



Van M-decreet naar Begeleidingsdecreet¹

Patrick Vandelanotte en Seline Somers***

I. Inleiding¹

De minister van Onderwijs, Ben Weyts, heeft aangekondigd dat op 1 september 2021 een nieuw Begeleidingsdecreet van kracht zal gaan dat het huidige M-decreet zal vervangen. Zal dit het recht op inclusief onderwijs versterken of juist verzwakken? Hoe dan ook zal dit nieuwe decreet een sleutelmoment zijn in onder andere het inschrijvingsrecht.

We stellen vast dat het recht op inclusief onderwijs vaak onderbelicht of verkeerd voorgesteld wordt. Men vergeet zelfs soms dat inclusief onderwijs een juridische basis heeft. Cases tonen aan dat aanhoudend, al dan niet bewust, het inschrijvingsrecht misleidend wordt voorgesteld of dat verkeerde informatie over artikel 24 van het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap² (VRPH) verspreid wordt.

Leerlingen, ouders en verenigingen, zoals GRIP³, die opkomen voor het recht op inclusief onderwijs worden vaak ook aan de kant geschoven en bestempeld als onrealistisch, onredelijk of eigenwijs.

Inclusief onderwijs is nochtans geen mythe. Er zijn vele inspirerende inclusieverhalen⁴ terug te vinden over gans Vlaanderen. Dit wil niet zeggen dat alles altijd van een leien dakje loopt, maar dat inclusief onderwijs wel degelijk haalbaar is.

Met het M-decreet zijn een aantal stappen gezet om inclusief onderwijs waar te maken. Maar het M-decreet volstaat niet. Men mag wat het M-decreet op de rails zet dan ook niet verwarren met inclusief onderwijs.

GRIP heeft reeds meermaals aangegeven dat het M-decreet niet meer is dan 'inclusie-light'. Dat men vaak tot de uitspraak komt dat 'inclusie niet lukt' heeft volgens GRIP veel te maken met het feit dat het M-decreet niet stevig genoeg is uitgebouwd om kwaliteitsvol inclusief onderwijs mogelijk te maken. Het M-decreet moet volgens ons verder worden bijgestuurd. Bij het uitwerken van een nieuw Begeleidingsdecreet dient men echter niet het kind met het badwater weg te gooien.

We bespreken verder een aantal aspecten van het recht op inclusief onderwijs die we bij de opmaak van een nieuw Begeleidingsdecreet het best behouden, het best loslaten of het best verbeteren om inclusief onderwijs verder uit te bouwen in Vlaanderen. Uitgangspunt is dus het M-decreet en de context is de verklaring van de Vlaamse regering dat men het M-decreet zal "afschaffen" of dus vervangen door een "Begeleidingsdecreet".

II. Wat behouden?

II.A. Het gewoon onderwijs heeft de opdracht om les te geven aan alle leerlingen

In Vlaanderen is men er het na jarenlange discussie min of meer over eens dat het voor veel kinderen met een lichte beperking of leerstoornis mogelijk moet zijn om school te lopen in het gewoon onderwijs. Het VRPH legt de lat evenwel hoger. Men heeft het over 'full inclusion'. Inclusief onderwijs houdt in dat de 'gewone' school open staat voor alle leerlingen. Dus ook voor leerlingen met een leerstoornis of een handicap, ongeacht de aard of graad van hun handicap. Voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften of een handicap houdt inclusief onderwijs in dat ze, indien aangewezen met een

1 Tussenkomst gehouden tijdens de ICOR-conferentie van 14 november 2019 over inclusief onderwijs: "Een nieuw begeleidingsdecreet! Welke redelijke aanpassingen aan het M-decreet?".

* Patrick VANDELANOTTE is [XXX].

** Seline SOMERS is [XXX].

2 www.gripvzw.be/nl/artikel/65/tekst-vn-verdrag-inzake-de-rechten-van-personen-met-een-handicap

3 GRIP is de mensenrechtenorganisatie van personen met een handicap in Vlaanderen. Sinds het ontstaan, bijna twintig jaar geleden, is deze organisatie pleitbezorger voor inclusief onderwijs. Dit overeenkomstig het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap.

