



# Analyse en aanbevelingen n.a.v. de eerste ervaringen met het M-decreet

Prof. Dr. Wim Van den Broeck  
Vakgroep Klinische en Levensloopspsychologie  
Vrije Universiteit Brussel



Oktober 2016

## **Introductie**

De laatste tijd zijn er verschillende teksten verschenen die het M-decreet en de werking ervan in de schoolpraktijk evalueren vooral in het licht van de uitgangspunten van inclusief onderwijs zoals die beschreven zijn in het VN-verdrag (bijv. het rapport van Unia en de Knelpuntennota van het Kinderrechtencommissariaat). De voor u liggende tekst neemt een wat ander en breder perspectief in. Het doel van deze tekst is drieledig: 1) een analyse maken van de uitgangspunten van het M-decreet en hoe deze uitgangspunten passen in het inclusieconcept, 2) nagaan in hoeverre de knelpunten in de praktijk verband houden met of een gevolg zijn van onduidelijkheden en veranderingen in de uitgangspunten, en 3) enkele concrete strategieën aanreiken die een oplossing kunnen bieden voor enkele belangrijke problemen.

Bij het schrijven van dit stuk werden de volgende teksten geraadpleegd:

- Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag)
- Draft General Comment No 4 Article 24. The right to inclusive education (VN)
- 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 (Steunpunt recht en onderwijs 2009)
- Protocol tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie ten gunste van de personen met een handicap
- Inclusief onderwijs in Vlaanderen. Een tussentijdse analyse (Unia, 2016)
- Knelpuntennota M-decreet (Kinderrechtencommissariaat, 2016)
- De situatie van personen met een handicap in België met betrekking tot hun mensenrechten en fundamentele vrijheden zoals gewaarborgd door het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Studie in opdracht van het Interfederaal Gelijkekansencentrum, 2013)
- Het decreet betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften (M-decreet). Een eerste stap in de juiste richting? (Gauthier de Beco, 2014-2015 in Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, nr. 1-2, pag. 4-10)

De belangrijkste gedachten uit deze tekst heb ik vooraf besproken met Leen Van Heurck (adjunct-kabinetschef Ministerie van Onderwijs) en Theo Mardulier (Adviseur Departement Onderwijs en Vorming) die ik beiden wil bedanken voor de interessante gedachtewisseling. De ideeën geformuleerd in deze tekst zijn echter geheel voor rekening van de auteur. De tekst focust op enkele belangrijke knelpunten en beoogt geen gedetailleerde analyse van alle aspecten van het M-decreet. Het enige motief dat aan de basis ligt van deze commentaren en suggesties is mijn bekommernis voor de kwaliteit van ons onderwijs ten behoeve van leerlingen met specifieke leerbehoeften, en ook alle andere leerlingen.

## **1. Het VN-verdrag, het inclusiebegrip en het M-decreet**

Het M-decreet is er gekomen na eerdere pogingen om de leerzorg te organiseren. Het is expliciet ook een uitvloeisel van het goedkeuren en ratificeren van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Dat verdrag is door de meeste West-Europese landen geratificeerd, maar er zijn enkele uitzonderingen (bv. Nederland, Ierland, Zwitserland, Noorwegen, en Tsjechië). Buiten Europa zijn er meer uitzonderingen (bv. de VS, Canada, en Japan). Het M-decreet had expliciet als doel om minder leerlingen door te verwijzen naar het buitengewoon onderwijs en zo een stap te zetten in de richting van een meer inclusief onderwijssysteem. In de praktijk houdt dit in dat de voorwaarden om een leerling door te verwijzen naar het BO strenger werden gemaakt, m.n. moet door de school kunnen worden aangetoond dat ondanks voldoende zorg de leerling toch in onvoldoende mate kan ondersteund worden in de gewone school.

Het VN-verdrag bepaalde helder dat alle landen die het verdrag ratificeerden op termijn naar een volledig inclusief onderwijssysteem moeten evolueren, dat wil zeggen dat alle leerlingen met een beperking (van welke aard ook) naar dezelfde school moeten kunnen gaan als de school waar leerlingen zonder beperking terecht kunnen. Dit impliceert dus één schoolsysteem. Het merkwaardige is dat de Vlaamse politieke wereld dat nooit zo geïnterpreteerd heeft. Zowel uit de verklaringen van de vorige onderwijsminister als van de huidige, alsook uit alle politieke debatten en teksten over deze kwestie blijkt zonneklaar dat niemand in politiek Vlaanderen, ook geen enkele politieke partij, het buitengewoon onderwijs wenst te ontmantelen en geleidelijk aan wil laten opgaan in het gewoon onderwijs. Deze flagrante tegenstrijdigheid, die we reeds in 2012 signaleerden in een bericht gericht aan de leden van de Commissie voor Onderwijs en Gelijke kansen, wordt nu ook op scherp gesteld in het rapport van Unia. Deze discrepantie tussen de doelen van het VN-verdrag en de beleidsvertaling ervan in Vlaanderen roept enkele interessante vragen en bedenkingen op.

