

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2005-2006

5 oktober 2005

VOORSTEL VAN DECREET

– van de heer Ludo Sannen en de dames Marleen Vanderpoorten en Helga Stevens –

**houdende gelijke behandeling inzake onderwijsparticipatie en
het recht op redelijke aanpassingen voor leerlingen en studenten
met specifieke leerbehoeften**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel van decreet heeft tot doel iedereen, in het bijzonder leerlingen en studenten met specifieke leerbehoeften, een maximale toegang tot en een maximale participatie aan het onderwijs te verlenen en legt de instellingen die onderwijs aanbieden op om inspanningen te doen die discriminatie op basis van een handicap of een fysieke eigenschap, uitsluiten. Elke leerling of student met specifieke leerbehoeften heeft recht op redelijke aanpassingen. Een redelijke aanpassing (ook facilitator genoemd) beperkt het belemmerende effect dat een stoornis of beperking tot een handicap maakt of heft het op.

Dit voorstel van decreet draagt bij tot het gelijkekansenbeleid. Ook wordt er met dit voorstel van decreet verder gebouwd op de resolutie van het Vlaams Parlement van 3 maart 1999 betreffende de erkenning, de integratie en begeleiding van leerlingen met leerstoornissen (*Parl. St. VI. Parl. 1998-99, nr. 1241/3*). Die resolutie erkende voor het eerst dat heel wat leerlingen in het gewone onderwijs specifieke leerbehoeften hebben.

In Vlaanderen zijn in het verleden reeds regelgevende stappen ondernomen die ertoe strekken leerlingen of studenten met een handicap gelijke kansen te geven. Onder meer het decreet van 19 maart 2004 betreffende de rechtspositieregeling van de student, de participatie in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, bepaalt in artikel 2.6:

”§1. De studenten worden gelijk behandeld.

§2. Besturen nemen, gezamenlijk of individueel, maatregelen om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs – in materiële en immateriële zin – te waarborgen ten aanzien van:

- 1° studenten met een handicap of chronische ziekte, en
- 2° studenten uit objectief af te bakenen bevolkingsgroepen waarvan de deelname aan het hoger onderwijs beduidend lager is dan deze van andere bevolkingsgroepen.

Besturen beschikken daarbij over de *mogelijkheid* om maatregelen van corrigerende ongelijkheid te nemen of te handhaven, voor zover deze maatregelen:

1° van tijdelijke aard zijn en verdwijnen wanneer het in het eerste lid vooropgestelde doel is bereikt, en

2° geen onnodige beperking van andermans rechten inhouden.” (eigen cursivering).

Om de participatie van personen met een handicap te stimuleren werd op 1 september 2004 het Vlaams Expertisecentrum voor Handicap en Hoger Onderwijs (VEHHO) opgericht. Dat is een platform in een samenwerkingsverband tussen de VUB, de KULeuven en de Hogeschool West-Vlaanderen. Het VEHHO ontvangt een subsidie van de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming, die wordt aangewend om initiatieven te nemen over de problematiek van studeren met functiebeperkingen in het hoger onderwijs: opleiding en ondersteuning van direct betrokkenen, het stimuleren van onderzoek, het organiseren van overleg en netwerking, het uitgeven van een gids ‘Verder studeren met een functiebeperking’ met een overzicht van de aanspreekpunten per onderwijsinstelling.

Op 31 mei 2005 ondertekenden vertegenwoordigers van universiteiten en hogescholen, kansengroepen, personeelsorganisaties, studentenvertegenwoordigers, sociale organisaties en de onderwijsminister een engagementsverklaring over diversiteit in het hoger onderwijs.

De hiertoe genoemde maatregelen hebben louter betrekking op het hoger onderwijs, op studenten met een handicap of chronische ziekte of uit een strikt gedefinieerde bevolkingsgroep en zijn nogal vrijblijvend: het nemen van maatregelen om de materiële of immateriële toegankelijkheid te verhogen, hangt af van de hogeronderwijsinstellingen zelf. Volgens het decreet van 19 maart 2004 hebben de besturen enkel de *mogelijkheid* om maatregelen te nemen om ongelijkheid te corrigeren. Wie van een redelijke aanpassing geniet, krijgt eerder een gunst toegekend. Een wettelijke waarborg, een recht op redelijke aanpassingen heeft een leerling of student momenteel niet.

