisten, verlopen is,
 - de verschillende standpunten te verhelderen,
 - zelf geen inhoudelijk standpunt in te nemen;
- aan de Vlaamse Bemiddelingscommissie waarvan sprake in par. 7 onder art. II.4 en III.46 ook een bemiddelende rol toe te kennen bij onenigheid tussen de betrokken partijen omtrent de beoordeling van de disproportionaliteit van de nodige aanpassingen;
- aan het LOP de opdracht te geven om:
 - in het kader van zijn omgevingsanalyse te monitoren in hoeverre de spreiding van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften over de scholen in het werkingsgebied evenredig is,
 - indien nodig een toeleidingsplan af te spreken dat richtinggevend is voor activiteiten die de CLB's in het werkingsgebied van het LOP op dit vlak ontplooiën.

Geïntegreerd onderwijs

Het ontwerp van decreet voorziet een apart type gemotiveerd CLB-verslag voor de toelating tot het GON.¹⁹ Daaruit moet blijken dat de inzet van de extra GON-ondersteuning in combinatie met compenserende en dispenserende maatregelen voldoende zullen zijn om de leerling het (een) gemeenschappelijk curriculum te laten volgen (art. II.5 respectievelijk III.71).

Leerlingen met een inschrijvingsverslag voor buitengewoon onderwijs die in een nieuwe school voor gewoon onderwijs onder ontbindende voorwaarde ingeschreven werden en die er – na heroverweging van de proportionaliteit van de nodige aanpassingen – kunnen blijven, komen ook in aanmerking voor GON-begeleiding. Dat geldt zowel voor leerlingen die met de nodige aanpassingen het (een) gemeenschappelijk curriculum kunnen volgen als voor zij die met de nodige aanpassingen een individueel aangepast curriculum volgen (par. 3 onder art. II.11 en art. III.6).²⁰

Voor leerlingen die voldoen aan de toelatingsvoorwaarden voor het basisaanbod binnen het Buitengewoon Onderwijs (de huidige types 1 en 8) blijft voorlopig gelden dat zij eerst minstens negen maanden in het buitengewoon onderwijs moeten schoollopen vooraleer zij tot het GON toegelaten kunnen worden. De memorie van toelichting stelt hierover nog een debat in het vooruitzicht.

Commentaar

Geïntegreerd onderwijs is een vorm van structurele samenwerking tussen het gewoon en het buitengewoon onderwijs, waarbij leerlingen met een handicap en/of leer- en opvoedingsmoeilijkheden, tijdelijk of permanent, volledig of gedeeltelijk de lessen of activiteiten in een school voor gewoon onderwijs volgen, met hulp vanuit een school voor buitengewoon onderwijs (art. 11 van het Decreet Basisonderwijs).²¹

In die definitie, die door het ontwerp van decreet niet gewijzigd wordt, is niet voorzien dat GON-leerlingen geacht worden het gemeenschappelijk curriculum te kunnen volgen. Op het eerste zicht lijkt hier sprake te zijn van een nieuw element dat met zich brengt dat leerlingen die binnen een school voor gewoon onderwijs een individueel aangepast curriculum volgen zonder normale studiebekrachtiging, geen beroep kunnen doen op extra ondersteuning vanuit het buitengewoon onderwijs. Uit een mondelinge toelichting begrijpen we evenwel dat ook die leerlingen aanspraak kunnen maken op GON-begeleiding.

Dat voor de aanvraag van GON-begeleiding voorzien wordt in een apart type gemotiveerd CLB-verslag – althans voor leerlingen die met de nodige aanpassingen het (een) algemeen curriculum kunnen volgen – is positief. Dat voor zulke leerlingen niet langer een inschrijvingsverslag voor buitengewoon onderwijs vereist is, zal wellicht de drempel om GON-begeleiding aan te vragen verlagen. Ouders hoeven immers niet te vrezen dat de school het CLB-verslag zal aangrijpen om de inschrijving te ontbinden.

