



Vlaams
Parlement

ingediend op **1929** (2018-2019) – Nr. 1
21 maart 2019 (2018-2019)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Katia Segers en Jan Bertels

betreffende het uitwerken van
een zorgpaspoort in het onderwijs

1. Registratie als detectie van handicapgerelateerde zorgbehoeften

Deze conceptnota voor nieuwe regelgeving vertrekt vanuit het debat dat de minister van Onderwijs wil voeren over de invoering van een 'leerlingenpaspoort' die werd bepleit op 16 en 17 april 2018. Daarnaast kan de conceptnota ook een aanzet vormen voor het verdere debat over dat onderwerp. Er wordt immers terecht gesteld dat de administratieve planlasten die de detectie van zorgbehoeften vandaag veroorzaken, buiten proportie zijn, maar tegelijk wordt ook bevestigd dat een dergelijke registratie van de zorgbehoeften noodzakelijk is.

De Vlaamse Onderwijsraad (Vlor) heeft al in 2008 een kader ontwikkeld waarbinnen studenten die tot een of meer kansengroepen behoren, geregistreerd kunnen worden.¹ De Vlor stelde dat een goed systeem van registratie voor alle stakeholders voordelen had: voor de overheid bood het inzicht in de prevalentie, de doorstroom en de uitstroom van studenten uit kansengroepen. Bovendien zou de overheid ook kunnen nagaan of onderwijsinstellingen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid opnemen. En tot slot zou de overheid de gegevens kunnen gebruiken voor een betere beleidsafstemming en voor benchmarking met andere landen. Instellingen kunnen via registratie ook intern aan benchmarking doen en de vinger aan de pols houden door na te gaan of de geboden ondersteuning en het beleidsmatig kader werkt. Voor de studenten werkt een duidelijk registratiesysteem – binnen de contouren van de privacywetgeving – drempelverlagend en informatief. Ook de studenten plukken uiteraard de vruchten van een positieve beleidsaanwending van de gegevens die ze vrijwillig aan de onderwijsinstelling en aan de overheid verschaffen. Het verdient een bijzondere vermelding dat het registratiesysteem dat de Vlor heeft uitgewerkt en dat vandaag gebruikt wordt door de overgrote meerderheid van de instellingen voor hoger onderwijs, vanaf het begin getoetst was aan de privacywetgeving en dan ook een positief advies kreeg van de Privacycommissie.

Voor studenten met een functiebeperking² adviseerde de Vlor het gebruik van de procedure die de onderwijsraad in 2007 voor de registratie heeft ontwikkeld en in een formulier heeft gegoten.³ De Vlor baseerde zich daarvoor op diagnosestellingen en procedures die door de praktijk als objectief en doelmatig werden ervaren. Registratie diende bij die doelgroep immers niet alleen beleidsdoeleinden, maar was ook noodzakelijk voor de detectie van handicapgerelateerde zorgbehoeften. In 2009 werd de procedure verder verfijnd op basis van de ervaringen van de gebruikers en bijkomend advies van experts van de Vlor-werkgroep rond studeren met een functiebeperking.⁴

In een volgende stap verfijnde de Vlor het bovengenoemde registratiesysteem voor de doelgroep studenten met een functiebeperking en werd de registratieprocedure meer dan louter een beleidsinstrument.

Het recht op redelijke aanpassingen voor personen met een handicap is immers in België en Vlaanderen gegarandeerd via de ratificatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, en via verschillende wetten en decreten. Het recht op de redelijke aanpassing of de compenserende maatregel die de ongelijkheid wegneemt die voortvloeit uit de handicapsituatie, vereist proportionaliteit. De genomen maatregelen van materiële of immateriële aard in het kader

¹ <https://www.vlor.be/advies/advies-over-registratie-van-kansengroepen>

² De term 'functiebeperking' werd gebruikt om enerzijds het onderscheid te maken tussen deze bredere benadering van een handicapsituatie en anderzijds verwarring met de terminologie 'student met een handicap' te vermijden. Die terminologie vloeit immers voort uit de definitie van handicap die is opgenomen in het Financieringsdecreet en waarbij studenten met een VAPH-erkenning of -nummer (handicap), naast beursstudenten en werkstudenten als kansengroep waren opgenomen.

