



.datum 3-02-2009

volgnr. 2008-2009/1

## Advies

# **Schuif een betere ondersteuning van het inclusief onderwijs (leerzorg) niet op de lange baan!**

Aan de Minister van Onderwijs, Vorming, Wetenschap en Innovatie  
Aan de Commissie voor Onderwijs, Vorming, Wetenschap en Innovatie

Kinderrechtencommissariaat

Leuvenseweg 86

1000 Brussel

tel.: 02-552 98 00

fax: 02-552 98 01

[kinderrechten@vlaamsparlement.be](mailto:kinderrechten@vlaamsparlement.be)

[www.kinderrechten.be](http://www.kinderrechten.be)

# 1 Situering

Op 19 november 2008 werd door de Vlaamse regering de eerste principiële goedkeuring verleend aan het voorontwerp van decreet leerzorg.<sup>1</sup>

De Vlaamse Onderwijsraad (VLOR)<sup>2</sup> en de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen (SERV)<sup>3</sup> hebben ondertussen een advies aangeleverd. En werd een praktijktest aangeleverd die de CLB's liet nagaan waar 8.500 leerlingen volgens de nieuwe regels zouden terechtkomen.<sup>4</sup>

De VLOR geeft aan dat er nood is aan een zorgcontinuüm voor leerlingen met specifieke noden in het onderwijs. De VLOR vindt bovendien dat het leezorgkader een bruikbaar kader schetst om over dat continuüm na te denken. Het laat het gewoon onderwijs toe beter in te spelen op de onderwijsbehoeften van leerlingen met specifieke noden en geeft een aanzet voor een verbreding en verdieping van het buitengewoon onderwijs. Anderzijds stelt de VLOR zich vragen bij diverse onderdelen van het leezorgkader, die scherper afgesteld dienen te worden. Over diverse aspecten ontbreken objectieve gegevens, zoals de financiële impact van de voorstellen en het tijdstip waarop die middelen worden toegewezen.

Ook de sociale partners vertegenwoordigd in de SERV zijn absoluut voorstander van de principes van leerzorg. Gezien het zorgcontinuüm echter veel extra financiële middelen vraagt, moet er hun inziens meer zekerheid worden ingebouwd zodat de vooropgestelde aanpak ook effectief het gewenste doel zal bereiken. De SERV-raad pleit er dan ook voor om in de komende maanden enkel de krachtlijnen decretaal vast te leggen, gekoppeld aan een timing en fasering voor een effectief hervormings – en implementatieplan.

Tot slot komt ook uit het onderzoek 'praktijktest in kader van leerzorg' naar voren dat het inschalen prima verloopt en er weinig fundamentele kritiek komt vanuit de CLB-praktijk op het leezorgkader. Tevens worden er geen grote verschuivingen vastgesteld van het buitengewone naar het gewone onderwijs. Wel worden er bijkomende noden rond ondersteuning en vorming noodzakelijk geacht om een meer handelingsgerichte diagnostiek eigen te maken.

Bedoeling is nu het voorontwerp formeel te bespreken met de koepels van alle inrichtende machten en met de vakbonden. Op basis van deze onderhandelingen zal de minister oordelen of er voldoende draagvlak bestaat om het dossier opnieuw voor te leggen aan de Vlaamse Regering.

Gezien minderjarigen niet meer gehoord worden in de loop van dit proces, wenst het Kinderrechtencommissariaat te benadrukken dat vele betrokken minderjarigen niet gebaat zijn bij een verder uitstel van een betere onderwijssteuning. Bovenvermelde adviezen en onderzoek bevestigen de meerwaarde van dit leezorgkader. Het vraagt dan ook uitdrukkelijk dat de Vlaamse regering het voorontwerp na de onderhandelingen met de sociale partners goedkeurt. En dat de Vlaamse volksvertegenwoordigers, na bespreking in de commissie, het decreet gestemd krijgen voor het einde van deze legislatuur.

