



Nederlandse Vereniging voor Thuisonderwijs

Donaustraat 158, NL-8226 LC Lelystad
telefoon [0320-258461](tel:0320-258461), fax: 0320-258098, mobiel 06-50570999
internet: www.nvvto.nl, e-mail: info@nvvto.nl
postgiro 6113905

Thuisonderwijs: balanceren van toezicht

Een karakteristiek van thuisonderwijs en best practices voor overheidstoezicht.

Inhoud

1	Samenvatting	2
2	Inleiding	4
3	Inzicht in thuisonderwijs	4
3.1	Een algemene karakteristiek	4
3.2	Recente onderzoeksresultaten	5
3.2.1	Ouderlijke betrokkenheid bij schoolonderwijs	6
3.2.2	Meer zelfvertrouwen bij varende kleuters	6
3.3	Sociale ontwikkeling en burgerschapsvorming	7
3.4	Motivatie tot thuisonderwijs	10
3.5	Verklaringen voor de effectiviteit van thuisonderwijs	11
4	Toezicht: doel, aard, werking en middelen	12
4.1	Het advies van AEF	12
4.2	Rechtvaardiging van toezicht	13
4.3	Toezicht en privacyrecht	14
4.4	De doelen van toezicht	15
4.5	Bekendmaking aan de overheid	16
4.6	Bewijslasten	16
4.7	De norm van minder dan een half jaar achterstand	16
4.8	De 'startkwalificatie' als eindterm	17
4.9	De Kerndoelen	18
4.10	Consequenties van afkeuring	19
4.11	Toepassing en karakter van de WOT	19
4.12	Leeradministratie	21
4.13	Conclusies en aanbevelingen voor toezicht	21
5	De toegangskwestie	22
5.1	Grondrechten en de toegang tot thuisonderwijs	22
5.1.1	Art. 23 lid 2 Grondwet	23
5.1.2	Artikel 9 EVRM en P1-2 EVRM	23

5.1.3	Artikel 14 Handvest van de Grondrechten van de EU	24
5.1.4	Artikel 18 IVBPR	25
5.1.5	Suggesties	26
5.2	Het effect van het scholenaanbod	26
5.3	Een extra perspectief van vrije toegang	27
6	Bijlage: de praktijk in andere landen	27
6.1	Algemeen overzicht	27
6.2	Ierland	28
6.3	Verenigd Koninkrijk	29
6.4	Verenigde Staten	30
6.5	Finland	30
6.6	Noorwegen	30
6.7	België (Vlaanderen)	30
6.8	Frankrijk	31
6.9	Spanje	32
6.10	Duitsland	33

1 Samenvatting

In dit document geeft de NVvTO een karakteristiek van thuisonderwijs. Vanuit die karakteristiek ontspringen de do's en dont's voor het toezicht op dit onderwijsfenomeen.

Uitgangspunten hiervan zijn de borging van het recht op passend onderwijs, erkenning van het ouderrecht om de opvoeding van hun kinderen te bepalen, preventie van ondoelmatige rechtsgeschillen en voorkoming van contraproductieve druk op ouders en kinderen.

De regeling die wij getroffen willen zien, behoort gebaseerd te zijn op hedendaagse inzichten in en proefondervindelijke kennis van thuisonderwijs. Het thuisonderwijs moet zijn gericht op de zo volledig mogelijke ontplooiing van persoonlijkheid en talenten en op het leiden van een zo zelfstandig mogelijk leven in een pluriforme samenleving, zoals gebaseerd op gangbare normen in het volkenrecht. Deze formulering respecteert de eigenheid en variatie van thuisonderwijs bij elk kind en biedt toch een adequate bescherming. Deze formulering kan worden toegepast ter vastlegging van het recht op onderwijs van elke jongere.

Dit document geeft ook een reactie op het advies van het bureau Andersson, Elfers en Felix (AEF) van februari 2006 over invoering van toezicht op thuisonderwijs aan kinderen van richtingbezwaarde ouders. Onze conclusies verschillen van het advies van AEF, met name in de relatie tot het reguliere onderwijs, omgang met leerachterstanden en speciale (onderwijs)behoeften.

AEF heeft verder de toegangsbeperking tot thuisonderwijs niet besproken. Naar onze mening is dit noodzakelijk om bij de invoering van toezicht in lijn te blijven met de Grondwet en een aantal mensenrechtenverdragen. Dit document bespreekt de invloed van de toepasselijke grondrechten en geeft twee mogelijke oplossingen. De eerste is vrije toegang tot thuisonderwijs, de tweede is een regeling voor overwegende bedenkingen tegen alle scholen. Anders staat de juridisering rond de toegang de werking van het toezicht in de weg.

Deze verhandeling geeft de standpunten weer van de Nederlandse Vereniging voor Thuisonderwijs, afgekort NVvTO. Nadere toelichting is te verkrijgen via de telefoonnummers 0320-258461, 06-50570999 (Peter van Zuidam) en 06-47572245 (Klaartje Caron), of via e-mail bij info@nvvto.nl.

Lelystad, 6 december 2007

2 Inleiding

In de nota "Thuisonderwijs in Nederland", bij de Tweede Kamer ingediend op 5 juni 2003, stelde Maria van der Hoeven, de toenmalige minister van OCW, voor om richtingbezwaarde ouders wier kinderen vrijgesteld zijn van de plicht tot schoolgang, een onderwijsplicht op te leggen en toezicht op dit onderwijs in te stellen. In vervolg daarop kreeg het Utrechtse adviesbureau Andersson Elfers Felix (AEF) de opdracht om een advies uit te brengen over de wijze waarop dit toezicht het beste in een wet vervat zou kunnen worden. Dit advies is in februari 2006 door de toenmalige minister naar de Tweede Kamer gestuurd.

De NVvTO heeft het advies van AEF over thuisonderwijs diepgaand bestudeerd. Dit advies geeft in vergelijking met eerdere uitlatingen van overheidszijde enig inzicht in thuisonderwijs, maar geeft nog niet genoeg informatie over de specifieke aard en merites van deze onderwijsvorm om daarop een praktische en duurzame wettelijke regeling te kunnen baseren.

Een nieuwe wettelijke regeling zal, om een belangrijk punt te noemen, de kans op rechtsgeschillen moeten beperken tot (waar nodig) de vraag naar de kwaliteit van het thuisonderwijs. Nu gaan vrijwel alle rechtsgeschillen alleen over de richtingbedenkingen die toegangsrecht geven tot thuisonderwijs. Het AEF-advies is niet aan dit aspect toegekomen en geeft dus ook geen oplossing. Zonder een oplossing komt er geen toezicht in werking in gevallen waarbij het beroep op richtingbedenkingen door het Openbaar Ministerie wordt bestreden. Het gaat hier om tenminste enige tientallen zaken per jaar, die één tot vier jaar duren.

Wij hebben de benodigde aandachtspunten op een rij gezet.

Hoofdstuk 3 geeft een zo algemeen mogelijke karakteristiek van thuisonderwijs en van de verscheidenheid van aanpak.

Het AEF-advies over toezicht bespreken wij in hoofdstuk 4: 'Toezicht: doel, aard, werking en middelen'.

Hoofdstuk 5 geeft een beschouwing over de toegankelijkheid van thuisonderwijs.

Hoofdstuk 6 geeft facultatieve informatie over de praktijk van handhaving en de heersende interpretatie van de wetgeving over thuisonderwijs in de landen die worden genoemd in het advies van AEF.

3 Inzicht in thuisonderwijs

3.1 Een algemene karakteristiek

Wat een wetgevende macht die een toezichtregeling overweegt, moet weten, is dat thuisonderwijs op diverse punten verschilt van schoolonderwijs en een eigen karakteristiek kent. Wil het toezicht uitgebalanceerd en doelmatig zijn, dan moet het op deze karakteristiek worden gebaseerd.

1. Een thuis onderwezen kind heeft substantieel vaker contact met zijn ouders dan een schoolkind met zijn leerkracht(en). Dat komt door het grootteverschil tussen een schoolklas en een gezin. Kort gezegd, de *begeleidingsratio* is gunstig.
2. De ingeburgerde term 'thuisonderwijs' is qua naam nogal misleidend. In wezen is sprake van onderwijs in gezins- en sociaal netwerkverband. Thuisonderwijs vindt niet alleen maar thuis plaats (uitgezonderd gevallen van invaliditeit); veel van de gebruikte faciliteiten liggen buitenshuis. Vaak speelt het internet een voorname rol.

3. Gemiddeld neemt cursorisch thuisonderwijs een minder groot deel van de dag van een kind in beslag dan vergelijkbaar schoolonderwijs. Ook is vaak een snellere voortgang door de stof gerapporteerd. Kinderen kunnen dus relatief veel “vrijaf” hebben, zonder dat dit gevaar oplevert voor hun cognitieve ontwikkeling.
4. De aanpak van thuisonderwijs varieert per gezin en zelfs per kind aanzienlijk. Deze variatie komt voort uit de visie van de ouders, maar ook uit de aard, de talenten en behoeften van elk afzonderlijk kind. Door de gunstige begeleidingsratio wordt op maat op die talenten en behoeften ingespeeld, ook met niet-schoolse middelen.
5. Ouders die voor thuisonderwijs kiezen, zijn sterk gemotiveerd tot interactie met hun kinderen en tot het nemen van de volledige verantwoordelijkheid voor hun opvoeding en ontwikkeling. Zolang het scholenaanbod voldoet, wordt thuisonderwijs beoefend door een zelfselecte groep gezinnen.
6. Deze ouders zijn geneigd tot zelfstandigheid in hun leven, maar beschikken ook over een sociaal netwerk. Hun kinderen nemen daaraan deel en vormen van daaruit gaandeweg hun eigen sociale netwerk.
7. De ouders en kinderen zijn gericht op een hecht gezinsleven.
8. Voor thuisonderwijs zijn geen uitzonderlijke vermogens of hulpmiddelen nodig. Ouders leiden hun volwassen leven met alle verantwoordelijkheden, plichten, rechten en sociale activiteiten die daarbij horen. Zij delen dit leven met hun kinderen, die maken daarmee kennis en zien uit de eerste hand wat het is zich om volwassen te zijn.¹
9. De sociale opvoeding van de kinderen is primair gericht op de kwaliteit en diepte van interacties, niet op de veelvuldigheid ervan.
10. De sociale ontwikkeling van de kinderen wordt primair beïnvloed door volwassenen zoals hun ouders, niet primair door andere kinderen van overeenkomstige leeftijd. Dit hangt samen met de gunstige begeleidingsratio.
11. Thuisonderwijzende ouders zijn in de eerste plaats ouders en daarna pas thuisonderwijzers. Zij hebben een sterkere band met hun kinderen dan met hun pedagogische aanpak. Zij passen deze aanpak aan, als deze niet mocht renderen (desnoods per kind).