Ten eerste betekent dit dat er in Vlaanderen, noch in de politieke wereld, noch in het onderwijsveld een draagvlak bestaat voor de radicale variant van inclusie die het VN-verdrag vraagt. Sterker nog: onder leerkrachten heerst er nu al grote scepsis over de haalbaarheid van het M-decreet dat nog ver afstaat van volledige inclusie. Uit de recente Koppen-enquête bleek dat 82% van de leerkrachten inclusief onderwijs niet of helemaal niet praktisch haalbaar acht. Het gebeurt wel vaker dat leerkrachten initieel niet staan te trappelen om een of andere onderwijsvernieuwing in de praktijk te brengen, maar achteraf er meer gewend aan geraken en er hun plan mee weten te trekken. Maar de tegenkating van leerkrachten is zeker niet alleen te verklaren door een soort van natuurlijk conservatisme. Zoals de rapporten van Unia en het Kinderrechtencommissariaat (KRC) terecht aangeven is er voor leerkrachten teveel onduidelijkheid die het hen moeilijk of soms onmogelijk maakt goed te doen voor alle leerlingen. Er is ongetwijfeld heel veel goodwill onder leerkrachten, maar de praktische bezwaren zijn voorsnog te groot. Alvorens in te gaan op de gronden van deze praktische moeilijkheden, kunnen we nu al stellen dat het niet vanzelf zal vlotlopen en er veel meer nodig is dan 'leren omgaan' met inclusie. Anders gezegd: een gematigde vorm van inclusie zoals de overheid kennelijk zelf op het oog heeft, zien leerkrachten wel zitten, mits duidelijke richtlijnen en ondersteuning, maar radicale inclusie gaat hen veel te ver.

De gesignaleerde discrepantie roept onvermijdelijk de vraag op hoe het mogelijk is dat de politieke wereld een heel andere interpretatie gegeven heeft aan het VN-verdrag dan bijvoorbeeld Unia. Hebben de politici niet goed gelezen? Zoals al aangegeven, strikt gesproken was het VN-verdrag duidelijk. Maar gegeven de commentaren en interpretaties van juristen over het VN-verdrag waren er wel degelijk gegronde redenen om het VN-verdrag heel anders te interpreteren en het voortbestaan van een buitengewoon onderwijssysteem naast het gewone onderwijs als niet strijdig te beschouwen met het VN-verdrag. Erg leerrijk om die evoluerende interpretatie te begrijpen is de tekst van het Steunpunt Recht en Onderwijs van 2009. Op pag. 13-14 van deze tekst staat te lezen:

*“Alles wijst er echter op dat, wanneer redelijke aanpassingen en ondersteunende maatregelen onvoldoende zijn om het recht op onderwijs van de persoon met een handicap te kunnen realiseren, het aanbieden van specifiek onderwijs voor personen met een handicap precies de manier is om het recht op onderwijs van deze personen te garanderen. In die zin behoudt het stelsel van buitengewoon onderwijs zoals dat in Vlaanderen is uitgebouwd tot op zekere hoogte zijn relevantie, voor die leerlingen en hun ouders die geen gebruik wensen te maken van het principiële recht op inclusie, of voor wie inclusief onderwijs niet mogelijk is omdat de noodzakelijke en passende wijzigingen disproportioneel zouden zijn en daardoor niet realiseerbaar. Het Verdrag geeft enkel de ‘vloer’, niet het ‘plafond’ van de rechten van personen met een handicap aan. In zijn artikel 4.4 bepaalt het verdrag immers: “Geen enkele bepaling van dit Verdrag tast bepalingen aan die in sterkere mate bijdragen aan de verwezenlijking van de rechten van personen met een handicap...”*

Hier staat dus letterlijk dat het aanbieden van bijzonder onderwijs precies de manier is om het best tegemoet te komen aan kinderen met een handicap of beperking, en wanneer het Steunpunt er nog aan toevoegt dat het VN-verdrag enkel de ‘vloer’ (wel te verstaan het gewoon onderwijs), niet het ‘plafond’ (het BO) aangeeft van de rechten van personen met een handicap, dan houdt men in feite een pleidooi voor niet-inclusief onderwijs en ondergraaft men zelf de facto elke argumentatie om het gewone onderwijs via wetgeving ertoe aan te zetten om zo ruimhartig mogelijk zgn. redelijke aanpassingen aan te bieden.

Verder stelt het Steunpunt: *“Voor leerlingen voor wie geen inclusief onderwijs mogelijk is en die vandaag al in een speciale school terecht kunnen, kunnen we stellen dat Vlaanderen op grond van deze bepaling verplicht is dit soort onderwijs te blijven aanbieden. Bovendien is het niet omdat het Verdrag het recht op keuze tussen inclusief of buitengewoon onderwijs niet uitdrukkelijk erkent, dat Vlaanderen dit niet zou kunnen aanbieden. Artikel 5.4 van het verdrag bepaalt immers ook dat specifieke maatregelen die nodig zijn om de feitelijke gelijkheid van personen met een handicap te bespoedigen of verwezenlijken, niet worden aangemerkt als discriminatie in de zin van dit Verdrag ... Ingeval het buitengewoon onderwijs als ‘parallel’ onderwijscircuit naast het gewoon (inclusief) onderwijs blijft bestaan, behouden ouders het recht te kiezen tussen beide onderwijsvormen. Dit vrije keuzerecht vloeit rechtstreeks voort uit het recht op onderwijs.”*

Hieruit blijkt duidelijk dat de politieke wereld op goede gronden kon aannemen dat het voortbestaan van het buitengewoon onderwijs (evt. in afgeslankte vorm) niet strijdig is met het VN-verdrag. Recent heeft de VN in een nieuwe voorlopige tekst echter verduidelijking gegeven (General Comment No 4 Article 24) in een tekst van 20 pagina's (de oorspronkelijke tekst van Artikel 24 van het Verdrag besloeg amper anderhalve pagina). Daarin wordt ondubbelzinnig bevestigd dat een eengemaakt inclusief onderwijssysteem moet voorzien worden op alle onderwijsniveaus (kleuter,

primair, secundair en tertiair onderwijs). De knelpuntennota van het Kinderrechtencommissariaat en vooral de tussentijdse analyse van Unia sluiten aan bij deze radicale inclusiegedachte en wijzen op grond daarvan moeiteloos op allerlei tekortkomingen en dubbelzinnigheden in het M-decreet en de toepassing ervan in de praktijk. Unia beschouwt het M-decreet duidelijk als slechts een kleine stap in de richting van een volwaardig inclusief onderwijssysteem. Dat klopt uiteraard gegeven de uitgangspunten.