4 GRIP bundelde vijf inclusieverhalen die werken in #inclusie#onderwijs.

eigen leertraject, aansluiten bij het gewoon onderwijs en niet doorverwezen worden naar een gesegregeerd onderwijssysteem. Het gewoon onderwijs kreeg met het M-decreet de opdracht om aan alle leerlingen les te geven. Hierdoor dienen scholen meer inspanningen te leveren om leerlingen met extra noden onderwijs binnen het gewoon onderwijs aan te bieden.

II.B. Principieel inschrijvingsrecht

Het M-decreet waarborgt het inschrijvingsrecht voor alle leerlingen ongeacht ze een handicap hebben of niet. Scholen kunnen momenteel leerlingen met een handicap niet zomaar weigeren.

Uitgangspunt hierbij is het geloof in de waarde van 'diversiteit' en het tegengaan van uitsluiting. Voor leerlingen met extra ondersteuningsnoden of een handicap houdt inclusief onderwijs in dat ze, met een eigen leertraject, aansluiten bij het gewoon onderwijs en niet doorverwezen worden naar het buitengewoon onderwijs. Dit is dan ook wat artikel 24 van het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap voorschrijft.

De Vlaamse regering beschouwde reeds in de beleidsnota 1999- 2004 het inschrijvingsrecht als "een fundamenteel en in beginsel onvoorwaardelijk recht, dat in alle onderwijsinstellingen zal worden gewaarborgd"⁵, al heeft België het voorgenoemde VN-Verdrag pas in 2006 geratificeerd.

En toch blijft het een hot item. Over hoeveel leerlingen gaat het die met een verslag buitengewoon onderwijs in het gewoon onderwijs les volgen? 450 leerlingen? Op een leerlingenpopulatie in het gewoon onderwijs van iets meer dan 1 miljoen is dit ongeveer 0,045 % of 1 op 2200. Het inschrijvingsrecht voor deze leerlingen wordt het meest in vraag gesteld. Maar dit maakt nu juist het verschil tussen integratie en inclusie.

Zal men in het nieuw Begeleidingsdecreet terugkeren op dit principe?

II.C. Redelijke aanpassingen

Momenteel verplicht het M-decreet het bieden van redelijke aanpassingen in het gewoon onderwijs. Zo werd een einde gemaakt aan de heel subjectieve draagkrachtafweging. GRIP geeft aan dat het terugvallen op draagkracht uit den boze is. Het is nu zelfs nodig om toe te zien dat het inschrijvingsrecht én het recht op redelijke aanpassingen correct toegepast worden voor alle leerlingen. Dus ook

voor leerlingen die inclusief onderwijs volgen met een individueel aangepast curriculum. De motivering voor een weigering dient te gebeuren door het aantonen van de disproportionaliteit van de redelijke aanpassingen. Juridisch-theoretisch kan men misschien wel een onderscheid maken tussen redelijke aanpassingen en ondersteuning, maar in de praktijk valt dit onder dezelfde afweging. Bij een afweging van redelijke aanpassingen in de context van het gewoon onderwijs dreigt het tekort aan ondersteuning nog steeds door te wegen in de richting van een weigering. Hiervoor dient een oplossing te worden gevonden.

II.D. Mindshift

Dit is de eerste krachtlijn of operationele doelstelling van het huidige M-decreet: 'eerst gewoon, dan buitengewoon (mindshift)'⁶.

Binnen het onderwijsveld is er nog steeds nood aan een mindshift van het zorgdenken naar een sociaal-mensenrechtenkader. Vanuit een medische kijk op handicap blijft men wijzen op de nood aan een speciaal en afzonderlijk aanbod. Zo stimuleert men het gebrek aan geloof in de zinvolheid en haalbaarheid van leren in grote diversiteit binnen het gewoon onderwijs. Specifiek is er ook een tekort aan geloof in het werken met een individueel aangepast curriculum.