³ <https://www.vlor.be/advies/advies-over-de-registratie-van-studenten-met-een-functiebeperking>

⁴ <https://www.vlor.be/advies/handleiding-registratie-studenten-met-een-functiebeperking-en-bijbehorende-formulieren>

van redelijke aanpassingen moeten een ongelijkheid herstellen tot op het punt van gelijkheid, zonder een oneigenlijk voordeel op te leveren of een disproportionele inspanning te vragen van de andere betrokken actoren. Daaruit volgt dat redelijke aanpassingen altijd individueel zijn, aangezien ze afgestemd moeten worden op de situatie van een bepaalde persoon en de omgeving waarin die zich bevindt. Het in kaart brengen van de handicapgerelateerde zorgbehoefte vereist daarom een registratieprocedure die garandeert dat de ongelijkheid die uit die behoefte voortkomt, weggewerkt kan worden, maar die tegelijk ook garandeert dat het herstel niet verder gaat dan tot op het punt van de gelijke deelname.

In deze context, waarbij er een terechte juridische verplichting is om in redelijke aanpassingen te voorzien, hoeft het niet te verbazen dat op tien jaar tijd het zeer ambitieuze en weloverwogen voorstel van de Vlor ingang heeft gevonden bij nagenoeg alle instellingen in het hoger onderwijs. Uit de voortgangsrapportering over het gebruik van de middelen van het Aanmoedigingsfonds bleek in 2012 al dat meer dan 80 procent van de onderwijsinstellingen het Vlor-systeem voor registratie van studenten met een functiebeperking gebruikte, terwijl de rest (op één instelling na) beperkte variaties op het systeem gebruikte, die verklaard werden door eerder bestaande administratieve procedures en organigrammen. Ondertussen is de doelgroep studenten met een functiebeperking ook meegenomen in het akkoord tussen de Vlaamse overheid en de instellingen voor hoger onderwijs over de uitwisseling van gegevens voor de registratie van kansengroepen. Dat impliceert volledig uniforme procedures en brengt op die manier een gelijke behandeling van studenten met een functiebeperking in Vlaanderen opnieuw een stap dichterbij.

Wat de prevalentie betreft, zijn de aantallen volgens de hogeronderwijsinstellingen al enkele jaren status quo: ongeveer 5 à 6 procent van de studenten is geregistreerd als student met een functiebeperking. Het totale aantal studenten dat in aanmerking komt voor dat statuut, zou rond de 10 procent bedragen. Verschillende onderzoeken geven immers aan dat ongeveer de helft van de studenten met een functiebeperking zich als dusdanig laat registreren.⁵ De meeste studenten die zich laten registreren als student met een functiebeperking, hebben een leerstoornis (ongeveer 60 procent), 20 procent heeft een psychiatrische functiebeperking, 8 procent een chronische ziekte, en 7 procent een fysieke, auditieve of visuele functiebeperking. De doelgroep wordt vervolledigd door personen met een meervoudige functiebeperking en personen met een functiebeperking die niet in de bovenstaande categorieën past.

Het proces dat het hoger onderwijs de afgelopen tien jaar heeft doorgemaakt, kan volgens de indieners van deze conceptnota als inspiratiebron dienen voor het leerplichtonderwijs en het volwassenenonderwijs. Ook bij de creatie en de daaropvolgende invoering van het door de minister voorgestelde leerlingenpaspoort kan het registratiesysteem van de Vlor nuttig zijn. De indieners van deze conceptnota willen de engagementsverklaring⁶ over gelijke kansen, die op 25 september 2014 door alle stakeholders in het onderwijs getekend werd, ook in herinnering brengen en wijzen op de meerwaarde die het Vlor-registratiesysteem kan bieden bij de realisatie van de onderschreven engagementen, in het bijzonder wat de realisatie

