

Het recht op onderwijs voor personen met een handicap volgens artikel 24 van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap: juridische analyse en toepassing in Vlaanderen¹

Gauthier de Beco

Postdoctoraal onderzoeker; Instituut voor de Rechten van de Mens; KU Leuven

ABSTRACTS

Artikel 24 van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (verder VRPH) waarborgt het recht op onderwijs voor personen met een handicap. Het stelt het principe van het inclusief onderwijs voorop, dat kinderen met een handicap moet toelaten deel te nemen aan het algemeen onderwijssysteem. Deze bijdrage biedt een grondige analyse van artikel 24 van het VRPH. Het bespreekt het recht op onderwijs en bestudeert de betekenis van artikel 24 van het VRPH, waaronder het begrip van het inclusief onderwijs, alsook de redelijke aanpassingen en de ondersteuningsmaatregelen die moeten genomen worden om het inclusief onderwijs waar te maken. Het kijkt ook kort naar de implementatie van artikel 24 van het VRPH in Vlaanderen en staat stil bij de recente initiatieven van de Vlaamse Regering om de wetgeving dichterbij artikel 24 van het VRPH te brengen.

Artikel 24 – VRPH – Inclusief onderwijs – Kinderen met een handicap

Article 24 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (hereafter CRPD) guarantees the right to education of persons with disabilities. It provides the principle of inclusive education which should allow children with disabilities to participate in the general education system. This contribution gives an in-depth analysis of Article 24 of the CRPD. It discusses the right to education and studies the meaning of Article 24 of the CRPD, including the concept of inclusive education, as well as the reasonable accommodations and support measures that have to be taken in order to achieve inclusive education. It also looks briefly at the implementation of Article 24 of the CPRD in Flanders and considers the recent initiatives of the Flemish government to bring legislation closer to Article 24 of the CRPD.

Article 24 – CRPD – Inclusive education – Children with disabilities

L'article 24 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées de l'ONU (ci-après CDPH) garantit le droit à l'éducation des personnes handicapées. Il pose le principe de l'éducation inclusive qui doit permettre aux enfants handicapés de participer au système éducatif général. Cette contribution offre une analyse approfondie de l'article 24 de la CDPH. Elle examine le droit à l'éducation et étudie le sens de l'article 24 de la CDPH en ce compris la notion d'éducation inclusive et les accommodements raisonnables et les mesures d'accompagnement qui doivent être pris pour

¹ Dit artikel is een herwerkte versie van een studie geschreven voor een lezing op het *Werkforum VN-Verdrag voor de Rechten van Personen met een Handicap: recht op inclusief onderwijs* georganiseerd door Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een handicap (GRIP) in Brussel op 7 november 2012.

parvenir à l'éducation inclusive. Elle regarde aussi brièvement la mise en œuvre de l'article 24 de la CDPH en Flandre et considère les initiatives récentes du gouvernement flamand afin de rapprocher la législation de l'article 24 de la CDPH.

Article 24 – CDPH – Education inclusive – Enfants handicapés

INLEIDING

Artikel 24 van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (verder VRPH of verdrag) waarborgt het recht op onderwijs voor personen met een handicap. Het stelt het principe van het inclusief onderwijs voorop, dat kinderen met een handicap moet toelaten deel te nemen aan het algemeen onderwijssysteem. De praktijk is echter anders. De meeste geïndustrialiseerde landen hebben een gesegregeerd onderwijssysteem opgebouwd met buitengewoon onderwijs voor kinderen met een handicap. Vlaanderen vormt hierop geen uitzondering.

Deze bijdrage biedt een grondige analyse van artikel 24 van het VRPH en evalueert kort de implementatie ervan in Vlaanderen. Het geeft een toelichting van de inhoud van dit artikel dat als maatstaf dient voor het recht op onderwijs voor personen met een handicap. De bevindingen worden daarna toegepast op de situatie in Vlaanderen. Het onderzoek is juridisch van aard en de gebruikte werkmethode een interpretatie van de inhoud van artikel 24 van het VRPH. Een meer empirische beoordeling aan de hand van de bestaande literatuur is voor verder onderzoek.

De bijdrage is opgedeeld in twee hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk bespreekt het recht op onderwijs en bestudeert de betekenis van artikel 24 van het VRPH, waaronder het begrip van het inclusief onderwijs en de progressieve realisatie van het recht op onderwijs voor personen met een handicap in functie van de beschikbare middelen. Het bespreekt ook de redelijke aanpassingen en de ondersteuningsmaatregelen die moeten worden genomen om het inclusief onderwijs waar te maken. Het tweede hoofdstuk kijkt naar de implementatie van artikel 24 van het VRPH in Vlaanderen. Naast de algemene situatie in Vlaanderen wordt ook stilgestaan bij het de recente initiatieven van de Vlaamse Regering om de wetgeving dichter te brengen bij artikel 24 van het VRPH.

Artikel 24 van het VRPH

1. De Staten die Partij zijn erkennen het recht van personen met een handicap op onderwijs. Teneinde dit recht zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, waarborgen Staten die Partij zijn een inclusief onderwijssysteem op alle niveaus en voorzieningen voor een leven lang leren en wel met de volgende doelen:

- a. de volledige ontwikkeling van het menselijk potentieel en het gevoel van waardigheid en eigenwaarde en de versterking van de eerbiediging van mensenrechten, fundamentele vrijheden en de menselijke diversiteit;
- b. de optimale ontwikkeling door personen met een handicap van hun persoonlijkheid, talenten en creativiteit, alsmede hun mentale en fysieke mogelijkheden, naar staat van vermogen;

c. het in staat stellen van personen met een handicap om daadwerkelijk te participeren in een vrije maatschappij.

