



WETTELIJKE DEFINITIES MET BETREKKING TOT DE BEHOEFTE VAN LEERLINGEN

BELEIDSBRIEF

De werkzaamheden van het European Agency for Special Needs and Inclusive Education (het Agency) ondersteunen de ontwikkeling van inclusieve onderwijssystemen om het recht van elke leerling op inclusieve en rechtvaardige onderwijskansen (**European Agency, 2016**).

De werkzaamheden van het Agency erkennen dat elke leerling zijn eigen unieke ervaringen met discriminatie en/of belemmeringen voor het leren heeft. Alle aspecten van de werkzaamheden van het Agency zijn erop gericht rekening te houden met alles en allen die leerlingen kunnen marginaliseren en hun risico op uitsluiting kunnen vergroten (**European Agency, 2021a**).

In overeenstemming met dit engagement was de activiteit was de activiteit **Wettelijke definities met betrekking tot leerlingen die kwetsbaar zijn voor uitsluiting** gericht op het verzamelen en analyseren van informatie over wettelijke definities en beschrijvingen die in de lidstaten van het Agency worden gebruikt. Er was bijzondere aandacht voor wettelijke definities en beschrijvingen met betrekking tot een brede visie op inclusief onderwijs voor **alle leerlingen**.

In deze activiteit werd in het bijzonder onderzocht hoe de lidstaten van het Agency de behoeften van leerlingen juridisch definiëren en beschrijven door hen te beschouwen als groepen **leerlingen met specifieke behoeften** of **leerlingen die kwetsbaar zijn voor uitsluiting**. Er werd ook nagegaan hoe de behoeften van leerlingen in **de antidiscriminatiewetgeving** en **de wetgeving voor inclusief onderwijs** worden gedefinieerd en/of beschreven, en het concept van **intersectionaliteit** werd bestudeerd.

Er werd bewijsmateriaal verzameld uit 35 lidstaten van het Agency.

Zie voor meer informatie het volledige rapport, *Legislative Definitions around Learners' Needs: A snapshot of European country approaches [Wetgevende definities rond de behoeften van leerlingen: een momentopname van de benaderingen van Europese landen]* (**European Agency, 2022a**), en de **Wettelijke definities-website**.

Verschillende benaderingen om tegemoet te komen aan de behoeften van leerlingen in inclusieve onderwijssystemen

Sinds de oprichting van het Agency in 1996 hebben zich belangrijke conceptuele veranderingen voorgedaan in de opvattingen van landen over en de beleidsprioriteiten voor inclusief onderwijs (**European Agency, 2022b**). Het debat over de ontwikkeling van onderwijssystemen die rechtvaardig zijn voor alle leerlingen is in de Europese landen verschoven van "**integratie**" (de integratie van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften), naar "**inclusie**" (meer gericht op "leerkansen" voor alle leerlingen), naar de huidige, bredere opvatting van **inclusief onderwijs** als rechtvaardig onderwijs van hoge kwaliteit voor alle leerlingen (ibid.).

De verschuiving van een categoriale benadering, onderbouwd door een medisch model binnen het onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, naar een meer normatieve visie, gericht op de rechten van elke leerling, ongeacht zijn omstandigheden, vereist een verandering in onderwijsopvattingen en -cultuur. In een onderwijssysteem dat streeft naar rechtvaardigheid voor alle leerlingen, moet de nadruk op leerlingcategorieën en individuele ondersteuning (**categoriale benadering**) veranderen in een focus op het vergroten van de capaciteit van scholen om tegemoet te komen aan de uiteenlopende behoeften van alle leerlingen (**op rechten gebaseerde benadering**) (ibid.).