⁵ De prevalentie van studenten met een functiebeperking, alsook de verhouding tussen geregistreerde en 'verborgen' studenten met een functiebeperking werd onderzocht in het kader van het OBPWO 12.02-onderzoek 'Inclusief hoger onderwijs: Multi-actoren multi-methode onderzoek naar het aanbod en het gebruik van ondersteuning voor studenten met functiebeperkingen'. De onderzoekers stelden vast dat hun eigen bevindingen aansloten bij eerder verschenen wetenschappelijk onderzoek rond dit thema, hoewel het cijfer van 50 procent geregistreerde studenten met een functiebeperking en 50 procent 'verborgen' studenten kan fluctueren op basis van onderwijsinstelling en opleiding.

⁶ 'Diversiteit als meerwaarde. Engagementsverklaring van de Vlaamse onderwijswereld' (<https://www.vlor.be/activiteiten/verslagen/diversiteit-als-meerwaarde-engagementsverklaring-van-de-vlaamse>).

van redelijke aanpassingen en persoonsgebonden ondersteuning van leerlingen betreft.

2. Van detectie naar ondersteuning

Het recht op redelijke aanpassingen en het voorzien van ondersteuning voor leerlingen met handicapgerelateerde zorgbehoeften is ook al verschillende jaren ingeburgerd in het leerplichtonderwijs. Scholen werden geacht in die ondersteuning te voorzien vanuit hun werkingsmiddelen of in samenwerking met de ouders. Via het systeem van geïntegreerd onderwijs (gon) werd in het verleden ook extra begeleiding door leerkrachten aangeboden. Voor het verkrijgen van die ondersteuning was ook het doorlopen van een registratieprocedure vereist: via een inschrijvingsverslag moest geverifieerd worden of de leerling in aanmerking kwam voor een type in het buitengewoon onderwijs (buso). Daarnaast moest een protocol of verslag zijn afgeleverd door het centrum voor leerlingenbegeleiding (CLB) of het centrum voor ontwikkelingsstoornissen, of moest er een psychiatrisch verslag zijn. Vervolgens werd er in samenspraak tussen de school, het CLB en de ouders een integratieplan opgesteld waarbij zorgbehoeften werden opgelijst en werd opgenomen hoe daaraan tegemoet zou worden gekomen.⁷ Met het M-decreet werd die procedure verder geformaliseerd.

Ondanks de bovenstaande procedures willen de indieners van deze conceptnota niettemin wijzen op het spanningsveld dat ontstaan is tussen de onderwijsorganisatie en de toenemende prevalentie van leerlingen met vaak uiteenlopende diagnoses en zorgbehoeften. Het leidt geen twijfel dat veel directies, leerkrachten en CLB's met een combinatie van veel engagement, flexibiliteit en volharding erin geslaagd zijn om leerlingen met een handicapgerelateerde zorgbehoefte toch de kans te geven hun talenten te ontplooiën in situaties waarin dat weinig evident was. Anderzijds komen uit getuigenissen van ouders en (ondertussen) jongvolwassenen met een functiebeperking helaas ook frequent gevoelens van ontevredenheid boven over het moeilijke traject dat ze moesten afleggen om in het leerplichtonderwijs de gepaste ondersteuning te krijgen – als die ondersteuning al verkregen werd – want dikwijls bleef die dode letter. Daarbij wordt dan vaak gewezen op het belang van een draagvlak, dat varieert van school tot school, of op een mattheuseffect, waarbij de achtergrond of de omgeving van de ouders doorslaggevend was voor het verkrijgen van de gepaste ondersteuning voor hun kind. Het succes van Eureka Onderwijs⁸, dat ondertussen 29 jaar bestaat, is niet alleen toe te schrijven aan de onderwijskwaliteit die de school weet te bieden aan normaal tot hoogbegaafde leerplichtige jongeren met een leer- of gedragsstoornis. Dat succes is ook te danken aan een significante vraag in de Vlaamse samenleving van ouders die het beste onderwijs en de beste ondersteuning willen voor hun kind, maar die niet vinden in het reguliere aanbod. Maar de expertise die Eureka als privéschool heeft opgebouwd, behoort niet tot de financiële mogelijkheden van alle ouders in Vlaanderen. Zeker voor de ondersteuning van leerlingen met dyslexie hebben de knowhow en de ondersteuningstools van Eureka, en de leer- en werkboeken van ADIBib ondertussen ingang gevonden in de meeste scholen, maar toch stellen de indieners van deze conceptnota vast dat het gebruik van die instrumenten al bij al veeleer beperkt blijft.