Voor leerlingen voor wie alleen een individueel aangepast curriculum soelaas kan bieden, liggen de zaken anders. Zijn ze nieuw op de school voor gewoon onderwijs en zijn ze daar onder ontbindende voorwaarde ingeschreven, dan is er geen probleem. Ze

¹⁹ Tot op heden is een inschrijvingsverslag voor het buitengewoon onderwijs vereist.

²⁰ Uit een mondelinge toelichting blijkt dat de zinsnede “op dezelfde wijze als leerlingen met een gemotiveerd verslag” in die par. 3 alleen slaat op de GON-voorwaarden met betrekking tot het type buitengewoon onderwijs waarnaar de leerling georiënteerd werd en eventueel het voorafgaandelijk verblijf van minstens negen maanden in het buitengewoon onderwijs en niet op de op de voorwaarde dat met de nodige aanpassingen het (een) algemeen curriculum gevolgd kan worden.

²¹ In de Codex Secundair Onderwijs is er geen eigenlijke definitie opgenomen van *geïntegreerd onderwijs*.

hebben immers al een inschrijvingsverslag voor buitengewoon onderwijs dat hen ook toegang tot GON biedt. Maar voor leerlingen die al eerder in een school voor gewoon onderwijs ingeschreven zijn en bij wie pas nadien specifieke onderwijsbehoeften vastgesteld werden die uiteindelijk tot een individueel aangepast curriculum nopen, is GON pas mogelijk nadat ze een inschrijvingsverslag voor buitengewoon onderwijs kregen. Voor hen verandert er dus niets. En blijft er dus die drempel van dat verslag voor buitengewoon onderwijs.

Een merkwaardigheid is dat volgens art. III.71 voor leerlingen met autismespectrumstoornissen in het secundair onderwijs geen GON georganiseerd kan worden terwijl dat volgens art. II.5 in het basisonderwijs wel kan.

Een pijnpunt dat het veld ons signaleert is de positie van GON-begeleiders binnen de school voor gewoon onderwijs.

Aan de zijlijn

Katrien zit in het eerste jaar secundair onderwijs en heeft een autismespectrumstoornis. Ze zit in een moeilijke en drukke klas. Alle ouders kregen een brief dat elke leerling die de les nog stoort, uitgesloten zal worden. Katrien neemt dat zeer letterlijk en durft nog amper te bewegen. Omdat ze vaak anders reageert, werd ze ook het slachtoffer van pesterijen. De ouders gaven al tips aan de school om de relaties beter laten verlopen, maar ze voelen zich niet gesteund door de school. De moeder krijgt wel veel steun van de GON-begeleider. Ze overleggen regelmatig. Ze stellen echter vast dat de rest van het schoolteam veel minder begrip heeft voor de situatie van Katrien. De GON-begeleider klaagt over een gebrek aan communicatie met en tussen de leerkrachten. Zo mag de GON-begeleider wel aanwezig zijn op de klassenraden, maar mag hij niets zeggen. Al heel vroeg in het schooljaar werd geopperd dat Katrien beter naar het buitengewoon onderwijs zou gaan. Moeder weet niet wat doen. Ondanks alles haalt Katrien steeds goede punten. Ze wil haar kind niet afzonderen in het buitengewoon onderwijs.

Het lijkt ons vanzelfsprekend te zijn dat een GON-begeleider voor beslissingen die zijn pupil aanbelangen een volwaardig lid van de klassenraad moet kunnen zijn.

Advies

Het Kinderrechtencommissariaat beveelt aan om

- te expliciteren dat leerlingen met een verslag voor buitengewoon onderwijs die in een school voor gewoon onderwijs een individueel aangepast curriculum volgen, ook in aanmerking komen voor GON-begeleiding,
- GON in het secundair onderwijs ook mogelijk te maken voor leerlingen met autismespectrumstoornissen,
- decretaal te voorzien dat GON-begeleiders volwaardig kunnen participeren aan klassenraden voor aangelegenheden die gaan over leerling(en) die zij begeleiden.