## **2. Knelpunten: onduidelijke begrippen leiden tot een problematische toepassing in de praktijk**

Leerkrachten en schoolbesturen hebben het duidelijk moeilijk, ondanks de goede wil die er is, met het correct kunnen toepassen van de richtlijnen uit het M-decreet. Sommigen zien deze worsteling als normale groeipijnen, maar een analyse van de knelpunten laat zien dat de toepassingsproblemen in feite een gevolg zijn van heel wat onduidelijkheden en tegenstrijdigheden in de gehanteerde begrippen.

### *2.1. De begrippen 'handicap' en 'handelingsgerichte diagnostiek'*

We beginnen met het centrale begrip 'handicap' dat in het VN-verdrag een dynamische of sociale invulling krijgt en daarmee afgezet wordt tegenover het statische of medische model van handicap. De VN definieert handicap (artikel 1) als een beperking die in wisselwerking met drempels in de omgeving tot participatieproblemen kunnen leiden. Dit is een goed verdedigbare en genuanceerde definitie. Echter, deze definitie stelt niet dat dergelijke drempels altijd kunnen worden verwijderd. Opvallend is dat bijv. Unia in haar brochure deze definitie samenvat als "een situatie die ontstaat uit de confrontatie tussen iemands beperking en een onaangepaste omgeving". Met het woord 'onaangepast' wordt meteen de sprong gemaakt naar de gedachte dat voor elke beperking een aangepaste omgeving kan worden gecreëerd zodanig dat volwaardige participatie mogelijk wordt. Dit is uiteraard niet reëel. Voor personen met een fysieke beperking of een sensorische beperking is dat vaak wel mogelijk: bijv. een bril maakt volwaardige participatie mogelijk voor slechtziende personen. Maar voor personen met een mentale handicap of bijv. een ernstige gedragsstoornis is dat duidelijk niet het geval. Een leerling met een ernstige mentale beperking of gedragsstoornis zal zelden volwaardig kunnen participeren in een klas met veelal leerlingen zonder beperking. Het is opvallend dat bijv. Unia het begrip handicap in haar teksten hanteert als een eerder abstract begrip waardoor de concrete verschillen tussen soorten beperkingen en ook tussen individuen met een beperking uit het gezichtsveld verdwijnen. Alle principes lijken daardoor op alle personen met een beperking in gelijke mate van toepassing. Enerzijds zeggen dat handicap een dynamisch begrip is en er anderzijds impliciet van uitgaan dat een handicap onproblematisch constateerbaar is, is niet consistent.

Dat blijkt bijv. ook uit de opmerking in de brochure van Unia dat het begrip handicap niet te eng mag geïnterpreteerd worden en dat ook leerlingen met een leerstoornis (zoals dyslexie of dyscalculie), ADHD of andere ontwikkelingsstoornissen recht hebben op redelijke aanpassingen. Waar Unia in de vorige gevallen de beperkingen onderschatte, lijkt het centrum hier de beperkingen te overschatten. Hier wordt het begrip handicap juist wel erg medisch geïnterpreteerd. Leerstoornissen zijn immers geen handicaps in de zin dat men alleen mits aanpassingen kan participeren. Met aanpassingen worden compensaties en dispensaties bedoeld. Uit alle wetenschappelijk onderzoek blijkt echter duidelijk dat leerlingen met een leerstoornis weliswaar veel meer moeite hebben om te leren lezen

of rekenen, maar ook dat mits intensieve remediëring de einddoelen van het gemeenschappelijk curriculum in de meeste gevallen wel haalbaar zijn (we komen hier nog uitvoerig op terug). Kortom, volwaardige participatie is wel mogelijk en dan is er dus in feite geen sprake (meer) van een handicap. Unia koppelt de redelijke aanpassingen hier automatisch aan een diagnose, wat typisch is voor het medisch model denken.

Hiermee belanden we bij een cruciale vraag, nl. wie komt in aanmerking voor redelijke aanpassingen? Noch het VN-verdrag, noch de toelichting van de VN (general comment), noch het M-decreet, noch de teksten van Unia geven hier een duidelijk antwoord op. Kennelijk vindt men deze vraag overbodig en geheel vanzelfsprekend, wat ze uiteraard niet is. In de praktijk komt het meestal neer op wie een diagnostisch label heeft. Maar precies deze automatische koppeling tussen diagnose en maatregelen werd in het M-decreet verlaten. Op zich was dit een goede en consequente beslissing in het licht van het handelingsgerichte diagnostische kader, waar we ook zelf steeds voor gepleit hebben. Maar door het ontbreken van duidelijke richtlijnen die bepalen wie in aanmerking komt voor maatregelen, vervalt de praktijk in de oude gewoonte om naar een label te vragen of heerst er vaak ook begrijpelijke onzekerheid.