Zo blijkt uit schriftelijke vraag nr. 596 van 3 juli 2017 van Jan Bertels⁹ dat in het schooljaar 2016-2017 maar 302 individuele leerlingen de ADIBoeken hebben

⁷ Voor leerlingen die terugkeerden uit het buso werden ook de instellingen voor buitengewoon onderwijs en hun CLB's betrokken.

⁸ <http://www.eurekaonderwijs.be/?v=waaromeurekaonderwijs>

⁹ <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1329233>

aangevraagd.¹⁰ Dat aantal verbleekt als het vergeleken wordt met het vermoedelijke aantal leerlingen met leerstoornissen die baat zouden hebben bij het gebruik van de ADIBoeken, een cijfer dat de minister onlangs op 60.000 leerlingen heeft geschat. Ondertussen wordt geschat dat er 20.000 leerlingen van die mogelijkheid gebruikmaken, wat een onderbenutting van twee derde laat vermoeden.¹¹

Om een algemener beeld te schetsen: in haar antwoord op schriftelijke vraag nr. 315 van 17 februari 2017 van Jan Bertels schatte de minister de prevalentie van leerstoornissen op 5 à 10 procent van de leerlingenpopulatie.¹² Over die bredere groep, alsook over de registratie en het gebruik van ondersteuningsmiddelen door personen met een chronische ziekte of door personen met een door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) erkende handicap, ontbreken alle gegevens.

Zoals al is gesteld; is het echter juridisch de verantwoordelijkheid van de onderwijsverstrekkers en in secundaire orde van de faciliterende overheid, om voor elke leerling met een handicapgerelateerde zorgbehoefte in de nodige ondersteuning te voorzien. In schriftelijke vraag nr. 145 van 28 november 2016 wordt dat nogmaals bevestigd.¹³

Die verplichting beperkt zich ook niet tot louter het remediërende middel van voorleessoftware of ADIBoeken in het geval van dyslexie. Ook het instrumentarium dat noodzakelijk is om die middelen te gebruiken, wordt tot onderdeel van de redelijke aanpassing gerekend. De Commissie voor Zorgvuldig Bestuur sprak zich daarover uit in arrest KBO/2016/376¹⁴ naar aanleiding van een klacht over het gegeven dat voorleessoftware wel gratis ter beschikking gesteld werd, maar dat er voor de laptop betaald moest worden. De commissie stelde de aanklagers in het gelijk op basis van het eerder genoemde VN-verdrag en Vlaamse regelgeving. De minister bevestigde in haar antwoord op schriftelijke vraag nr. 136 van 24 november 2017 van Jan Bertels¹⁵ dat die uitspraken een juridisch bindend karakter hebben: "De door de Commissie gegeven interpretaties zijn, onder voorbehoud van een beroep bij de Vlaamse Regering tegen een sanctie of een latere andersluidende rechterlijke uitspraak, principieel bindend voor de scholen. Dit principe geldt ongeacht of de Commissie haar interpretatie gaf in de context van een klacht dan wel van een vraag."