Ontwikkelingen in de opvattingen over inclusief onderwijs als een benadering van onderwijs van hoge kwaliteit voor **alle leerlingen (European Agency, 2021b)** hebben geleid tot discussies over de noodzaak om de behoeften van leerlingen vast te stellen zonder gebruik te maken van etiketten (met name etiketten die gebaseerd zijn op medische of deficiëntiemodellen). Alle landen hebben momenteel het probleem om hun wetgeving en beleid zodanig vorm te geven dat zij duidelijk gericht zijn op volledige participatie en betere prestaties van alle leerlingen en tegelijkertijd voorkomen dat individuen of groepen leerlingen met een etiket worden aangeduid. Het dilemma van het al dan niet gebruiken van verschillende etiketten blijkt duidelijk uit de wetgeving en beleidsdocumenten, de uitvoeringsstrategieën en -plannen van de landen, en uit hun activiteiten op het gebied van monitoring en dataverzameling.

In deze activiteit wordt de term "**behoeften van leerlingen**" opgevat als een manier om een vereiste voor onderwijsvoorzieningen en/of ondersteuning te benadrukken zonder een etiket te gebruiken op basis van een externe factor die op de een of andere manier een individu of een groep leerlingen beschrijft of beïnvloedt. Het gebruik van de niet-categoriale term "behoeften van leerlingen" zou voor landen een **ideale benadering** zijn en sluit aan bij het standpunt van het Agency over inclusieve onderwijssystemen (**European Agency, 2022c**).

De **realiteit** – zoals blijkt uit de analyse van de wettelijke definities of beleidsbeschrijvingen van landen met betrekking tot de behoeften van leerlingen – geeft duidelijk aan dat in wetgeving en beleidsdocumenten de behoeften van leerlingen worden beschreven met minder aandacht voor de behoeften van leerlingen aan voorzieningen en ondersteuning, en meer voor extern gegenereerde etiketten die groepen van kenmerken van leerlingen identificeren. In deze activiteit worden de termen "**categorieën van groepen leerlingen**" en "**groepen leerlingen**" gebruikt. Ze verwijzen naar de groepen leerlingen die zijn geïdentificeerd door de analyse die in deze activiteit is uitgevoerd.

De onderstaande samenvatting van de resultaten vermeldt het aantal landen waarop de informatie van toepassing is, op een totaal van 35.

Wettelijke definities of beschrijvingen in het beleid met betrekking tot leerlingen met specifieke behoeften

In het beleid en de wetgeving inzake leerlingen met specifieke behoeften gebruiken de meeste landen (32) het etiket van **leerlingen met een beperking, specifieke behoeften en leerproblemen**. Sommige landen verwijzen naar **sociaal-emotionele problemen** (14), **nationale minderheden en culturele diversiteit** (8) of **een achtergrond met sociaal-economische achterstanden** (7). Slechts enkele landen omvatten categorieën die gericht zijn op leerlingen die **migrant, vluchteling of nieuwkomer zijn** (5), **leeftijdsgebonden problemen** hebben (4), **ervaring hebben met een crisis of trauma** (2), **geen onderwijs volgen** (2), **delinquent of crimineel gedrag** vertonen (2) of **in afgelegen, landelijke of kansarme gebieden wonen** (1).

In de meeste landen wordt in de wetgeving en het beleid inzake specifieke behoeften uitgegaan van een categoriale benadering, onderbouwd door een medisch model, om de behoeften van leerlingen van een etiket te voorzien.

Wettelijke definities of beschrijvingen in het beleid met betrekking tot leerlingen die kwetsbaar zijn voor uitsluiting

In het beleid en de wetgeving betreffende leerlingen die kwetsbaar zijn voor uitsluiting, gebruiken de meeste landen de etiketten **leerlingen met een beperking, specifieke behoeften en leerproblemen** (24) of **een achtergrond met sociaal-economische achterstanden** (23). Sommige landen verwijzen naar **nationale minderheden en culturele diversiteit** (16), **migranten, vluchtelingen en nieuwkomers** (16) of **geen onderwijs volgen** (9). Slechts enkele landen gebruiken etiketten die betrekking hebben op **ervaring hebben met crisis of trauma** (6), **leeftijdsgelaten problemen** (4), **verslaving en drugsmisbruik** (4), **wonen in afgelegen, landelijke of kansarme gebieden** (4) of **sociaal-emotionele problemen** (4).

