

Adviesbrief

DATUM 12 juni 2013
VOLGNUMMER 2012-2013/8
COMMISSIE Commissie Voor Onderwijs
en Gelijke Kansen

Huisonderwijs

Het ontwerp van decreet betreffende het Onderwijs XXIII bevat een aantal nieuwe regels voor het “huisonderwijs”.¹ Deze regels hebben voornamelijk tot doel om de kwaliteit van het huisonderwijs via de examencommissie en de inspectie op te volgen. De decreetgever gaat hiermee in op een aantal bezorgdheden die het Kinderrechtencommissariaat reeds enkele jaren aankaarte. We stelden toen vast dat het huisonderwijs een toenemend aantal leerlingen kende. Het ging daarbij grotendeels om een groep jongeren die na een fout gelopen schoolloopbaan de keuze voor huisonderwijs maakte. We maakten ons zorgen over het verzekeren van het recht op onderwijs. Vandaag blijft deze bezorgdheid bestaan. Signalen vanuit onze klachtenlijn sterken ons daar in. Tegelijk zijn we er ons van bewust dat huisonderwijs vandaag verschillende gedaantes kent. En dat heel wat kinderen en jongeren in deze vormen van huisonderwijs gedijen. Een nieuwe regelgeving zal op deze diversiteit een antwoord moeten bieden.

1. Recht op onderwijs

Artikel 28 en 29 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind gaan over het recht op onderwijs. Het Kinderrechtenverdrag spreekt zich niet uitdrukkelijk uit over huisonderwijs maar geeft in artikel 29 aan individuele personen de vrijheid om onderwijs in te richten mits het voldoet aan door de overheid opgelegde minimumnormen.

In artikel 28 staat:

‘De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind op onderwijs, en ten einde dit recht geleidelijk en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, verbinden zij zich er met name toe: (...)

- a. primair onderwijs verplicht te stellen en voor iedereen gratis beschikbaar te stellen;
- b. de ontwikkeling van verschillende vormen van voortgezet onderwijs aan te moedigen, met inbegrip van algemeen onderwijs en beroepsonderwijs, deze

¹ Ontwerp van decreet betreffende het Onderwijs XXIII, *Parl. St.* VI. Parl. Stuk 2066 (2012-2013) – Nr. 1, 17 mei 2013.

vormen voor ieder kind beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken, en passende maatregelen te nemen zoals de invoering van gratis onderwijs en het bieden van financiële bijstand indien noodzakelijk;(…)

- d. informatie over en begeleiding bij onderwijs- en beroepskeuze voor alle kinderen beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken;
- e. maatregelen te nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en het aantal kinderen dat de school vroegtijdig verlaat, te verminderen.

Artikel 29

I. De Staten die partij zijn, komen overeen dat het onderwijs aan het kind dient te zijn gericht op:

- a. de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind;
- b. het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en voor de in het Handvest van de Verenigde Naties vastgelegde beginselen;
- c. het bijbrengen van eerbied voor de ouders van het kind, voor zijn of haar eigen culturele identiteit, taal en waarden, voor de nationale waarden van het land waar het kind woont, het land waar het is geboren, en voor andere beschavingen dan de zijne of hare;
- d. de voorbereiding van het kind op een verantwoord leven in een vrije samenleving, in de geest van begrip, vrede, verdraagzaamheid, gelijkheid van geslachten, en vriendschap tussen alle volken, etnische, nationale en godsdienstige groepen en personen behorend tot de oorspronkelijke bevolking;
- e. het bijbrengen van eerbied voor de natuurlijke omgeving.

II. Geen enkel gedeelte van dit artikel of van artikel 28 mag zo worden uitgelegd dat het de vrijheid aantast van individuele personen en rechtspersonen, onderwijsinstellingen op te richten en daaraan leiding te geven, evenwel altijd met inachtneming van de in het eerste lid van dit artikel vervatte beginselen, en van het vereiste dat het aan die instellingen gegeven onderwijs voldoet aan de door de Staat vastgestelde minimumnormen.