Verscherping toegangsvoorwaarden buitengewoon onderwijs

De doelstelling van het ontwerp van decreet om leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften beter toegang te bieden tot het gewoon onderwijs, wordt ook ondersteund door maatregelen die de toegangsvoorwaarden tot het buitengewoon onderwijs verscherpen. Dat gebeurt door:

- te eisen dat men aantoonbaar dat aanpassingen binnen het gewoon onderwijs om een leerling in het (een) gemeenschappelijk curriculum te blijven meenemen hetzij disproportioneel, hetzij onvoldoende zijn (voor leerlingen die eerst via het gewoon

onderwijs passeren) respectievelijk zullen zijn (voor leerlingen die rechtstreeks naar het buitengewoon onderwijs georiënteerd worden);

- te eisen dat de specifieke onderwijsbehoeften van de leerling duidelijk en vanuit een interactionele visie omschreven worden;
- te eisen dat aangetoond wordt dat de specifieke onderwijsbehoeften niet louter voortvloeien uit de sociaal-economische achtergrond van de leerling;
- de geldigheid van het inschrijvingsverslag in het basisaanbod van het buitengewoon onderwijs (dat het huidige type 1 en 8 vervangt) tot twee jaar te beperken, waarna het geëvalueerd moet worden en eventueel verlengd kan worden;
- de bevoegdheid om een inschrijvingsverslag voor het buitengewoon onderwijs uit te schrijven uitsluitend aan de CLB's toe te kennen;
- de mogelijkheid in te voeren dat een CLB een inschrijvingsverslag voor buitengewoon onderwijs met ingang van het navolgende schooljaar opheft, wanneer aan bepaalde voorwaarden niet langer voldaan wordt – hetzij op eigen initiatief van het CLB, op vraag van de ouders of op vraag van de school (het CLB beslist);
- de diagnostische praktijk van CLB's te onderwerpen aan een kwaliteitscontrole door de onderwijsinspectie, die daarvoor een specifiek team van onderwijsinspecteurs zal aanwerven.

Daarnaast wordt ook voorzien in een Vlaamse Bemiddelingscommissie op wie een beroep gedaan kan worden bij onenigheid tussen school, ouders en CLB over de aflevering van een inschrijvingsverslag voor het buitengewoon onderwijs.

Commentaar

Het aandeel kinderen en jongeren dat zijn schoolloopbaan geheel of gedeeltelijk in het buitengewoon onderwijs doorbrengt, ligt in Vlaanderen beduidend hoger dan in Nederland, Engeland of Noorwegen.²² Dat wettigt het vermoeden dat in Vlaanderen al te snel tot een doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs overgegaan wordt. De verstrenging van de toegangsvoorwaarden tot het buitengewoon onderwijs kunnen we bijgevolg alleen maar positief noemen. Het is ook de noodzakelijke pendant van de maatregelen die ertoe strekken om redelijke aanpassingen binnen het gewoon onderwijs meer en beter ingang te doen vinden. Toch moeten we waakzaam blijven: het verstrengen van de toelatingsvoorwaarden voor het buitengewoon onderwijs is op zich geen voldoende garantie. Het blijft nodig om de plicht tot redelijke aanpassingen in het gewoon onderwijs duidelijk decretaal te verankeren en om in het veld de nodige sensibiliserings- en professionaliseringsinitiatieven te ontplooiën.

De bepaling dat de verwijzing naar het buitengewoon onderwijs niet louter en alleen kan gebeuren op basis van specifieke onderwijsbehoeften die uitsluitend aan sociaal-economische kenmerken gerelateerd zijn, heeft in dit verband een duidelijke signaalgewaarde.