Hoewel deze worden gepresenteerd als afzonderlijke categorieën van behoeften van leerlingen, erkent het Agency dat deze verschillende groepen elkaar op individueel niveau waarschijnlijk zullen overlappen.

De categorische benadering om groepen leerlingen die kwetsbaar zijn voor uitsluiting een etiket te geven, is even gangbaar als de op rechten gebaseerde benadering, die gericht is op de omstandigheden van leerlingen met een achtergrond met sociaal-economische achterstanden. Dit toont aan dat landen categorische benaderingen (groepen) gebruiken, maar dat er een verschuiving is van een zuiver medisch model (etiketten met betrekking tot beperkingen en specifieke onderwijsbehoeften) wanneer het gaat om leerlingen die kwetsbaar zijn voor uitsluiting.

Antidiscriminatiewetgeving

De antidiscriminatiewetgeving in de lidstaten van het Agency is voornamelijk gericht op leerlingen met **een beperking, specifieke behoeften en leerproblemen** (22), **nationale minderheden en culturele diversiteit** (20) en **gender, genderidentiteit, LHBTIQ+ (lesbisch, homoseksueel, biseksueel, transgender, interseksueel en queer) of gendergerelateerde vraagstukken** (16).

Minder landen verstrekten gegevens over antidiscriminatiewetgeving, hoewel de meeste landen dergelijke wetten hebben. Alle lidstaten van het Agency hebben het Verdrag inzake de rechten van het kind en het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD) geratificeerd. De meeste lidstaten hebben het Facultatieve Protocol bij het CRPD ondertekend, waarbij een individuele klachtenregeling wordt ingesteld voor degenen die vinden dat hun rechten uit hoofde van de CRPD zijn geschonden.

In alle lidstaten van het Agency bestaan antidiscriminatiewetgeving en -beleid, wat erop wijst dat alle landen zich over het algemeen inzetten voor een op rechten gebaseerde benadering. Het is onduidelijk hoe belangrijk de antidiscriminatiewetgeving binnen het onderwijs wordt geacht.

Wetgeving of beleid voor inclusief onderwijs

Uit een zelfevaluatie door de lidstaten van het Agency blijkt dat de wettelijke definities of beschrijvingen in het beleid inzake inclusief onderwijs bijna gelijk verdeeld zijn wat betreft het gericht zijn op **specifieke groepen leerlingen, alle leerlingen** of **zowel alle leerlingen als specifieke groepen leerlingen**.

Uit een analyse van de terminologie in het verstrekte bewijsmateriaal blijkt dat 18 landen terminologie met betrekking tot inclusief onderwijs, zoals **alle leerlingen, gelijke kansen of diversiteit**, opnemen in hun wettelijke definities of beschrijvingen in het beleid.

Minder landen (12) noemen specifieke groepen leerlingen in hun wettelijke definities of beschrijvingen in het beleid van inclusief onderwijs. Bij degenen die dat wel doen, worden vooral **leerlingen met een beperking, specifieke behoeften en leerproblemen** genoemd.

Tussen en binnen landen omvatten de wettelijke definities of beschrijvingen in het beleid met betrekking tot inclusief onderwijs zowel een categoriale als een op rechten gebaseerde benadering. Sommige landen vermelden in hun definities van inclusief onderwijs geen specifieke groepen leerlingen.

Wetgeving of beleid dat rekening houdt met vraagstukken met betrekking tot intersectionaliteit

Bij de dataverzameling op dit gebied is onderzocht of wetgeving of beleid überhaupt melding maakt van intersectionaliteit. Slechts zes landen verklaarden dat hun wetgeving of beleid verwijst naar intersectionaliteit. Hoewel vijf van de zes landen details en referenties verstrekten, was het niet genoeg informatie om de algemene aanpak van een land vast te stellen.

Weinig landen vermelden intersectionaliteit in hun wetgeving of beleid. Dit kan erop wijzen dat het nog een betrekkelijk nieuw concept is dat in verschillende landen wordt besproken, maar nog niet in wetgeving of beleid tot uiting komt.