Het Kinderrechtencomité van de VN dat toezicht houdt op het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind bracht in april 2001 een General Comment uit over artikel 29, over de doelen van onderwijs. Dit gezaghebbend document benadrukt dat het recht op onderwijs meer is dan enkel toegang, maar ook over inhoud gaat.

De General Comment heeft het over de:

‘recognition of the need for a balanced approach to education and one which succeeds in reconciling diverse values through dialogue and respect for differences.’²

Er wordt aandacht gevestigd op de waarden die worden voortgedragen in het onderwijs, mensenrechteneducatie en de kwaliteit van het onderwijs. Zo is het ‘overall objective of education to maximize the child’s ability and opportunity to participate fully and responsibly in a free society.’³

2. Signalen vanuit het Kinderrechtencommissariaat

Eenzijdige invulling van huisonderwijs

Een vader meldt dat hij sinds september 2012 huisonderwijs geeft aan zijn 15-jarige zoon Dylan. Dylan zat voorheen in richting Mechanica – Elektriciteit (TSO), maar op het einde van het 2^{de} middelbaar kreeg hij een C-attest. Hij voelde zich

² United Nations, Convention on the rights of the child. Annex IX. General Comment no. 1 (2001). Article 29 (1): the aims of education. p. 5

³ United Nations, Convention on the rights of the child. Annex IX. General Comment no. 1 (2001). Article 29 (1): the aims of education.

heel slecht op school en werd begeleid door een psycholoog voor post-traumatische stress. Omdat Dylan misschien “verpleegkundige” wil worden, beslist zijn vader om hem via thuisonderwijs hierop voor te bereiden. Zijn vader belt naar Departement Onderwijs om zich te informeren en krijgt de boodschap dat de overheid geen verplichte vakken/ boeken/ leerplannen vastlegt voor huisonderwijs. De eigenheid van de situationele factoren en van de jongere zelf kunnen in belangrijke mate bepalend zijn voor de leerstof. Dit wordt ook zo op de website gecommuniceerd. Er wordt beslist om in Dylan’s leerplan de focus te leggen op verpleegkundige kennis en vaardigheden.

Bij controle door de onderwijsinspectie wordt er een negatief rapport opgesteld omdat het huisonderwijs te eenzijdig is ingevuld met studiemateriaal rond gezondheid, EHBO en opvoedkunde. De vader gaat niet akkoord en vindt dat hij onvoldoende tijd heeft gekregen om toelichting te geven. Hij kreeg ook geen bijkomende informatie over wat er concreet moet worden bijgestuurd en weet dus niet wat te doen. Indien de 2^{de} controle ook negatief is, moet zijn zoon verplicht terug naar school, maar hij ziet dat niet zitten. Dylan kan dat niet aan. Hij vindt ook dat zijn zoon onvoldoende werd gehoord.

De meldingen over huisonderwijs die het Kinderrechtencommissariaat bereiken, betreffen hoofdzakelijk vragen over de organisatie van het onderwijs en over de rechten en de plichten van de huisonderwijsverstrekkers. Er is duidelijk heel wat vraag naar correcte informatie. De Klachtenlijn helpt de melder zijn weg te vinden naar de juiste informatie.

Er zijn ook af en toe vragen en klachten over de inspectie van het huisonderwijs. Het Kinderrechtencommissariaat vroeg in het verleden om deze vorm van inspectie kritisch te bekijken.⁴ Onduidelijkheden, vage omschrijvingen en tegenstellingen moesten verijnd worden om zo het gevoel van willekeur en het vastgestelde ongenoegen bij jongeren en hun ouders in te perken. De onderwijsinspectie pikte dat signaal op en werkte in 2011 een beoordelingskader uit.⁵

Flexibel leertraject wordt moeilijk

Een moeder geeft al meerdere jaren huisonderwijs aan haar 11-jarige dochter. Concreet geeft ze aan haar dochter de 3^{de} graad basis en 1^{ste} jaar secundair samen. Hierdoor zit haar dochter voor bepaalde vakken voorop op haar leeftijdsgenoten, voor ander vakken dan weer niet. Het plan van de moeder is om het niveau van haar dochter te laten samenkomen met dat van haar leeftijdgenoten op de leeftijd van 14 jaar. Het probleem is dat het nieuwe decreet dergelijk aangepast en flexibel leertraject onmogelijk maakt. Wegens het verplicht examen op 11 jaar zou haar dochter niet kunnen slagen voor het examen. De moeder is ongerust dat er geen overgangperiode zal zijn.