Wie in aanmerking komt voor specifieke ondersteunende maatregelen zou volledig moeten afhangen van handelingsgerichte diagnostiek. Dat is ook zo voorzien in het M-decreet. Ook al wordt er veel gesproken over handelingsgericht werken, in de praktijk is de essentie ervan nauwelijks bekend. Het houdt in dat een diagnose uitsluitend wordt gesteld in de school- of klascontext waarin de leerling functioneert. Er wordt dan in eerste instantie los van externe informatie gekeken hoe een leerling functioneert en of er in die context problemen zijn met het leren of bredere functioneren in de klas en in de school. Externe informatie of diagnostiek kan wel dienstig zijn om het beeld van de leerling te vervolledigen, maar kan nooit in de plaats komen van een gedetailleerde analyse van het functioneren van de leerling die direct de basis vormt voor de aanpak van het probleem. Deze handelingsgerichte diagnostiek is een taak van het CLB en het schoolteam. Het is dan ook vreemd dat zowel Unia als het kinderrechtencommissariaat scholen nogal gemakkelijk verwijten dat ze niet zomaar ingaan op de suggestie van ouders of derden om op grond van een externe diagnose maatregelen te voorzien. Scholen die samen met het CLB op grond van handelingsgerichte diagnostiek tot het besluit komen dat een gesuggereerde maatregel niet opportuun is, valt niets te verwijten, integendeel, ze houden zich consequent aan het handelingsgerichte kader. Andersom is het ook zo dat CLB's en scholen vaak helemaal niet meer komen tot grondige handelingsgerichte diagnostiek omdat CLB medewerkers daar de tijd niet meer voor hebben vanwege de sterk toegenomen administratieve last en bijkomende taken die ze vanuit Welzijn hebben gekregen. CLB-ers voelen zich vaak en terecht gedegradeerd tot administrators. In deze context waarin kwaliteitscontrole gereduceerd wordt tot een afvinkcultuur gebeurt het meer en meer dat in een gemotiveerd verslag oneigenlijke informatie verschijnt over wat een school met een leerling al heeft gedaan. Dit sluit dan wel aan bij de kritiek van Unia en het KRC. Hieruit blijkt dat een grondig herdenken en herwaarderen van de rol van het CLB dringend aan de orde is.

## *2.2. Wat is inclusief onderwijs?*

Zoals de studie in opdracht van het Interfederaal Gelijkekansencentrum (2013) en de Beco (2014-2015) aangeven bestaat er merkwaardig genoeg geen juridische consensus over wat inclusief onderwijs is. Ook het VN-verdrag geeft niet aan hoe een inclusief onderwijssysteem er precies uitziet.

Wel is er consensus over wat het niet is, nl. inclusief onderwijs is niet de integratie van leerlingen in het gewoon onderwijs zonder aanpassingen of ondersteuning, en inclusief onderwijs is ook niet in te passen in een systeem waarin segregatie bestaat. De afwezigheid van een concrete invulling van wat inclusief onderwijs is, maakt inclusief onderwijs tot een soort van na te streven ideaalbeeld dat voor sommigen richtinggevend werkt, maar anderzijds de onderwijspraktijk te weinig richtlijnen biedt voor de concrete uitwerking ervan. Dit ideële of zelfs utopische karakter van inclusief onderwijs vormde van in het begin tegelijk de aantrekkingskracht ervan maar ook de zwakte. In de lezenswaardige tekst van De Fever en Flament (2001), 'De school voor allen' maken de auteurs heel duidelijk dat inclusief onderwijs niet zomaar een eengemaakte onderwijsstructuur betreft, maar een heuse onderwijshervorming impliceert. Ook in de recente tekst van de VN (General Comment) en in de tussentijdse analyse van Unia blijkt dat achter het inclusieconcept een heel specifieke onderwijsvisie schuilgaat waarvan de impact veel verder gaat dan doorgaans wordt aangenomen.

Tot op dit punt in de voor u liggende tekst werd geen standpunt ingenomen t.a.v. de wenselijkheid van inclusief onderwijs of een of andere variant ervan. Omdat onmiddellijk enkele belangrijke argumenten zullen gegeven worden tegen de meest radicale variant van inclusie, maak ik eerst mijn positie duidelijk. Ik ben zoals wellicht iedereen erg voorstander van maximale maatschappelijke inclusie en participatie. Dat impliceert dat we concreet voor elke individuele leerling moeten bekijken hoe deze maatschappelijke inclusie zo goed mogelijk gerealiseerd kan worden. Dat impliceert niet dat echt alle kinderen in eenzelfde onderwijsstructuur terecht moeten. Voor sommige leerlingen met een beperking kan het zeker de beste oplossing zijn dat ze naar het reguliere onderwijs gaan, voor anderen is een meer gespecialiseerde setting, zoals in het BO voorhanden, meer aangewezen. Met dit standpunt zet ik mij op één lijn met de interpretatie die de politieke wereld tot nu toe aan het inclusieverhaal gaf, maar ze wijkt uiteraard wel af van hoe nu het VN-verdrag geïnterpreteerd wordt, bijv. door Unia.

Mijn uitgangspunt is dat ongeacht welke ideologische uitgangspunten men ook huldigt, het belang van het kind altijd dient te primeren. Dit stemt perfect overeen met artikel 7 punt 2 uit het VN-verdrag: *"Bij alle beslissingen betreffende kinderen met een handicap vormt het belang van het kind de eerste overweging"*. Dit betekent dat voor elk kind met een beperking moet afgewogen worden welk onderwijstype de beste kansen geeft. Ook al is het mogelijk in het M-decreet een kind zelfs tijdens het schooljaar te verwijzen naar het BO via de zgn. 'ventielprocedure', de geest en de praktijk van het huidige M-decreet houden in dat eerst aantoonbaar moet blijken dat de aanpassingen, waaronder remediërende, differentiërende, compenserende of dispenserende maatregelen ofwel disproportioneel, ofwel onvoldoende zijn om de leerling binnen het gemeenschappelijk curriculum te kunnen blijven meenemen in een school voor gewoon onderwijs. Dit zet druk op CLB's en schoolteams om leerlingen zoveel als mogelijk in het gewoon onderwijs in te schrijven en impliceert dat sommige leerlingen eerst vast moeten lopen in het gewoon onderwijs alvorens ze naar het BO kunnen worden doorverwezen. De vraag is of een dergelijke druk wel verzoenbaar is met het belang van het kind. Zolang de keuze bestaat tussen beide onderwijssystemen moet het schoolteam in samenspraak met de ouders en het CLB m.i. zo vrij mogelijk, en niet onder enige druk, kunnen kiezen. Indien we op termijn zouden evolueren naar een eengemaakt systeem dan moet de vraag gesteld worden of dit ten goede komt aan de meeste leerlingen, diegenen met een beperking en die zonder beperking. Is men ervan overtuigd dat dit het geval is, dan is er geen probleem met artikel 7, denkt men er echter anders over, dan is het belang van het kind wel in het gedrang.

