



Naar een Inclusief Onderwijssysteem in België

Bijlage:
**Internationaal en
Europees
beleidskader**

2019



unia.be    

Naar een Inclusief Onderwijssysteem in België

Bijlage

Internationaal en Europees Beleidskader

Inhoud

1	Internationale ontwikkeling: van uitsluiting naar integratie en van integratie tot inclusie	7
1.1	Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (1948).....	7
1.2	De VN-Standaardregels (1993)	7
1.3	UNESCO Verklaring van Salamanca (1994)	7
1.4	VN Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (2015)	8
2	VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap	9
2.1	Verplichtingen van de verdragspartijen.....	9
2.2	Toepassing op nationaal/regionaal niveau	11
3	Inclusief onderwijs binnen de Europese Unie	15
3.1	Europese Strategie inzake Handicap (2010-2020)	15
3.2	Europese Sociale Pijler (2017).....	15
3.3	Aanbeveling inzake de bevordering van gemeenschappelijke waarden, inclusief onderwijs en de Europese dimensie in lesgeven (2018).....	16
4	Inclusief onderwijs binnen de Raad van Europa	16
4.1	Europees Sociaal Handvest (1996).....	16
4.2	Resolutie 1767 inzake "Het waarborgen van het recht op onderwijs voor zieke kinderen of kinderen met een handicap (2010)	17
4.3	Europese Commissaris voor de Rechten van de Mens	17

1 Internationale ontwikkeling: van uitsluiting naar integratie en van integratie tot inclusie

1.1 Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (1948)

Het recht op onderwijs staat al meer dan 70 jaar ingeschreven in artikel 26 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens.¹ Sindsdien werd verduidelijkt wat dit recht juist inhoudt voor leerlingen met een handicap.

1.2 De VN-Standaardregels (1993)

In eerste instantie werd gepleit voor de integratie van leerlingen met een handicap in het reguliere onderwijs. Zo werd in 1993 in de VN-Standaardregels voor het bevorderen van gelijke kansen voor personen met een handicap² bepaald dat personen met een handicap de ondersteuning moeten krijgen die zij nodig hebben binnen de gewone structuren van het onderwijs.³ Enkel in situaties waarin het algemene schoolsysteem nog niet voldoende beantwoordt aan de behoeften van alle personen met een handicap, kan speciaal onderwijs worden overwogen. Dat nam echter niet weg dat staten moeten streven naar de geleidelijke integratie van speciale onderwijsdiensten in het gewoon onderwijs.⁴

1.3 UNESCO Verklaring van Salamanca (1994)

Later werd het einddoel verschoven van integratie naar inclusie in het onderwijs. Zo werd de term inclusief onderwijs reeds toegelicht in de UNESCO Verklaring van Salamanca in 1994.⁵ Meer dan 300 deelnemers, die samen 92 regeringen vertegenwoordigden – waaronder ook België – kwamen samen rond het thema ‘education for all’ om te bepalen welke fundamentele beleidswijzigingen nodig zijn om inclusief onderwijs te bevorderen.⁶ Dit houdt in dat iedere school en leeromgeving geschikt moet zijn om tegemoet te komen aan de behoeften van alle leerlingen, ongeacht hun fysieke, intellectuele, sociale, emotionele, taalkundige of andere omstandigheden. Deelnemers kwamen overeen dat leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften toegang moeten hebben tot gewone scholen die tegemoetkomen aan hun noden binnen een pedagogiek die het kind centraal stelt. Een onderwijssysteem moet

¹ Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, aangenomen op 10 december 1948 in New York.

² VN Standaardregels voor het bevorderen van gelijke kansen voor personen met een handicap, A/RES/48/96, 9 december 1993.

³ VN Standaardregels, para. 26. Het VN-Comité inzake de rechten van personen met een handicap definieert integratie als volgt: het proces waarbij personen met een handicap in bestaande reguliere onderwijsinstellingen worden geplaatst, met dien verstande dat zij zich kunnen aanpassen aan de gestandaardiseerde eisen van dergelijke instellingen. VN Comité inzake de rechten van personen met een handicap, General Comment No. 4, 2016, para. 11.

⁴ VN Standaardregels, Regel 6, para. 8.

⁵ UNESCO, The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education, World Conference on Special Needs Education: Access and Quality, Salamanca (hierna Verklaring van Salamanca), Spanje, 7-10 juni 1994. De Verklaring bouwt verder op, onder andere, de VN Standaardregels 3. Zie ook J.H. Kruseman en C.J. Forder, “Mijn, jouw of onze school, het recht op inclusief onderwijs in Nederland getoetst aan het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap: Een juridische analyse”, Colofon, Amsterdam, 2016.

⁶ Verklaring van Salamanca, 1994 Voorwoord.

daarom zodanig ontworpen zijn, en onderwijsbeleid zodanig toegepast worden, dat het rekening houdt met de ruime diversiteit in eigenschappen en noden van élk kind.