Huisonderwijs krijgt op verschillende manieren gestalte. Er zijn ook duidelijke verschillen in aanleiding, motivatie, context, enz. Er zijn ouders die bewust vanaf jongs af aan voor huisonderwijs kiezen omwille van een specifieke kijk op opvoeding en onderwijs. Er zijn jongeren die pas op tienerleeftijd in een vorm van huisonderwijs terecht komen. Omwille van een fout gelopen schoolloopbaan of soms omdat ze pas na jaren lijken thuis te komen in deze vorm van onderwijs. Er is dus een verscheidenheid van vormen van wat nu allemaal onder de ene noemer ‘huisonderwijs’ gevat wordt. Het ontwerp van decreet lijkt te eenzijdig de nadruk te leggen op de negatieve motivatie om voor huisonderwijs te kiezen. Zo wordt enkel een afwijking op de uiterste instapdatum toegestaan indien het CLB oordeelt dat alle andere mogelijke alternatieven van time-out projecten uitgeput zijn of niet geschikt zijn. Hierdoor is de regelgeving niet afgestemd op de groep kinderen die erg geholpen zijn met huisonderwijs, waardoor sommige

⁴ KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, *Jaarverslag 2008-2009, Jaarverslag 2010-2011*.
www.kinderrechtencommissariaat.be

⁵ Vlaamse Overheid, *Controle op het huisonderwijs. Beoordelingskader*, 2011
http://www.ond.vlaanderen.be/inspectie/Opdrachten/Andere_opdrachten/huisonderwijs.htm#2

maatregelen ook buiten proportie lijken. Net zoals de VLOR vindt het Kinderrechtencommissariaat het raadzaam dat er een nauwkeurige analyse gemaakt wordt van hoe het huisonderwijs feitelijk in het veld gestalte krijgt.⁶

3. Ontwerp van decreet

Instapdatum

In de memorie van toelichting gaat de decreetgever ervan uit dat het merendeel van de ouders bewust en weloverwogen kiest voor huisonderwijs en dit op een constructieve manier vorm geeft. Toch zou een minderheid van ouders minder doordacht de keuze voor huisonderwijs maken en zelfs het systeem misbruiken doordat de regelgeving vandaag voorziet dat op het even welk moment de overstap van het regulier onderwijs naar het huisonderwijs kan gezet worden. Om dit te voorkomen wordt een uiterste instapdatum ingevoerd. Na de derde instapdag kunnen ouders hun keuze niet meer wijzigen. We veronderstellen dat de decreetgever hiermee wil voorkomen dat jongeren vanwege schoolmoeheid in de loop van het jaar huisonderwijs zouden gebruiken als vluchtmiddel.

Onderwijs op maat

Onze Robbe begon op zijn 2 jaar letters te lezen door te kijken naar *Cijfers en Letters* en kende alle automerken. In de kleuterklas veranderde dit kereltje echter in een verlegen angstig kind. In het 2^{de} leerjaar werd hij steeds somberder, humeuriger en weende elke dag voor een niemendal. In het derde leerjaar sprak zijn juffrouw voor het eerst het woord 'hoofdbegaafd' uit. De school waar hij zat liet hem een jaartje vlugger overgaan en hij bloeide tijdelijk weer helemaal open. Het laatste jaar was er teveel aan omdat hij geen uitdagingen meer kreeg. Hij telde af naar het middelbaar, maar ook daar kwam de grote ontgoocheling. Hij vond als tienjarige geen aansluiting bij zijn klasgenoten en werd er gepest. Hij sukkelde in een depressie en weigerde nog verder school te lopen. Na psychologische hulp stuurden we hem ten einde raad naar een privéschool. Na één week al bloeide hij opnieuw open, ging opnieuw spelen, was weer enthousiast en nam weer initiatief. Nu, na drie jaar in de privéschool, is onze zoon een zelfzekere vijftienjarige geworden, die heel veel leert via Youtube, alle computerproblemen oplost op school, *The Lords of the Rings* in het Engels leest, zelf eten kookt, zorgzaam omgaat met de kleuters en zich gewoon weer goed in zijn vel voelt. Ik wil niet weten hoe het zou zijn afgelopen, was het privéonderwijs niet op ons pad gekomen. (vader van Robbe)