Zowel in wettelijke zin als uit de procedures die de adviesorganen aanbevelen, blijkt dat er tussen het leerplichtonderwijs en het hoger onderwijs zeer grote overeenkomsten zijn. Dat is niet onlogisch gezien de omschrijving van het begrip 'handicap' en de verplichtingen die daaruit voortvloeien volgens het door Vlaanderen geratificeerde VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Het grote verschil in feitelijke werking tussen het hoger onderwijs en het leerplichtonderwijs valt wel op. Het hoger onderwijs slaagt er volgens het onderwijskundig, beleids- en praktijkgericht maatschappelijk onderzoek (OPBWO) 12.02-onderzoek in¹⁶ om de helft van de studenten met een functiebeperking te bereiken via registra-

¹⁰ ADIBoeken of ADIBib-boeken zijn gedigitaliseerde versies van schoolcursussen die gebruikt kunnen worden met voorleessoftware. Op die manier kunnen ze fungeren als een redelijke aanpassing voor leerlingen met dyslexie. Die digitale versies kunnen alleen gebruikt worden na registratie bij ADIBib. Daarvoor moeten leerlingen bewijsstukken aanleveren waaruit blijkt dat ze een handicapgerelateerde zorgbehoefte hebben waarvoor het gebruik van ADIBoeken van nut kan zijn.

¹¹ <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1464500>

¹² <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1253398>

¹³ <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1229224>

¹⁴ <http://www.agodi.be/sites/default/files/atoms/files/2016376%20aanrekenen%20van%20kosten%20voor%20dyslexiesoftware%20en%20laptop.pdf>

¹⁵ <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1355383>

¹⁶ 'Inclusief hoger onderwijs: Multi-actoren multi-methode onderzoek naar het aanbod en het gebruik van ondersteuning voor studenten met functiebeperkingen'.

tie en vervolgens in het gros van de gevallen in adequate, redelijke aanpassingen te voorzien. In het leerplichtonderwijs daarentegen kan op basis van steekproefgewijze waarnemingen alleen worden vastgesteld dat er geen lijn te trekken is tussen prevalentie van de verschillende types van handicapgerelateerde zorgbehoeften en het gebruik van redelijke aanpassingen. Daarnaast blijkt bij een veralgemening van die steekproeven naar de volledige schoolgaande populatie dat het ondersteuningsaanbod op geen enkele wijze volstaat om aan de verwachte vraag te voldoen.

De indieners van deze conceptnota verwachten en hopen dat door het werk van de CLB's en door regelgeving die scholen ertoe aanzet om hun werkingsmiddelen aan te spreken voor redelijke aanpassingen, er toch tot op zekere hoogte tegemoet kan worden gekomen aan de meeste vragen om een redelijke aanpassing. Wel lijkt het systeem voor het leerplichtonderwijs inefficiënt als het wordt vergeleken met dat voor het hoger onderwijs. De vrees voor mattheuseffecten, waarbij alleen de meest mondige ouders, de meest communicatieve leerlingen of de meest geëngageerde scholen erin slagen om handicapgerelateerde zorgbehoeften te matchen met de gepaste ondersteuning, is ook reëel door de afwezigheid van een uniforme registratie en monitoring. Dat druist in tegen de vaststelling dat CLB's, scholen en ouders wel heel wat informatie over zorgbehoeften verzamelen. De administratieve inspanningen die de verschillende actoren van het leerplichtonderwijs op het terrein leveren, staan niet in verhouding tot de bereikte resultaten als ze vergeleken worden met het hoger onderwijs. Door een betere procedure moet het mogelijk zijn voor alle betrokkenen om efficiëntiewinsten te realiseren en de mate waarin rechten toegekend worden, te verbeteren.

3. Gericht bevragen – gericht antwoorden

Het door de minister gelanceerde concept van een leerlingenpaspoort biedt mogelijkheden om de procedures in het leerplichtonderwijs op een nieuwe manier te organiseren, waardoor veel van de historisch ontstane valkuilen worden vermeden. De antwoorden op vragen over de scope van dat leerlingenpaspoort, de gegevens die erin opgenomen worden, de manier waarop de informatie verzameld wordt, het gevolg dat eraan gegeven kan worden en de instanties die toegang krijgen tot die informatie, zijn van het grootste belang.