“Gewone scholen gericht op inclusie zijn het meest effectief in het bestrijden van discriminerende opvattingen, in het creëren van een gastvrije gemeenschap, in het bouwen aan een inclusieve maatschappij en in het bereiken van onderwijs voor iedereen. Bovendien verschaffen ze degelijk onderwijs aan het merendeel van de kinderen en verbeteren ze de efficiëntie en uiteindelijk de doelmatigheid van het hele onderwijssysteem.”

Verklaring van Salamanca, 1994

1.4 VN Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (2015)



Ook binnen de internationale ontwikkelingscontext wordt steeds meer aandacht geschonken aan het belang van onderwijs dat tegemoet kan komen aan de behoeftes van alle leerlingen. Zo erkende de internationale gemeenschap bij de goedkeuring van de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) van de VN bij Agenda 2030 dat onderwijs essentieel is voor het succes van alle 17 doelstellingen. De ambities op het gebied van onderwijs werden vastgelegd in SDG 4 dat Staten oproept om inclusief en rechtvaardig onderwijs van hoge kwaliteit te waarborgen tegen 2030.

VN Duurzame Ontwikkelingsdoelstelling 4: verzeker gelijke toegang tot kwaliteitsvol onderwijs en bevorder levenslang leren voor iedereen

4.5. Tegen 2030 genderongelijkheden wegwerken in het onderwijs en zorgen voor gelijke toegang tot alle niveaus inzake onderwijs en beroepsopleiding voor de kwetsbaren, met inbegrip van mensen met een handicap, inheemse bevolkingen en kinderen in kwetsbare situaties

4.7.a Bouwen en verbeteren van onderwijsfaciliteiten die aandacht hebben voor kinderen, mensen met een handicap en gendergelijkheid en die een veilige, geweldloze, inclusieve en doeltreffende leeromgeving bieden voor iedereen

Om SDG 4 aan te vullen ondertekenden de deelnemers⁷ van het World Education Forum in 2015 de ‘Verklaring van Incheon: Naar inclusief en rechtvaardig kwaliteitsonderwijs en levenslang leren voor iedereen.’⁸ De verklaring stelt inclusie en gelijkheid in en door middel van onderwijs voorop. De deelnemende landen – waaronder België –

⁷ Meer dan 1.600 deelnemers uit 160 landen, waaronder meer dan 120 ministers, hoofden en leden van delegaties, hoofden van agentschappen en ambtenaren van multilaterale en bilaterale organisaties, en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, het onderwijs, de jeugd en de particuliere sector.

⁸ UNESCO, Incheon Declaration, Incheon, Korea, 21 May 2015.

verbonden zich er daarom toe alle vormen van uitsluiting en marginalisering, ongelijkheid en ongelijke toegang, participatie en leerresultaten aan te pakken.⁹

Verder werd het Actieplan voor de implementatie van SDG 4 aangenomen, een stappenplan om de 10 doelstellingen rond onderwijs te bereiken.¹⁰ UNESCO werd ook specifiek belast met het in goede banen leiden van de 'Education 2030' agenda.¹¹ Binnen dat kader werden zeer recent de richtlijnen voor het waarborgen van inclusie en gelijkheid in het onderwijs gepubliceerd.¹²

In 2018 publiceerde het VN-Departement voor Economische en Sociale Zaken ook een zeer uitgebreid rapport over de verwezenlijking van de SDG's voor, door en mét personen met een handicap.¹³ Ook hierin wordt verduidelijkt dat onderwijs in overeenstemming met SDG 4 gaat om inclusie, en dus geen segregatie door twee aparte onderwijssystemen.

2 VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap

In 2006 werd het recht op inclusief onderwijs verankerd in artikel 24 van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap – 'het VRPH' (zie rapport, p. 9). Sindsdien heeft het VN-Comité, het toezichhoudend orgaan, verder toegelicht wat de precieze draagwijdte van artikel 24 is in de praktijk.¹⁴ Het heeft daarbij ook de juridische verplichtingen van de verdragspartijen uiteengezet voor de toepassing van het recht op inclusief onderwijs.

2.1 Verplichtingen van de verdragspartijen

2.1.1 Het recht op onderwijs respecteren, beschermen en vervullen

De overheid moet elk van de essentiële kenmerken van het recht op inclusief onderwijs respecteren, beschermen en vervullen: beschikbaarheid, toegankelijkheid, aanvaardbaarheid en aanpasbaarheid.

- De verplichting te **respecteren** vereist dat maatregelen worden vermeden die het genot van het recht belemmeren, zoals wetgeving die bepaalde kinderen met een handicap van onderwijs uitsluit, of het weigeren van toegankelijkheid of redelijke aanpassingen.

⁹ Ibid., para. 7.

¹⁰ UNESCO, Education 2030: Framework for Action for the implementation of Sustainable Development Goal 4: Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning, <https://en.unesco.org/education2030-sdg4>

¹¹ UNESCO, Incheon Declaration, Incheon, Korea, 21 May 2015.

¹² UNESCO, A guide for ensuring inclusion and equity in education, United Nations, 2017.