3.2 Recente onderzoeksresultaten

In de twee eerdere NVvTO-notities van augustus 2003² en februari 2005³ hebben we het wetenschappelijke onderzoek naar thuisonderwijs al uitgebreid besproken, respectievelijk in de hoofdstukken 4 en 5.

¹ H. Pattison: What's special about Home Education. Speech delivered at the International Colloquium on Home Education at Rothenfels, Germany, 29-04-2007.
http://www.netzwerk-bildungsfreiheit.de/EN/HE_Koll_Pattison.pdf

² NVvTO: Toezicht op thuisonderwijs; een afbakening. Februari 2005.
<http://www.nvvt.nl/afbakening.pdf>

³ NVvTO: Thuisonderwijs; erkenning en toezicht. Een reactie op de notitie “Thuisonderwijs in Nederland” van Maria van der Hoeven, minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Augustus 2003. <http://www.nvvt.nl/toezichtverhandeling.htm>

Sindsdien zijn nog de volgende relevante resultaten gepubliceerd. Deze bevestigen en verklaren de eerder geboekte resultaten nog verder. Geen enkel resultaat van eerder gerapporteerde onderzoeken is met behulp van andere onderzoeksuitkomsten weersproken.

3.2.1 Ouderlijke betrokkenheid bij schoolonderwijs

De mate van ouderlijke betrokkenheid op de effectiviteit van schoolonderwijs werd hooglijk onderschat, maar is van groot belang. Dit blijkt uit het literatuuronderzoek dat gedaan is door de twee Britse onderzoekers Desforges en Abouchaar⁴ in opdracht van het Britse ministerie van Onderwijs.

Hun onderzoek richtte zich niet op thuisonderwijs maar op de vraag wat de verschillen waren tussen kinderen die het goed en minder goed deden op school. Daarvoor legden zij alle beschikbare, in de Engelse taal gerapporteerde verslagen van de hiernaar gepleegde onderzoeken, naast elkaar. In totaal betrof dit honderden rapporten.

De resultaten van dit meta-onderzoek maakten duidelijk dat de hoofdfactor voor het prestatieniveau van schoolkinderen lag in wat de kinderen thuis deden. Desforges en Abouchaar verklaren in hun samenvatting dat de ouderlijke betrokkenheid in de vorm van "goed ouderschap thuis" (good at-home parenting) een significant positief effect heeft op de prestatie en het gedrag van kinderen op school. Zélf als alle andere beïnvloedende factoren, waaronder de kwaliteit van de school, uit de vergelijking zijn weggelaten. Dit geldt voor kinderen van alle sociale klassen en etnische groepen en vooral in de basisschoolleeftijd.

Wat de onderzoekers als factoren van "goed ouderschap" herkenden waren niet de financiële of materiële middelen, de sociale klasse, de opleidingsniveaus van de ouders, eventuele buitenschoolse training of hulp bij het huiswerk. Zij omschreven dit specifiek als *"het bieden van een veilig en stabiel sociaal milieu, intellectuele stimulering, ouder-kind gesprekken, voorbeeldgedrag op basis van constructieve sociale en onderwijskundige waarden, en het koesteren van hoge aspiraties wat betreft persoonlijke vervulling en goed burgerschap"*.

3.2.2 Meer zelfvertrouwen bij varende kleuters

Er is nu ook een systematisch onderzoek in Nederland gedaan door de Stichting voor Landelijk Onderwijs aan Varende Kleuters (LOVK), dat eerdere buitenlandse onderzoeken naar de sociaal-emotionele ontwikkeling van thuis onderwezenen bevestigt.

Coby Visser, algemeen directeur van het LOVK, onderzocht het effect van thuisonderwijs op meevarende schipperskinderen van 5 en 6 jaar oud. Daaruit blijkt dat het onderwijs aan boord hen meer zelfvertrouwen geeft. Visser vindt het aannemelijk dat onderwijs in de veilige thuissituatie aan boord leidt tot betere resultaten. Zij bevroeg hierover zowel hun ouders als hun (latere) leerkrachten.

⁴ Prof. Charles Desforges with Alberto Abouchaar: The impact of parental involvement, parental support and family education on pupil achievement and adjustment, a literature review. Department of Education and Skills, Research Report RR433; 26 June, 2003.

Research brief: <http://www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RB433.pdf>

Research report: <http://www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR433.pdf>

In groep 3, wanneer de kinderen krachtens de Leerplichtwet op de vaste wal naar school moeten, neemt het zelfvertrouwen daarentegen weer af, naar Vissers mening “*mede door verouderde denkbeelden over varende kinderen bij veel leerkrachten*”.⁵

3.3 Sociale ontwikkeling en burgerschapsvorming

Thuisonderwijs wordt steeds geconfronteerd met de welhaast pandemische vooraansname, dat kinderen niet zonder schoolgang zouden kunnen om zich sociaal te ontplooiën en aan de samenleving deel te nemen. Een treffend voorbeeld gaf Anja Meulenbelt, senaatslid namens de SP, in het plenaire debat van 10 juli 2007:

“De staatssecretaris heeft ons tijdens een serieus gesprek vooral over het thuisonderwijs geïnformeerd. Ik neem aan dat dit in sommige gevallen goed is voor die kinderen. Wij weten alleen ook allemaal dat thuisonderwijs kinderen wellicht helpt bij het leren van rekenen en schrijven, maar dat er ook nog zo iets is als het lid worden van een samenleving, een plaats innemen in de samenleving. Daarbij vervullen scholen een belangrijke functie. Zij leren kinderen om zich te handhaven in groepen, juist in pluriforme groepen, in groepen waarin zij niet de enigen zijn. Al is dit minder geregeld, wij vinden dit een heel belangrijke functie van het onderwijs. Er zijn kinderen bij die juist omdat ze moeilijk zijn en juist omdat het voor hen niet zo vanzelfsprekend is dat zij gewoon een school binnenstappen en het daar goed doen, een plek moeten vinden waar genoeg aandacht voor ze is, waar ze verder kunnen worden geholpen. Dergelijke kinderen zijn vaak geen hoogvliegers.”

Het betoog van Mw. Meulenbelt illustreert hoe vanzelfsprekend de aanname lijkt dat scholen ervoor zorgen dat kinderen zich constructief leren gedragen in een groep en dat zij dat niet zouden kunnen leren zonder naar school te gaan.

Er zijn in de VS enige tientallen onderzoeken gehouden waarin het gedrag en de sociale vermogens van thuis onderwezen kinderen met dat van schoolgaande kinderen is vergeleken. En geen enkel resultaat viel in het nadeel van thuisonderwijs uit, zo rapporteerde Blok in zijn literatuuronderzoek in 2002. Deze uitkomsten zijn daarna bevestigd in Zuid-Afrika in 2002, in de VS in 2003, in Engeland en Canada in 2004 en nu ook in Nederland in 2006, waaruit een opvallend hoog zelfvertrouwen bij meevarende, door hun ouders onderwezen kleuters (LOVK) naar voren komt.

Wij wijzen hier op de door Blok in 2005⁶ gegeven uitleg van sociaal-emotionele ontwikkeling. Deze zet de volgende punten op een rij en onderbouwt die - waar nodig - met onderzoeksresultaten:

1. De sociaal-emotionele ontwikkeling is geen kerntaak van het reguliere onderwijs, maar komt slechts zijdelings aan de orde. De Kerndoelen Basisonderwijs stellen zelfvertrouwen, impulsbeheersing en het durven opkomen voor jezelf en anderen aan de orde, maar alleen in samenhang met leeftijdsgenoten. Leerdoelen omtrent contact met

⁵ C. Visser, Vastmaken en losgooien, een onderzoek naar de mening van opvoeders over het zelfvertrouwen van varende kinderen, juli 2006. Zie www.lovk.nl. Dit onderzoek is beschreven in Schuttevaer 2006-43, pagina 3: <http://www.schuttevaer.nl/Uploads/Files/WVS43-2006.pdf>

⁶ H. Blok: Is school echt zo belangrijk voor de sociaal-emotionele ontwikkeling? JSW, jaargang 89 nr. 1, pag. 29-32. <http://www.thuisonderwijs.net/artikelen/blok-is-school-echt-zo-belangrijk-voor-de-sociaal-emotionele-ontwikkeling.pdf>

niet-leeftijdsgenoten of volwassenen (buiten de schoolklas) ontbreken. Dat relativeert het belang van schoolbezoek als middel tot sociaal-emotionele ontwikkeling nogal. Want als een scholier eenmaal is opgegroeid, krijgt hij met een veel grotere variatie van leeftijden en opleidingsniveaus te maken dan die waar hij op school in is gaan functioneren. De samenleving bestaat immers niet alleen uit mensen van dezelfde leeftijd en ontwikkeling.