De indieners van deze conceptnota zijn de mening toegedaan dat een leerlingenpaspoort in de eerste plaats een zorgpaspoort moet zijn, waarmee leerlingen met een handicapgerelateerde zorgbehoefte hun recht op redelijke aanpassing verwerven en dat ze meenemen doorheen hun volledige schoolloopbaan. Leerlingen krijgen toegang tot dat zorgpaspoort als ze geregistreerd zijn als 'leerling met een functiebeperking' of als er bij hen volgens een equivalent van de Vlor-registratieprocedure van studenten met een functiebeperking een zorgbehoefte wordt vastgesteld op basis van de brede definitie van handicap in het VN-verdrag.

De door de Vlor beschreven termijn van twaalf maanden kan ook een houvast bieden voor de informatie die in het zorgpaspoort opgenomen moet worden.¹⁷ Op die manier wordt het definitieprobleem van wat een handicapgerelateerde zorgbehoefte precies omvat, uit de weg gegaan en wordt er gekeken naar de termijn waarop de beschreven functie-uitval zich voordoet. Omdat het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap het begrip 'handicap' ook omschrijft als een evoluerend concept, lijkt dat ook een benadering die met de geest van het VN-verdrag te verzoenen is. Het komt ook niet aan de decreetgever toe om voor de definiëring van mogelijke zorgbehoeften restrictief op te treden.

¹⁷ De Vlor hanteerde in zijn advies over de registratie van studenten met een functiebeperking de volgende, door een bevoegd persoon te ondertekenen omschrijving van een tijdelijke functie-uitval, die "van tijdelijke aard is: er is een effectieve of te verwachten uitval of noodzaak tot preventieve opvolging van minstens 12 maanden, met een impact op schoolse activiteiten".

Als teruggegrepen wordt naar het kader voor de registratie die de Vlor heeft ontwikkeld, moet benadrukt worden dat alle gegevens op vrijwillige basis en met geïnformeerde toestemming verstrekt worden. Het zou nefast zijn mocht de decreetgever in het zorgpaspoort informatie willen opnemen waarvan de betrokkenen de meerwaarde niet inzien, en die niet in relatie staat tot de omschrijving van de zorgbehoefte en de nodige ondersteuning. Bij de creatie van een zorgpaspoort moet bijgevolg een delicaat evenwicht bewaard worden, waarbij het doel van de gegevensverzameling voldoende afgebakend is.

Omdat het voor personen en instanties die toegang hebben tot het zorgpaspoort, mogelijk moet zijn om uit de inhoud ervan een zorgbehoefte te concluderen en indicaties te krijgen over de potentieel benodigde ondersteuning, is het noodzakelijk dat de toegang tot dat zorgpaspoort sterk wordt beperkt, zoals dat vandaag al het geval is voor de werkwijze in het hoger onderwijs. Wel lijkt een debat met het veld daarover opportuun: een strikte interpretatie van de Vlor-procedures zou ertoe leiden dat alleen de bevoegde CLB-medewerker toegang heeft tot het zorgpaspoort, omdat vanuit die instantie de ondersteuning aangevraagd wordt, terwijl de uitvoerders van die ondersteuning, in casu de school, de leerkrachten en de bijzondere ondersteuningsteams, er dan geen toegang toe krijgen. Het recht op ondersteuning vloeit voor hen immers voort uit de legitieme rol die het CLB speelt bij de vaststelling van de zorgbehoefte, en niet uit de omschrijving van die behoefte op zich. In het licht van de organisatiestructuur van het leerplichtonderwijs riskeert die werkwijze te rigide te zijn en de goede dienstverlening in het gedrang te brengen. Toch moet een uitbreiding van de personen en instanties die toegang hebben tot de volledige inhoud van het zorgpaspoort, ook gepaard gaan met bijbehorende garanties voor gegevensdeling en privacy.