Art. II.4 en III.46 kennen de bevoegdheid tot het schrijven van een verslag dat toegang verleent tot het buitengewoon onderwijs uitsluitend toe aan de CLB's. Op pagina 20 van de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat dit volgt uit de nieuwe vereiste dat in dat verslag ook kenmerken van de schoolomgeving opgenomen moeten worden (omdat moet aangetoond worden dat de nodige aanpassingen hetzij onvoldoende, hetzij disproportioneel zijn). Tegelijk stelt de memorie van toelichting dat de revalidatiecentra, ziekenhuizen, consultatiebureaus, observatie- en behandelingscentra en centra voor ontwikkelingsstoornissen die tot nu toe ook gemachtigd waren om oriënteringen naar het buitengewoon onderwijs te doen, wel nog een rol blijven spelen, met name in het kader van de classificerende diagnostiek. Voor een aantal problematieken (waaronder gedrags- en emotionele stoornissen en pervasieve ontwikkelingsstoornissen), zo informeert de memorie van toelichting ons, kan het CLB slechts komen tot een

²² Sebrechts, L. (2012). *Education for Children with Special Needs: A Comparative Study of Education Systems and Parental Guidance Services*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen – Herman Deleeck Centre for Social Policy (= CSB Working Paper N° 12/11), 30 pp.

“ernstig vermoeden van” een stoornis, maar kan ze zelf de classificerende diagnose niet stellen.

De invoering van een kwaliteitscontrole op de diagnostische praktijk van CLB's en van de mogelijkheid tot bemiddeling bij onenigheid over de diagnose komt tegemoet aan eerdere adviezen die het Kinderrechtencommissariaat in dat verband formuleerde.

5. Buitengewoon onderwijs hertekend

Het ontwerp van decreet (art. II.3 en art. III.21):

- voegt de bestaande types 1 en 8 in het buitengewoon basisonderwijs samen tot een nieuw type “basisaanbod” en herdefinieert de indicatiestelling in termen van specifieke onderwijsbehoeften die het onmogelijk maken om via gepaste en redelijke aanpassingen bij de leerling het (een) gemeenschappelijk curriculum in het gewoon onderwijs te volgen; op analoge wijze wordt in het secundair onderwijs het type 1 omgevormd tot een nieuw type “basisaanbod”;
- verschuift de IQ-grens voor type 2 van $\leq 55-50$ naar ≤ 60 ;
- verruimt type 5 naar alle kinderen die vanwege verblijf in een residentiële instelling geen gebruik kunnen maken van het reguliere onderwijsaanbod;
- breidt de definitie van type 7 uit;
- voert een nieuw type 9 in voor kinderen met autismespectrumstoornissen die geen verstandelijke beperking hebben;
- bepaalt dat de Vlaamse Regering protocollen kan vastleggen over hoe tot een diagnose gekomen moet worden;
- creëert nieuwe mogelijkheden om scholen voor buitengewoon onderwijs met enkel opleidingsvorm 4 op te richten, onder de voorwaarde dat een samenwerking aangegaan wordt met minstens één school voor gewoon secundair onderwijs in de buurt, die over een ruim studietoelaat aanbod beschikt.

Commentaar

De creatie van een nieuw type “basisaanbod” komt tegemoet aan de vaststelling dat er een behoorlijke groep leerlingen is voor wie geen duidelijke ‘medische’ diagnose gesteld kan worden, maar voor wie tegelijk vastgesteld wordt dat ze specifieke onderwijsbehoeften hebben waarvoor de nodige maatregelen binnen de context van het gewoon onderwijs disproportioneel zijn. Tegelijk roept de zeer algemene indicatiestelling voor het “basisaanbod” vragen op. Hoe zal men vermijden dat de oriëntering naar dit type niet eerder een reflectie vormt van de kwaliteit van de leerzorg in de school voor gewoon basisonderwijs dan van de specifieke onderwijsbehoeften van de leerling? Dit is een kwestie die nauwkeurige opvolging vereist. Dat de geldigheidsduur van een inschrijvingsverslag voor het “basisaanbod” beperkt is tot twee jaar is ook in dit opzicht een goede zaak.