2. Uit langdurig en grootschalig onderzoek naar Nederlandse basisschoolleerlingen blijkt dat gedurende de schoolloopbaan het zelfvertrouwen stabiel blijft, maar de motivatie tot leren en het welbevinden verminderen.
3. Uit een onderzoek van Shyers⁷ uit 1992 naar het effect van thuisonderwijs op sociale interactie bleek bij groepen van thuis onderwezen kinderen significant minder frustratiegerelateerd gedrag op te treden dan bij schoolgaande kinderen van een overeenkomstig sociaal milieu en dezelfde afkomst. Hun zelfvertrouwen kwam wel overeen.
4. Socialisatie aan Nederlandse scholen gaat meestal goed, maar soms ook niet: door afwijzingsgedrag, buiten de groep vallen en pesterij. De sociale, en daarmee ook de cognitieve ontwikkeling worden dan bedreigd.
5. Er is nog maar weinig theoretisch inzicht over het sociale handelen van een school. De onderliggende opvoedmoraal is vaak niet eenduidig. De normen voor samenwerkingsgedrag in het Nederlandse schoolonderwijs bevatten wellicht een dubbele boodschap: enerzijds die van samenwerking en rekening houden met elkaar en anderzijds opkomen voor jezelf en zorgen dat je niet wordt overlopen.

Dat mensen in groepen moeten kunnen functioneren is niet zo'n vreemde gedachte in het dichtbevolkte Nederland. Maar dat wil niet zeggen dat thuisonderwijs het vermogen tot succesvolle groepsdeelname niet zou doorgeven.

De aanname dat alleen schoolgang het vermogen tot deelname aan de maatschappij aan zou leren, is zonder meer weerlegd. Een systematische observatie dat thuis onderwezen kinderen en volwassenen zich niet succesvol in groepsverband gedroegen, had het bewijs daarvoor kunnen leveren. Maar het gedane onderzoek heeft integendeel steeds tot de bevinding geleid dat hun ontwikkeling tenminste gelijk opliep met die van schoolkinderen. In het verlengde daarvan liggen onderzoeken naar duizenden thuis onderwezen jongvolwassenen in de VS⁸ en Canada⁹. Daaruit kwam een grote mate van tevredenheid

⁷ L.E. Shyers: A comparison of social adjustment between home and traditionally schooled students. Home School Researcher Vol. 8, No. 3, 1992, p. 1-8. Verkrijgbaar bij de NvvTO.

⁸ Brian Ray: Home Educated and Now Adults: Their Community and Civic Involvement, Views About Homeschooling, and Other Traits. 2003, Salem, Oregon, USA

Zie voor een samenvatting:

<http://www.thuisonderwijs.net/artikelen/volwassenen-onderzoek-nheri.html>

<http://www.hslda.org/research/ray2003/HomeschoolingGrowsUp.pdf>

meer informatie de website van het NHERI:

http://www.nheri.org/index.php?option=com_content&task=view&id=171&Itemid=47

⁹ D. Van Pelt: Home Education 2003: A Report on the Pan-Canadian Study on Home Education in 2003. Canadian Centre for Home Education. Te bestellen bij www.hslda.ca.

Een uitvoerige samenvatting is te lezen op:

http://www.alternative-learning.org/altlearn_map/articles/pan-canadian-study-on-he2003.html

naar voren met het gekregen thuisonderwijs, levensgeluk, maatschappelijke betrokkenheid, deelname aan vrijwilligerswerk en beschikking over universiteitsdiploma's. Qua burgerschapsvorming lijken zij juist een voorbeeld te stellen in plaats van achteraan te lopen.

De stelling dat schoolgang noodzakelijk is om later sociaal te kunnen functioneren in de samenleving, houdt net zo min stand als de ook ooit dominante theorie dat de Aarde het centrum zou vormen van het Heelal. Op grond van deze uitkomsten moet men eerder zeggen dat juist sociale geborgenheid en veilige hechting de belangrijkste bijdragende factoren zijn in de burgerschapsvorming. Vanuit innerlijke cohesie zijn cultuurverschillen gemakkelijker te accepteren dan vanuit frustratie. Die factoren zetten de toon in het gezinsleven van thuisonderwijzers, maar zij kunnen voor schoolonderwijs natuurlijk net zo zeer succesbepalend zijn.

Bovendien, voor wie de sociale ontwikkeling topprioriteit heeft, laat het reguliere schoolsysteem zeker iets te wensen over. De opdeling in groepen (veelal naar gelijke leeftijd) op school is namelijk niet ingesteld om een maatschappelijk relevante sociale ontwikkeling te bevorderen, maar wordt vereist door het gestructureerde onderwijsprogramma. Vooral omdat kinderen een vast leersysteem doorlopen, gaan zij voornamelijk met jaargenoten om, en niet omdat juist deze groepsvorming beter zou zijn voor hun sociale vermogens. Reguliere scholen hebben maar te schipperen tussen het cognitieve onderwijs en de sociale ontwikkeling. De beperkte mate van aandacht voor de sociale ontwikkeling van schoolkinderen in de Kerndoelen lijkt vooral te zijn ingegeven door de – heel begrijpelijke – behoefte om de schoolklas leef- en werkbaar te houden.

Redelijk denken, wederkerigheid, empathie en sociale intelligentie bepalen mede de mate van succes in de samenleving en in het werk. Het leven in een gezin en in het sociale netwerk van een gezin vraagt eveneens om oefening in deze vermogens, die niet alleen aan het schoolleven is voorbehouden.

Thuisonderwijs kan zich verheugen in een grote flexibiliteit in en variatie van sociale omgang. Het kind leert te functioneren met een variëteit van leeftijden en ontwikkelingsniveaus en de daaruit voortvloeiende verscheidenheid van sociale wensen en behoeften. Ook krijgt het kind de boodschap mee dat een billijke en redelijke uiting van wensen en behoeften met billijkheid en redelijkheid dient te worden beantwoord. Het kind leert kortom te functioneren in een democratische samenleving. De staat van onderzoek naar de sociale effecten van thuisonderwijs en de ervaringen van Amerikaanse universiteiten met thuis onderwezen jongvolwassenen bevestigen deze verwachting.

Mocht de wetgever zich ervan willen verzekeren dat thuis onderwezen jongeren zich sociaal ontwikkelen op een manier die voldoende aansluiting biedt op de Nederlandse samenleving, dan kan er aan het thuisonderwijs de eis worden gesteld dat het niet mag komen te ontbreken aan de sociale omgang om de oefening daarin te laten plaatsvinden. Het is dan aan de ouders om de ontwikkeling vanuit de geborgenheid van het gezin naar de samenleving toe in geleidelijkheid te laten plaatsvinden, waarbij zij rekening houden met de specifieke behoeften van het kind.

Als in een enkel zorggeval het belang van een kind een inbreuk op de privacy van zijn gezin noodzakelijk maakt, kan het toezicht op zijn sociaal-emotionele ontwikkeling plaatsvinden in de vorm van een beschrijving van het sociale netwerk van het gezin, eventueel bevestigd door verklaringen van de deelnemers in dat netwerk.

Thuis onderwezenen worden trouwens vaak wél hoogvliegers. Hun ongebruikelijke ontwikkelgang kan grote meerwaarde hebben voor onze samenleving. Kijk naar de scores van thuis onderwezenen op de Scholastic Achievement Test (SAT), de standaard toelatingstest voor Amerikaanse universiteiten, die al sinds 1996 elk jaar hoger liggen dan die van schoolgaande jongeren¹⁰.

Of zie bijvoorbeeld een verslag van drie Afro-Amerikaanse broers die na hun thuisonderwijsperiode op een geitenboerderij in Californië terechtkwamen op Harvard University.¹¹

De twee Russische zusters Angela en Diana Kniazeva van 21 en 19 jaar zijn tot universitair docent benoemd aan de University of Rochester in de VS, na een promotiestudie aan de New York University. Al in 2002 behaalden ze hun doctoraal in Internationale betrekkingen aan de Stanford University in Californië. Zij kregen in Rusland thuisonderwijs van hun ouders en haalden daar hun eindexamen toen zij 14 en 13 waren¹².

De elfjarige Kirsten van der Elst uit Okegem in België won het Groot Kinderdictee der Nederlandse Taal van 2006¹³ en krijgt thuisonderwijs¹⁴.

Frenk van Harreveld, docent Sociale psychologie aan de UvA, die thuisonderwijs heeft gekregen van zijn richtingbezwaarde ouders, sprak daar zijn tevredenheid over uit in een themanummer over buitenschools onderwijs van het blad Talent¹⁵, tijdschrift over hoogbegaafdheid.

3.4 Motivatie tot thuisonderwijs

Wat men kan verwachten van thuisonderwijzende ouders in landen met een goed scholenaanbod is een sterke intrinsieke motivatie. Deze ouders worden immers niet gedwongen door externe factoren, zoals pesterij op school of gebrek aan passende scholen op redelijke afstand. Men moet veel meer aandacht en moeite aan een kind besteden als een school hem niet dagelijks begeleidt.

Maar de inhoud van die motivatie kan nogal variëren. De meeste ouders geven meer dan één motief op. Thuisonderwijs wordt in het buitenland vaak verkozen vanwege de gebleken effectiviteit ervan. Dit motief is te vergelijken met de keuze voor particuliere scholen. Deze

¹⁰ Once Again Homeschoolers Score High on the ACT Exam. Homeschool Legal Defence Association, 31 juli 2007.

<http://www.hslda.org/docs/news/hslda/200707310.asp>

¹¹ Nara K. Nahm: Homeschoolers Are at Home at Harvard. The Harvard Crimson, 16 maart 1989.

<http://www.thecrimson.com/article.aspx?ref=132239>

¹² De Telegraaf, 9 mei 2007: Russische zussen worden universitair docent VS.

http://www.telegraaf.nl/buitenland/63338451/Russische_zussen_worden_universitair_docent_VS.html

¹³ Algemeen Dagblad, zaterdag 16 december 2006: Winnaar Kinderdictee één foutje.