Voor de registratiewijze willen de indieners van deze conceptnota een methodologische consensus bepleiten, die het draagvlak voor het verkrijgen van de aan het zorgpaspoort verbonden ondersteuning maximaliseert. Ze verwijzen daarvoor onder meer naar de positie van de non-verbal learning disorder (niet-verbale leerstoornis of NLD) binnen het spectrum handicap. In haar antwoord op schriftelijke vraag nr. 115 van 21 november 2017 van Jan Bertels¹⁸ stelde de minister dat de diagnose van NLD niet meegenomen was in het akkoord over de registratie van studenten met een functiebeperking, dat gesloten werd tussen de Vlaamse overheid en de instellingen voor hoger onderwijs. De minister stelde dat er te weinig wetenschappelijke evidentie is voor het handhaven van een NLD-diagnose als een potentiële handicapsituatie in het onderwijs, waaraan een recht op redelijke aanpassingen ontleend kan worden.

Het moet bij de creatie van een zorgpaspoort duidelijk zijn dat een recht op redelijke aanpassingen alleen ontleend kan worden op basis van diagnosestellingen die aan de volgende drie voorwaarden voldoen:

- er is wetenschappelijke evidentie voor de diagnose;
- de diagnose beantwoordt aan de definitie van een handicapsituatie, zoals die wordt omschreven in het VN-verdrag;
- de diagnose is gesteld door een bevoegde instantie of persoon.

Er is in dat verband zeker ook een rol voor de overheid weggelegd om de situatie op permanente basis te bewaken en vanuit haar ondersteunende rol ervoor te zorgen dat de meest recente ontwikkelingen op het vlak van de diagnostiek van die zorgbehoeften op een vlotte manier bekend worden in het veld. Een idee dat in dat verband zeker aanbeveling verdient, is de creatie van een expertiseorgaan in het beleidsdomein Onderwijs, waarin een handvol specialisten in deze materie de vinger aan de pols houden. De rol die het Steunpunt Inclusief Hoger Onder-

¹⁸ <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1355190>

wijs (SIHO) kan als inspiratiebron voor dat expertiseorgaan dienen, ook omdat een dergelijk steunpunt mogelijkheden biedt om onderwijzend personeel zowel op structurele wijze als op basis van specifieke vragen te vormen en hen vertrouwd te maken met bepaalde redelijke aanpassingen. De registratieprocedures moeten immers het voordeel van de duidelijkheid krijgen, zodat niet getwijfeld kan worden aan de rechtsgrond van de verkregen ondersteuning. Personen die zich in een handicapsituatie bevinden, vinden het immers bijzonder tactloos als hun recht en hun behoefte aan redelijke aanpassingen in twijfel getrokken worden. Ook moet vermeden worden dat eventuele zorgvragen of kenmerken die als bijzonder beschouwd worden, aanleiding zouden geven tot diagnosestellingen die wetenschappelijk niet te onderbouwen zijn. Wel kan overwogen worden om met elementen uit de diagnosestelling waaruit een functiebeperking vermoed kan worden, een bewarend recht op redelijke aanpassing te bieden in afwachting van aanvullend diagnostisch onderzoek, zodat het ontwikkelingstraject van de leerling in de tussentijd niet geschaad wordt.

De geboden ondersteuning moet na de analyse van de functiebeperking voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit het recht op redelijke aanpassingen. Het is daarom belangrijk dat de regie daarvan in handen is van de betrokken stakeholders. De persoon en de school moeten, bijgestaan door de expertise van ondersteunende diensten, tot een akkoord komen over de wijze waarop ondersteuningsbehoeften die blijken uit het zorgpaspoort, opgevangen worden in de school.