¹³ UN Department of Economic and Social Affairs, Realization of the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities: UN Flagship Report on Disability and Development 2018, <https://www.un.org/development/desa/disabilities/wp-content/uploads/sites/15/2018/12/UN-Flagship-Report-Disability.pdf>

¹⁴ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 4 on the right to inclusive education, 2016, CRPD/C/GC/4.

- De verplichting tot **bescherming** vereist dat maatregelen worden genomen die voorkomen dat derden zich met de uitoefening van het recht bemoeien, bijvoorbeeld onderwijsinstellingen die weigeren personen met een handicap op grond van hun handicap in te schrijven.
- De verplichting om het recht op onderwijs te **vervullen** vereist maatregelen die personen met een handicap in staat stellen en ondersteunen om het recht op onderwijs te genieten, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat onderwijsinstellingen toegankelijk zijn en dat de onderwijssystemen op geschikte wijze met middelen en diensten worden aangepast.¹⁵

2.1.2 Progressieve realisatie

Wat betreft economische, sociale en culturele rechten moet de overheid ook maatregelen nemen tot het maximum van haar beschikbare middelen. Het inrichten van een inclusief onderwijssysteem valt onder progressieve realisatie, maar dit betekent dat de overheid wel een specifieke en voortdurende verplichting heeft om zo snel en doeltreffend mogelijk te komen tot de volledige verwezenlijking van artikel 24. Dat is niet verenigbaar met het in stand houden van twee aparte onderwijssystemen.

De overheid wordt ook aangemoedigd om het budget voor onderwijs te heroriënteren, onder meer door een deel van de begroting over te dragen naar de ontwikkeling van inclusief onderwijs.¹⁶

2.1.3 Kernverplichtingen

Progressieve realisatie neemt niet weg dat het verdrag ook een aantal minimale kernverplichtingen inhoudt waaraan de overheid onmiddellijk moet voldoen. Zo zijn de volgende kernrechten onmiddellijk van toepassing:

- a) **Non-discriminatie** in alle aspecten van het onderwijs, met betrekking tot alle internationaal verboden gronden van discriminatie.
- b) **Redelijke aanpassingen** om ervoor te zorgen dat personen met een handicap niet worden uitgesloten van het onderwijs. Het niet verstrekken van redelijke aanpassingen is discriminatie op grond van een handicap.
- c) **Verplicht, gratis basisonderwijs, beschikbaar voor iedereen.** De overheid moet alle passende maatregelen nemen om dat recht, gebaseerd op inclusie, te waarborgen voor alle kinderen en jongeren met een handicap.¹⁷

2.1.4 Overkoepelende onderwijsstrategie

Het VN-Comité verduidelijkt ook dat de overheid de verplichting heeft om een overkoepelende nationale onderwijsstrategie aan te nemen en uit te voeren, die het onderwijs op alle niveaus voor alle leerlingen omvat, op basis van inclusie en gelijke kansen. De onderwijsdoelstellingen uiteengezet in artikel 24 (1) van het Verdrag plaatsen gelijkwaardige verplichtingen op de overheid en moeten daarom op een vergelijkbare basis van urgentie worden beschouwd.¹⁸

¹⁵ Ibid., para. 39.

¹⁶ Ibid., para. 40.

¹⁷ Ibid., para. 41.

¹⁸ Ibid., para. 42.

2.2 Toepassing op nationaal/regionaal niveau

Het VN-Comité heeft ook zelf een aantal uitdagingen vastgesteld waarmee overheden worden geconfronteerd bij de toepassing van artikel 24 VRPH op nationaal (of regionaal) niveau. Het heeft daarom een reeks maatregelen uiteengezet die de overheid moet nemen om een inclusief onderwijssysteem voor alle personen met een handicap te implementeren en te ondersteunen.

2.2.1 Verantwoordelijkheid en engagement

De verantwoordelijkheid voor onderwijs van alle personen met of zonder handicap moet bij het departement onderwijs liggen. Daarnaast moet de overheid zorgen voor een alomvattend en intersectoraal engagement voor inclusief onderwijs in de hele regering. Alle relevante departementen moeten zich engageren en hun opvatting van de implicaties van een inclusief onderwijssysteem op mekaar afstemmen om een geïntegreerde aanpak tot stand te brengen en samen te werken aan een gemeenschappelijke agenda.

Er moeten voor alle betrokken departementen aansprakelijkheidsmaatregelen worden ingevoerd om die verbintenissen te doen nakomen. Er moeten ook partnerschappen worden aangegaan met dienstverleners, organisaties die personen met een handicap vertegenwoordigen, de media, maatschappelijke organisaties, lokale overheden, studentenverenigingen en -federaties, universiteiten en hogescholen voor lerarenopleidingen.¹⁹

2.2.2 Wetgeving en beleid

De overheid moet op elk niveau wetgeving invoeren of uitvoeren die gebaseerd is op het mensenrechtenmodel van handicap en volledig in overeenstemming met artikel 24. Er moet een alomvattend en gecoördineerd wetgevend- en beleidskader voor inclusief onderwijs worden ingevoerd, samen met een duidelijk en geschikt tijdschema voor de tenuitvoerlegging en met sancties voor schendingen. Dat kader moet betrekking hebben op kwesties van flexibiliteit, diversiteit en gelijkheid in alle onderwijsinstellingen voor alle leerlingen en moet de verantwoordelijkheden op alle bestuursniveaus vaststellen. De belangrijkste elementen van dat kader zijn, onder andere:

- Een duidelijke definitie van inclusie en de specifieke doelstellingen die op alle onderwijsniveaus worden nagestreefd;
- Een substantieel recht op inclusief onderwijs als essentieel onderdeel van het wetgevend kader. Bepalingen die bepaalde categorieën van leerlingen als ‘niet onderwijsbaar’ definiëren, moeten bijvoorbeeld worden ingetrokken;
- Een garantie voor leerlingen met en zonder handicap op hetzelfde recht op toegang tot inclusieve leermogelijkheden binnen het gewoon onderwijs en, voor individuele leerlingen, tot de nodige ondersteunende diensten op alle niveaus;
- Een vereiste voor het ontwerp en de bouw van alle nieuwe scholen volgens het principe van universeel ontwerp door middel van toegankelijkheidsnormen, samen met een tijdschema voor de aanpassing van bestaande scholen;
- Uitgebreide kwaliteitsnormen voor inclusief onderwijs en handicap-inclusieve controlemechanismen.²⁰

¹⁹ Ibid., paras. 60-61.

²⁰ Ibid., para. 63.

2.2.3 Uitvoeringsplan

De wetgeving moet worden ondersteund door een duidelijk plan voor de onderwijssector. Dit plan moet de implementatie van een inclusief onderwijssysteem beschrijven en moet opgesteld worden in overleg met organisaties van personen met een handicap.²¹

2.2.4 Klachtenmechanisme en rechtsmiddelen

De overheid moet onafhankelijke, doeltreffende, toegankelijke, transparante, veilige en afdwingbare klachtenmechanismen en rechtsmiddelen invoeren voor gevallen van schending van het recht op inclusief onderwijs. Personen met een handicap moeten toegang hebben tot rechtssystemen die begrijpen hoe zij rekening kunnen houden met personen met een handicap en aanpassingen kunnen doen voor hen.

De overheid moet er ook voor zorgen dat informatie over het recht op onderwijs en over de klachtenmechanismen en rechtsmiddelen op grote schaal wordt verspreid en bekend wordt gemaakt aan personen met een handicap.²²

2.2.5 De-institutionalisering

Inclusief onderwijs is onverenigbaar met institutionalisering. De overheid moet zich inzetten voor een goed voorbereid en gestructureerd proces van de-institutionalisering van personen met een handicap. Dat proces moet betrekking hebben op:

- een gereguleerde transitie met een welomschreven tijdschema;
- de invoering van een wettelijke verplichting om een aanbod aan zorg en diensten in de samenleving te ontwikkelen;
- de heroriëntatie van budgetten en de invoering van multidisciplinaire kaders ter ondersteuning en versterking van de dienstverlening in de samenleving;
- ondersteuning voor gezinnen;
- samenwerking en overleg met organisaties die personen met een handicap vertegenwoordigen, met inbegrip van kinderen met een handicap, ouders of verzorgers.

In afwachting van het proces van de-institutionalisering moeten personen in institutionele zorginstellingen met onmiddellijke toegang krijgen tot inclusief onderwijs door hen te verbinden met inclusieve onderwijsinstellingen in de gemeenschap.²³

2.2.6 Vroegtijdige interventies

Vroegtijdige interventies kunnen bijzonder waardevol zijn voor kinderen met een handicap. Het Comité dringt er daarom op aan dat de overheid de toegang waarborgt tot hoogwaardige ontwikkeling in de vroege kindertijd, opvang en kleuteronderwijs, alsook ondersteuning en opleiding voor ouders en verzorgers van jonge kinderen met een

²¹ Ibid., para. 64.

²² Ibid., para. 65.

²³ Ibid., para. 66.

handicap. De overheid moet zorgen voor coördinatie tussen alle relevante departementen, overheden en organen, alsook organisaties van personen met een handicap en andere niet-gouvernementele partners.²⁴

2.2.7 Gegevensverzameling

De overheid moet de nodige uitgesplitste gegevens verzamelen om beleid, plannen en programma's op te stellen die nodig zijn om te voldoen aan haar verplichtingen uit hoofde van artikel 24. Ze moet maatregelen nemen om het gebrek aan nauwkeurige gegevens over de prevalentie van personen met verschillende soorten handicap aan te pakken. En om het gebrek aan voldoende kwaliteitsvol onderzoek en gegevens over de toegang tot, de duurzaamheid van en de vooruitgang binnen het onderwijs, de verstrekking van redelijke aanpassingen en de daarmee samenhangende resultaten weg te werken.