Het advies ‘Handicap en Studie’ van 27 mei 2005 van de ad-hocwerkgroep VVS-VLIR-VIhora stelt voor om over te gaan van een gunst- naar een rechtsprincipe.

“Het feit dat men facilitatoren toegewezen krijgt dient te gebeuren op basis van noden en niet op basis van toevalsfactoren zoals het aantal aanvragen, wanneer de aanvraag wordt ingediend en het beschikbare budget.” (p. 10).

“De ad-hoc-werkgroep vraagt dan ook om voor *alle* studenten met functiebeperkingen de nodige facilitatoren op het niveau van de persoon (zijnde de student(e) met functiebeperkingen) en op het niveau van de omgeving (zijnde de instellingen voor hoger onderwijs en de studentenvoorzieningen) te voorzien.” (p. 9).

De indieners willen met dit voorstel van decreet enerzijds discriminatie of intimidatie op basis van handicap en fysieke eigenschap in het onderwijs expliciet verbieden. Anderzijds willen zij een recht op redelijke aanpassingen (of facilitatoren) voor de leerling of student garanderen, zodat voor de onderwijsverschaffer een plicht tot het nemen van redelijke maatregelen ontstaat ten opzichte van elk individu met een specifieke leerbehoefte afzonderlijk.

Wat wordt bedoeld met de begrippen ‘handicap’, ‘fysieke eigenschap’, ‘specifieke leerbehoeften’ en ‘redelijke aanpassingen’?

Hoewel een handicap ook als een fysieke eigenschap zou kunnen worden beschouwd, is uiteraard niet elke fysieke eigenschap een handicap. Dit decreet wil discriminatie en intimidatie op grond van een fysieke eigenschap (bijvoorbeeld een uiterlijk kenmerk) expliciet verbieden, ook al is het geen handicap. Daarenboven willen de indieners ook een handicap als grond voor discriminatie en intimidatie uitsluiten.

Het begrip handicap moet in dit decreet zo ruim mogelijk opgevat worden. Het klassieke model van het begrip wordt op die manier overschreden (zie hiervoor: Advies ‘Handicap en Studie’ van de ad-hocwerkgroep VVS-VLIR-VIhora van 27 mei 2005, p. 7). Een handicapsituatie is situationeel bepaald en wordt geschapen in de wisselwerking tussen enerzijds de persoonlijke factoren en anderzijds de omgevingsfactoren. Een handicapsituatie leidt tot een belemmering van de realisatie van een levensgewoonte. Dit is een vaak verrichte activiteit of sociale rol, noodzakelijk voor de overleving en zelfonplooiing van een persoon in de samenleving gedurende het hele leven. Tegenover iedere belemmering kan een facilitator staan, waardoor de handicapsituatie voorkomen kan worden of teniet kan worden gedaan.

In het onderwijs kunnen een fysieke, sensorische, verstandelijke, psychische of ontwikkelingsstoornis of -beperking een belemmering vormen voor een evenwaardige participatie in het onderwijs, zodat zij als een handicap worden beschouwd. Aldus veroorzaakt een handicap in het onderwijs voor de betrokken leer-

lingen en studenten een specifieke leerbehoefte. Dit betekent dat zij, om op een maximale en wenselijke manier te participeren aan het onderwijs, behoefte hebben aan aangepaste leermiddelen of mede rekening houdend met hun behoefte onderwezen moeten worden. Vandaar dat de indieners ervoor opteren om de term ‘specifieke leerbehoefte’ te gebruiken. Volgens het advies ‘Handicap en Studie’ (p. 9) worden internationaal zes groepen van studenten met functiebeperkingen erkend: studenten met motorische, auditieve of visuele beperkingen, chronische aandoeningen, leerstoornissen of geestelijke gezondheidsproblemen.

Redelijke aanpassingen houdt in dat men zich bewust is van het feit dat een belangrijk deel van de effecten in het dagelijkse leven van een stoornis of beperking die een persoon met een handicap vertoont, mee veroorzaakt worden door de interactie tussen de stoornis of de beperking en de reactie daarop van de omgeving. Door redelijke aanpassingen wordt de toegang tot en/of de participatie aan het onderwijs ‘genormaliseerd’ en kan het belemmerende effect dat een stoornis of beperking tot een handicap maakt worden opgeheven of beperkt. Aanpassingen kunnen bijvoorbeeld het ter beschikking stellen van een leerhulpmiddel zijn, schrijftolken, pedagogische helpers, voorzieningen van notities.