---

<sup>1</sup> Voorontwerp van decreet leerzorg: [www.vlaanderen.be](http://www.vlaanderen.be)

<sup>2</sup> VLOR, *Advies over het voorontwerp van decreet betreffende leerzorg*, 18 december 2008, AR/RHE/ADV/013: [www.vlor.be/bestanden/documenten/ar-adv013-0809.pdf](http://www.vlor.be/bestanden/documenten/ar-adv013-0809.pdf)

<sup>3</sup> SERV, *Advies Leerzorg*, 23 december 2008: [www.serv.be](http://www.serv.be)

<sup>4</sup> Lebeer, J., E. Struyf & M. Wilssens, *Onderzoek praktijktest in het kader van leerzorg*, Antwerpen – Gent, Departement Onderwijs en Vorming, december 2008, 165 p.

## 2 Overwegingen Kinderrechtencommissariaat

We herhalen de overwegingen die reeds in het advies leerzorg zijn opgenomen.<sup>5</sup> In het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) wordt het recht op inclusief onderwijs niet expliciet toegekend. Toch menen we dat bij een comprehensieve lezing dit recht op inclusie sterk aanwezig is.

Nog meer van belang is de VN-conventie voor gelijke rechten van personen met een handicap van 13 december 2006. Deze Conventie is immers wel een grote pleitbezorger voor een inclusieve maatschappij.

### 2.1. Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind valt zeker een inclusieve aanpak te lezen, ook al staat het er niet in termen van 'recht op inclusie'.

Art. 23 benadrukt duidelijk de actieve deelname aan het gemeenschapsleven en een zo volledig mogelijke integratie in de maatschappij. Dit impliceert een zo ver mogelijk doorgedreven deinstitutionalisering en toeleiding naar de basisvoorzieningen met flexibele ondersteuningsmodaliteiten en houdt daarmee een duidelijk pleidooi voor inclusie in. De mate van ondersteuning en hoe een persoon met een beperking daarop beroep kan doen is daarbij cruciaal voor zijn of haar participatie.

Maar daarnaast stelden we ook al nadrukkelijk dat alle basisbeginselen en overige rechtsbepalingen tegelijk onverkort blijven gelden. Kinderen met een handicap zijn namelijk in eerste instantie kind, mét alle rechten eigen aan kinderen en jongeren en pas in tweede instantie kind met eigen, specifieke kenmerken, die elk kind uniek maakt. Bewoordingen van art. 23 moeten gelezen worden in combinatie met alle andere artikelen uit het verdrag.

Hoewel kinderen het recht hebben om niet vooraf volgens vaste hokjes 'gelabeld' en behandeld te worden, kan een gedifferentieerde aanpak wel in hun belang zijn. Dit is een delicate afweging.

### 2.2. VN-conventie voor gelijke rechten van personen met een handicap

Recentelijk keurde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de nieuwe bindende Conventie voor Gelijke Rechten van Personen met een Handicap goed. Na deze goedkeuring door de Algemene Vergadering van de Conventie, en het begeleidende protocol, lag de tekst vanaf 30 maart 2007 ter ondertekening voor aan de VN-lidstaten. België heeft die dag samen met 85 andere lidstaten deze tekst reeds ondertekend. Momenteel wordt verder gewerkt aan de ratificatie.

Het wordt zoals het IVRK afdwingbaar en te vertalen in nationale wetgeving, met controle door de VN. De lidstaten zullen verplicht worden regelmatig te rapporteren aan de Verenigde Naties over de voortgang met betrekking tot de invoering van de Conventie. Het Kinderrechtencommissariaat volgt dan ook het advies van het Raadgevend Comité bij het VAPH om het lange tijdspad voor de realisatie van inclusie in vraag te stellen.<sup>6</sup> Dit ontnemt nog te lang alle kansen aan kinderen tot 2016.

---

<sup>5</sup> Advies 2006-2007/5 (zie [www.kinderrechten.be](http://www.kinderrechten.be), onder Documenten/beleidsadviezen)

<sup>6</sup> Vandenbroecke, F. *Conceptnota Leerzorg*, 30 maart 2007, pag 10.

In dit nieuwe verdrag zijn personen met een handicap in de eerste plaats mensen. Mensen met kansen, rechten, mogelijkheden,... Dit kan pas wanneer drempels worden weggewerkt, de juiste mentaliteit heerst en er wordt voorzien in voldoende ondersteuning en redelijke aanpassingen.