De inclusie die het VN-Verdrag voor ogen heeft gaat juist over meedoen zonder steeds mee te kunnen. In die zin is het belangrijk om erop te wijzen dat het VN-Verdrag het niet heeft over een keuzevrijheid, maar wel degelijk voorschrijft om alle kinderen met een handicap te laten aansluiten bij het gewoon onderwijs: een inclusief onderwijssysteem. Het M-decreet alsook de huidige beleidsmakers zijn op dit punt evenwel niet duidelijk genoeg. Men wil gaan voor een inclusief onderwijssysteem maar wel met een tweesporenbeleid. Dit wil zeggen dat leerlingen nog steeds kunnen doorverwezen worden van het gewoon onderwijs naar het buitengewoon onderwijs.

Er is nood aan een mindshift. Zonder duidelijk kompas dreigt de tocht heel zwalpend te verlopen. Zonder duidelijk perspectief dreigt er geen veranderingsproces doorgevoerd te worden.

5 docs.vlaamsparlament.be/pfile?id=1015158, 18.

6 onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Synthese%20tussentijdse%20evaluatie%20M-decreet.pdf, 8.

III. Wat loslaten?

III.A. Benaming ‘verslag dat toegang geeft tot buitengewoon onderwijs’

Het M-decreet heeft het over een ‘verslag dat toegang geeft tot buitengewoon onderwijs’ wanneer met redelijke aanpassingen het gemeenschappelijk curriculum niet verder kan worden aangehouden⁷. Deze formulering is een bevestiging van de stelling dat in Vlaanderen, zelfs met het M-decreet, het buitengewoon onderwijs als eerste oplossing naar voren wordt geschoven voor leerlingen die nood hebben aan een individueel aangepast curriculum. Het is vanuit een sociaal model aangewezen dit te benoemen als een ‘verslag dat recht geeft op een individueel aangepast curriculum’, los van de context gewoon of buitengewoon onderwijs.

III.B. De typologie van het buitengewoon onderwijs

Ook de typologie van het buitengewoon onderwijs wordt hierbij het best verlaten. Bij de ondersteuning van leerlingen met een handicap wordt nog te weinig aanbodgestuurd gewerkt in plaats van vraaggestuurd. Dit gebeurt op basis van een medisch model, waarbij medische diagnoses doorslaggevend zijn voor het vastleggen van de ondersteuning. Er wordt te weinig een analyse gemaakt van de specifieke ondersteuningbehoefte van de leerling. Ondersteuning wordt aangeboden op basis van het aanbod voor een groep kinderen en jongeren gedefinieerd op basis van een gemeenschappelijke stoornis en/of criterium. Dit medische model draagt er in sterke mate toe bij dat diagnosestelling heel snel neerkomt op doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs omdat men de typologieën blijft aanhouden.

Het is dus hoognodig om een ondersteuningsmodel te hanteren waarbij vertrokken wordt van de onderwijsbehoefte van de leerling met specifieke ondersteuningsbehoefte. Dit houdt in dat niet langer met vaste, stoornisgebonden, ondersteuningspakketten gewerkt wordt, maar wel met flexibele, individueel bepaalde middelen voor ondersteuning. Deze overgang is niet eenvoudig, zowel voor de leerling/ouders als voor de school. Daarbij dient er een evenwicht te worden gezocht tussen de individuele ondersteuningsbehoefte van de betrokken leerling enerzijds en de pedagogisch-didactische relatie leerkracht-leerling en de klascontext anderzijds.

III.C. Het buitengewoon onderwijs als plaats

Het VN-Verdrag vraagt niet om het buitengewoon onderwijs van vandaag op morgen af te schaffen. Landen die het VN-Verdrag aangenomen hebben, dienen een stappenplan op te stellen om uiteindelijk binnen vijf, tien of misschien vijftien jaar uit te komen bij een inclusief onderwijssysteem. Het VN-Verdrag vraagt wel om een beleid uit te stippelen waar stappen vooruit worden gezet in het samenvloeien van het gewoon en het buitengewoon onderwijs. Het huidige buitengewoon onderwijs is niet inclusief. Maar ook het huidige gewoon onderwijs is dat niet. Met andere woorden: ‘gewoon’ gewoon onderwijs is niet inclusief.