Het ontwerp van decreet voorziet een aantal uitzonderingen op deze uiterste instapdatum. Naast minderjarigen die in de loop van het schooljaar op ons grondgebied aankomen en minderjarigen die ons grondgebied verlaten maar wel hier nog gedomicilieerd blijven, kan het CLB een afwijking toestaan. Maar het CLB kan enkel een afwijking toestaan nadat mogelijke alternatieven (zorgboerderijen, time-out,...) uitgeput of niet geschikt zijn voor de betrokkenen en het zich bereid toont om de situatie verder op te volgen. De keuze voor huisonderwijs krijgt hier een sterk defensieve en negatieve invulling. De praktijk toont aan dat dit niet noodzakelijk zo is. Bovenstaand voorbeeld geeft aan dat ook de privéscholen, die juridisch gezien onder huisonderwijs vallen, vrij veel kinderen en jongeren die om allerlei redenen het reguliere onderwijs niet meer wensen te volgen in de loop van het schooljaar inschrijven. Tijdens het schooljaar 2007-2008 zaten er in Vlaanderen 6760 leerlingen in privéscholen. Tijdens het schooljaar 2010-2011 waren dat er 7926. Een stijging van 17% op drie jaar tijd.⁷ Deze stijging geeft aan dat er een grote nood is aan flexibele leertrajecten op maat van kinderen en jongeren.

⁶ VLOR, *Advies over onderwijsdecreet*, Algemene Raad 24 januari 2013, www.vlor.be

⁷ Schriftelijke vraag nr 110 van Goedele Vermeiren, 2011-2012, *Leerlingen privéscholen - examencommissie*, 22 november 2012.

Daarnaast stelt zich het probleem dat er momenteel geen onafhankelijke CLB's bestaan die bereid zijn om het huisonderwijs op te volgen en daar ook de nodige middelen voor krijgen. De bestaande CLB's zijn allen aan scholen verbonden en krijgen geen extra middelen om advies te geven over huisonderwijs.

De maatregel van uiterste instapdatum is goed om misbruiken te voorkomen en ervoor te zorgen dat het een weloverwogen beslissing is. Maar voor kinderen die dankzij het huisonderwijs hun recht op onderwijs wel ten volle kunnen genieten, zal deze regeling nefast zijn. We zien dat door het stijgend aantal jongeren die om allerlei redenen ongekwalificeerd het onderwijs dreigen te verlaten, er een grote nood aan alle mogelijke alternatieve time-outprojecten is ontstaan. Het aanbieden van huisonderwijs kan voor deze jongeren al dan niet een tijdelijke oplossing bieden.

Controle op de leerplicht

Binnen de huidige regelgeving zijn ouders verplicht om bij de keuze voor huisonderwijs een 'verklaring huisonderwijs' in te dienen bij de bevoegde diensten van de Vlaamse gemeenschap. Daarenboven worden ouders in het voorstel van decreet gevraagd om bij deze 'verklaring huisonderwijs' minstens volgende bijkomende gegevens in verband met het huisonderwijs te verstrekken.

- de persoonsgegevens van de ouders en de leerplichtige die het huisonderwijs volgt;
- de gegevens van wie het huisonderwijs zal geven, met inbegrip van het opleidingsniveau van de lesgever(s) van het huisonderwijs;
- de taal waarin het huisonderwijs zal worden verstrekt;
- de periode wanneer het huisonderwijs zal plaatsvinden;
- de onderwijsdoelen die met het huisonderwijs zullen worden nagestreefd;
- de afstemming van het huisonderwijs op de leerbehoeften van de leerplichtige;
- de bronnen en leermiddelen die zullen worden gebruikt voor het huisonderwijs.