<http://www.ad.nl/cultuurenschouw/article914991.ece>

¹⁴ Zie http://nl.wikipedia.org/wiki/Groot_Dictee_der_Nederlandse_Taal

Onder de kop "Lijst van winnaars" staat vermeld dat winnares van 2006 Kirsten van der Elst (t)huisonderwijs volgt.

¹⁵ Frenk van Harreveld: Zo vader zo kind? Talent, september 2006, pag. 6-8.

hebben vaak kleine klassen en bieden een intensieve begeleiding. Het verschil zit in het prijskaartje. Thuisonderwijs is ook een haalbare optie voor gezinnen met een laag inkomen, die de kosten van een particuliere school niet op kunnen brengen.

In Nederland kan de motivatie voor thuisonderwijs niet eenvoudig worden nagevraagd, omdat bepaalde antwoorden het risico meebrengen van strafrechtelijke vervolging¹⁶. De Leerplichtwet stelt dat alleen richtingbezwaren een geldige reden zijn voor de niet-schoolgang van kinderen waarvan niet is vastgesteld dat zij ongeschikt zijn voor schoolonderwijs. Uiting van andere motieven, hoezeer ook gericht op het welzijn van het kind en hoezeer ook onderbouwd door wetenschappelijk onderzoek, lopen uit op een strafrechtelijke veroordeling. Een gevolg hiervan is dat thuisonderwijzende ouders in Nederland niet zoals andere burgers de vrijheid hebben om hun geweten te uiten. Wij hebben in onze kring nog niet opgemerkt dat ouders hun levensbeschouwing belangrijker vonden dan de ontwikkeling van hun kinderen. Het aantal beroepen op overwegende richtingbedenkingen is toegenomen toen in Nederland de onderzoeksresultaten naar thuisonderwijs meer bekendheid hadden gekregen.

3.5 Verklaringen voor de effectiviteit van thuisonderwijs

De vooraanname dat thuisonderwijs ontoereikend zou zijn voor de sociale ontwikkeling is, zoals gesteld, effectief weerlegd door de vele eensluidende resultaten van onderzoek over dit onderwerp. De diepere grond van een dergelijke vooraanname is gelegen in onbekendheid met het feit hoe en waarom thuisonderwijs eigenlijk werkt.

Omdat dit onderwijs per gezin en per kind sterk varieert, valt hiervoor geen eensluidende verklaring te geven. Bovendien zou een verklaring van het werkingsmechanisme in het ene gezin inadequaat kunnen zijn voor het andere. In het algemeen dragen twee factoren sterk bij aan de effectiviteit van thuisonderwijs, namelijk de gunstige begeleidingsratio en de ouderlijke betrokkenheid. Deze factoren werken zowel door in de cognitieve als in de sociale ontwikkeling van kinderen.

Door het langduriger samenzijn (binnens- en buitenshuis) van een gezin dan van een schoolklas en door de gunstiger begeleidingsratio kan thuisonderwijs ook goed werken zonder gebruik van leermethoden en technieken die hun rendement in het reguliere schoolonderwijs hebben bewezen. Er kan voor worden gekozen om de interessegebieden van het kind te volgen en het onderwijs vraaggestuurd te maken. Het hangt van de visie van de ouders af in hoeverre dat gebeurt.

¹⁶ De Hoge Raad stelde in een toepasselijke strafzaak, “dat onder overwegend bezwaar tegen de richting van het onderwijs als bedoeld in art. 5, aanhef en onder b, (oud), Leerplichtwet 1969 niet is begrepen bezwaar tegen de soort van het onderwijs, tegen de leerplicht als zodanig of tegen de wettelijke inrichting van het onderwijs (vgl. HR 19 februari 1980, NJ 1980, 190, HR 3 oktober 2000, LJN ZD1985, NJ 2000, 703). Het voorgaande brengt mee dat de verdachte dient aan te geven welk het bezwaar is tegen het onderwijs op de scholen of instellingen die zich binnen redelijke afstand van zijn woning bevinden en waarop de jongere geplaatst zou kunnen worden, opdat de rechter kan beoordelen of dit bezwaar de richting van het op die scholen gegeven onderwijs betreft.”

Verbazend genoeg gaat de Hoge Raad hier voorbij aan het zwijgrecht van de verdachte en aan het feit dat de Leerplichtwet bij een beroep op richtingbedenkingen geen inhoudelijke toelichting vereist. Zie o.a. www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AF0453

Wat thuis onderwezen kinderen onderwijst, is niet (zoals op school) het dagelijkse, vaak wisselende contact met één of een paar volwassenen en enige tientallen kinderen van gelijke leeftijd, maar de intensieve en frequente omgang binnen een gezin en in het sociale netwerk van dat gezin met andere volwassenen en kinderen. Dit elkaar door en door kennen geeft een kind een andere ontwikkelingsuitdaging dan schoolgang, maar bepaald niet een minder intensieve. Waar men in een schoolgroep van kinderen minder gewenste contacten kan proberen te ontwijken en zich kan richten op de kring van verkozen vriendjes en vriendinnetjes, daar is dat in het kerngezin moeilijker.

Op a-sociaal gedrag wordt eerder ingespeeld, want het toezicht door de ouders is nadrukkelijker. Het intensieve samenleven van een thuisonderwijsgezin vraagt er ook om om met elkaar rekening te houden, vraagt om afspraken en om het vermogen deze na te komen. Van een ouder gaat een ander accent op disciplineren uit dan van een leerkracht, omdat in een gezin de groep van te managen kinderen kleiner is. De vertrouwensband en de ruimte voor confidentialiteit zijn, gemiddeld genomen, navenant groter. Deze factoren verklaren voor Visser (2006) de goede resultaten van thuisonderwijs bij schipperskinderen.

Intensief met de kinderen meelevende ouders hebben – ongeacht hun eigen opleidingsniveau – een diep inzicht in hun kinderen. Sociaal gezien is er meer maatwerk, meer autonomie van en overleg met de kinderen mogelijk. Het effect daarvan werd bij onderzoek naar thuis onderwezen kinderen zichtbaar in een opvallend zelfvertrouwen van de kinderen (Visser, 2006) en minder frustratie-gerelateerd gedrag (Shyers, 1991; Blok, 2004). De relaties die vorming geven aan een thuis onderwezen kind zijn zeer langdurig. Men kan daarom verwachten dat een thuis onderwezen volwassene gewend is aan hechte en langdurige relaties. Dat maakt hen gelukkiger en meer menselijk betrokken dan gemiddeld, zo suggereren hoge antwoordscores in geluksgevoel, betrokkenheid en vrijwilligerswerk (Ray, 2003; Van Pelt, 2003). Zie voor een bespreking van die onderzoeken de NVvTO-notitie 'Toezicht op thuisonderwijs, een afbakening'.

Belangrijk om te beseffen is dat thuisonderwijs volkomen verweven is met de opvoeding en dat een poging deze twee te scheiden geen adequaat beeld van dat onderwijs op kan leveren. Beoordeling van thuisonderwijs impliceert beoordeling van opvoeding.

4 Toezicht: doel, aard, werking en middelen

Het AEF-advies presenteert drie alternatieven van onderwijsverplichting en bijbehorende toezichtregelingen:

- één volgend uit de internationale verdragen,
- één waarbij het thuisonderwijs aan dient te sluiten op het voortgezet onderwijs en tot een wettelijke startkwalificatie dient te leiden,
- en één die de leerdoelen van het rijksbekostigde onderwijs in elk jaar dient na te volgen.

AEF adviseert de middelste variant; de NVvTO de eerste, om een aantal redenen die niet in de overweging van AEF voorkomen.

4.1 Het advies van AEF

AEF adviseert om zagezegd rekening te houden met de variëteit van thuisonderwijs maar ook om te eisen dat thuisonderwijs aan kinderen in de basisschoolleeftijd aansluiting biedt op regulier vervolgonderwijs. En dat thuisonderwijs op middelbaar niveau leidt tot een startkwalificatie (een diploma HAVO of VWO, dan wel VMBO met uitzicht op een MBO-diploma).

De Inspectie van het Onderwijs zou zich, aldus AEF, jaarlijks richten op de leerresultaten en op de ontwikkelingsvoortgang van de leerlingen. De toetsing zou onder meer tot doel hebben

na te gaan of er al dan niet sprake zou zijn van een half jaar achterstand of meer, in welk geval het toezicht zich ook uit zou strekken tot het leerstofaanbod, het didactische handelen en de leerlingenzorg. Het toezicht zou zich alleen moeten uitstrekken tot het bij wet vereiste onderwijs en niet tot de opvoeding als geheel.

AEF stelt voor het toezicht allereerst in een gesprek vorm te geven. De ouders zouden hierbij aan moeten tonen dat het thuisonderwijs aan de bovengenoemde criteria voldoet. Daartoe dienen zij de Inspectie alle informatie te geven die deze in redelijkheid nodig heeft om tot een beoordeling te komen. De bewijslast zou bij de ouders komen te liggen. Bij constatering van een achterstand van meer dan een half jaar (of bij het ontbreken van bewijs dat zo'n achterstand niet bestaat) zou de Inspectie de mogelijke oorzaken van die achterstand onderzoeken. Daarin wordt dan het leeraanbod, het vermogen tot zelfkritiek en de zorg met betrekking tot speciale behoeften van het betrokken kind betrokken.

Bij ernstige twijfels zou de Inspectie de ouders mogen dwingen tot het maken van een toets en tot ontvangst van de Inspectie thuis.

De NVvTO heeft verscheidene punten van kritiek op het advies van AEF. Deze punten komen aan de orde in de volgende paragrafen.

4.2 Rechtvaardiging van toezicht

Aan het rechtvaardigingsaspect is het advies van AEF niet toegekomen. De rechtvaardiging van toezicht verschilt echter sterk bij school- en thuisonderwijs; de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs wordt immers niet door de ouders in andermans handen gelegd, zoals bij een schoolkeuze.