2. Bij de uitoefening van dit recht waarborgen de Staten die Partij zijn dat:

a. personen met een handicap niet op grond van hun handicap worden uitgesloten van het algemene onderwijssysteem, en dat kinderen met een handicap niet op grond van hun handicap worden uitgesloten van gratis en verplicht basisonderwijs of van het voortgezet onderwijs;

b. personen met een handicap toegang hebben tot inclusief, hoogwaardig en gratis basisonderwijs en tot voortgezet onderwijs en wel op basis van gelijkheid met anderen in de gemeenschap waarin zij leven;

c. redelijke aanpassingen worden verschaft naar gelang de behoefte van de persoon in kwestie;

d. personen met een handicap, binnen het algemene onderwijssysteem, de ondersteuning ontvangen die zij nodig hebben om effectieve deelname aan het onderwijs te vergemakkelijken;

e. doeltreffende, aan het individu aangepaste, ondersteunende maatregelen worden genomen in omgevingen waarin de cognitieve en sociale ontwikkeling wordt geoptimaliseerd, overeenkomstig het doel van onderwijs waarbij niemand wordt uitgesloten.

3. De Staten die Partij zijn stellen personen met een handicap in staat praktische en sociale vaardigheden op te doen, teneinde hun volledige deelname aan het onderwijs en in het gemeenschapsleven op voet van gelijkheid te vergemakkelijken. Daartoe nemen de Staten die Partij zijn passende maatregelen, waaronder:

a. het vergemakkelijken van het leren van braille, alternatieve schrijfwijzen, het gebruik van ondersteunende en alternatieve communicatiemethoden, -middelen en -vormen, alsmede het opdoen van vaardigheden op het gebied van oriëntatie en mobiliteit en het vergemakkelijken van ondersteuning en begeleiding door lotgenoten;

b. het leren van gebarentaal vergemakkelijken en de taalkundige identiteit van de gemeenschap van doven bevorderen;

c. waarborgen dat het onderwijs voor personen, en in het bijzonder voor kinderen, die blind, doof of doofblind zijn, plaatsvindt in de talen en met de communicatiemethoden en -middelen die het meest geschikt zijn voor de desbetreffende persoon en in een omgeving waarin hun cognitieve en sociale ontwikkeling worden geoptimaliseerd.

4. Teneinde de uitoefening van dit recht te vergemakkelijken, nemen de Staten die Partij zijn passende maatregelen om leerkrachten aan te stellen, met inbegrip van leerkrachten met een handicap, die zijn opgeleid voor gebarentaal en/of braille, en leidinggevenden en medewerkers op te leiden die op alle niveaus van het onderwijs werkzaam zijn. Bij deze opleiding moeten de studenten worden getraind in het omgaan met personen met een handicap en het gebruik van de desbetreffende ondersteunende communicatie en andere methoden, middelen en vormen van en voor communicatie, onderwijstechnieken en materialen om personen met een handicap te ondersteunen.

5. De Staten die Partij zijn waarborgen dat personen met een handicap, zonder discriminatie en op voet van gelijkheid met anderen, toegang verkrijgen tot het tertiair onderwijs, beroepsopleidingen, volwassenenonderwijs en een leven lang leren. Daartoe waarborgen de Staten die Partij zijn dat redelijke aanpassingen worden verschaft aan personen met een handicap.

1. DE BETEKENIS VAN ARTIKEL 24 VAN HET VRPH

1.1. HET RECHT OP ONDERWIJS

Het recht op onderwijs is één van de belangrijkste rechten in het internationaal recht van de mensenrechten. Het werkt als een *multiplier* voor alle andere mensenrechten die gewaarborgd zijn door de verscheidene instrumenten. Met het recht op onderwijs zal een individu niet alleen gemakkelijker zijn recht op arbeid, zijn recht op een behoorlijke levensstandaard en zijn culturele rechten kunnen uitoefenen, maar ook zijn recht op vrije meningsuiting, zijn recht op vereniging en zijn politieke rechten. Het is dus een essentiële factor voor het welzijn van iedere mens.

Het recht op onderwijs is gewaarborgd in verscheidene instrumenten van de VN². Artikel 26, (1) van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (verder UVRM) geeft “eenieder het recht op onderwijs” en bepaalt dat “het onderwijs zal kosteloos zijn, althans wat het lager- en basisonderwijs betreft” en dat “het lager onderwijs zal verplicht zijn”. Artikel 18, (4) van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (verder BUPO-Verdrag) erkent de vrijheid van de ouders om “de godsdienstige en morele opvoeding van hun kinderen overeenkomstig hun eigen levensovertuiging te verzekeren”. Artikel 13, (1) van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (verder ESC-Verdrag) waarborgt “het recht van een ieder op onderwijs” zowel basis-, secundair als hoger onderwijs. Het recht op onderwijs valt bijgevolg zowel onder de burgerrechten en politieke rechten, voor het zogenaamde *vrijheidsaspect*, als onder de economische, sociale en economische rechten, voor het zogenaamde *sociaal aspect*.

Volgens artikel 13, (2) van het ESC-Verdrag erkennen staten die partij zijn bij dit verdrag dat: “a. basisonderwijs voor allen verplicht en kosteloos beschikbaar dient te zijn; b. het secundair onderwijs... in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs algemeen beschikbaar en voor allen toegankelijk dient te worden gemaakt; c. het hoger onderwijs ... in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs voor een ieder op basis van bekwaamheid gelijkmatig toegankelijk dient te worden gemaakt”. Artikelen 28 en 29 van het Kinderrechtenverdrag waarborgen het recht op onderwijs in ongeveer dezelfde woorden en verbreden dit recht voor specifieke aspecten. Het recht op onderwijs zelf wordt vaak ingedeeld in het zogenaamde *4-A framework*, dat staat voor *availability*, *accessibility*, *acceptability* en *adaptability*. Deze indeling werd voorgesteld door voormalig Speciaal

² In dit artikel worden de bepalingen van internationale verdragen geciteerd in het Nederlands. Aangezien het Nederlands niet behoort tot de officiële werktalen van de VN, moet erop gewezen worden dat de niet officiële versie in het Nederlands geïnterpreteerd dient te worden in het licht van de versies in die werktalen waaronder het Engels en het Frans.