Unia pleit ervoor om alle middelen van het BO (personeel en financies) op termijn over te hevelen naar en in te zetten in een eengemaakte onderwijsstructuur. De aanname hierbij is kennelijk dat we op deze wijze een kwalitatief even doelmatig onderwijs kunnen aanbieden aan alle leerlingen. Of de individuele ondersteuning in het buitengewoon onderwijs wordt aangeboden of in het gewoon onderwijs, dat maakt in principe onderwijskundig geen verschil uit, zo lijkt de redenering te zijn. Men ziet hierbij echter over het hoofd dat er wel degelijk een essentieel onderwijskundig verschil is, nl. de setting is fundamenteel anders. In het BO werkt men met kleine min of meer homogene groepjes waarbij er ook nog heel wat extra multidisciplinaire personeelondersteuning is. Als men alle middelen en personeel verspreidt over alle gewone scholen, dan kan nooit dezelfde efficiëntie bereikt worden. Immers niet in elke klas zal de nodige personeelondersteuning kunnen geboden worden. Unia heeft gelijk als ze stellen dat ouders nu vaak geen echte keuze hebben, precies omdat er in het gewoon onderwijs onvoldoende middelen en personeel voorhanden zijn om de nodige begeleiding te voorzien voor leerlingen met een beperking. Maar zelfs na overheveling van alle middelen zal die ondersteuning voor een aantal leerlingen ook nog ruim onvoldoende zijn. Dit verklaart waarom vele ouders van leerlingen met een beperking expliciet zelf kiezen voor het BO: de setting in het BO geeft hun kinderen rust en goede ondersteuning. Maar wat hier vooral over het hoofd gezien wordt, is dat onderwijs altijd een sociaal gebeuren is. Leerlingen functioneren in een groep en trekken zich ook op aan die groep: dat is precies de kracht van onderwijs. We belanden hiermee bij de discussie over de achterliggende onderwijsvisie.

### *2.3. Achterliggende onderwijsvisie bij radicale inclusie*

De Fever en Flament (2001) maakten in hun pleidooi voor een volledig inclusief onderwijs al duidelijk dat een inclusief systeem een aantal belangrijke onderwijskundige veranderingen impliceert. Het afschaffen van de eindtermen, het doorbreken van het jaarklassensysteem, de totaalbenadering van de persoonlijkheidsontwikkeling, ervaringsgericht leren en sterk individualiserend en responsief of adaptief onderwijs, zijn de meest opvallende kenmerken ervan. Maar ook in de meer recente teksten van de VN (General comment) en van Unia ziet men flexibele leerwegen, variatie in leerinhouden en leerstijlen als een voorwaarde voor het realiseren van inclusief onderwijs (zie ook De Beco).

We staan hier voor de bekende discussie in de onderwijswereld tussen het constructivisme (iedere leerling zijn kennis, leerinhoud, leerstijl en leertraject) en de meer klassieke onderwijsvisie van cultuuroverdracht waarbij de principiële gelijkheid van alle leerlingen het uitgangspunt is: ondanks evt. verschillen in intelligentie of interesse, alle leerlingen worden in staat geacht de einddoelen te kunnen bereiken (Masschelein & Simons, 2012). Om alle leerlingen de einddoelen te doen bereiken moet er uiteraard gedifferentieerd worden naar intensiteit van instructie: voor leerlingen die wat achterop lopen, moet er extra instructietijd worden voorzien. Deze vorm van convergente differentiatie (die zeer effectief is) is iets heel anders dan de divergente differentiatie naar doelen, waarbij voor verschillende leerlingen verschillende doelen worden vooropgezet. De hier beschreven tweespalt tussen de twee onderwijsvisies is in feite de oorzaak van de huidige onderwijs crisis en ligt aan de basis van zowat alle onderwijsdebatten (zie Van den Broeck, 2014; Vlaams onderwijs, let op uw zaak). Leerkrachten vinden het doorgaans geen probleem om te differentiëren naar intensiteit van instructie (toch niet in het basisonderwijs), maar een doorgedreven individualisering van onderwijsdoelen druist in tegen hun onderwijsethos om zoveel mogelijk leerlingen tot eenzelfde niveau te brengen. Onderwijs is altijd een evenwichtsoefening tussen homogeniseren en



differentiëren. Leerkrachten voelen intuïtief aan dat differentiëren wel kan, maar binnen de grenzen van wat de gemeenschappelijke doelen zijn.

Hebben leerkrachten die het belang van gemeenschappelijke doelen vooropstellen gelijk of is een radicaal geïndividualiseerd curriculum, zoals aangeprezen door een aantal onderwijsvernieuwers en kennelijk nu ook door de VN en instanties die de uitgangspunten van de VN delen, de oplossing? Buiten het feit dat convergente differentiatie in de praktijk erg goed werkt, zijn er ook goede wetenschappelijke gronden om hiervoor te pleiten. Recent heeft er zich een belangrijke kentering voorgedaan in de onderwijskunde. Waar deze de laatste decennia in sterk ideologisch vaarwater was terecht gekomen, merken we de laatste tijd een veel kritischer houding en een sterker leunen op empirisch wetenschappelijke bevindingen (in Vlaanderen is Pedro De Bruyckere hiervan de meest bekende vertegenwoordiger). Typisch voor deze strekking is de krachtige en wetenschappelijk onderbouwde stelling dat individuele leerstijlen niet bestaan, of al zeker geen optie zijn om in het onderwijs mee aan de slag te gaan. Toch was dit jarenlang één van de favoriete stellingen in de onderwijskunde, ook al wisten cognitief psychologen al lang dat deze stelling niet klopt. We zien nu ook in de VN-teksten en die van Unia dezelfde ongefundeerde stelling verschijnen.