Het betreft een vragenlijst die op dit ogenblik reeds op vrijwillige basis wordt ingevuld op vraag van de inspectie. Vanuit een risicobenadering worden momenteel al degene die de vragenlijst niet invullen vlugger geïnspecteerd. Samen met diegene waar meldingen van binnenkomen via professionelen (CLB's, leerkrachten, scholen, criminologen jeugdparket,...). Uiteindelijk worden alle leerlingen in het huisonderwijs binnen de drie jaar aan een inspectie onderworpen.

Deze vrijwilligheid wil de overheid nu verplicht maken. Dit om ouders bewust te laten nadenken over hoe ze het huisonderwijs zullen vorm geven. We vinden dit legitiem, ouders kunnen niet zo maar lichtzinnig huisonderwijs aan hun kinderen verstrekken. Het is in het belang van het kind dat huisonderwijs een weloverwogen en onderbouwde beslissing is.

Het Kinderrechtencommissariaat ontving signalen van verontruste huisonderwijzers over de verplichting om de onderwijsdoelen op te geven die moeten worden nagestreefd. Tot op heden blijkt de overheid hierover erg onduidelijk gecommuniceerd te hebben. De Onderwijsadministratie stelt op haar website dat de overheid momenteel geen verplichte vakken/boeken/leerplannen vastlegt voor huisonderwijs. "De eigenheid van de situationele factoren en van de jongere zelf kunnen in belangrijke mate bepalend zijn voor de leerstof."⁸ Deze informatie kan in de praktijk soms tot verkeerde conclusie leiden zoals de vader van Dylan (zie vorige bladzijde) aantoont. De communicatie zou dus wat eenduidiger moeten, zodat misverstanden worden voorkomen.

Ook de angst voor inspectie van sommige huisonderwijzers en hun kinderen zou kunnen weggenomen worden door beter te communiceren hoe deze onderwijsdoelen moeten bereikt worden. De inspectiedienst geeft aan dat de leermiddelen steeds in relatie gebracht worden met de te bereiken doelen. Welke die leermiddelen zijn maakt niet uit; daar mag de inspectie geen oordeel over vellen. Wel hebben ze soms vragen bij de kwaliteit van bepaalde aangeboden leerboeken. Ouders hebben vaak ook geen inzicht

⁸ <http://www.ond.vlaanderen.be/wegwijs/agodi/faq/huisonderwijs/>

of bepaalde handboeken of leermiddelen kwaliteitsvol zijn en zijn vragende partij in bijkomende ondersteuning.

Naast de vereisten over huisonderwijs blijken huisonderwijzers nauwelijks of niet op de hoogte dat ze het recht hebben om klacht in te dienen bij de administratie of bij de inspectie.⁹ Ouders hebben bij een negatieve evaluatie immers recht op een tweede beoordeling. Deze wordt uitgevoerd door een ander team van inspecteurs om zo een zekere objectiviteit te waarborgen. Er is dus nood aan betere communicatie over een aantal rechten binnen het huisonderwijs. De inspectiediensten en Agodi zouden hierbij beter op elkaar kunnen afstemmen. Deze informatie zou ook kunnen gebundeld worden in een brochure met alle relevante informatie over het huisonderwijs.

Kwaliteitscontrole

Omdat de inhoudelijke toetsing van huisonderwijs vandaag erg beperkt is, wil de decreetgever extra kwaliteitscontrole inbouwen. Dit door ouders die opteren voor huisonderwijs te verplichten hun kind in te schrijven bij de examencommissie met het oog op het verkrijgen van een getuigschrift basisonderwijs in het jaar dat men 11 jaar wordt of het getuigschrift van de eerste graad van het secundair onderwijs binnen het schooljaar waarin men 15 jaar wordt. Als de leerplichtige zich niet tijdig aandient bij de examencommissie of na maximaal twee pogingen het getuigschrift niet verkrijgt, moeten de ouders hun kind inschrijven in een school die hetzij erkend, gefinancierd of gesubsidieerd is door de Vlaamse Gemeenschap.