VN-Gezant voor het recht op onderwijs, Katerina Tomasevski (Tomasevski, 2006; Tomasevski, 2002: 12-13), en werd later overgenomen door het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, dat verantwoordelijk is om te waken over de naleving van het ESC-Verdrag³.

Artikel 14 van het ESC-Verdrag bepaalt daarnaast dat een staat die “op het tijdstip waarop hij partij werd... verplicht kosteloos basisonderwijs nog niet heeft kunnen invoeren” zich verbindt om binnen de twee jaar een plan aan te nemen “voor de geleidelijke tenuitvoerlegging, binnen een redelijk in dit plan vast te stellen aantal jaren” van het verplicht kosteloos basisonderwijs.

Er dient ook op gewezen te worden dat economische, sociale en culturele rechten geleidelijk verwezenlijkt moeten worden “met volledige gebruikmaking van de... ter beschikking staande hulpbronnen”, zoals bepaald in artikel 2, (1) van het ESC-Verdrag. Dit betekent dat het recht op onderwijs voor personen met een handicap progressief gerealiseerd moet worden in functie van de beschikbare middelen, iets wat nog verder besproken zal worden.

Ten slotte waarborgt artikel 2 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden het recht op onderwijs met inbegrip van “het recht van ouders om zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen”.

1.2. ARTIKEL 24 VAN HET VRPH

1.2.1. HET INCLUSIEF ONDERWIJS

Artikel 24 van het VRPH waarborgt het recht op onderwijs voor personen met een handicap. Artikel 24, (1) van het VRPH bepaalt dat de staten die partij zijn bij dit verdrag “het recht van personen met een handicap op onderwijs” erkennen en dat zij “een inclusief onderwijssysteem op alle niveaus” garanderen. Aldus maakt het verdrag van het inclusief onderwijs het principe en van het buitengewoon onderwijs de uitzondering. Dit volgt uit de geest van het VRPH, dat de medische benadering ten aanzien van handicap beoogt te vervangen door het sociaal model van handicap. Volgens dit model verwijst handicap niet naar de beperkingen van personen met een handicap, maar naar de drempels voor hun deelname aan de samenleving.

Het recht op onderwijs is waarschijnlijk het recht waar inclusie voor personen met een handicap het meest duidelijk wordt benadrukt. Er was nochtans hevige discussie over het principe van inclusief onderwijs tijdens de onderhandelingen, waar onder meer de vraag rees in welke mate het buitengewoon onderwijs nog beschikbaar moest gemaakt worden (Byrne, 2013: 239). Zoals eerder bepaald door het Comité voor de Rechten van het Kind, dat verantwoordelijk is om te waken over de naleving van het Kinderrechtenverdrag, in zijn algemeen commentaar nr. 9, moet “inclusief onderwijs... het doel zijn van onderwijs aan kinderen met een handicap”,

³ VN-COMITÉ VOOR ECONOMISCHE, SOCIALE EN CULTURELE RECHTEN, *General Comment No. 13 “The right to education”*, 8 december 1999, E/C.12/1999/10, para. 6.

ook al geldt dat “de mate waarin de inclusie gebeurt, mag variëren”⁴. Door het principe van inclusief onderwijs te bedingen brengt het VRPH hier een duidelijkheid aan.

Het principe van het inclusief onderwijs vindt zijn oorsprong in de UNESCO *World Conference on special needs education: access and equality*, die plaatsvond in Salamanca in 1994. Voor het eerst werd specifieke aandacht besteed aan het recht op onderwijs voor personen met een handicap. In het *Salamanca Statement* dat daaruit voortvloeide⁵, werd vastgelegd dat “those with special educational needs must have access to regular schools which should accommodate them within a childcentred pedagogy capable of meeting these needs” en dat “regular schools with this inclusive orientation are the most effective means of combating discriminatory attitudes, creating welcoming communities, building an inclusive society and achieving education for all”⁶. Staten werden dus gevraagd “to adopt as a matter of law or policy the principle of inclusive education, enrolling all children in regular schools, unless there are compelling reasons for doing otherwise”⁷. Deze oproep werd echter niet overgenomen in verdere internationale documenten voor het VRPH, zoals de *Dakar Framework for Education for All* en de *Millennium Development Goals*. Er was ook geen monitoring voorzien van de uitvoering van de *Salamanca Statement*.

Op juridisch vlak is er nog geen consensus over de definitie van het begrip *inclusief onderwijs*. In tegenstelling tot andere begrippen zoals *redelijke aanpassingen*, wordt dit begrip niet gedefinieerd in artikel 2 van het VRPH. Wel kan er gezegd worden wat het niet is. Inclusief onderwijs staat enerzijds niet gelijk aan de integratie die gewoon toegang zou geven aan scholen voor kinderen met een handicap zonder hen te laten deelnemen aan het algemeen onderwijssysteem in functie van hun behoeften⁸. Inclusief onderwijs staat anderzijds ook niet gelijk aan onderwijs in scholen van het buitengewoon onderwijs, iets wat nochtans door sommigen verdedigd wordt.

Artikel 24, (2), (a) en (b) van het VRPH bepaalt dat staten die partij zijn bij dit verdrag waarborgen dat “kinderen met een handicap niet op grond van hun handicap worden uitgesloten van gratis en verplicht basisonderwijs” en dat “personen met een handicap toegang hebben tot inclusief, hoogwaardig en gratis basisonderwijs en tot voortgezet onderwijs en wel op basis van gelijkheid met anderen in de gemeenschap waarin zij leven”. Kinderen met een handicap moeten bijgevolg, samen met hun ouders en de school, kunnen kiezen voor het algemeen onderwijssysteem. Zoals verder nog besproken zal worden, is dit wel onderworpen aan de mogelijkheid om de redelijke aanpassingen te nemen. Ook al is de redelijkheid van die aanpassingen niet altijd gemakkelijk te definiëren, het *Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol* van het Bureau van de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten wijst erop dat er eensgezindheid is over het feit dat dit zou moeten kunnen voor circa 80-90% van

⁴ VN-COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND, *General Comment No. 9 “The rights of children with disabilities”*, 29 september 2006, CRC/C/GC/9, para. 66.