Om te evolueren naar een inclusief onderwijssysteem dienen zowel gewoon als buitengewoon onderwijs op te gaan in een nieuwe onderwijsvorm: inclusief onderwijs.

De rol van het buitengewoon onderwijs blijkt op dit moment in Vlaanderen nog steeds onderwerp van een heel gevoelige discussie. De stappen die gezet worden richting inclusief onderwijs worden ervaren als een aanval op dat buitengewoon onderwijs en roepen heel wat defensieve reacties op. Dit maakt het voor de beleidsmakers heel moeilijk om een duidelijke positie in te nemen.

Maar ‘*special education is a service, not a place*’. Het buitengewoon onderwijs kan hiertoe bijdragen door actief mee te werken om zijn rol te herdefiniëren. We merken echter dat de bereidheid daartoe vaak ontbreekt in het buitengewoon onderwijs.

III.D. Regierol

Het is wezenlijk dat de regie voor de ondersteuning in het gewoon onderwijs in handen komt van de ouders en het gewoon onderwijs. In termen van modellen van financiering staan we heel kritisch tegenover het al te zeer vasthouden aan een samenwerkingsmodel tussen gewoon en buitengewoon onderwijs, waarbij de regie en de middelen al te zeer in handen blijven van het buitengewoon onderwijs.

We pleiten dus voor leerlinggebonden budgetten voor ondersteuning in het inclusief onderwijs, soms ook rugzakfinanciering genoemd. Deze financiering via leerlinggebonden middelen dient te worden toegepast vanaf het moment dat de ondersteuning een meer individueel karakter krijgt. Wanneer we dit afstemmen op het zorgcontinuüm dan zijn leerlinggebonden budgetten zeker aangewezen in fase 3 (IAC), maar mogelijks ook binnen fase 2 (uitbreiding van zorg).

Er mogen hoe dan ook geen financiële gevolgen verbonden zijn aan de keuze tussen gewoon of buitengewoon

⁷ Art. II.4 en III.47 decreet betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoefte.

onderwijs. Zo zou het uitgesloten moeten zijn dat leerlingen wegens een tekort aan middelen voor ondersteuning in het gewoon onderwijs kunnen worden geweigerd, terwijl er een groter pakket middelen voor ondersteuning klaar staat bij doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs. Op middellange termijn kan een leerlinggebonden financiering dit onderscheid wegwerken door voor iedere leerling een ondersteuningsbudget te bepalen dat op gelijke basis kan worden aangewend in het buitengewoon of het gewoon onderwijs.

III.E. Nadruk op positieve groei in het type 9 van het buitengewoon onderwijs

Waarom is type 9 in het buitengewoon onderwijs zo populair bij leerlingen met autisme? De vraag is eigenlijk: Welke ondersteuning is er voor leerlingen met autisme in het gewoon onderwijs. Inclusief onderwijs is immers niet 'gewoon' gewoon onderwijs. Momenteel krijgen de leerlingen met een (gemotiveerd) verslag type 9 extra ondersteuning vanuit een ondersteuningsnetwerk. Deze ondersteuning is flexibel. Het Departement Onderwijs en Vorming vraagt om meer en meer in te zetten op leraar- en teamgerichte ondersteuning. Volgens IOVANNONE, DUNLAP, HUBER en KINCAID (2003)⁸ dienen er echter voor leerlingen met autisme geïndividualiseerde ondersteuning en diensten aanwezig te zijn. Is dit tekort aan diensten en specifiek leerlinggerichte ondersteuning misschien de reden waardoor type 9 in het buitengewoon onderwijs aan populariteit wint?

Men dient dus te stoppen met het positief communiceren over de groei van leerlingen binnen type 9 in het buitengewoon onderwijs. Ga op zoek naar oplossingen om de drempels bij kinderen met autisme weg te nemen zodanig dat ze toch inclusief onderwijs kunnen volgen.