Zoals gezegd combineert thuisonderwijs in zelfselecte gezinnen twee factoren die elk een significant bevorderlijke invloed hebben op het succes van onderwijs in het algemeen. Namelijk een laag aantal kinderen per volwassen begeleider¹⁷ en een grote betrokkenheid van ouders bij het (school)onderwijs van hun kinderen¹⁸. Van deze beide factoren is gebleken dat zij een sterke invloed hebben op het rendement van de onderwijsinspanning, sterker dan schoolkeuze, schoolgeld, salariering, onderwijsstructurering of wat dan ook. Rechtvaardig toezicht baseert zich vooral op deze beide factoren.

¹⁷ Dr. H. Blok: De effectiviteit van thuisonderwijs, een overzicht van onderzoeksresultaten. NTOR 2001-4, p. 151-163. Zie: <http://www.sco-kohnstamminstituut.uva.nl/pdf/effectiviteit.pdf>

¹⁸ C. Desforges with A. Abouchar: The Impact of Parental Involvement, Parental Support and Family Education on Pupil Achievements and Adjustment; A Literature Review. DfES Publications, June 2003. ISBN 1 84185 999 0.

Samenvatting: <http://www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RB433.pdf>

Rapport: <http://www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR433.pdf>

Een fragment: "The most important finding from the point of view of this review is that parental involvement in the form of 'at-home good parenting' has a significant positive effect on children's achievement and adjustment even after all other factors shaping attainment have been taken out of the equation. In the primary age range the impact caused by different levels of parental involvement is much bigger than differences associated with variations in the quality of schools. The scale of the impact is evident across all social classes and all ethnic groups. Other forms of parental involvement do not appear to contribute to the scale of the impact of 'at-home' parenting."

Als logische afgeleide is van thuisonderwijs een grote kans op succes en een kleine kans van falen te verwachten. Die verwachting is bevestigd in landen waar thuisonderwijs meer voorkomt, zoals Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Zie hiervoor de twee eerdere NVvTO-notities, waarin ervaringen in deze landen zijn besproken. Rechtvaardig toezicht houdt hiermee rekening.

Een ander inzicht is dat thuisonderwijs noch qua inrichting, noch qua tijdspad op schoolonderwijs hoeft te lijken om effectief te zijn. En dat het ontwikkelingsverloop per gezin en per kind zeer kan verschillen zonder dat een goed geïnformeerde overheid zich in rede zorgen maakt dat hun persoonlijkheid en talenten niet optimaal worden ontplooid.

Het stellen van minimum-eisen aan het (jaarlijkse) lesaanbod en aan de voortgangsadministratie is te billijken bij regulier schoolonderwijs, ten eerste omdat die scholen worden bekostigd uit belastinggeld en ten tweede omdat ouders in hun rol van primaire belangenbehartigers van hun kinderen voldoende vertrouwen moeten hebben in het functioneren van die scholen. Daaruit kan een zekere noodzaak volgen tot planmatig, gestructureerd en voorspelbaar handelen van de school. Met name als ouders daar waarde aan hechten, als hun visie op onderwijs daarmee spoort. Dat maakt overheidstoezicht op scholen billijk en begrijpelijk, want ouders hebben noch het gezag noch de expertise om zelf dat inzicht in de school van hun keuze op te bouwen.

Bij thuisonderwijs daarentegen is bovengenoemde grond van rechtvaardiging van toezicht niet aanwezig. De vanzelfsprekendheid van toezicht op schoolonderwijs kan dus misleiden.

Een wél aanwezige rechtvaardiging van toezicht op thuisonderwijs ligt voor ons in het voorkomen van misbruik van de mogelijkheid daartoe, dusdanig dat de ontwikkeling naar economische en sociale zelfstandigheid niet plaatsvindt terwijl die bij het gegeven kind wel kan worden verwacht. Maar zulke situaties treden in de praktijk te sporadisch op om algemeen intensief toezicht te rechtvaardigen.

4.3 Toezicht en privacyrecht

Ook aan het privacy-aspect is het advies van AEF niet toegekomen.

Wil men toezicht instellen, dan moet de noodzaak daartoe specifiek worden bepaald. Toezicht op thuisonderwijs betekent namelijk toezicht op een onderdeel van het gezinsleven en het privé-leven van kinderen. En betekent dus een inbreuk op het recht op respect van privacy en gezinsleven, vastgelegd in artikel 8 EVRM¹⁹. Bij schoolgang speelt dat recht op privacy van kinderen een marginalere rol.

Er is een bijkomend, maar niet onbelangrijk aspect. Als de onderwijsinspecteur tot taak krijgt het thuisonderwijs diepgaand te beoordelen, dan moet deze een taak op zich nemen waar hij

¹⁹ Artikel 8 EVRM luidt:

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

zelfs bij de meest intensieve schoolinspectie niet structureel aan toekomt, namelijk de beschouwing van alle betrokken individuele kinderen.

Inbreuken op dat privacyrecht zijn toelaatbaar als er specifieke redenen zijn om te vermoeden dat het fundamentele recht van kinderen op onderwijs wordt bedreigd of onthouden. In het algemeen is bij gezinnen die netjes melden dat zij thuisonderwijs geven, een dergelijke vooraanname niet gerechtvaardigd, gezien de staat van onderzoek naar thuisonderwijs. Hier spelen dezelfde overwegingen als rond de opvoeding van kinderen in het algemeen: de overheid oefent daarop alleen toezicht uit naar aanleiding van een gefundeerde zorgmelding.

Onwennigheid van de overheid met thuisonderwijs is geen geldige rechtvaardigingsgrond voor intrusief toezicht. Inzicht in thuisonderwijs valt immers op te bouwen met wetenschappelijk onderzoek; de noodzaak tot beperking van de gezinsprivacy ontbreekt. Wetgeving die intrusief toezicht aan alle thuisonderwijzers oplegt of alle thuisonderwijsvormen over één kam probeert te scheren, zal dus niet duurzaam zijn.

Dat wil niet zeggen dat de overheid in het geheel geen toezicht op thuisonderwijs uit kan oefenen en dit in uitzonderlijke gevallen niet intensief kan doen. Als er ernstige vermoedens bestaan dat het fundamentele recht van kinderen op onderwijs niet wordt vervuld, dient de overheid te onderzoeken of die vermoedens kloppen. Thuisonderwijzende ouders doen er dus wel verstandig aan met de mogelijkheid van incidenteel toezicht rekening te houden.

De verhouding tussen toezicht op scholen en op thuisonderwijs is te vergelijken met de voedselinspectie. Om vergelijkbare gronden als bij scholen hebben restaurants met de voedingsinspectie te maken, zodat klanten het vertrouwen kunnen hebben daar te kunnen gaan eten zonder angst voor bedorven waar. Maar voedingsinspecteurs komen niet thuis in de keuken controleren.

4.4 De doelen van toezicht

Het doel van het toezicht lijkt voor AEF het ervoor zorgen dat de aanpak van het thuisonderwijs in de buurt blijft van die van het reguliere schoolonderwijs. Dat uit zich in het advies om het thuisonderwijs aan te laten sluiten op het voortgezette schoolonderwijs en om daar jaarlijks toezicht op uit te oefenen. Ook uit zich dat in het advies om het thuisonderwijs als gescheiden van de opvoeding te bezien, althans om bij de inspectie alleen op het thuisonderwijs toe te zien en niet op de opvoeding.

Het scheiden van onderwijs en opvoeding waartoe AEF adviseert, is gebaseerd op de misvatting dat we thuisonderwijs en opvoeding los van elkaar zouden kunnen bezien. Thuisonderwijs werkt juist goed, omdat opvoeding en onderwijs één geheel vormen. De poging om onderscheid tussen die twee te maken lijkt het gevolg van een (vergeefse) poging om thuisonderwijs te begrijpen in het paradigma van regulier schoolonderwijs.

Het meest basale doel van onderwijstoezicht ligt voor het volkenrecht daarin, het recht te kunnen garanderen op een zo volledig mogelijke ontwikkeling van de persoonlijkheid en talenten om te komen tot een zelfstandig leven als deelnemer aan een vrije, pluriforme samenleving.

Dat gestructureerd en planmatig schoolonderwijs als meest toegepaste middel om dit doel te bereiken met zekere toezichtseisen en kerndoelen gepaard gaat, betekent niet dat andere onderwijsvormen aan overeenkomstig toezicht onderworpen hoeven te zijn. Of dat gebeurt behoort af te hangen van de aard en merites van die onderwijsvorm, en - niet onbelangrijk - van de succesverwachting. Hoe hoger de succeskans, des te marginaler het toezicht kan zijn en des te minder vaak de noodzaak tot intensief toezicht optreedt.

Omdat thuisonderwijs zeker zo veelvormig is als de opvoeding van kinderen in het algemeen, en omdat thuisonderwijs en opvoeding in essentie één proces vormen, dient het toezicht net zo terughoudend te gebeuren als toezicht op de opvoeding in het algemeen.

Voor de NVvTO dient overheidstoezicht alleen om misbruik van de optie voor thuisonderwijs in de wet te voorkomen dan wel te corrigeren. Wij vinden dat er sprake is van misbruik als er geen enkele vorm van (in rede te begrijpen) leren en leerinteractie plaatsvindt. Wij menen uit onderzoek en ervaring te mogen stellen dat zulke gevallen zeldzaam zijn, zeker als ouders verplicht zijn hun keuze voor thuisonderwijs aan de overheid te melden.

4.5 Bekendmaking aan de overheid

Ouders die melden dat hun kinderen thuisonderwijs krijgen, spelen zich in de kijker bij de overheid en in hun woonbuurt. Het valt op als zekere, vooral jongere, kinderen niet naar school gaan. Dit maakt de kans op misbruik van de regeling klein. Jaarlijks melden is al een effectief middel om misbruik van de optie voor thuisonderwijs tegen te gaan. Dit bevordert de bedachtzaamheid waarmee die beslissing wordt genomen.