Volgens de memorie van toelichting en volgens het advies van de Raad van State is de organisatie van buitengewoon onderwijs op zich niet strijdig met het VN-verdrag. De signalen die wij via de Klachtenlijn van ouders krijgen, leren ons dat lang niet alle ouders afkerig staan tegenover buitengewoon onderwijs. Soms is hun wens vooral dat hun kind 's morgens gewoon naar school kan gaan en 's avonds terug naar huis kan komen. Dat vergt in veel gevallen een betere spreiding van het aanbod voor buitengewoon onderwijs.

Dat hoeft niet meteen de oprichting van nieuwe scholen voor buitengewoon onderwijs te betekenen. Men zou ook kunnen denken in de richting van het geografisch meer spreiden van bestaande scholen, door de oprichting van kleine vestigingsplaatsen binnen de gebouwen van scholen voor gewoon onderwijs. Zoiets zou ook meer mogelijkheden scheppen tot het organiseren van geïntegreerde activiteiten terwijl tegelijk voor de leerlingen die daar nood aan hebben een meer aangepaste omgeving gecreëerd kan worden. Op plaatsen waar het gewoon basisonderwijs met een capaciteitstekort kampt,

is dat natuurlijk geen sinecure. Het zou een grondig herdenken van het lokale onderwijslandschap vergen.

De mogelijkheid om scholen voor buitengewoon onderwijs met enkel opleidingsvorm 4 op te richten op voorwaarde dat dat gebeurt in samenwerking met én in de buurt van een school voor gewoon secundair onderwijs (art. III.37 en art. III.40) lijkt ons een stap te zijn in de richting van de suggestie die we hierboven doen. Al mag wat ons betreft die voorwaarde *“in de buurt van”* best heel kortbij geïnterpreteerd worden. Het te beperkte aanbod van secundair onderwijs voor jongeren die een hoog opleidingsniveau aankunnen maar beperkingen hebben die het erg moeilijk maken om binnen de context van een gewone school tot redelijke aanpassingen te komen, is al langer een pijnpunt. Als met die maatregel daaraan verholpen kan worden – liefst in vergaande samenwerking met het gewoon secundair onderwijs – dan kunnen wij dat vanuit pragmatisch oogpunt alleen maar toejuichen.

Advies

Het Kinderrechtencommissariaat beveelt aan:

- om de behoefte aan een betere geografische spreiding van het aanbod buitengewoon zorgvuldig te onderzoeken;
- dat onderzocht wordt of de structurele samenwerking tussen scholen voor gewoon onderwijs en scholen voor buitengewoon onderwijs bevorderd kan worden door binnen gebouwen van scholen voor gewoon onderwijs ruimte te creëren voor een kleine vestigingsplaats van een school voor buitengewoon onderwijs.

6. Conclusie

Het ontwerp van decreet vertrekt vanuit een interessant denkkader en zet betekenisvolle stappen in de implementatie van artikel 24 van Verdrag over de Rechten van Personen met een Handicap. Op verschillende punten is zowel het denkkader als de concrete maatregelen onvoldoende duidelijk geformuleerd. Sommige belangrijke elementen zijn te weinig geëxpliciteerd. Dat komt de rechtszekerheid voor leerlingen én voor scholen niet ten goede. We vrezen ook dat daardoor bij de toepassing in het onderwijsveld vaak interpretatieproblemen zullen opduiken, met negatieve reacties uit de onderwijspraktijk en klachten van leerlingen en ouders tot gevolg. We vragen daarom op verschillende punten een verheldering van de formulering en een explicitering van bepaalde elementen in de decreetsartikelen.