IV. Wat verbeteren?

IV.A. Einddoel definiëren en plan van aanpak uitwerken

GRIP vraagt al jarenlang dat de Vlaamse regering en de overheid zich veel duidelijker uitspreken over de waarde van inclusief onderwijs en inclusief onderwijs erkennen als een recht voor alle kinderen en jongeren. Dit houdt in dat de implementatie van inclusief onderwijs wordt vastgelegd in een degelijk beleidskader, met een duidelijk tijdsplan en met de nodige financiële middelen. Dit laatste

kan inhouden dat de beschikbare middelen worden geheroriënteerd, eerder dan dat nieuwe middelen moeten worden gezocht.

IV.B. Ondersteuning verder uitbouwen op basis van de (evaluatie van) de ondersteuningsnetwerken

Wanneer ouders kiezen voor inclusief onderwijs voor hun zoon of dochter met een handicap, stoten ze vaak op een tekort aan ondersteuning. Die ondersteuning wordt thans geregeld via het ondersteuningsmodel. Voor heel wat leerlingen is het urenpakket van die ambulante begeleiding uit het buitengewoon onderwijs ontoereikend.

Het uitblijven van de gepaste ondersteuning voor inclusie in het gewoon onderwijs dreigt leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften uit gezinnen in kansarmoede dubbel te raken. Deze gezinnen komen er minder toe om een oplossing uit te werken voor de ontbrekende ondersteuning, bijvoorbeeld door vrijwilligers en stagiairs erbij te betrekken of ondersteuning met eigen middelen te financieren.

IV.C. Meer inzetten op persoonlijke assistentie in het onderwijs

Om het nieuw ondersteuningsmodel verder effectief uit te bouwen zal de minister van Onderwijs zijn collega's binnen de Vlaamse en federale regering het best aanspreken om middelen voor ondersteuning binnen hun beleidsdomeinen te heroriënteren en prioritair in te zetten voor inclusief onderwijs.

In de eerste plaats dient persoonlijke assistentie te worden opgenomen in het ondersteuningsmodel. Zonder deze assistentie zal men immers nooit tegemoet kunnen komen aan de gestelde vragen op dit vlak.

Vanuit het pleidooi voor geïntegreerde ondersteuningsbudgetten menen wij dat de persoonsgebonden ondersteuningsbudgetten dienen te worden gefinancierd door het beleidsdomein Welzijn. Voor de invulling daarvan hebben we de praktijken, richtlijnen en mogelijkheden van het PAB voor ogen. Binnen de huidige context van de wachtlijsten en het prioriteringsbeleid zal het aangewezen zijn om het beleidsdomein Welzijn op zijn verantwoordelijkheid te wijzen. We stellen echter vast dat het VAPH niet kan antwoorden op de vraag hoeveel van die PAB's worden ingezet bij inclusief onderwijs.

Aansluitend bij ons voorstel om binnen een drietrapsstelsel voor leerlingen in fase 3 met een leerlinggebonden budget te werken, moet het mogelijk worden gemaakt om een persoonsgebonden budget vanuit

8 R. IOVANNONE, G. DUNLAP, H. HUBER, en D. KINCAID, "Effective Educational Practices for Students With Autism Spectrum Disorders", *Focus Autism Other Developmental Disabilities* 2003, 18(3), 150-165.

domein Welzijn te combineren met een leerlinggebonden budget vanuit domein Onderwijs. Het is echter niet de bedoeling dat een persoonlijke assistent een pedagogische didactische rol opneemt maar ervoor zorgt dat het kind schoolse activiteiten kan uitvoeren en participeren in de klas.

IV.D. Certificeren van leerlingen met een Individueel Aangepast Curriculum (IAC)

De leerlingen met een verslag en die een IAC volgen, kunnen geen getuigschrift basisonderwijs of het diploma secundair onderwijs behalen⁹. Leerlingen die een IAC volgen, krijgen op het einde van ieder leerjaar een attest van verworven bekwaamheden. Op dit attest staat vermeld welke bekwaamheden de leerling zich eigen heeft gemaakt. Dit soort attest wordt ook uitgereikt in het buitengewoon secundair onderwijs OV3.

Het attest verworven bekwaamheden bij een IAC heeft echter veel minder maatschappelijke waarde dan het attest uitgereikt in het buitengewoon onderwijs. Leerlingen met een IAC hebben geen rechtstreeks recht op bepaalde uitkeringen en op hulp om op de arbeidsmarkt terecht te komen. Leerlingen met hetzelfde soort attest uit het buitengewoon onderwijs hebben dat wel.