4.6 Bewijslasten

AEF wil de bewijslast in het eerste stadium van inspectie (dat de vraag beantwoordt of het kind niet meer dan een half jaar achterloopt of zal gaan lopen aan het eind van het primair onderwijs) bij de ouders leggen.

Met het oog op een efficiënte wetshandhaving geniet het de voorkeur om de bewijslast te leggen aan de kant van de minst waarschijnlijke uitkomst, en die is dat het thuisonderwijs niet zou volstaan.

De ouders behoren in een toezichtprocedure redelijkerwijs niet meer te dragen dan de last om aannemelijk te maken dat zij de ontwikkeling van hun eigen kinderen onderkennen en hen toegang geven tot de nodige leermiddelen. Daaruit volgt een zekere plicht tot verstrekking van informatie, waarmee de inspecteur zich (met een zekere marge) een oordeel kan vormen of de ouders de ontwikkeling van het kind bevorderen. Die informatie kan afkomstig zijn van de ouders zelf en kan primair gebaseerd zijn op hun eigen observatie. De inspecteur beoordeelt of de hem verstrekte informatie voldoende volledig en consistent is en of deze innerlijke samenhang vertoont. Misleidende informatie zou ook dan door de mand vallen.

Deze consistentie kan worden getoetst aan de hand van de informatie die de ouders elk achtereenvolgend jaar over de betrokken kinderen verstrekken. De informatieverstrekking kán maar hoeft overigens niet steeds in een gesprek plaats te vinden. Een vragenlijst (met bijlagen) kan ook volstaan, eventueel in te vullen op het internet (zoals een belastingaangifte).

Objectief bewijs van onderwijsvoortgang bestaat niet in de visie van alle onderwijswetenschappers; wat bij een test voor 'objectief' wordt aangezien is in feite de persoonlijke visie van de testontwerper van wat een kind van zekere leeftijd moet weten. Het eisen van 'bewijzen' zonder andere consistente inbreng te willen accepteren zal bij ouders neerkomen op een inbreuk op het recht om hun kinderen te (laten) onderwijzen overeenkomstig hun filosofische overtuigingen. Dat komt in strijd met protocol 1, artikel 2 EVRM, dat de staat verplicht om dit ouderrecht te respecteren.

De wetgever dient overigens te bepalen of ook een minder intrusieve, routinematige toezichtprocedure steeds moet worden toegepast in het belang van het fundamentele recht op onderwijs, of dat een incidentele en reactieve toezichtuitoefening volstaat bij het incidentele vermoeden dat het thuisonderwijs niet zou voldoen.

4.7 De norm van minder dan een half jaar achterstand

Volgens AEF zou de primaire toetsing onder meer als doel hebben na te gaan of er al dan niet sprake zou zijn van een half jaar achterstand of meer.

Wij vinden deze toezichtnorm neerkomen op een veel strenger toezicht op thuisonderwijs dan op regulier schoolonderwijs. De niveaus van uitstromende leerlingen van reguliere basisscholen lopen veel meer uiteen dan een half jaar, zonder dat dit bij scholen leidt tot een strenger toezichtregime. Een heel jaar achterstand aan het eind van groep 8 wordt pas zorgwekkend bevonden; minder dan dat is tolerabel, aldus de Wet op het Primair Onderwijs (WPO). Ook komen slechts kinderen die meer dan een jaar achterlopen in aanmerking voor verwijzing naar het speciaal onderwijs, als ze dan tenminste ook nog aan andere voorwaarden voldoen.

Uit het advies van AEF is ons niet duidelijk geworden of het bij het eerste inspectiestadium zou gaan om aanbodseisen van de ouders of de prestaties van het kind. Het reguliere onderwijs heeft in de vorm van de kerndoelen met aanbod- en inspanningseisen te maken, waaronder het administreren van de vorderingen van leerlingen in een leerlingvolgsysteem. Het gaat daar dus primair om inspanningseisen. Het stellen van resultaatseisen aan thuisonderwijs zou dan disproportioneel zijn.

4.8 De 'startkwalificatie' als eindterm

De zogenaamde 'startkwalificatie' die is vastgelegd in de Nederlandse onderwijswetgeving (einddiploma VWO, HAVO, MBO-2 of hoger), vormt de interpretatie door de nationale wetgever van het in de internationale verdragen vastgelegde doel van onderwijs: het vermogen om een zelfstandig leven te leiden in een vrije, pluriforme samenleving en om een betaald beroep uit te oefenen.

Als NVvTO hebben wij er geen bezwaar tegen dat ons thuisonderwijs tot die internationaal vastgelegde doelstellingen dient te leiden. Deze doelstellingen stemmen breed overeen met onze eigen gevoelens en overtuigingen.

De Nederlandse overheid heeft interpretatieruimte ('margin of appreciation') nodig om de internationale onderwijsdoelstellingen zodanig in regelgeving te vertalen dat zij goed passen in onze samenleving, cultuur en economie. Daarbinnen hebben thuisonderwijzers een zekere vrijheid van interpretatie nodig, vanwege de individualiteit van wat ons drijft en vanwege de individuele behoeften, sterktes en zwaktes van onze kinderen. Door de gunstige begeleidingsratio is thuisonderwijs bij uitstek in staat om op die behoeften, sterktes en zwaktes in te spelen.

Thuisonderwijs is minstens zo gevarieerd als het schoolonderwijs over de gehele wereld. Dit geeft een goede grond om de doelstellingen van de internationale verdragen letterlijk in onze wetgeving neer te leggen. en om thuisonderwijzers een behoorlijke vrijheid van redelijke interpretatie te geven, zoals ook staten die vrijheid hebben bij mensenrechtenverdragen.

Ook hier is artikel 2, protocol 1 EVRM van invloed. Ouders die streven naar andere, naar redelijk inzicht aan de talenten en aard van hun kind tegemoetkomende onderwijsdoelstellingen dan de staat voorschrijft, kunnen dit doen vanuit een filosofische overtuiging, die het volgens jurisprudentie van het Europese Hof waard is om te worden gerespecteerd. Verbod van thuisonderwijs dat zulke doelstellingen nastreeft, levert strijdigheid met dit artikel op. Er kan namelijk niet worden gezegd dat in die gevallen een kind het recht op onderwijs wordt ontzegd, waar (gezien de respectabiliteit van de overtuiging) de alternatieve doelstelling wel leidt tot ontplooiing van talent en een zelfstandig leven in een pluriforme samenleving.

Daar komt bij dat er, net als bij toezichtuitoefening, meer redelijke eisen te stellen zijn aan (particuliere) scholen dan aan thuisonderwijs. Scholen moeten de ouders - omwille van het vertrouwen dat de leerling goed terechtkomt - een vooruitzicht bieden in de vormen van een eindterm en een pedagogische beginselaanpak. Die eindterm en aanpak vormen een onderdeel van de onderwijssystematiek waarin de ouders ten tijde van de inschrijving hun vertrouwen stellen.

4.9 De Kerndoelen

AEF heeft inzet van de Kerndoelen voor het Basisonderwijs en het Voortgezet Onderwijs niet rechtstreeks genoemd als toezichtmiddel. Hoewel de Kerndoelen voor het Primair en Voortgezet Onderwijs anno 2007 zeker geen onmogelijke eisen zouden stellen aan de cognitieve ontwikkeling van thuis onderwezen jongeren, zijn er toch goede redenen om deze niet toe te passen bij thuisonderwijs.

De eerste reden is wetstechnisch. Elke nieuwe uitbreiding van de Kerndoelen vereist dan een door beide Kamers aan te nemen wet, omdat thuisonderwijs nu eenmaal een zaak is van gezinsleven en dus valt in het domein van artikel 8 EVRM. De huidige gang van zaken waarbij de Tweede Kamer in kan stemmen met een wijziging die door de regering in een besluit is vastgesteld, wordt dan moeilijk vol te houden. Of men stemt er impliciet mee in dat die uitbreiding niet voor thuisonderwijs zou gelden. Bij een uitbreiding moet dan worden gemotiveerd of en waarom deze moet gelden voor thuisonderwijs.

De tweede reden is dat de Kerndoelen op een, men mag wel zeggen, toegeeflijke wijze zijn toegesneden op het schoolonderwijs, in het bijzonder de sociaal-emotionele component ervan. Zie voor een nadere uitleg paragraaf 3.3 (Sociale ontwikkeling).

Verder kan het thuisonderwijs van buitenlandse gezinnen (van bijvoorbeeld kenniswerkers) die tijdelijk in Nederland verblijven niet onder de Kerndoelen worden gebracht, in het bijzonder niet de verplichting om centrale aandacht te geven aan het Nederlands. Bij de internationale scholen die in Nederland zijn gevestigd, gebeurt dit ook niet.

Voor enkele thuis onderwezen kinderen moeten de Kerndoelen voor het speciaal onderwijs worden toegepast in plaats van de reguliere kerndoelen, omdat deze voor hen onhaalbaar zijn. Dit vereist een uitbreiding van de wetgeving die de indicatiestelling voor het speciaal onderwijs regelt.

Invoering van de Kerndoelen voor thuisonderwijs zal impliceren dat een aantal ouders andere kerndoelen willen laten goedkeuren door de Inspectie van het Onderwijs. Ook scholen kunnen daar recht op laten gelden. Een eigen kerndoel zou bijvoorbeeld kunnen zijn het streven om een heel mens af te leveren, die intrinsiek gemotiveerd is tot een leven lang leren, die zich niet laat leiden door meerderheidsdenken maar wel goed in staat is tot sociale en cognitieve interactie. Dat kerndoel is van een hogere orde dan de Rijkskerndoelen en relativeert deze. Zulk een hoger kerndoel zou niet erg passen bij het meeste schoolonderwijs, want de vervulling ervan vereist veel inzicht in en openheid en vertrouwen van de kant van het kind. Dit doel valt wel systematisch te realiseren op basis van een hecht ouder/kind-contact.