Specifieke bepalingen over onderwijs hebben dan ook een dwingende kracht en gaan in deze context al een hele stap verder dan het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

Deze Conventie verplicht de staten ten eerste een **inclusief onderwijssysteem** in te richten, rekening houdend met het volledige potentieel aan talenten en creativiteit zodat het de personen met een handicap in staat stelt effectief deel te nemen aan het maatschappelijk leven (Art. 24 § 1).

Ten tweede moet de staat voorzien dat **niemand uitgesloten** wordt van onderwijs op basis van een handicap. De staat moet ook voorzien dat personen met een handicap even makkelijk toegang krijgen tot een inclusief, kwaliteitsvol en gratis basis- en middelbaar onderwijs. Dit gaat dus over alle mensen met een handicap, ongeacht een eventuele categorisering. Waarbij **redelijke aanpassingen en de noodzakelijke ondersteuning** moeten voorzien zijn zodat volledige inclusie op sociaal en academisch niveau kan nagestreefd worden (Art. 24 § 2).

Ten derde moet de staat **voldoende maatregelen** nemen zodat personen met een handicap met gelijke kansen deel kunnen uitmaken van de maatschappij (Art. 24 § 3).

Om dit recht te garanderen moet de staat voorzien in voldoende getraind **personeel, materialen** en pedagogische **middelen** (Art. 24 § 4).

De staat dient er ook op toe te zien dat er aangepaste accommodatie wordt voorzien, zodat personen met een handicap zonder discriminatie bijkomende scholing kunnen volgen (Art. 24 § 5).

Gezien artikel 24 van deze Conventie de inclusiegedachte sterk promoot, lijkt het ons dan ook niet opportuun aan kinderen met extra zorg uitsluitend een leezorgniveau IV binnen het buitengewoon onderwijs aan te bieden waardoor een aantal kinderen kansen ontnomen worden om deel te nemen aan het gewoon onderwijs (via leezorgniveau III). Zeker als uit de praktijktest blijkt dat CLB's moeilijk kunnen inschatten of een bepaalde leerling onder leezorgniveau III of IV valt. En CLB's tevens bij complexe problematieken eerder geneigd zijn in te schalen in een hoger dan verwacht leezorgniveau.<sup>7</sup>

Kinderen met zware zorg op leezorgniveau IV kunnen zich wel laten inschrijven in het gewone onderwijs, maar zullen naar alle waarschijnlijkheid geweigerd worden (geen inschrijvingsrecht). Scholen in het reguliere onderwijs zouden immers niet geneigd zijn dergelijke kinderen in te schrijven omdat ze daar niet dezelfde werkingskosten voor krijgen.

Mede gezien de moeilijkheid om leerlingen in te delen in leezorgniveau III of IV zal het beleid (conform het inclusiegedachtegoed na ratificatie van het Conventie voor Gelijke Rechten van Personen met een Handicap) voor alle kinderen het recht of de keuzemogelijkheid moeten kunnen aanbieden om deel te nemen aan het 'gewone' onderwijs. Een compromis zou kunnen zijn om zoals op het leezorgniveau III een inschrijvingsrecht op het leezorgniveau IV toe te kennen met de mogelijkheid bij de inschrijvingsvraag (het gebrek aan) draagkracht in te roepen. Naar analogie met het GOK-decreet: de bewijslast verschuiven van leerling naar de school.

---

<sup>7</sup> Lebeer, J., E. Struyf & M. Wilssens, *Onderzoek praktijktest in het kader van leezorg*, Antwerpen – Gent, Departement Onderwijs en Vorming, december 2008, 165 p

### 2.3. Leerzorgplan wordt beleidsmatig reeds als oplossing gesteld

Naast het recht op een inclusief onderwijs voor alle kinderen op te eisen in de zéér nabije toekomst, conform de VN-conventie voor gelijke rechten van personen met een handicap is er nog een andere zeer belangrijke reden om het leezorgplan zo spoedig mogelijk goed te keuren. Beleidsmatig wordt het leezorgplan al aangevend om de noden van verschillende groepen minderjarigen aan te pakken.