⁵ WORLD CONFERENCE ON SPECIAL NEEDS EDUCATION, *Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education: Access and Equality*, Salamanca, 7-10 juni 1994, <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000984/098427eo.pdf>.

⁶ Art. 2 Salamanca Statement.

⁷ Art. 3 Salamanca Statement.

⁸ VN-COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND, *General Comment No. 9 “The rights of children with disabilities”*, 29 september 2006, CRC/C/GC/9, para. 67.

kinderen met een handicap, met inbegrip van kinderen met een verstandelijke beperking (OHCHR, 2007: 85). Ook volgens het *UNICEF Innocenti Research Centre*, “[i]nclusive policies and practices required to promote the enjoyment of the rights of [children with disabilities] are both feasible and practical” (UNICEF Innocenti Research Centre, 2007: 1). De meeste drempels voor het inclusief onderwijs kunnen en moeten dus verwijderd worden.

Het recht op onderwijs voor personen met een handicap moet progressief gerealiseerd worden in functie van de beschikbare middelen. Dat economische, sociale en culturele rechten geleidelijk moeten worden verwezenlijkt “met volledige gebruikmaking van de... ter beschikking staande hulpbronnen” is herhaald in artikel 4, (2) van het VRPH. Dit betekent dat staten hun beschikbare middelen moeten inzetten ten voordele van het inclusief onderwijs, ook al moet het streefdoel niet onmiddellijk bereikt worden. Staten moeten bovendien gebruik maken van een planning voor dit streefdoel en voorzien in de monitoring van het beoogde resultaat. De progressieve realisatie van het recht op onderwijs voor personen met een handicap betekent dus niet dat inclusief onderwijs zomaar kan worden uitgesteld. Staten moeten kunnen aantonen dat ze een strategie hebben voor het bereiken van inclusief onderwijs.

Dan stelt zich nog de vraag van de kost van het inclusief onderwijs. In tegenstelling tot wat er soms beweerd wordt, is het inclusief onderwijs niet duurder dan een gesegregeerd onderwijssysteem. Er is zelfs unanimitieit over het feit dat dit onderwijs een besparing betekent voor de staten. *Inclusion International* beschouwt, bijvoorbeeld, dat dit zeven tot negen keer goedkoper zou zijn in haar *Global Report. People with an Intellectual Disability and their Families Speak out on Education for All, Disability and Inclusive Education* (Inclusion International, 2009: 41). Dit is ook bevestigd in het *Salamanca Statement*, dat verklaart dat het inclusief onderwijs “would improve the efficiency and ultimately the cost-effectiveness of the entire education system”⁹. Het voornoemde *Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol* van het Bureau van de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten beschouwt ook dat “inclusive educational settings are generally less expensive than segregated systems” (OHCHR, 2007: 84). Besparingen kunnen niet alleen met de gebouwen worden gemaakt, maar ook op het vlak van administratie, materiaal en transport. Inclusief onderwijs is met andere woorden economisch haalbaar en voordeliger. Dit betekent dat de progressieve realisatie van het recht op onderwijs voor personen met een handicap in functie van de beschikbare middelen snel zou kunnen gebeuren.

Wel is het zo dat we in een overgangsfase zitten. De overgang naar het inclusief onderwijs zou een bijkomende kost kunnen betekenen op korte termijn en slechts op lange termijn een *winstgevende* investering zijn. Dit kan worden vergeleken met het bouwen van een *passiefhuis*, dat goedkoper zal zijn dan de zware installatiekosten die achteraf aan een slecht geïsoleerde woning moeten worden gemaakt. Hetzelfde geldt voor de overgang van een gesegregeerd schoolsysteem naar inclusief onderwijs. Daarom moeten staten een *universeel ontwerp* bevorderen door ervoor te zorgen dat van het begin af aan goederen, diensten, uitrusting en faciliteiten “door iedereen

⁹ Art. 2 Salamanca Statement.

in de ruimst mogelijke zin gebruikt kunnen worden”, zoals bepaald in artikel 1, (f) van het VRPH. Maar het voornaamste probleem ligt ergens anders. Zoals verwoord in het voorgenoemde *Global Report. People with an Intellectual Disability and their Families Speak out on Education for All, Disability and Inclusive Education* van het *UNICEF Innocenti Research Centre*, “some of the most significant barriers result from the legacy of policies and structures that have influenced attitudes and mindsets and so created resistance to change” (UNICEF Innocenti Research Centre, 2007: 17). Volgens het *UNICEF Innocenti Research Centre*, bestaat er een vrees dat kinderen met een handicap het niveau van het onderwijs naar beneden zouden duwen, wat bovendien gevoed wordt door het feit dat de standaardtesten die gebruikt worden om dit niveau te bepalen, ongepast zijn voor het inclusief onderwijs (UNICEF Innocenti Research Centre, 2007: 17). De echte problemen zijn dus niet de praktische maar de sociale drempels voor het inclusief onderwijs, die moeilijk kunnen worden verwijderd gelet op de historische opbouw van een gesegregeerd onderwijssysteem.