Het begrip redelijke aanpassingen is een open begrip omdat alles afhangt van de context waarin de redelijke aanpassingen moeten worden verwezenlijkt. De beoordeling van de aanpassingsverplichting gebeurt bijgevolg steeds in concreto en opeenvolgend op grond van navolgende criteria (toelichting door mevrouw Greet Van Gool, regeringscommissaris toegevoegd aan de minister van Sociale Zaken en Pensioenen – verslag namens de commissie voor de Justitie over de bespreking van het ontwerp van antidiscriminatiewet, 26 juli 2002, *Parl. St. Kamer*, DOC 50 1578/008 pp. 29-31):

1. Zijn er aanpassingen mogelijk die een concrete persoon effectief in staat stellen op een evenwaardige wijze aan een welbepaalde activiteit te participeren?
 - Dit is niet het geval indien de persoon met een handicap wezenlijk niet in staat is tot participatie ongeacht de omgevingsfactoren (bijvoorbeeld een rolstoelgebruiker die wenst te hoogspringen).
 - Dit is evenmin het geval indien de aanpassingen nauwelijks enige concrete doeltreffend-

heid inzake evenwaardige participatie aan de betrokken activiteit vertonen (bijvoorbeeld een blinde in het zesde jaar kan niet eisen dat alle boeken van alle jaren in braille worden gezet).

2. Vormen deze aanpassingen een onevenredige belasting in hoofde van de onderwijsverstrekker?

Een aanpassing die verantwoord en doeltreffend is om gelijkwaardige participatie te verzekeren (bijvoorbeeld de aanstelling van een voltijdse extra leerkracht) kan niettemin in hoofde van bepaalde (vooral kleinere) scholen een onhaalbare financiële of organisatorische belasting creëren. De verplichting moet aldus gedifferentieerd worden toegepast in functie van eenieders concrete mogelijkheden.

Bij de beoordeling van de evenredigheid van een belasting dient rekening gehouden te worden met alle bestaande maatregelen die de financiële last van de aanpassingen in gevoelige mate kunnen reduceren. Het kan gaan om overheidssubsidies, maar ook om tussenkomsten van anderen.

3. Bestaan er niet reeds maatregelen die de belasting in ruime mate reduceren in hoofde van degene op wie de aanpassingsverplichting rust?

Daarbij wordt vooral gedacht aan allerlei financiële tussenkomsten, meestal maar niet uitsluitend van overheidswege, die de 'netto-kost' van de redelijke aanpassingen in gevoelige mate kunnen reduceren.

Voorbeelden van dat laatste zijn de aanvraag voor bijzondere leerhulpmiddelen bij het departement Onderwijs, of voor pedagogische hulp bij het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap.

De indieners benadrukken dat de redelijke aanpassingen kaderen in de ruimere decretale opdracht van de onderwijsinstellingen om aan iedereen kwalitatief onderwijs aan te bieden. Voor de uitvoering van die opdrachten worden zij door de overheid gefinancierd en gesubsidieerd. Het is binnen de contouren van deze opdracht en die financiering en subsidiering dat dit voorstel van decreet zich situeert. Er zijn heel wat oplossingen voor de leerlingen en studenten met specifieke leerbehoeften mogelijk door eenvoudige maatregelen die een minimale kost vertegenwoordigen. Het is niet de bedoeling om de onderwijsinstellingen

verplichtingen op te leggen die financieel absoluut onhaalbaar zijn. De 'redelijkheid' van een aanpassing is ook afhankelijk van de financiële haalbaarheid van de aanpassing.

Dit voorstel van decreet kan mee een evolutie in de geesten bewerkstelligen en bijdragen tot de bewustwording bij ieder die in het brede onderwijsveld betrokken is. Ook kan er zich naar aanleiding van dit decreet en op basis van concrete ervaringen een soort van goede praktijk ontwikkelen, zodat er een echt zorgcontinuüm ontstaat dat meer leerlingen en studenten met een handicap in het gewone onderwijs insluit.