De overheid moet ook uitgesplitste gegevens en bewijsmateriaal verzamelen over de drempels die personen met een handicap ondervinden op het gebied van kwaliteitsvol inclusief onderwijs. Tot slot moet een strategie worden uitgewerkt om een einde te maken aan de uitsluiting van personen met een handicap van gegevensverzameling.²⁵

2.2.8 Budget en middelen

De overheid moet voldoende budget en personeel inzetten tijdens de overgangsfase naar een inclusief onderwijssysteem. Ook tijdens de voorbereiding van een uitvoeringsplan voor het onderwijs en sectoroverschrijdende plannen. De bestuurssystemen en financieringsmechanismen moeten hervormd worden om inclusief onderwijs te waarborgen. Er moeten ook budgetten worden toegewezen in het kader van openbare aanbestedingsprocedures en partnerschappen met de particuliere sector, in functie van inclusie.²⁶

Het Comité dringt er ook op aan middelen over te dragen van gesegregeerd naar inclusief onderwijs. De overheid moet een financieringsmodel ontwikkelen dat middelen en incentives toekent aan inclusieve onderwijsomgevingen om de nodige ondersteuning te bieden aan personen met een handicap.²⁷

2.2.9 Opleiding van leerkrachten

Alle leerkrachten moeten worden opgeleid om hen de kerncompetenties en -waarden te geven die nodig zijn om in een inclusieve onderwijsomgeving te kunnen werken. Dit vereist aanpassingen van zowel de lerarenopleiding als nascholingen. Alle leerkrachten moeten worden voorzien van speciale modules om hen voor te bereiden op het werken in een inclusieve omgeving, maar ook van praktische, ervaringsgerichte leeromgevingen. De kerninhoud van de lerarenopleiding moet betrekking hebben op een fundamenteel begrip van de menselijke diversiteit, groei en ontwikkeling, het mensenrechtenmodel van handicap en inclusieve pedagogie die de leerkrachten in staat stelt de functionele vaardigheden van de leerlingen vast te stellen om hun participatie te waarborgen.

De lerarenopleiding moet ook het gebruik omvatten van passende aanvullende en alternatieve communicatiemiddelen en -vormen, zoals braille, grootletterdruk, toegankelijke multimedia, gemakkelijk te lezen, eenvoudige taal, gebarentaal en dovenscultuur, onderwijstechnieken en -materiaal ter ondersteuning van personen met een handicap. Daarnaast hebben leerkrachten behoefte aan praktische begeleiding en ondersteuning.²⁸

²⁴ Ibid., para. 67.

²⁵ Ibid., para. 68.

²⁶ Ibid., para. 69.

²⁷ Ibid., para. 70.

²⁸ Ibid., para. 71.

2.2.10 Ondersteuning en middelen voor leerkrachten

Inclusief onderwijs vereist een systeem van ondersteuning en middelen voor leerkrachten in alle onderwijsinstellingen. Een dergelijk systeem kan bestaan uit partnerschappen met andere onderwijsinstellingen, (ook universiteiten), waarbij samenwerkingsverbanden worden bevorderd. Dit kan gaan om co-teaching, studiegroepen, gezamenlijke evaluatieprocedures voor studenten, collegiale ondersteuning en uitwisselingsbezoeken, en partnerschappen met het maatschappelijk middenveld.

Ouders en assistenten van leerlingen met een handicap kunnen, waar nodig, als partners optreden bij de ontwikkeling en uitvoering van curricula, waaronder ook de IAC's.²⁹ Ze kunnen een belangrijke rol spelen bij het adviseren en ondersteunen van leerkrachten, maar mogen nooit een voorwaarde zijn voor toelating tot het onderwijssysteem. De overheid moet gebruik maken van alle mogelijke bronnen van ondersteuning voor leerkrachten, met inbegrip van vertegenwoordigende organisaties.³⁰

2.2.11 Sensibilisering

Overheden en betrokken instanties moeten op elk niveau beschikken over de capaciteit, inzet en middelen om wetten, beleid en programma's uit te voeren ter ondersteuning van inclusief onderwijs. De overheid moet ook zorgen voor opleidingen om alle relevante instanties te informeren over hun wettelijke verantwoordelijkheden en om te sensibiliseren rond de rechten van personen met een handicap.³¹

2.2.12 Beoordeling van leerlingen

Kwaliteitsvol inclusief onderwijs vereist beoordelingsmethoden die rekening houden met de drempels waarmee leerlingen met een handicap worden geconfronteerd. Traditionele beoordelingsmethoden, die enkel gebruik maken van scores op gestandaardiseerde prestatietests, kunnen leerlingen met een handicap benadelen. De nadruk moet liggen op individuele vooruitgang in de richting van brede doelstellingen. Met passende onderwijsmethoden, ondersteuning en aanpassingen kunnen alle leerplannen worden aangepast aan de behoeften van alle leerlingen, ook die met een handicap. Inclusieve beoordelingsmethoden kunnen worden versterkt door een systeem van geïndividualiseerde ondersteuning.³²

2.2.13 Toezicht en monitoring

Om de vooruitgang te meten in de realisatie van het recht op inclusief onderwijs, moet de overheid toezichtskaders ontwikkelen met structurele, proces- en resultaatindicatoren, alsook specifieke benchmarks en doelstellingen voor elke indicator. En dit in overeenstemming met Algemene Ontwikkelingsdoelstelling 4. Personen met een handicap moeten via hun vertegenwoordigende organisaties betrokken worden bij zowel de vaststelling van de indicatoren als bij het verzamelen van gegevens.