1.2.2. DE REDELIJKE AANPASSINGEN EN DE ONDERSTEUNINGSMATREGELEN

Artikel 24, (2), (c) van het VRPH bepaalt dat personen met een handicap recht hebben op redelijke aanpassingen om te kunnen deelnemen aan het algemeen onderwijssysteem. Artikel 2 van het VRPH definieert het begrip van *redelijke aanpassingen* als volgt: “noodzakelijke en passende wijzigingen, en aanpassingen die geen disproportionele of onevenredige, of onnodige last opleggen, indien zij in een specifiek geval nodig zijn om te waarborgen dat personen met een handicap alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid met anderen kunnen genieten of uitoefenen”. De redelijke aanpassingen moeten geïndividualiseerde maatregelen zijn die beantwoorden aan de concrete noden van de persoon met een handicap (D’Espalier, 2011: 17-18). Voor het *UNICEF Innocenti Research Centre* betekent inclusief onderwijs inderdaad “attending the age appropriate class of the child’s local school, with individually tailored support” (UNICEF Innocenti Research Centre, 2007: 27). De redelijke aanpassingen houden bijvoorbeeld in dat de gebouwen en klassen toegankelijk zijn, transportmiddelen bestaan om scholen te kunnen bereiken en communicatietechnologieën gebruikt worden, zoals ook bepaald in artikel 9, (1) van het VRPH. Wat kinderen met een verstandelijke handicap betreft, moeten niet alleen de onderwijsmethode maar ook het curriculum en de evaluatiemethode aangepast worden (UNICEF Innocenti Research Centre, 2007: 27). Naast de redelijke aanpassingen zelf moet de manier waarop deze aanpassingen bepaald worden, in overleg met al de betrokken partijen gebeuren, met inbegrip van de aanvrager(s) (D’Espalier, 2011: 18). Wat het resultaat ook moge zijn, dit moet worden besloten naar aanleiding van een objectieve en rechtvaardige procedure die een dialoog mogelijk moet maken waar alle partijen op gelijke voet staan.

Zoals bepaald in artikel 2 van het VRPH, is “de weigering van redelijke aanpassingen” een vorm van discriminatie. Het verschaffen van deze aanpassingen is bijgevolg een verplichting die onmiddellijk moet worden nageleefd.

Daarnaast voorziet het VRPH in een aantal ondersteuningsmaatregelen zodat kinderen met een handicap kunnen deelnemen aan het algemeen onderwijssysteem.

Deze ondersteuningsmaatregelen gaan verder en vervolledigen de redelijke aanpassingen. Ze brengen een mensenrechtendimensie in het recht op onderwijs voor personen met een handicap en leggen de nadruk niet op de beperkingen van die personen, maar op de drempels voor het inclusief onderwijs. De lezing van artikel 24 van het VRPH, in combinatie met artikel 13, (2) ESC-Verdrag¹⁰, betekent dat de ondersteuningsmaatregelen kosteloos moeten zijn voor kinderen met een handicap. Aangezien andere kinderen niet voor hun onderwijs moeten betalen, is er geen reden dat dit voor hen het tegendeel zou zijn. De kost voor de ondersteuningsmaatregelen is dus ten laste van de Staat. Wat het basisonderwijs betreft, is dit bevestigd in artikel 24, (2), (a) van het VRPH dat waarborgt “dat kinderen met een handicap niet op grond van hun handicap worden uitgesloten van *gratis* en verplicht basisonderwijs” en in artikel 24, (2), (b) van het VRPH, dat aanduidt dat “personen met een handicap toegang hebben tot inclusief, hoogwaardig en *gratis* basisonderwijs” (ook samen te lezen met artikel 24, (1) dat een “een inclusief onderwijssysteem op alle niveaus” garandeert). Het secundair onderwijs moet ook inclusief en kosteloos zijn voor kinderen met een handicap en het tertiair onderwijs inclusief en niet duurder zijn voor studenten met een handicap dan voor andere studenten. Wel is het zo dat de ondersteuningsmaatregelen onderworpen zijn aan de verplichting om het recht op onderwijs voor personen met een handicap progressief te realiseren in functie van de beschikbare middelen, in tegenstelling tot de redelijke aanpassingen. Deze maatregelen moeten bijgevolg bepaald worden in functie van de beschikbare middelen, weliswaar onder de voorwaarde dat deze middelen worden ingezet en dat er een planning en een monitoring bestaan om het inclusief onderwijs waar te maken.

Volgens artikel 24, (2), (d) van het VRPH waarborgen staten dat “personen met een handicap, binnen het algemene onderwijssysteem, de ondersteuning ontvangen die zij nodig hebben om effectieve deelname aan het onderwijs te vergemakkelijken”. Daarnaast bepaalt artikel 24, (2), (e) van het VRPH dat “doeltreffende, aan het individu aangepaste, ondersteunende maatregelen” genomen moeten worden. De ondersteuningsmaatregelen zijn algemene maatregelen die het inclusief onderwijs geleidelijk moeten verwezenlijken. Deze houden bijvoorbeeld het verlenen van persoonlijke assistentie in, waaronder medische hulp, alsook het voorzien in de nodige uitrusting en materiaal en het gebruik maken van braille en gebarentaal, zoals bepaald door artikel 24, (3) van het VRPH. Sommige van deze maatregelen zullen in zekere mate overlappen met de redelijke aanpassingen en de individualisering ervan vergemakkelijken.

Artikel 30, (5), (d) van het VRPH waarborgt dat staten ook ondersteuningsmaatregelen nemen om kinderen met een handicap te laten meedoen aan het bredere schoolleven. Deze ondersteuningsmaatregelen moeten niet alleen gericht zijn tot die kinderen, maar ook tot hun medeleerlingen, om de wisselwerking tussen hen te vergemakkelijken. Nog breder is het nodig dat scholen respect voor diversiteit promoten om vooroordelen ten aanzien van personen met een handicap te bestrijden. Dit

¹⁰ Zoals eerder vermeld, bepaalt art. 13, (2) ESC-Verdrag dat “a. basisonderwijs voor allen verplicht en kosteloos beschikbaar dient te zijn; b. het secundair onderwijs... in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs algemeen beschikbaar en voor allen toegankelijk dient te worden gemaakt; c. het hoger onderwijs... in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs voor een ieder op basis van bekwaamheid gelijkmatig toegankelijk dient te worden gemaakt”.

is ook gewaarborgd door artikel 8, (2), (b) van het VRPH dat voorziet dat staten maatregelen moeten nemen, waaronder “het op alle niveaus van het onderwijssysteem, dus ook onder jonge kinderen, bevorderen van een respectvolle houding ten opzichte van de rechten van personen met een handicap”.