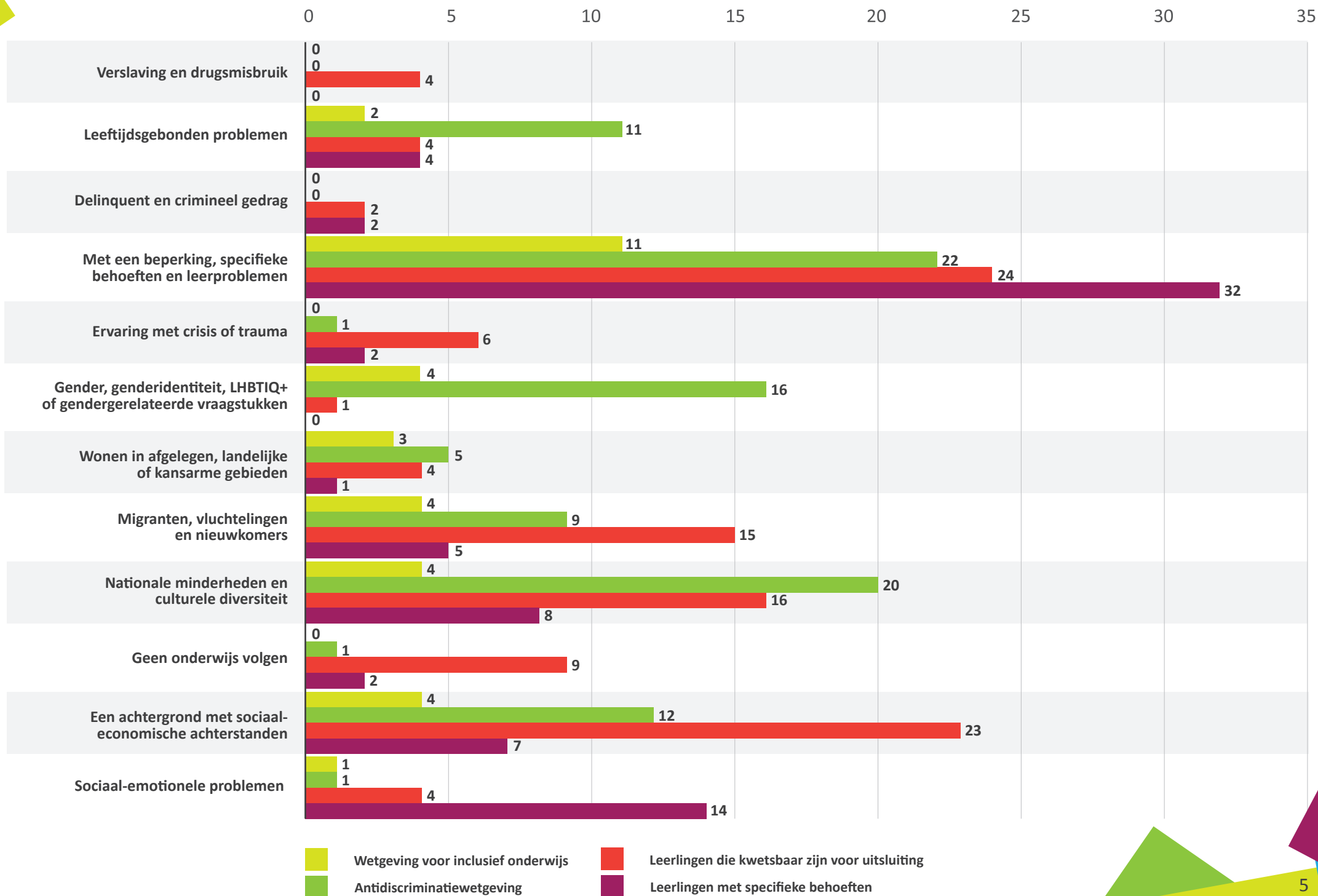
Een momentopname van wettelijke definities of beschrijvingen in het beleid met betrekking tot de behoeften van leerlingen in Europese landen

Deze activiteit geeft slechts een momentopname van de huidige stand van de wetgevende benaderingen van de lidstaten van het Agency ten aanzien van groepen leerlingen en risicofactoren die leerkansen kunnen beïnvloeden. Bijgevolg is het niet mogelijk een uitspraak te doen over "trends" in de benaderingen. Er zijn echter enkele overeenkomsten tussen landen die relevant zijn voor toekomstige activiteiten van het Agency met de lidstaten.