Leerlingen die een IAC gevolgd hebben in het leerplichtonderwijs ondervinden ook problemen om verder te mogen studeren. Ze bezitten namelijk geen diploma secundair onderwijs en voldoen niet aan de toelatingsvoorwaarden. De hogeschool of universiteit beslist of ze mogen starten in het hoger onderwijs of niet. De afwijkende toelatingsvoorwaarden liggen vast in het onderwijsreglement van de desbetreffende hogeschool of universiteit.

IV.E. De rol en de positie van de ouders

In de vorige legislatuur heeft minister van Onderwijs Hilde Crevits een onderzoek laten uitvoeren over de beleidsparticipatie van organisaties van ouders van kinderen met een handicap. In het onderzoek kwam naar voren dat er nood is aan formeel overleg. Dit werd tot nog toe nog niet gerealiseerd.

Ook worden ouders niet altijd gerespecteerd, waardoor ze geen medezeggenschap hebben over hun eigen kind, zowel niet bij inschrijving als bij het bepalen van de ondersteuning. Het is nodig om de keuzevrijheid en betrokkenheid van de ouders en jongeren ook bij de concrete uitwerking van de ondersteuning voor ogen te houden.

Onderwijs is een collectief gebeuren. Maar een individueel recht op ondersteuning houdt in dat hoe meer de ondersteuning specifiek en geïndividualiseerd verloopt, hoe meer de regie in handen van de persoon of van de ouders komt. Een individueel recht op ondersteuning betekent dat terdege rekening gehouden wordt met ieders eigenheid. Elke burger en ook elke persoon met een handicap is anders en heeft eigen ondersteuningsbehoeften. Dit kadert ook binnen een emancipatorische shift van gehandicaptenzorg naar ondersteuning van personen met een handicap. Het is wezenlijk dat ook het eigenaarschap verschuift: traditioneel is de zorg in handen van de zorgaanbieder (ook bij vraaggestuurde zorg), de ondersteuning dient in handen te komen van de persoon met een handicap zelf, overeenkomstig het recht op zelfbeschikking.

Twee absolute basisprincipes van persoonsgebonden ondersteuning zijn: 1) de ondersteuning is op maat van het individu; 2) de persoon heeft er zelf zeggenschap en controle (eigenaarschap) over. In dit verband is er waakzaamheid geboden zodat samenwerkingsverbanden tussen scholen (gewoon en buitengewoon onderwijs) geen dwingende keuzes opleggen over ondersteuning binnen het gewoon onderwijs. In het nieuwe ondersteuningsmodel hebben kinderen en hun ouders met een (gemotiveerd) verslag type basisaanbod, 3 of 9, deze vrijheid niet.

V. Besluit

Inclusief onderwijs is een mooi ideaal, dat de moeite is om na te streven en dat ook haalbaar is. We moeten wel dringend leren om meer te zeggen "INCLUSIEF JA ... dus", in plaats van "JA MAAR ... maar ..."

We roepen het Vlaamse Parlement op om niet over één nacht ijs te gaan bij het uitvaardigen van het nieuw Begeleidingsdecreet. Laten we samen zoeken naar opportuniteiten en oplossingen om een inclusief, kwalitatief onderwijssysteem te ontwikkelen dat ten goede komt aan al onze kinderen.

⁹ Uitzonderlijk krijgen deze leerlingen toch de gewone studiebekrachtiging. Dit is het geval als de doelen van het IAC gelijkwaardig zijn met de doelen van het gemeenschappelijk leerprogramma. De beoordeling van de gelijkwaardigheid gebeurt door de onderwijsinspectie. Volgens art. 115, § 1 Codex Secundair Onderwijs moet de onderwijsinspectie voorafgaand aan de uitreiking van het reguliere studiebewijs een uitspraak doen over de gelijkwaardigheid van het individueel aangepast curriculum. Dit gebeurt vóór het tijdstip van de delibererende klassenraadsbeslissing.