Een belangrijk punt is ook het verlenen van ondersteuning aan het onderwijspersoneel. Leerkrachten en toezichhouders moeten voldoende advies en bijstand krijgen om aan inclusie te kunnen werken. Daarnaast vereist artikel 24, (4) van het VRPH dat bij lerarenopleidingen “studenten worden getraind in het omgaan met personen met een handicap en het gebruik van de desbetreffende ondersteunende communicatie en andere methoden ... om personen met een handicap te ondersteunen”. Dit is ook van toepassing voor voortgezette opleidingen die aandacht moeten besteden aan het inclusief onderwijs.

De vraag is wat er met het buitengewoon onderwijs moet gebeuren. Dit onderwijs moet niet plotseling stopgezet worden, want dit zou leiden tot discriminatie indien kinderen met een handicap geen onderwijs meer zouden kunnen volgen. Staten moeten inderdaad onmiddellijk starten aan het opbouwen van het inclusief onderwijs, maar intussen moet het buitengewoon onderwijs blijven functioneren. Eén van de oplossingen om dit te vergemakkelijken is de twee onderwijssystemen op dezelfde campus te brengen zodat er gebruik kan worden gemaakt van de kennis en het materiaal van het buitengewoon onderwijs in het gewoon onderwijs. Dit moet natuurlijk een tijdelijke oplossing blijven, aangezien het samenbrengen van die onderwijssystemen in de praktijk nog altijd een gesegregeerd onderwijssysteem kan betekenen.

Een andere vraag is of alle kinderen inclusief onderwijs moeten volgen. Het valt niet uit te sluiten dat voor een beperkt aantal kinderen de redelijke aanpassingen niet mogelijk of de ondersteuningsmaatregelen niet wenselijk zijn. Het kan bijgevolg zijn dat inclusie niet bereikt kan worden voor sommige kinderen, zoals kinderen met ernstige en meervoudige beperkingen in bijzonder, zolang inclusief onderwijs niet wordt tegengehouden omwille van hun beperkingen maar omwille van de drempels voor hun deelname aan de samenleving. Daarnaast mag het buitengewoon onderwijs ook niet van lager niveau zijn dan het gewoon onderwijs, want dit zou opnieuw een discriminatie doen ontstaan. De middelen ingezet in dit onderwijs moeten toelaten dat kinderen met een handicap onderwijs volgen onder dezelfde voorwaarden als andere kinderen.

Het verdrag voorziet wel in een speciaal statuut voor blinde, dove en doofblinde kinderen. Volgens artikel 24, (3), (c) van het VRPH waarborgen staten dat het onderwijs van deze kinderen “plaatsvindt in de talen en met de communicatiemethoden en -middelen die het meest geschikt zijn voor de desbetreffende persoon en in een omgeving waarin hun cognitieve en sociale ontwikkeling worden geoptimaliseerd”. Deze bepaling wordt geïnterpreteerd als een toelating om voor blinde, dove en doofblinde kinderen een onderwijs te laten volgen in scholen van het buitengewoon onderwijs. Dit werd gevraagd tijdens de onderhandelingen van het verdrag door hun representatieve organisaties die vreesden dat het inclusief onderwijs de identiteit van die kinderen zou verwaarlozen en in de praktijk exclusie zou kunnen

beteken. Dat is nog steeds de mening van *World Blind Union (WBU)* en ook van de *World Federation of the Deaf (WFD)* voor wie “inclusion as a simple placement in a regular school without meaningful interaction with classmates and professionals at all times is tantamount to exclusion”¹¹. Anderzijds moet het onderwijs van blinde, dove en doofblinde kinderen plaatsvinden “in een omgeving waarin hun cognitieve en sociale ontwikkeling worden geoptimaliseerd”, zoals bepaald in artikel 24, (3), (c) van het VRPH. Het buitengewoon onderwijs mag er dus niet toe leiden dat die kinderen uitgesloten worden van de samenleving.

2. DE IMPLEMENTATIE VAN ARTIKEL 24 VAN HET VRPH IN VLAANDEREN

2.1. ALGEMENE SITUATIE

Het recht op onderwijs voor personen met een handicap wordt voornamelijk geregeld door het GOK-Decreet, dat het inschrijvingsrecht van deze kinderen in het gewoon onderwijs garandeert¹². Ten gevolge van het Inschrijvingsdecreet¹³ werden de relevante bepalingen wel onlangs – letterlijk – overgeheveld naar het Decreet Basisonderwijs¹⁴ en de Codex Secundair Onderwijs¹⁵. Daarnaast wordt het buitengewoon onderwijs geregeld door het Decreet Basisonderwijs en de Wet Buitengewoon en Geïntegreerd Onderwijs¹⁶. Er bestaan zo acht types van buitengewoon onderwijs, die ingedeeld zijn volgens de beperkingen van de kinderen met een handicap.

Kinderen die georiënteerd zijn naar het buitengewoon onderwijs kunnen in principe ingeschreven worden in het gewoon onderwijs. Wel gebeurt dit onder de ontbindende voorwaarde van de vaststelling van onvoldoende draagkracht om aan hun noden op het vlak van het onderwijs, therapie en verzorging tegemoet te komen¹⁷. De school moet hiervoor rekening houden met de vijf volgende elementen: de verwachtingen van de ouders ten aanzien van het kind en ten aanzien van de school; de concrete ondersteuningsnoden van de leerlingen op het vlak van de leergebieden, sociaal functioneren, communicatie en mobiliteit; een inschatting van het regulier aanwezige draagvlak in de school inzake zorg; de beschikbare ondersteunende maatregelen binnen en buiten het onderwijs; en het intensief betrekken van de ouders bij de verschillende fasen van het overleg- en beslissingsproces¹⁸. Indien de school beslist dat er onvoldoende draagkracht is om een kind met een handicap op te vangen, wordt de inschrijving ontbonden. De school brengt het Lokaal Overlegplatform hiervan op de hoogte. De ouders die hier niet mee akkoord gaan, kunnen een bemiddeling vragen bij het Lokaal Overlegplatform en een klacht indienen bij de Commissie inzake Leerlingenrecht.