Het volgende staafdiagram geeft een samenvatting van de bovengenoemde analyseresultaten. Het laat zien hoeveel landen in hun wetgeving of beleid groepen leerlingen hebben geïdentificeerd of beschreven met betrekking tot leerlingen met specifieke behoeften en leerlingen die kwetsbaar zijn voor uitsluiting, alsmede in antidiscriminatiewetgeving en wetgeving/beleid voor inclusief onderwijs.



Aantal landen waarin groepen leerlingen op verschillende gebieden van wetgeving en beleid werden geïdentificeerd of beschreven



Kernboodschappen

Op basis van de bevindingen van de activiteit zijn de volgende kernboodschappen in verband met wettelijke definities of beschrijvingen in het beleid met betrekking tot de behoeften van leerlingen in de Europese landen vastgesteld:

- De meeste landen hanteren nog steeds een **categoriale benadering** waarbij leerlingen worden beschouwd als leerlingen met tekortkomingen die compenserende maatregelen nodig hebben. Tegelijkertijd bouwen landen aan de capaciteit van hun onderwijssystemen om alle leerlingen te bereiken en te omvatten.
- Landen verschuiven van op medische modellen gebaseerde categoriale benaderingen naar andere soorten categoriale benaderingen die rekening houden met bredere sociale of omgevingsfactoren.
- Inclusief onderwijs wordt vaak geïnterpreteerd als specifiek gericht op leerlingen met een beperking en/of specifieke behoeften, in plaats van tegemoet te komen aan **alle leerlingen**, met al hun diverse en individuele behoeften, door belemmeringen voor het leren vast te stellen en te verwijderen. Hiertoe kunnen de mogelijke wettelijke belemmeringen behoren die discriminatie niet aanpakken en de volledige participatie van alle leerlingen waarborgen, zoals uiteengezet in internationale verdragen.
- Een focus op de behoeften van leerlingen in het algemeen, en niet op het etikettering van groepen leerlingen, zou wijzen op een verschuiving naar een **op rechten gebaseerde benadering**.

Activiteiten in het kader van inclusief onderwijs beleid en praktijk die gebruik maken van etikettering en terminologie betreffende specifieke behoeften, onderbouwd door een medische benadering, met afzonderlijke voorzieningen voor verschillende groepen, zijn niet in overeenstemming met de op rechten gebaseerde benadering van inclusieve onderwijssystemen, die gericht is op de belemmeringen binnen het systeem (**European Agency, 2022b**).

Terminologie betreffende specifieke onderwijsbehoeften die wordt onderbouwd door een medische benadering, kan een categoriale benadering van de etikettering van leerlingen in de hand werken. Het alternatief is de aandacht te richten op kenmerken van inclusieve onderwijssystemen die capaciteit opbouwen om doeltreffender te waarborgen dat aan de rechten van alle leerlingen op inclusief onderwijs wordt voldaan.

De term "**leerlingen die kwetsbaar zijn voor uitsluiting**" dekt de meest uiteenlopende groepen leerlingen en alle factoren die hun leerkansen negatief kunnen beïnvloeden. Het omvat de brede visie en de op rechten gebaseerde benadering van inclusief onderwijs voor alle leerlingen.

Het gebruik van de term "**leerlingen die kwetsbaar zijn voor uitsluiting**" als de focus van alle activiteiten met lidstaten van het Agency zal de beleidsontwikkeling ondersteunen in de richting van een brede visie op inclusie, onderbouwd door een op rechten gebaseerde benadering. Dit is in overeenstemming met het standpunt van het Agency inzake inclusieve onderwijssystemen.