Er is echter nog een veel groter probleem met sterk geïndividualiseerd onderwijs. Differentiëren betekent letterlijk 'verschil maken', en bij divergente differentiatie impliceert dit dat verschillende leerlingen verschillende dingen zullen leren, meestal ook op een verschillend niveau. Het is dan ook niet moeilijk in te zien dat een dergelijke drastische vorm van differentiëren de verschillen tussen de leerlingen zal doen toenemen, en een sterke motor wordt van verhoogde sociale ongelijkheid. Dit wenst uiteraard niemand, maar het is er met grote zekerheid de consequentie van. Omdat volledig geïndividualiseerd onderwijs (ieder z'n eigen curriculum of leertraject) praktisch onhaalbaar is, zal sterk divergent gedifferentieerd werken in de context van een algemeen curriculum wetmatig tot een algemene niveaudaling leiden. Dat is af te leiden uit recent onderzoek naar de evolutie van prestatieverdelingen van klassen (Bouzammour, 2016). Bij negatief scheve verdelingen (wat het geval is voor de prestaties van leerlingen op een taak die tegen het eind van het schooljaar door de meeste leerlingen beheerst wordt) bestaat er een wetmatig negatief verband tussen het gemiddelde van een klas en de spreiding binnen een klas. In deze context doet sterke divergente differentiatie dus het klasgemiddelde dalen. Ook dit is een consequentie die niemand op z'n geweten wil hebben. Kortom, er zijn geen goede gronden om de gepropageerde onderwijsvisie die gepaard gaat met de pleidooien voor volledig inclusief onderwijs in de praktijk te brengen. Opnieuw wordt de kracht van het sociale aspect van onderwijs, het zich optrekken aan de klasgroep, schromelijk onderschat. Het is bovendien nogal contradictorisch om enerzijds de maatschappelijke en onderwijskundige participatie van leerlingen met een beperking centraal te stellen en anderzijds te pleiten voor sterk geïndividualiseerd onderwijs waarin leerlingen alleen maar fysiek samenzitten, maar verder weinig of niets met elkaar te maken hebben.

### ***3. Concrete oplossingen om uit de dreigende impasse te geraken***

Uit het voorgaande is gebleken dat de toepassing van het M-decreet op vele moeilijkheden stuit, precies omdat, zoals verschillende instanties zoals Unia terecht aangeven, de regelgeving niet duidelijk is en niet in overeenstemming is met de letter en de geest van het VN-verdrag zelf. Maar ook de principes en de gehanteerde begrippen zijn onduidelijk en vaak zelfs tegenstrijdig. Het is dan ook begrijpelijk dat leerkrachten, directies en CLB's met dit decreet worstelen. We doen een aantal

voorstellen die zeker niet alle problemen zullen oplossen, maar die wel kunnen leiden tot het omvormen van het M-decreet tot een werkbaar instrument.

### *3.1. Interpretatie VN-verdrag*

Hoewel de Raad van State stelt dat het M-decreet op voldoende wijze het recht op inclusief onderwijs waarborgt (De Beco), is uit het eerste deel duidelijk gebleken dat het M-decreet niet in overeenstemming is met het VN-verdrag, althans toch niet zoals de VN nu zelf het verdrag heeft verduidelijkt (General Comment). Bijvoorbeeld, door aan het inschrijvingsrecht mits redelijke aanpassingen de voorwaarde te verbinden dat leerlingen het algemeen curriculum moeten kunnen volgen, wordt er expliciet van uit gegaan dat het afwijken van het algemeen curriculum per definitie een disproportionele maatregel is (De Beco). Dat is uiteraard niet de bedoeling van het VN-verdrag. De Beco wijst er ook terecht op dat hoe minder het onderwijs inclusief is georganiseerd, hoe meer de aanpassingen onredelijk lijken of zijn in de context van het gewone onderwijs. Doordat de maatregelen niet de bedoeling hebben het onderwijssysteem zelf aan te passen, maar de leerling aan te passen aan het onderwijssysteem, heeft het M-decreet een averechts effect. Door het ontbreken van een algemeen beleid voor inclusief onderwijs worden de criteria voor de redelijkheid van aanpassingen naar beneden bijgesteld, wat betekent dat de leerling onvoldoende ondersteuning krijgt (bijv. door onvoldoende personeel in te zetten). Dat heeft dan weer tot gevolg dat ouders van leerlingen met een beperking vanwege de onvoldoende ondersteuning toch liever kiezen voor het BO.

De geschetste spanning tussen geest en letter van het VN-verdrag en het M-decreet is m.i. op termijn onhoudbaar. Ouders van leerlingen met een beperking en de organisaties die hen vertegenwoordigen of voor hen opkomen, kunnen immers met recht en rede via juridische procedures hun gelijk proberen te halen. Of anders gezegd, de huidige regelgeving (M-decreet) is buitengewoon kwetsbaar voor een verdere juridisering en daarmee gepaard gaand voor morele verwijten van discriminatie. Kortom, de overheid moet een heldere keuze maken waar ze naar toe wil, en dit in het belang van alle betrokkenen. Ofwel kiest ze resoluut voor een volledig inclusief onderwijssysteem en begint ze de nodige voorbereidingen te treffen. Ofwel kiest ze voor een gematigde vorm van inclusie waarbij zowel het gewone onderwijs als het buitengewoon onderwijs blijft bestaan met ieder hun eigenheid. Dit zou een bevestiging inhouden van het huidige beleid, maar dan moet dat expliciet worden duidelijk gemaakt zodat er geen valse verwachtingen worden gecreëerd. In het tweede geval is de logische consequentie het opzeggen van het VN-verdrag via artikel 48 van dat verdrag. Een derde en misschien meer haalbare optie, bijv. als opzeggen van het verdrag politiek niet haalbaar lijkt, is tegenover de VN met overtuiging argumenteren dat de gematigde vorm van inclusie de beste oplossing is en afwachten welke consequenties de VN daaraan zelf verbindt.