Op regelmatige basis zijn in de huidige en voorbije legislaturen parlementaire vragen gesteld aangaande leerlingen met specifieke noden. We verwijzen bijvoorbeeld naar de mogelijke beleidsmaatregelen ten voordele van kinderen met een leevorsprong.<sup>8</sup> Naar de vraag over de problematische onderwijssituatie van leerlingen met gedragsstoornissen en/of emotionele stoornissen of ernstige persuasieve ontwikkelingsstoornissen in het buitengewoon onderwijs.<sup>9</sup> Of nog recenter naar het verzoekschrift over de begeleiding en ondersteuning van kinderen met autisme in het reguliere onderwijs.<sup>10</sup>

Uit deze recentste voorbeelden blijkt telkenmale dat in het antwoord van de minister steeds verwezen wordt naar het leezorgkader. Zo krijgt hoogbegaafdheid een plaats binnen het leezorgkader (cluster 1; Leezorgniveau 2) indien er sprake is van een bijkomende problematiek. Scholen kunnen door preventie, differentiatie, compenseren en dispensereren, hun aanbod op deze jongeren afstemmen. Ook voor jongeren met gedrags- en emotionele problemen en met autismspectrumstoornissen wordt binnen de contouren van het leezorgkader naar antwoorden gezocht.

Dit spreekt misschien dan wel voor een consistente beleidsvisie, maar heeft weinig waarde voor de betrokken jongeren hier en nu op het terrein als dit leezorgplan dode letter blijft. Jongeren met specifieke noden, hebben nood om nu geholpen te worden. De Conventie voor Gelijke Rechten van Personen met een Handicap, moet in het belang van deze jongeren zo spoedig mogelijk geratificeerd worden en het leezorgkader moet zo spoedig mogelijk geïmplementeerd worden. Het is frustrerend dat pas de volgende generatie minderjarigen ten volle zal kunnen genieten van een zorg op maat. Laat niet nog een lange periode verloren gaan. Het leezorgplan is over de voorbije jaren reeds vele malen doorgesproken met alle onderwijsactoren. Het lijkt ons alvast meer dan tijd om de principes van leezorg decretaal vast te leggen.

We zijn dan ook sterk voorstander, in lijn van het advies van de VLOR en de SERV, de krijtlijnen van dit leezorgplan reeds vast te leggen in een decreet. En gefaseerd op korte en middellange termijn het plan in te voeren.

---

<sup>8</sup> Zie *Hand. VL. Parl.* 2008-2009, 30 september 2008, C1 – OND1, p. 13-17

<sup>9</sup> Zie *Hand. VL. Parl.* 2007-2008, 26 juni 2008, C301 – OND34, p. 10-13

<sup>10</sup> Op 9 januari 2009, nog in behandeling

### **3 Advies van het Kinderrechtencommissariaat**

- Het Kinderrechtencommissariaat vraagt met aandrang dat de respectievelijke overheden zo spoedig mogelijk de VN-conventie voor gelijke rechten van personen met een handicap ratificeren. Zodat de rechten van alle minderjarigen op een aangepast onderwijs gegarandeerd en afdwingbaar worden.
- Het Kinderrechtencommissariaat dringt aan op een zo spoedig mogelijke installatie van een zorgcontinuüm voor leerlingen met specifieke noden in het onderwijs.
- Het Kinderrechtencommissariaat erkent het leezorgkader als een bruikbaar kader om aan deze specifieke noden tegemoet te komen. Verschillende groepen zorgbehoevende minderjarigen zijn vandaag sterk vragende partij naar bijkomende ondersteuning en zorg.
- Het Kinderrechtencommissariaat wil een inschrijvingsrecht voor alle kinderen. Dit dus ook voor leerlingen in het zorgniveau IV. Draagkrachtafweging kan ons inziens wel ingeroepen worden om een aantal minderjarigen op een school te weigeren.
- Het Kinderrechtencommissariaat is zich bewust van de verschillende onduidelijkheden en onvolkomenheden van dit leezorgkader. Dit mag echter geen excuus zijn om dit zorgkader op een nog langere baan te schuiven. Minderjarigen hebben de zorg nu nodig. Leg dus de contouren vast en implementeer het leezorgkader zo spoedig mogelijk.