De staten die partij zijn, moeten ook overwegen de kwaliteit van het onderwijs te meten aan de hand van bijvoorbeeld de vijf dimensies die door de UNESCO worden aanbevolen: respect voor rechten, rechtvaardigheid,

²⁹ Individueel aangepast curriculum.

³⁰ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 4 on the right to inclusive education, 2016, CRPD/C/GC/4, para. 72.

³¹ Ibid., para. 73.

³² Ibid., para. 74.

relevantie, relevantie, relevantie, doelmatigheid en doeltreffendheid. Monitoring van positieve actiemaatregelen zoals quota's of incentives kan ook worden overwogen.³³

2.2.14 Private onderwijsinstellingen

De overheid moet tot slot erkennen dat het recht op inclusief onderwijs zich ook uitstrekt tot private onderwijsinstellingen. Ze moet maatregelen nemen die bescherming bieden tegen inbreuken op rechten door derden, waaronder ook ondernemingen. Die maatregelen moeten betrekking hebben op de verplichting om het aanbieden van inclusief onderwijs te garanderen en, waar nodig, wet- en regelgeving, monitoring, toezicht, handhaving en de goedkeuring van beleid om te bepalen hoe bedrijven invloed kunnen uitoefenen op het daadwerkelijke genot en de daadwerkelijke uitoefening van rechten door personen met een handicap. Onderwijsinstellingen, met inbegrip van private onderwijsinstellingen en ondernemingen, mogen geen extra kosten in rekening brengen voor de integratie van toegankelijkheid en/of redelijke aanpassingen.³⁴

3 Inclusief onderwijs binnen de Europese Unie

3.1 Europese Strategie inzake Handicap (2010-2020)



Ook binnen de Europese Unie wordt gepleit voor inclusief onderwijs voor alle leerlingen. Een belangrijk instrument is de Europese Strategie inzake Handicap, die o.a. de EU-maatregelen en mechanismen bepaalt die nodig zijn voor de toepassing van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. De overkoepelende doelstelling die werd vastgesteld voor het actiedomein 'onderwijs en opleiding' is de bevordering van inclusief onderwijs en levenslang leren voor leerlingen en studenten met een handicap.³⁵

3.2 Europese Sociale Pijler (2017)

De Europese Sociale Pijler bepaalt ook dat iedereen recht heeft op hoogwaardige en inclusieve voorzieningen voor onderwijs, opleiding en een leven lang leren.³⁶

³³ Ibid., para. 75.

³⁴ Ibid., para. 76.

³⁵ Europese Commissie, Europese strategie inzake handicap 2010-2020: een hernieuwd engagement voor een onbelemmerd Europa (2010), p. 4, 8, beschikbaar op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0636&from=NL>

³⁶ Europese Unie, Europese pijler van sociale rechten, Hoofdstuk I, para. 1, beschikbaar op: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_nl

3.3 Aanbeveling inzake de bevordering van gemeenschappelijke waarden, inclusief onderwijs en de Europese dimensie in lesgeven (2018)

Meer recent, in 2018, keurde de Raad van de Europese Unie (de Europese ministers van onderwijs) nog een aanbeveling goed inzake de bevordering van gemeenschappelijke waarden, inclusief onderwijs en de Europese dimensie in lesgeven.³⁷ De Raad vraagt de lidstaten om inclusief onderwijs voor alle leerlingen te bevorderen door:

- alle lerenden van jongs af aan en gedurende het hele leven hoogwaardig onderwijs te bieden;
- alle leerlingen, onder wie leerlingen met een handicap, uit sociaaleconomisch achtergestelde milieus, met een migratieachtergrond, met bijzondere behoeften of met uitzonderlijke talenten, de nodige ondersteuning te bieden in overeenstemming met hun specifieke behoeften;
- de overgang tussen de verschillende onderwijstrajecten en -niveaus te vergemakkelijken en adequate onderwijs- en loopbaanbegeleiding te bevorderen.

Er wordt ook aangeraden doeltreffend gebruik te maken van het **Europees Agentschap voor bijzondere onderwijsbehoeften en inclusief onderwijs**³⁸ om succesvolle inclusieve benaderingen in hun onderwijsstelsels te implementeren en te monitoren.