De decreetgever oordeelt hierbij dat er geen sprake is van het opleggen van de eindtermen. Rekening houdend met het beginsel van vrijheid van onderwijs kunnen de eindtermen volgens de overheid wel dienen als criteria om het studieniveau te kunnen beoordelen dat moet worden bereikt. Deze criteria-omschrijving blijft echter niet alleen erg vaag, het dwingt toch een bepaald onderwijsdoel op qua kennis en levensvisie. Niet alle huisonderwijsverstrekkers kunnen zich daar in vinden. Het brengt niet alleen bijkomende eisen en aanpassingen met zich mee op hun jarenlange uitgestippelde traject, het strookt ook vaak niet met hun motieven en levensvisie om huisonderwijs te onderrichten.

De keuzevrijheid voor huisonderwijs van de ouders wordt door de verplichting ook beperkt in zoverre hun keuze tot tweemaal toe als onvoldoende wordt bestempeld en op die manier het recht op onderwijs van hun kinderen in gevaar brengt.

Eenzijds is dit inderdaad een goede zaak. Want welke garanties heeft een kind dat zich niet goed voelt of aan zijn of haar lot wordt overgelaten in het huisonderwijs? Op welke ondersteuning kan deze minderjarige rekenen?

Anderzijds komen steeds meer leerlingen in het huisonderwijs terecht nadat hun school gefaald heeft in haar taak hen correct te helpen of te begeleiden. Deze leerlingen die het erg moeilijk hebben, moeten voldoende tijd krijgen zich te herpakken en een geschikt leertraject uit te stippelen. Enige flexibiliteit zou dan ook welkom zijn. Kwaliteitscontrole opleggen op een moment dat deze jongeren zoekende zijn, gaat het probleem enkel maar verergeren. Er is een grote nood aan flexibele leertrajecten op maat van kinderen en jongeren.

De decreetgever voorziet wel dat het CLB kan oordelen dat een leerling niet in staat is om deel te nemen aan de verplichte examens en hiervoor een vrijstelling kan verlenen. Maar redeneert de decreetgever ook hier niet teveel vanuit de situatie van leerlingen die omwille van problemen in het reguliere onderwijs naar het huisonderwijs zijn overstapt? Deze minderjarigen worden opgevolgd door hun CLB van hun vroegere school. Maar wat met die kinderen en jongeren die reeds erg lang en bewust voor huisonderwijs hebben gekozen? Op welke basis gaan de bestaande CLB's dan oordelen of een bepaalde minderjarige niet in staat is om aan een proef voor de examencommissie deel te nemen?

⁹ Meldpunt Onderwijs en Vorming. Centrale klachtencoördinator Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

4. Overwegingen van het Kinderrechten-commissariaat

Het ontwerp van decreet betreffende het Onderwijs XXIII bevat een aantal nieuwe regels voor het "huisonderwijs". Deze regels hebben voornamelijk tot doel om de kwaliteit van het huisonderwijs op te volgen.

De decreetgever gaat hiermee in op onze bezorgdheid dat het recht op onderwijs bij een toenemend aantal leerlingen gehypothekeerd wordt omdat die na een fout gelopen schoolloopbaan de keuze voor huisonderwijs maken. Bijkomende eisen naar inschrijving en kwalificaties kunnen voorkomen dat jongeren ongekwalificeerd het onderwijs verlaten.

Tegelijk moet men er van bewust zijn dat huisonderwijs een verscheidenheid aan vormen kent. Verschillen die te maken hebben met verschillen in aanleiding, motivatie en context; waardoor ook heel wat kinderen en jongeren in deze vormen van huisonderwijs gedijen. Het lijkt ons raadzaam dat ook de nieuwe regelgeving via een nauwkeurige analyse op deze diversiteit een antwoord biedt.

Concreet moet het mogelijk zijn:

- voor kinderen en jongeren die om allerlei redenen tijdens het schooljaar geen aansluiting meer vinden bij het reguliere onderwijs via het huisonderwijs hun recht op onderwijs te blijven afdwingen;
- extra aandacht te hebben voor een duidelijke communicatie over de kwaliteitseisen van huisonderwijs, over de werking van de inspectiedienst en over de rechten van de huisonderwijsverstrekkers en hun kinderen;
- extra middelen te voorzien opdat CLB's ook kinderen en jongeren in het huisonderwijs kunnen opvolgen en begeleiden.