¹¹ Ad Hoc Committee, zevende sessie: art. 24. www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata24sevscomments.htm.

¹² Decr. 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen, BS 14 september 2002 (GOK-Decreet).

¹³ Decr. 25 november betreffende het inschrijvingsrecht, BS 23 februari 2012 (Inschrijvingsdecreet).

¹⁴ Decr. 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs, BS 17 april 1997 (Decreet Basisonderwijs).

¹⁵ BVR 17 december 2010 houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs (Codex Secundair Onderwijs).

¹⁶ Wet 11 maart 1986 op het buitengewoon en geïntegreerd onderwijs, BS 13 september 1986.

¹⁷ Art. 37*undecies*, § 2 Decreet Basisonderwijs; art. 110/11, § 2 Codex Secundair Onderwijs.

¹⁸ Art. 37*undecies*, § 3 Decreet Basisonderwijs; art. 110/11, § 3 Codex Secundair Onderwijs.

De beslissing om kinderen met een handicap in te schrijven in het gewoon onderwijs hangt bijgevolg af van de school. Voor het overgrote deel van die kinderen met een handicap wordt de inschrijving ontbonden op grond van de onvoldoende draagkracht, zoals aangetoond in een recent onderzoek (Dupont, 2010). Ook al kiezen vele ouders voor het inclusief onderwijs, toch krijgen de meesten van hen vaak zonder voorafgaand overleg een negatief antwoord, wat in de praktijk meestal een verwijzing voor hun kind naar het buitengewoon onderwijs betekent.

Het criterium dat wordt gebruikt om de inschrijving van een kind met een handicap in het gewoon onderwijs te weigeren, *i.e.* draagkrachtafweging, is niet in overeenstemming met de verplichting om redelijke aanpassingen te nemen volgens artikel 24, (2), (c) van het VRPH, zoals aangehaald in het advies over de specifieke bepalingen met betrekking tot het onderwijs in het verdrag van het Steunpunt Recht en Onderwijs (Steunpunt Recht en Onderwijs, 2009: 29). Omdat enkel de draagkracht in de scholen, en niet de mogelijkheid van de redelijke aanpassingen overwogen wordt, worden kinderen met een handicap gemakkelijk uitgesloten van het gewoon onderwijs. Dit is tegenstrijdig met artikel 24, (2), (a) van het VRPH dat bepaalt dat “personen met een handicap niet op grond van hun handicap worden uitgesloten van het algemene onderwijssysteem”.

De geleidelijke verwezenlijking van het inclusief onderwijs vereist bovendien dat ondersteuningsmaatregelen aanwezig zijn voor kinderen met een handicap. Deze maatregelen schieten tekort in Vlaanderen en houden niet voldoende rekening met de behoeften van deze kinderen, zoals aangegeven in het schaduwrapport van Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een handicap (GRIP) (GRIP, 2012: 43). Kinderen met een handicap moeten persoonlijke assistentie kunnen krijgen en van de nodige uitrusting en materiaal kunnen genieten om te kunnen deelnemen aan het algemeen onderwijssysteem. Wel bestaan er maatregelen om kinderen met een handicap toe te laten gewoon onderwijs te volgen: het Geïntegreerd Onderwijs (GON) – waar ondersteuning vanuit de buitengewone scholen komt – en het Inclusief Onderwijs (ION) – waar een aangepast leertraject wordt voorzien met de nodige ondersteuning. Het aanbod is echter beperkt, zodat een groot aantal kinderen met een handicap niet “de ondersteuning ontvangen die zij nodig hebben om effectieve deelname aan het onderwijs te vergemakkelijken”, zoals voorzien in artikel 24, (2), (d) van het VRPH. De inspanningen voor de geleidelijke verwezenlijking van het inclusief onderwijs zijn dus tot nu toe ontoereikend.

Het gevolg is dat de grote meerderheid van kinderen met een handicap onderwijs volgt in buitengewone scholen, ondanks de inspanningen. Volgens de statistieken heeft Vlaanderen zelfs het meest gesegregeerd onderwijssysteem van Europa (Europese Commissie, 2012: 19)¹⁹. Eén van de redenen is dat België een sterk uitgebouwd netwerk van buitengewone scholen voor kinderen met een handicap heeft opgericht, zoals andere geïndustrialiseerde landen (UNICEF Innocenti Research Centre, 2007: 17). Het inclusief onderwijs is bijgevolg niet gewaarborgd, wat betekent dat de meeste kinderen met een handicap niet kunnen deelnemen aan het algemeen onderwijssysteem. Het feit dat het buitengewoon onderwijs ingedeeld is volgens de

¹⁹ De Franstalige Gemeenschap heeft het derde sterkste gesegregeerde onderwijssysteem in Europa na Duitsland.

beperkingen van kinderen met een handicap gaat ook in tegen de geest van het VRPH, dat afstand wil nemen van de medische benadering ten aanzien van handicap.

2.2. AANPASSING VAN DE WETGEVING

Bewust van het tegenstrijdig karakter van het gesegregeerd onderwijssysteem met het VRPH, heeft de Vlaamse Regering het initiatief genomen om de wetgeving dichter te brengen bij het VN-Verdrag. Een eerste stap was het (voor)ontwerp van decreet betreffende een aantal dringende en andere maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften (verder DAM-Decreet). De bedoeling was om bepaalde knelpunten in de kortetermijnperiode op te lossen, gelet op het tekort aan draagvlak voor een gefaseerde aanpak op lange termijn. Zoals aangeduid door de Vlaamse Regering zelf in de memorie van toelichting, was de impuls voor het voorontwerp van decreet onder meer de ratificatie van het VRPH door België²⁰ waarmee Vlaanderen ook ingestemd heeft²¹.