4 Inclusief onderwijs binnen de Raad van Europa

4.1 Europees Sociaal Handvest (1996)



Op niveau van de Raad van Europa werd het recht op onafhankelijkheid, sociale integratie en participatie in het gemeenschapsleven voor personen met een handicap vastgelegd in Art. 15 Herzien Europees Sociaal Handvest (1996). Het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) heeft verduidelijkt dat staten geen ruime beoordelingsmarge hebben bij de keuze van het soort school waarin zij dat recht zullen bevorderen, aangezien dit duidelijk een gewone school moet zijn.³⁹

³⁷ Raad van de Europese Unie, Aanbeveling inzake de bevordering van gemeenschappelijke waarden, inclusief onderwijs en de Europese dimensie in lesgeven, 22 mei 2018, Publicatieblad van de Europese Unie 7 juni 2018, C-195/01. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0607\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0607(01)&from=EN)

³⁸ Zie <https://www.european-agency.org/>

³⁹ ECSR, European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) t. Frankrijk, No. 39/2006, 5 December 2007, §55; ECSR, *European Action of the Disabled (AEH)* t. Frankrijk, No. 81/2012, 11 September 2013, §75-78.

4.2 Resolutie 1767 inzake "Het waarborgen van het recht op onderwijs voor zieke kinderen of kinderen met een handicap (2010)"

In 2010 keurde de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa Resolutie 1761⁴⁰ goed waarin de lidstaten worden opgeroepen om, onder andere:

- een beleids- en regelgevend kader te ontwikkelen om de ontwikkeling van inclusief onderwijs te bevorderen, waarbij het belang wordt benadrukt van een sterke sector-overschrijdende, multidisciplinaire samenwerking waarbij alle belanghebbenden betrokken zijn, met inbegrip van degenen die tot de directe omgeving van het kind behoren;
- de voorkeur te geven aan inclusieve praktijken in het onderwijsbeleid en op basis daarvan onderwijsstelsels en -infrastructuren op te zetten of te reorganiseren. Daarbij moeten de lidstaten voor ogen houden dat de overgang naar inclusief onderwijs niet alleen een technische of organisatorische verandering vereist, gebaseerd op een nieuwe benadering van de onderwijsopleiding, methodologieën, programma's of evaluatiesystemen, maar ook een verschuiving in een nieuwe filosofische richting, met inbegrip van verbeteringen in het bewustzijn, de houding en de waarden van het publiek (...).

4.3 Europese Commissaris voor de Rechten van de Mens

4.3.1 Algemeen

De Europese Commissaris voor de rechten van de mens is een onafhankelijke instantie die o.a. toeziet op de toepassing van de normatieve instrumenten van de Raad van Europa. Na zijn bezoek aan België in 2015, uitte de toenmalige Europese Commissaris zijn bezorgdheid over het buitengewoon onderwijs in België omdat segregatie in het onderwijs een langdurige negatieve impact heeft op inclusie van personen met een handicap in de maatschappij.⁴¹

Segregatie in het onderwijs is op zich in strijd met het Europees Sociaal Handvest, stelde de Europese Commissaris, **maar ook met het VN-Kinderrechtenverdrag en Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap**.⁴² Bovendien was de Commissaris bijzonder verontrust dat bepaalde kinderen met een handicap helemaal geen toegang tot school hebben – noch in het gewoon of buitengewoon onderwijs - vanwege de lange wachtlijsten of de gebrekkige fysieke toegankelijkheid van de scholen.⁴³

4.3.2 Bevindingen over Vlaanderen

Over Vlaanderen in het bijzonder erkende de commissaris dat het 'M-decreet' een belangrijke stap vooruit betekent, omdat het de plicht vastlegt voor gewone scholen om redelijke aanpassingen te voorzien voor leerlingen met een

⁴⁰ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1761 (2010) Guaranteeing the right to education for children with illnesses or disabilities, 7 October 2010, <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17910&lang=en>

⁴¹ Council of Europe, Report by Nils Muižnieks, Commissioner For Human Rights Of The Council Of Europe following his visit to Belgium from 14 to 18 september 2015, p. 21. Het report is beschikbaar op [https://rm.coe.int/ref/CommDH\(2016\)1](https://rm.coe.int/ref/CommDH(2016)1)

⁴² Council of Europe, Report by Nils Muižnieks, Commissioner For Human Rights Of The Council Of Europe following his visit to Belgium from 14 to 18 september 2015, p. 23.

⁴³ Ibid., p. 23.

handicap. De garanties om volledige inclusie in het gewoon onderwijs te bevorderen worden echter onvoldoende bevonden. De Commissaris merkte in het bijzonder op dat het aan de gewone scholen is om te beoordelen of de maatregelen die nodig zijn om een kind in een klas op te nemen, redelijk zijn en dat het decreet onduidelijk is hoe deze beoordeling wordt gedaan. Dit kan scholen te veel vrijheid geven om de inschrijving van leerlingen met een handicap te weigeren.⁴⁴

Bovendien vond de Commissaris het verontrustend dat een apart type wordt gecreëerd voor kinderen met autisme. Ondanks de intentie om te evolueren naar een sociaal model van handicap, in lijn met het VN-Verdrag, wijst het feit dat de bestaande types binnen het buitengewoon onderwijs nog steeds gebaseerd zijn op soorten en niveaus van handicap erop dat nog steeds een voornamelijk medische benadering van handicap overheerst.