### *3.2. Wie komt in aanmerking voor welke maatregelen?*

Consequent met ons pleidooi voor een gematigde vorm van inclusie en tevens in lijn met de doelstellingen van de overheid, doen we hier enkele voorstellen die een aantal prangende problemen kunnen oplossen. Omdat het nu helemaal niet duidelijk is wie er in aanmerking komt voor specifieke maatregelen is dit een eerste cruciale kwestie die moet opgelost worden. Gegeven het uitgangspunt dat het gewone onderwijs zowel in staat moet zijn kwalitatief hoogstaand onderwijs

aan te bieden aan leerlingen zonder beperking en tevens aan een aantal leerlingen met een beperking, is het noodzakelijk een onderscheid te maken tussen leerlingen van wie men verwacht dat ze het algemene curriculum aankunnen en leerlingen van wie verwacht wordt dat ze dat niet kunnen. Deze tweedeling is essentieel omdat ze leidt tot een andere invulling van het te volgen curriculum en van de evaluatie ervan. De beslissing voor deze categorisatie berust bij het schoolteam en het CLB (ouders kunnen hierbij geconsulteerd worden) en is uitsluitend gebaseerd op handelingsgerichte diagnostiek. Komt men tot het besluit dat de leerling het gemeenschappelijk curriculum niet aankan, dan wordt een overleg opgestart met drie partijen, nl. het schoolteam, het CLB en de ouders. Zij beraadslagen gezamenlijk wat het beste is voor de leerling in kwestie en komen autonoom tot een beslissing of de leerling in een gewone school les zal volgen of in het buitengewoon onderwijs. Lukt het niet om tot een eensluidende beslissing te komen, dan moet een speciale commissie die bestaat uit enkele specialisten op het gebied van handelingsgerichte diagnostiek uitsluitel geven. Indien gekozen wordt voor het gewone onderwijs, dan wordt een aangepast individueel traject uitgestippeld en in een handelingsplan concreet gemaakt welke ondersteuning precies vereist is. Een dergelijk traject leidt tot een aangepast eindcertificaat met een lijst van de verworven kennis en competenties. Het recht op inclusief onderwijs is in dit voorstel voorwaardelijk en wordt ondergeschikt gemaakt aan wat men het beste acht voor het kind. Het VN-verdrag is hierover dubbelzinnig: enerzijds zegt artikel 7 van het VN-verdrag dat het belang van het kind altijd primeert, maar anderzijds pleit men voor een onvoorwaardelijk recht op inclusief onderwijs. We weten ondertussen waarom: de VN denkt dat een inclusief onderwijssysteem voor alle leerlingen het beste is. Ook in het huidige M-decreet is het recht op inclusief onderwijs in de praktijk niet absoluut. Ons voorstel heeft echter het voordeel van de duidelijkheid en werkbaarheid.

Komt men in de eerste stap tot het besluit dat de leerling het algemene curriculum aankan, dan kan het nodig zijn indien het een leerling met een beperking betreft (bv. een leerling met een leerstoornis) intensieve remediërende maatregelen te voorzien of tijdelijke compenserende maatregelen. Compenserende maatregelen die betrekking hebben op het leerproces zelf, zijn altijd tijdelijk en bedoeld om overbodig te worden. Bijvoorbeeld, een leerling die extra moeite heeft bij het aanleren van de tafels van vermenigvuldiging kan tijdelijk, bij het leren cijferen onder elkaar, gebruik maken van een tafelkaart of rekenmachine. Maar kennis van de maaltafels blijft een leerdoel dat mits wat meer tijd en extra instructie gehaald kan worden. Compenserende maatregelen mogen dus geen dispenserende maatregelen zijn (zoals nu vaak het geval is).

### *3.3. Uitbouw van een systeem van basiszorg en verhoogde zorg*

Ook al stelt het M-decreet dat het de taak van de school is om een zorgcontinuüm uit te bouwen, van een concreet en doeltreffend zorgsysteem is er nooit echt sprake geweest omdat het al snel gereduceerd werd tot een mix van het voorzien van maatregelen, het doorverwijzen naar externe hulpverleners en het beroep doen op GON. Ook al kunnen elk van deze alternatieven in een individueel geval zinvol zijn, ze hebben gemeenschappelijk dat het onderwijsaanbod zelf buiten schot bleef. De huidige praktijk van massaal doorverwijzen naar externe hulpverleners (logopedisten en anderen) is al eerder geëvalueerd geworden (Verschuere e.a., 2015). Deze aanpak heeft grote nadelen. Ten eerste is uit alle wetenschappelijk onderzoek ondubbelzinnig gebleken dat een dergelijke aanpak weinig effectief is. Daarvoor is het gebruikelijke half uurtje of uur per week te weinig intensief en te weinig afgestemd op wat er in de klas geleerd wordt. Onderzoek toont aan dat intensieve remediëring in de schoolcontext veruit het sterkste effect heeft (Slavin et al., 2011).