De maatregelen van het DAM-Decreet zouden de situatie in Vlaanderen verbeteren ten aanzien van het VRPH. Het criterium voor de weigering om een kind met een handicap in het gewoon onderwijs in te schrijven, *i.e.* draagkrachtafweging, zou worden vervangen door de onmogelijkheid om redelijke aanpassingen te nemen die niet disproportioneel zijn²². Dit is in overeenstemming met artikel 24, (2), (c) van het VRPH²³. Het voorontwerp van decreet vereist bovendien dat scholen ondersteuningsmaatregelen nemen om de deelname van kinderen met een handicap aan het algemeen onderwijssysteem te vergemakkelijken²⁴. Dit is ook in overeenstemming met artikel 24, (2), (d) van het VRPH. Het voorontwerp van decreet heeft echter ook een aantal minder positieve kanten. Het is onduidelijk welke redelijke aanpassingen en ondersteuningsmaatregelen moeten worden genomen om het inclusief onderwijs waar te maken. Daarnaast versterkt de herdefiniëring van de types van buitengewoon onderwijs de medische benadering ten aanzien van handicap.

Het DAM-Decreet is in een later stadium opzijgeschoven. In de plaatst heeft de Vlaamse Regering een nieuw (voor)ontwerp van decreet voorbereid: het (voor)ontwerp van decreet betreffende belangrijke en noodzakelijke maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften (verder BNM-Decreet). Het BNM-Decreet wordt momenteel nog besproken en is nog niet officieel voorgesteld.

SLOTBESCHOUWINGEN

Zoals erkend in het Salamanca Statement, wordt het recht op onderwijs voor personen met een handicap best gewaarborgd door het inclusief onderwijs. Het inclusief onderwijs bevordert niet alleen de gelijke kansen maar ook de waardigheid van

²⁰ MvT decreet betreffende dringende en andere maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften (DAM-Decreet), SB.12.20 – bijlage 2.

²¹ Decr. 8 mei 2009.

²² Art. II, 8 DAM-Decreet.

²³ De nadruk op het proportioneel karakter van de redelijke aanpassingen is overbodig aangezien die al opgenomen is in de definitie van de redelijke aanpassingen in art. 2 VRPH.

²⁴ Art. II, 8 DAM-Decreet.

kinderen met een handicap. Het Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol van het Bureau van de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten beschouwt dat “*children, including those with significant disabilities, who are included in regular education are more likely to finish school, go onto post-secondary education and training, get jobs, earn good incomes and become active members of their communities*”. Het inclusief onderwijs is daarenboven niet alleen goed voor kinderen met een handicap maar ook voor andere kinderen. Het vermindert de kansen dat kinderen – voor bepaalde redenen die tijdelijk kunnen zijn – naar buitengewone scholen worden verwezen. Daarenboven verrijkt het de samenleving, aangezien het kinderen toelaat om vanaf een jonge leeftijd de gelijkwaardigheid van iedereen te begrijpen.

Artikel 24 van het VRPH maakt van het inclusief onderwijs het principe en van het buitengewoon onderwijs de uitzondering. Staten moeten redelijke aanpassingen en ondersteuningsmaatregelen nemen om het inclusief onderwijs waar te maken. Het inclusief onderwijs is echter de uitzondering en het buitengewoon onderwijs het principe in Vlaanderen. De regel en de uitzondering zouden dus omgekeerd moeten worden, *i.e.* van de circa 80-90% van de kinderen met een handicap die buitengewoon onderwijs volgen, zou circa 10-20% gemaakt moeten worden. De Vlaamse Regering heeft al stappen in de goede richting gezet, maar er moet verder gewerkt worden aan de implementatie van artikel 24 van het VRPH.

BIBLIOGRAFIE

- Byrne, B. (2013). Hidden Contradictions and Conditionality: Conceptualisations of Inclusive Education in International Human Rights Law. *Disability & Society*, 28(2), 232-244.
- D’Espallier, A. (2011). Draagkracht is geen toverwoord. *Momenten*, 9, 16-24.
- Dupont, M. (2010). *Onderzoek naar de barrières die ouders ondervinden bij de zoektocht naar een geschikte school voor hun kind met een beperking*. Universiteit Gent; www.scriptiebank.be/sites/default/files/webform/scriptie/Masterproef%20-%20De%20rechtspositie%20van%20kinderen%20met%20een%20handicap%20in%20het%20gewoon%20onderwijs_2.pdf.
- Europese Commissie (2012). *Education and Disability/Special Needs. Policies and practices in education, training and employment for students with disabilities and special educational needs in the EU – An independent report prepared for the European Commission by the NESSE network of experts*. Brussel: EU; www.nesse.fr/nesse/activities/reports/activities/reports/disability-special-needs-1.
- Inclusion International (2009). *Better Education for all when we are included too. A Global Report. People with an Intellectual Disability and their Families Speak out on Education for All, Disability and Inclusive Education*. Salamanca: INICO; http://inclusion-international.org.cluster.cwcs.co.uk/wp-content/uploads/Better-Education-for-All_Global-Report_October-2009.pdf.
- OHCHR (2007). *From Exclusion to Equality. Realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol*. Geneva: VN; www.ohchr.org/Documents/Publications/training14en.pdf.
- Schaduw rapport GRIP (2011). *Mensenrechten en handicap. Shaduwrapport Vlaanderen (België) 2011*. Brussel: Grip.
- Steunpunt Recht en Onderwijs (2009). *Advies over de specifieke bepalingen met betrekking tot onderwijs in het VN-Verdrag van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap*;

www.ond.vlaanderen.be/specifieke-onderwijsbehoeften/leerzorg/VN/VN-verdrag-advies.pdf.

Tomaševski, K. (2006). *Human Rights Obligations in Education: The 4-A Scheme*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Tomasevski, K. (2002). *Annual report of the Special Rapporteur on the right to education* (E/CN.4/2002/60). Geneva: Mensenrechtencommissie.

UNICEF Innocenti Research Centre (2007). *Promoting the Rights of Children with Disabilities*. Firenze: UNICEF; www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/children_disability_rights.pdf.