Indien ouders, leerlingen of studenten vinden dat zij het slachtoffer zijn van discriminatie of dat er geen redelijke aanpassingen worden gedaan hoewel zij menen er recht op te hebben, is het niet altijd wenselijk – hoewel niet verboden – om een rechterlijke beslissing af te dwingen. Een uitspraak kan immers lang op zich laten wachten.

Om die redenen wordt ervoor geopteerd dat een organisatie, platform of centrum verder gevolg geeft aan de eventuele gevallen van discriminatie of vermeende discriminatie.

Het doel daarvan is de kennis omtrent de problematiek van de redelijke aanpassingen voor leerlingen en studenten met specifieke leerbehoeften systematisch en gestructureerd te verzamelen en een eenduidige toepassing van dit voorstel van decreet te garanderen. Dat kan uitmonden in een code van goede praktijk of in voorlichtende brochures aan de onderwijsverstrekkers, zodat zij beter gewapend zijn om redelijke aanpassingen uit te voeren. Dat orgaan wordt met andere woorden een informatiepunt voor zowel onderwijsinstellingen, studenten, leerlingen, ouders en andere betrokkenen.

Naast die stimulerende en informatiebeherende rol, fungeert het orgaan ook als een bemiddelingsinstelling. Het is de bedoeling dat zij voor de gesignaleerde gevallen oplossingen voorstelt en bemiddelt tussen de conflicterende partijen. Op die manier wordt constructief en in een dialoog naar oplossingen gezocht en wordt wellicht vermeden dat rechtbanken om de haverklap uitspraken moeten doen.

Er moet ook voor gezorgd worden dat het orgaan zich richt tot het gehele onderwijs en niet beperkt blijft tot, bijvoorbeeld, het basisonderwijs.

Tot slot dient nog vermeld te worden dat dit voorstel van decreet zijn inspiratie ook vindt in ‘Section 504 of the Rehabilitation Act’ in de Verenigde Staten van Amerika. Die wet verbiedt instellingen die gelden ontvangen van de federale overheid om discriminerend op te treden ten aanzien van ‘otherwise qualified individuals with disabilities’. Ook het Verenigd Koninkrijk heeft een vooruitstrevende regelgeving op dat vlak, die onder meer bemiddeling tussen de partijen voorziet.

Ludo SANNEN

Marleen VANDERPOORTEN

Helga STEVENS

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Artikel 2

In dit decreet wordt verstaan onder:

- 1° directe discriminatie: meer ongunstige behandeling dan een ander in een vergelijkbare situatie op grond van handicap of een fysieke eigenschap. Een opdracht geven tot directe discriminatie of het aanzetten tot directe discriminatie wordt beschouwd als directe discriminatie;
- 2° indirecte discriminatie: bijzondere benadeling van personen met een handicap of een fysieke eigenschap in vergelijking met andere personen, door een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn. Een opdracht geven tot indirecte discriminatie of het aanzetten tot indirecte discriminatie wordt beschouwd als indirecte discriminatie;
- 3° intimidatie: ongewenst gedrag dat met een handicap of een fysieke eigenschap verband houdt, en tot doel of gevolg heeft dat de waardigheid van een persoon wordt aangetast en een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd.

Artikel 3

De toegang tot en de participatie aan het onderwijs moeten worden georganiseerd volgens het principe van de gelijke behandeling: het beginsel van de gelijke behandeling houdt de afwezigheid van elke vorm van directe of indirecte discriminatie of intimidatie in het onderwijs in.

Elke leerling of student of kandidaat-leerling of kandidaat-student met een specifieke leerbehoefte heeft recht op redelijke aanpassingen. Als een redelijke aanpassing wordt beschouwd die aanpassing die geen onevenredige belasting betekent, of waarvan de

belasting in voldoende mate gecompenseerd wordt door bestaande maatregelen.

De Vlaamse Regering legt nadere regels vast inzake:

- 1° de verzameling, het beheer en de verspreiding van kennis over de toepassing van dit decreet en aanverwante;
- 2° het stimuleren van de uitvoering van dit decreet;
- 3° de bemiddeling tussen de onderwijsverschaffer en de leerling of student.

Artikel 4

Dit decreet treedt in werking op 1 september 2007.

Ludo SANNEN

Marleen VANDERPOORTEN

Helga STEVENS