Wel lijkt het wenselijk dat de overheid zorgt voor een betere monitoring van de verschillende toegepaste ondersteuningsmethoden die het resultaat zijn van die onderhandeling. Scholen moeten er immers hun werkmiddelen voor aanspreken en kunnen na verloop van tijd eventueel extra vergoed worden¹⁹ voor de geleverde redelijke aanpassingen. Maar zoals het geval was met de aankoop van voorleessoftware, zijn er efficiëntiewinsten te behalen als een overheid namens de scholen vaak terugkerende ondersteuningsvragen in een standaardaanbod giet. Een dergelijke monitoring vraagt een structurele inspanning van de overheid, maar heeft als voordeel dat de administratieve lasten voor de onderwijsverstrekkers gereduceerd worden en dat kostenbesparend wordt gewerkt. Bovendien wordt dan de mogelijkheid gecreëerd om informatie over de gebruikte ondersteuningsinstrumenten voor onderzoeks- en beleidsdoeleinden te koppelen aan de aan de overheid vrijgegeven inhoud uit de zorgpaspoorten en om de effecten te monitoren zodat een beter beleid en betere ondersteuning in de toekomst mogelijk worden.

Opdat niet alleen die ondersteuningsgarantie wordt geboden, maar ook de know-how om ermee om te gaan in het onderwijsveld wordt gestimuleerd, lijkt de creatie van een bijzonder kader waarbinnen onderwijsverstrekkers zich daar met meer focus op kunnen toeleggen, ook het overwegen waard. Er werd al verwezen naar de werkzaamheden van Eureka Onderwijs. De verdere uitwerking van de expertise en methoden van Eureka Onderwijs kan expertiseopbouw en kennisdeling in het Vlaamse onderwijsveld stimuleren, als scholen op vrijwillige basis en met adequate beleidsondersteuning zich zouden kunnen specialiseren om in een inclusieve onderwijscontext antwoord te bieden op ondersteuningsvragen van leerlingen met een functiebeperking. Dat laat niet alleen vormen van specialisatie binnen bepaalde scholengroepen toe, maar garandeert ook expertiseopbouw over de manier waarop een school op die zorgvragen een antwoord kan bieden. Bovendien schept het de mogelijkheid om, in afwachting van een situatie waarbij de Vlaamse overheid kan garanderen dat redelijke aanpassingen in een inclusieve onderwijscontext in elke school verwezenlijkt kunnen worden, leerlingen met een functiebeperking en met

¹⁹ Zie de conceptnota aan de Vlaamse Regering betreffende verdere bijsturing van het M-decreet, goedgekeurd op de ministerraad van 20 april 2018 (<https://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/0901355780231136>).

een complexe vraag tot redelijke aanpassingen die bewust kiezen voor inclusief onderwijs, bij een dergelijke school onderwijs te laten volgen.

4. Voordelen van afstemming binnen de onderwijsniveaus

Tot slot pleiten de indieners van deze conceptnota ervoor om binnen de verschillende onderwijsniveaus tot een zo uniform mogelijke definitie van het begrip 'handicap' te komen en overeenstemming te bereiken over het kader waarin vervolgens redelijke aanpassingen worden geboden aan een persoon die aan die definitie beantwoordt. Procedures over de verschillende niveaus die de meeneembaarheid van gegevens – steeds met toestemming van de betrokkene en conform de privacywetgeving – mogelijk maken, strekt gezien de significante verlichting van het administratieve werk en de vergroting van het draagvlak bij onderwijsverstrekkers en studie- of klasgenoten, ook tot aanbeveling. De inkanteling van hoger beroepsonderwijs 5 (hbo5)-opleidingen bij de hogescholen plaatsen het vraagstuk van redelijke aanpassingen voor cursisten en de manier waarop die georganiseerd moeten worden, prominent op de agenda. Maar ook als de hogescholen erin slagen om die cursisten op dezelfde manier te omkaderen als studenten in de professionele opleidingen, rijst nog altijd de vraag of het verschil in omkadering dat zal ontstaan tussen cursisten hbo5 en cursisten hoger beroepsonderwijs 4 (hbo4), te verantwoorden is. Een zorgpaspoort dat over de onderwijsniveaus heen kan worden meegenomen, biedt dan ook handvatten aan de onderwijsverstrekkers en aan de overheid om op de korte termijn gelijkwaardige ondersteuningsgaranties aan alle leerlingen te bieden.

Katia SEGERS
Jan BERTELS