Bovendien is gebleken dat het systematisch doorverwijzen naar externe hulpverlening ook sterke asociale gevolgen heeft (cf. Verschueren e.a., 2015). Uit ons eigen onderzoek bleek dat vooral de middenklasse en de hogere sociale klasse op zoek gaat naar diagnostische labels. In de lagere sociale klasse is de kans op een diagnose tot 15 maal kleiner, zelfs al is het aantal leerproblemen daar groter (Geerts & Heyninck, 2012). De bekende jacht op diagnoses en het bijbehorende therapeutiseren van het onderwijs vormt dan ook één van de meest onderschatte bronnen van sociale ongelijkheid (veel meer dan evt. structuurkenmerken). Ten slotte, ook al zijn maatregelen in het M-decreet niet gekoppeld aan het bezit van een diagnose, in de praktijk is die koppeling nog sterk aanwezig, precies omdat het M-decreet scholen verplicht om “redelijke aanpassingen” te voorzien, en die worden meestal pas voorzien indien er een diagnose is. Dit strookt uiteraard niet, zoals al beargumenteerd, met het handelingsgericht werken. Het gevolg is dat er kinderen zijn met leerproblemen die aanpassingen krijgen (die met een diagnose), en kinderen met leerproblemen die geen aanpassingen krijgen (die zonder een diagnose). Dit is dus exclusie, geen inclusie. Het zijn vooral de sociaal zwakkeren die uit de boot vallen (bijv. omdat ze er het nut niet van inzien, of omdat ze de extra remediëring, vereist voor het verkrijgen van een diagnose, niet kunnen of willen betalen).

Wat betreft de leerlingen met een leerprobleem, m.n. leerlingen met dyslexie, dysorthografie, dyscalculie en zelfs ADHD, kunnen we formeel zijn: ook al hebben deze kinderen in de regel een genetisch risico op het ontwikkelen van een stoornis, toch blijkt uit brede internationale wetenschappelijke consensus en talloze studies dat extra stimuleren en remediëren van hun leerprobleem zeer effectief is. Dat wil niet zeggen dat de problemen daardoor altijd volledig verdwijnen, maar zeker is dat ze goed teruggedrongen kunnen worden door een intensieve aanpak in de schoolcontext. Doet men dit niet, en gaat men al snel over tot compenseren en dispensereren, dan blijven deze kinderen verstoken van datgene waarvan we weten wat hen het beste zou helpen. Maatregelen die erop neerkomen dat kinderen systematisch vrijgesteld worden van bepaalde delen van de leerstof (bijv. de tafels van vermenigvuldiging of moeilijke lees oefeningen) zullen de beperkingen van deze kinderen alleen maar vergroten, en kunnen zo zelfs uitgroeien tot een reële handicap.

Er moet dus dringend werk worden gemaakt van het opzetten van een zorgsysteem dat zowel een sterk preventieve als ook remediërende functie heeft voor leerachterstanden. In een dergelijk systeem, waarmee in het buitenland al heel wat ervaring is opgedaan en algemeen beschouwd wordt als de ‘gold standard’, worden alle kinderen, zeker in de eerste leerjaren, intensief gevolgd, en wordt er bij de minste stagnatie of achterstand onmiddellijk ingegrepen door intensief te remediëren in de schoolcontext. De know how voor een dergelijk RTI (response to intervention) systeem is voorhanden, en de begeleiding zou perfect opgenomen kunnen worden door de CLB’s (na enige bijscholing). Dit impliceert dan ook dat er ingezet wordt op zuiver handelingsgericht werken (het huidige systeem is weinig handelingsgericht) waarbij de koppeling tussen de reële leerproblematiek en de aanpak van het probleem direct is. Classificerende diagnostiek is dan uitsluitend nog relevant indien deze aantoonbare (be)handelingsimplicaties heeft. Daardoor wordt op doeltreffende wijze de over-diagnostisering aangepakt. Indien aan ouders goed uitgelegd wordt dat in een dergelijk systeem hun kind (met evt. leerproblemen) er het beste aan toe is, dan zal de drang om beroep te doen op externe hulpverlening drastisch verminderen.

De voorgestelde oplossingen zijn van dien aard dat het M-decreet kan worden omgevormd tot een efficiënt systeem van zorg in het onderwijs waarbij inclusie voor leerlingen met een beperking voor wie dit het meest aangewezen is mogelijk is, en tegelijkertijd de sterkte en de kwaliteit van het gewone onderwijs niet wordt aangetast.

## Literatuur

- Bouzammour, Z. (2016). *De relatie tussen gemiddelde prestaties van klassen en de verschillen in prestaties tussen leerlingen in klassen van de basisschool*. Masterthesis. Vrije Universiteit Brussel.
- De Fever, F. & Flament, I. (2001). *De school voor allen*. In: F. De Fever, W. Hellinckx, & H. Grietens (Red.). *Handboek Jeugdhulpverlening: een orthopedagogisch perspectief*. Leuven/Leusden. Acco, p. 485-523.
- Geerts, E., & Heyninck, K. (2012). *Prevalentie-onderzoek naar diagnoseverklaringen in het Nederlandstalig basisonderwijs in Vlaanderen en Brussel*. Masterthesis. Vrije Universiteit Brussel.
- Masschelein, J. & Simons, M. (2012). *Apologie van de school. Een publieke zaak*. Leuven/Den Haag. Acco.
- Slavin, R.E., Lake, C., Davis, S., & Madden, N.A. (2011). Effective programs for struggling readers: A best-evidence synthesis. *Educational Research Review*, 6, 1-26.
- Van den Broeck, W. (2014). *Vlaams onderwijs, let op uw zaak*. In B. Bouckaert (Red.). *Visie(s) op onderwijs*. Pelckmans, p. 145-198.
- Verschueren, K., Bodvin, K., Vervoort, E., Vander Elst, L., Teppers, E., De Haene, L., & Struyf, E. (2015). *Buitenschoolse hulpverlening en zorg op school: Samenhang, afstemming en verklarende factoren*. (OBPWO 12.01). Leuven: KU Leuven.