Alles bijeengenomen is het simpeler en geeft het veel minder werk aan de wetsontwerper om de geldende Rijkskerndoelen als eersaangewezen kader te gebruiken bij een wettekst in lijn met artikel 29 lid 1 IVRK²⁰. Gezinnen houden dan het recht om een doordachte filosofie in

²⁰ Artikel 29, lid 1 van het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) luidt:

1. 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,

hun opvoeding te laten prevaleren zonder dat toestemming voor afwijkende kerndoelen vooraf nodig is, zolang die niet strijdig is met deze wettekst. De ontwikkeling van burgerschap in respect voor elkaars cultuur en levensbeschouwing wordt ook daarmee wettelijk verankerd.

4.10 Consequenties van afkeuring

AEF adviseert om bij afkeuring van het thuisonderwijs de ouders de mogelijkheid van vrijstelling van schoolinschrijving te ontnemen.

Correctie van een door elke redelijk denkende deskundige te constateren achterstand dient niet te gebeuren door de aanpak van ouders simpelweg terzijde te schuiven, maar als het even kan in gezamenlijk overleg en met een gezamenlijke oplossing. Thuisonderwijs vormt een uitoefening van ouderlijke grondrechten. Ontneming van het recht op thuisonderwijs beperkt die grondrechten en is disproportioneel als met amendering ervan kan worden volstaan.

Amendering kan bijvoorbeeld gebeuren door (rijksbekostigde) *remedial teaching*, zodat de zwaktes worden verholpen zonder dat de sterktes en het emotionele welbevinden van het kind aangetast hoeven worden.

Los van deze aspecten behoort een thuisonderwijsgezin recht te hebben op een periode waarin de ouders de onderwijsaanpak op punten kunnen verbeteren. Aan scholen wordt zulk een verbetertraject eveneens gegund.

4.11 Toepassing en karakter van de WOT

AEF stelt voor in de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) op te nemen dat thuisonderwijs object van toezicht door de onderwijsinspectie is en dat het toezicht erop gericht is na te gaan of aan de criteria voor vrijstelling van de leerplicht wordt voldaan. Tevens dient volgens AEF te worden aangegeven dat van artikel 11 WOT de volgende onderdelen van kracht zijn voor het thuisonderwijs. AEF schreef daarover onder andere (voor het leesgemak is dit integraal opgenomen):

“1) Ter uitvoering van de in artikel 3 bedoelde taken onderzoekt de inspectie jaarlijks het onderwijs aan elke instelling, behoudens bijzondere omstandigheden. Naar aanleiding van het onderzoek geeft de inspectie een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs.

2) De inspectie verricht het onderzoek aan de hand van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en, indien het betreft een instelling voor primair of voortgezet onderwijs, de aspecten van kwaliteit, te weten:

A. voor wat betreft de opbrengsten van het onderwijs:

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.
http://www.uu.nl/uupublish/homerechtsgeleer/onderzoek/onderzoekscholen/sim/instrumenten/verenigdenaties/crc/22423_169.html#29

- leerresultaten;
- voortgang in de ontwikkeling van leerlingen.

B. voor wat betreft de inrichting van het onderwijsleerproces:

- het leerstofaanbod;
- het didactisch handelen van de leraren;
- de leerlingenzorg.

3) Indien de inspectie naar aanleiding van het onderzoek, bedoeld in het vorige lid, oordeelt dat de kwaliteit tekortschiet, verricht zij na een door haar aangegeven termijn onderzoek naar de kwaliteitsverbeteringen die de instelling heeft gerealiseerd.

4) Bij de uitvoering van een onderzoek, bedoeld in het tweede of derde lid, kan de inspectie onafhankelijke deskundigen betrekken. Het onderzoek door de inspectie is in eerste instantie gericht op het toetsen of aan de voorwaarden voor vrijstelling van de leerplicht wordt voldaan. Daarbij gaat het om de vraag of sprake is van brede ontwikkeling, burgerschapsvorming en een adequate voorbereiding op maatschappelijk functioneren. Tegen deze achtergrond zijn de volgende aspecten van kwaliteit uit de WOT van toepassing op thuisonderwijs:

- leerresultaten en voortgang in de ontwikkeling van de leerling, om na te gaan of sprake is van een adequate voorbereiding op maatschappelijk functioneren, te voorkomen dat leerlingen die thuisonderwijs volgen meer dan een half jaar achterstand hebben op leeftijdsgenoten en om te waarborgen dat leerlingen die thuisonderwijs volgen aan het eind van de basisschoolperiode de overstap naar regulier voortgezet onderwijs kunnen maken en dat zij een diploma op tenminste het niveau van een startkwalificatie kunnen behalen.

Indien sprake is van een achterstand van meer dan een half jaar ten opzichte van leeftijdsgenoten wordt in het toezicht ook aandacht besteed aan het leerstofaanbod, het didactisch handelen en de leerlingenzorg.”

Deze suggesties van AEF creëren zowel voor ouders als voor de inspectie een onwerkbaar protocol. De werkwijze en het gedachtegoed van de huidige WOT is van A tot Z geënt op scholen, op het bijhouden van een leerlingenadministratie en op een beleids- en beroepsmatige werkwijze die bij de gemiddelde leerling tot de vereiste resultaten leidt. Bij thuisonderwijs bepalen in de eerste plaats de aandacht, de beschikbaarheid en de betrokkenheid van de ouder(s) die resultaten.

Er zal voor thuisonderwijs dus een aparte wettekst moeten worden geschreven die op deze praktijk aansluit. Leidend zal moeten zijn: de ouderlijke inspanning, beschikbaarheid en motivatie, de beschikbaarheid van middelen waarmee de ouders de kennisontwikkeling van hun kinderen bevorderen, en de aanwezigheid van een sociaal netwerk.

Bepaalde onderdelen van de WOT zullen nut hebben. Wij denken dan aan de optie voor de onderwijsinspecteur om in voorkomende gevallen advies van derden in te winnen

(bijvoorbeeld een adviespanel van ervaren thuisonderwijzers en experts), en aan het principe om de mate en intensiteit van het toezicht af te stemmen op het risicoprofiel²¹.

4.12 Leeradministratie

Een vorderingenadministratie, zoals de WOT die van scholen eist, is onnodig bij thuisonderwijs. Zulk een administratie dient om de vaak wisselende leerkrachten van een klas goed met de behoeften, sterktes en zwaktes van elk kind bekend te houden. Dit is nodig om aan de wettelijke opdracht van adaptief onderwijs te kunnen voldoen.

Maar als de eigen ouders de ontwikkeling van hun kind steeds sturen en meemaken mag men in principe verwachten dat zij van nature een goed overzicht over het onderwijs aan hun kroost hebben, net als over andere aspecten van de opvoeding. Alleen als het thuisonderwijs (deels) frequent wordt uitbesteed, mag van een rapportage over en weer een meerwaarde worden verwacht.

4.13 Conclusies en aanbevelingen voor toezicht

Thuisonderwijs varieert in vorm en aanpak meer dan schoolonderwijs. Die variatie komt niet alleen voort uit de levensovertuigingen van de ouders, maar ook uit de behoeften van de individuele kinderen. Beide factoren vormen een gewichtige reden voor de onderwijsinspecteur om de toezichttaak omzichtig aan te vatten en voor de wetgever om een wettekst te formuleren waarin die variëteit een plaats heeft.

Van de drie varianten in toezichtregimes die AEF heeft gesignaleerd, springt die op basis van het volkenrecht²² er voor ons uit. De kans op juridisering is dan het kleinst. Bij de puntentelling van AEF eindigt deze factor slechts een half punt onder de middelste variant. En daarbij zijn een aantal factoren die wij in dit hoofdstuk hebben behandeld door AEF niet meegenomen, zoals het mensenrecht op respect van privacy en gezinsleven, dat door onderwijsinspecties nu eenmaal sterker wordt beperkt bij thuisonderwijs dan bij schoolonderwijs.

²¹ Inspectie van het Onderwijs: Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht. Visie op toezicht, OCW 2007-2011, najaar 2006.

<http://www.onderwijsinspectie.nl/Documents/pdf/Toezichtinvertrouwen.pdf>

²² Artikel 29, lid 1 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind luidt:

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.

Deze volkenrechtelijke variant werkt anders dan de schoolleerdoelen. Het in rede ingeschatte ontwikkelvermogen van het individuele kind wordt als onderwijsdoel genomen, in plaats van de standaardonderwijsdoelen die scholen voor alle ingeschreven kinderen na moeten streven. Ouders hebben het recht (nodig) om van dat ontwikkelvermogen een inschatting te maken, want zij verkeren door hun continue nabijheid in de beste positie om dit te doen. Wel kan een onderwijsinspecteur nagaan of die inschatting in redelijkheid gemaakt kan zijn.

Een gebalanceerde toezichtregeling voor thuisonderwijs heeft de volgende eigenschappen:

1. Zij wordt uitgevoerd door een team van in thuisonderwijs ingewerkte inspecteurs, die elk voldoende met thuisonderwijzers en hun variatie in aanraking komen om daarmee voeling te krijgen en te houden.
2. De wettekst is gebaseerd op internationale bepalingen ("gericht op volledige ontplooiing van de persoonlijkheid en talenten en op een zelfstandig functioneren in een vrije, pluriforme samenleving"), die gezinnen voldoende armslag geeft om in de specifieke omstandigheden van het kind de beste keus te maken;
3. Deze formulering geeft ook de inspecteur de vrijheid om te bepalen of ouders het belang van hun kind (bij zijn ontwikkeling tot zelfstandig functioneren) voldoende nastreven, ongeacht de onderwijsaanpak;
4. De overheid intervenueert pas als voor elk redelijk denkend en goed geïnformeerd mens vast zou staan dat de doelstelling niet kan worden gehaald.
5. Het voorgaande punt legt een redelijke mate van interpretatievrijheid bij de ouders. Deze vrijheid is niet absoluut, het draait erom respect te hebben voor een overwogen en consistente interpretatie. Als de ouders niet tot een overwogen interpretatie komen, dan valt de taak om dit te doen onder de inspecteur en diens expertise van thuisonderwijs en de inschatting van de mogelijkheden van het kind in kwestie.