Andere bezorgdheden waren dat leerkrachten die worden ingezet in het gewoon onderwijs nog steeds in dienst blijven van het Buo, dat er onvoldoende budget is voor inclusie en onvoldoende middelen voor redelijke aanpassingen. De Commissaris wees er ook op dat extra ondersteuning nodig is voor leerlingen in het gewoon onderwijs, zoals buitenschoolse activiteiten en therapie. Zoniet, dan zullen de extra kosten gezinnen in armoede dwingen om voor Buo te kiezen.⁴⁵

4.3.3 Conclusies en aanbevelingen

De Commissaris benadrukte in zijn aanbevelingen dat **segregatie van kinderen met een handicap in het onderwijs een ernstige vorm van discriminatie is**. Het bestendigt de marginalisering van personen met een handicap in de samenleving en versterkt de vooroordelen tegen hen. Ondanks bepaalde stappen vooruit, is er nood aan een krachtig nationaal engagement in België voor inclusief onderwijs en een nationaal actieplan met duidelijke doelstellingen en passende financiering. De Commissaris riep ook op tot een duidelijke regelgeving rond de toepassing van het recht op redelijke aanpassingen in de praktijk.

In afwachting van de volledige uitvoering van een inclusief onderwijsbeleid moeten de overheden nu maatregelen nemen om de kloof tussen het buitengewoon en gewoon onderwijs zoveel mogelijk te dichten. De commissaris benadrukte dat een dergelijk beleid niet alleen gunstig is voor kinderen met een handicap, maar voor alle andere kinderen en de gemeenschap als geheel. De commissaris nodigde de overheden ook uit om te zorgen voor regelmatige controle en gegevensverzameling.

Tot slot werd aangedrongen om ervoor te zorgen dat geen enkel kind het recht op onderwijs wordt ontzegd, ook niet kinderen die in instellingen verblijven, en resolute maatregelen te nemen om de toegankelijkheid van scholen te verbeteren.

4.4 Europees Comité voor Sociale Rechten

Het Europees Comité voor Sociale Rechten houdt toezicht op de naleving van het (Herzien) Europees Sociaal Handvest. In 2018 deed het Comité een uitspraak over het onderwijssysteem in Vlaanderen. Het Comité stelde een schending vast van artikel 15(1) (Recht van minder-validen op zelfstandigheid, sociale integratie en deelname aan de

⁴⁴ Ibid., p. 22.

⁴⁵ Ibid.

samenleving)⁴⁶ en artikel 17(2) (Recht van kinderen en volwassenen op een sociale, wettelijke en economische bescherming)⁴⁷ van het Herziene Handvest.⁴⁸

Het Comité was namelijk van oordeel dat de overheid geen objectieve en redelijke rechtvaardiging gaf voor het niet voorzien van redelijke aanpassingen voor kinderen met een verstandelijke handicap. Het recht op inclusief onderwijs wordt daarom voor die kinderen niet effectief gewaarborgd in Vlaanderen. Ook het gebrek aan een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen de weigering tot inschrijving in het gewoon onderwijs maakt een schending uit van het Handvest. Het Comité uitte ook haar bezorgdheid over

- het feit dat de voorwaarden voor inschrijving in het gewoon onderwijs zijn gebaseerd op de notie van integratie en niet op inclusie;⁴⁹
- het gebrek aan toegankelijkheid, waardoor ouders in de praktijk geen werkelijke keuze wat betreft de school voor hun kind;
- dat leerkrachten in het gewoon onderwijs niet de nodige opleiding krijgen opleiding;
- dat er geen juridisch kader is dat zou toelaten dat onderwijspersoneel bepaalde vormen van medische zorg kan toedienen zonder risico op burgerlijke aansprakelijkheid.⁵⁰

⁴⁶ Artikel 15(1) bepaalt: Teneinde de minder-validen, ongeacht hun leeftijd, de aard en de oorzaak van hun handicap, de onbelemmerde uitoefening van hun recht op zelfstandigheid, sociale integratie en deelname aan de samenleving te waarborgen, verbinden de Partijen zich ertoe de nodige maatregelen te nemen om aan de mindervaliden een voorlichting, onderwijs en een beroep.

⁴⁷ Artikel 17(2) bepaalt: Teneinde de onbelemmerde uitoefening te waarborgen van het recht van kinderen en volwassenen op te groeien in een omgeving die gunstig is voor de ontplooiing van hun persoonlijkheid en voor de ontwikkeling van hun fysieke en mentale mogelijkheden, verbinden de Partijen zich ertoe, hetzij rechtstreeks, hetzij in samenwerking met de openbare of privé-organisaties, alle nodige en passende maatregelen te treffen die erop gericht zijn (...)de kinderen en de volwassenen kosteloos lager en secundair onderwijs te waarborgen en geregeld schoolbezoek in de hand te werken.

⁴⁸ Europees Comité voor Sociale Rechten, *Mental Disability Advocacy Center (MDAC) v. Belgium*, Nr. 109/2014.

⁴⁹ Para. 66.

⁵⁰ Para. 70.



Unia

Koningsstraat 138 • 1000 Brussel

T +32 (0)2 212 30 00

info@unia.be

www.unia.be



unia.be    