Het toezicht mikt op voorkoming van misbruik van de regeling, zijnde het onthouden van elke redelijk te verwachten vorm van op leren gerichte begeleiding.

Leerplichtambtenaren hebben wat ons betreft geen inhoudelijke rol in de uitoefening van toezicht op thuisonderwijs; die is voorbehouden aan de Inspectie van het Onderwijs. De taak van de leerplichtambtenaar bestaat eerder uit het doorgeven van de personalia van thuis onderwezen kinderen aan de Inspectie en uit het nagaan of de ouders melden dat hun niet-schoolgaande kind van thuisonderwijs wordt voorzien.

De aanvang van thuisonderwijs behoort ook in de loop van een schooljaar mogelijk te zijn, en wel onmiddellijk nadat de ouders dit schriftelijk bij de gemeente melden. Artikel 6 Leerplichtwet behoort in die zin te worden gewijzigd.

5 De toegangskwestie

Wij komen nu toe aan een punt dat het advies van AEF niet aanroert, vermoedelijk omdat de opdracht van het ministerie van OCW daar niet om vroeg, namelijk de kwestie welke ouders aan thuisonderwijs mogen beginnen.

5.1 Grondrechten en de toegang tot thuisonderwijs

De NVvTO acht het vanuit praktisch, grondwettelijk en volkenrechtelijk gezichtspunt onmogelijk en ontoelaatbaar om het toegangscriterium van overwegende richtingbedenkingen te handhaven in combinatie met de instelling van een onderwijsplicht en van toezicht.

In het bijzonder het verbod om de richtingbedenkingen te laten gelden jegens recent schoolgegane kinderen (artikel 8 lid 2 Leerplichtwet) en het verbod om dit te doen in de loop van het schooljaar (artikel 6 lid 2 Leerplichtwet) kunnen niet door de beugel.

Dit lichten wij toe aan de hand van een aantal Grondwets- en verdragsartikelen.

5.1.1 Art. 23 lid 2 Grondwet

“In artikel 23, lid 2, Grondwet staat ‘het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid’. Thuisonderwijs is een vorm van ‘onderwijs’ en het geven daarvan kan daarom alleen worden beperkt binnen de grenzen van dit artikel. Zowel de opheffing van thuisonderwijs in de Leerplichtwet in 1969 als de handhaving van deze situatie is in strijd met artikel 23, lid 2, Grondwet.”

Het bovenstaande is de samenvatting van het artikel²³ van Mr. J. Sperling over de rol van thuisonderwijs in de Nederlandse wetgeving sinds 1806. Wij sluiten ons bij deze conclusie aan.

Gezien zijn ontstaansgeschiedenis strekt artikel 23 Grondwet tot de vrijheid van ouders om schoolvervangend thuisonderwijs te (laten) geven. De schoolplicht als exclusief middel om aan de leerplicht te voldoen, van kracht sinds 1969, is en blijft met dit grondwetsartikellid in strijd. Het argument als zou de gezagvolle interpretatie van de Grondwet alleen zijn voorbehouden aan de Staten-Generaal staat hier op losse schroeven, omdat de werking van de Grondwet in het geheel niet ter sprake werd gebracht.²⁴in de behandeling van het amendement van het kamerlid Masman van 1968, dat tot de afschaffing van zelfverkozen (t)huisonderwijs leidde.

5.1.2 Artikel 9 EVRM en P1-2 EVRM

In onze twee eerdere notities en andere correspondentie betoogden wij steeds dat artikelen 8 lid 2 en 6 lid 2 van de Leerplichtwet in strijd zijn met het grondrecht, vastgelegd in artikel 9 EVRM, om de verandering van de ouderlijke levensovertuiging te uiten in het onderwijs aan de eigen kinderen, zeker als thuisonderwijs expliciet verplicht wordt gesteld en van toezicht wordt voorzien. Nu blijkt onder andere uit een diepgaand gemotiveerde uitspraak van de Zwolse kantonrechter eind 2006²⁵ dat ook al zonder instelling van een expliciete onderwijsplicht deze artikelen in de Leerplichtwet niet door de beugel kunnen.

Deze uitspraak is in een aantal zaken nagevolgd, ook door het OM.

²³ Mevr. mr. J. Sperling: Het geven van thuisonderwijs is vrij; thuisonderwijs en artikel 23 lid 2 van de Grondwet. NTO 2007-1, pag. 29-39.

<http://www.thuisonderwijs.net/artikelen/sperling-thuisonderwijs-is-vrij-ntor2007-1.pdf>

²⁴ Handelingen II, Zitting 1967-1968, p. 1282-1283.

²⁵ LJN: AZ4581, Sector kanton Rechtbank Zwolle, 15-12-2006, parketnummer 07/531211-06.

www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AZ4581

5.1.3 Artikel 14 Handvest van de Grondrechten van de EU

Dit handvest²⁶ is door de Nederlandse regering ondertekend te Nice in 2000. Als gevolg van deze ondertekening mag de Nederlandse overheid geen wetten afkondigen die met de strekking van dit handvest in strijd zijn.

Artikel 14 gaat over het recht op onderwijs en luidt:

Eenieder heeft recht op onderwijs en op toegang tot beroepsopleiding en bijscholing.

Dit recht houdt de mogelijkheid in, verplicht onderwijs kosteloos te volgen.

De vrijheid om met inachtneming van de democratische beginselen instellingen voor onderwijs op te richten en het recht van ouders om zich voor hun kinderen te verzekeren van het onderwijs en de opvoeding die overeenstemmen met hun godsdienstige, hun levensbeschouwelijke en hun opvoedkundige overtuiging, worden geëerbiedigd volgens de nationale wetten die de uitoefening ervan beheersen.

Artikel 14 van het Handvest geeft staten de opdracht om de onderwijsrechten van ouders, jongeren en overheden te balanceren. Twee aspecten treden bij de kwestie van thuisonderwijs op de voorgrond.

Ten eerste geeft deze tekst ouders het recht om zich te verzekeren van het soort onderwijs dat overeenstemt met hun overtuigingen. Dit recht gaat verder dan een vrije keuze uit de beschikbare scholen. Het verdrag geeft ouders een redelijke mate van vrijheid om te bepalen hoe, waar en met welke middelen het recht en de plicht tot onderwijs wordt vervuld.

Ten tweede dienen volgens deze tekst ook de opvoedkundige overtuigingen van ouders te worden geëerbiedigd en niet alleen hun religieuze en levensbeschouwelijke overtuigingen.

Het huidige toegangscriterium van richtingbezwaren in artikel 5 onder b Leerplichtwet spoort niet met dit artikel. Er is geen redelijke grond te bedenken waarom handhaving van speciaal dit toegangscriterium na de invoering van toezicht noodzakelijk zou blijven of waarom het onderscheid in de wet en in de rechtszaal tussen levensbeschouwelijke en opvoedkundige bezwaren nog zou moeten worden gemaakt.

Het is in wezen absurd om nu met name ouders met zuiver opvoedkundige motieven te verbieden aan thuisonderwijs te beginnen. Juist de opvoedkundige motieven geven ouders extra oog voor het belang van hun kind, zou men moeten aannemen. Door de gunstige begeleidingsratio geeft thuisonderwijs nu eenmaal meer begeleidingmogelijkheden dan schoolonderwijs.

Daar komt bij dat elke religieuze en levensbeschouwelijke overtuiging zich op zekere wijze uit kan drukken in de gevoerde opvoedkundige overtuiging.

Dit Europese grondrecht strekt tot een balancerings van de rechten van ouders, kinderen en de gemeenschap in redelijkheid en billijkheid. Een overheid die thuisonderwijs wil blijven verbieden en daarbij alle bewijzen van de effectiviteit ervan buiten beschouwing laat, handelt daarmee in strijd.

Wel heeft de overheid het recht om zekere beperkingen te stellen die gericht zijn op de bescherming van o.a. het onderwijsrecht van kinderen, maar dan alleen voor (individuele)

²⁶ Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2000/C 364/01).
http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_nl.pdf

gevallen van misbruik. Zekere vormen van toezicht op thuisonderwijs zijn in overeenstemming met dit verdrag, maar een (partieel) toegangsverbod ervan beslist niet.

5.1.4 Artikel 18 IVBPR

Artikel 18 van het Internationale Verdrag voor Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) heeft onder andere de strekking van artikel 9 EVRM. Lid 4 van dit artikel 18 komt qua bewoording overeen met Protocol 1, artikel 2 EVRM. Dit lid luidt:

The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.

Dit recht kent niet de expliciete restrictie tot religieuze en filosofische overtuigingen die artikel P1-2 EVRM bevat. Ook opvoedkundige overtuigingen moeten dus door de overheid gerespecteerd worden, omdat die eveneens van invloed zijn op met name de morele opvoeding.

Een rapport²⁷ van de VN uit 1999 over de stand van zaken in onderwijsgerelateerde mensenrechten wereldwijd, dat onder andere handelde over de onderwijsplicht in de ontwikkelde landen, oefende in de vijfde en zevende alinea kritiek uit op de 'leerplicht-is-schoolplicht'-benadering die vorm gaf aan de Leerplichtwet 1969:

"The objective of getting all school-aged children to school and keeping them there till they attain the minimum defined in compulsory education is routinely used in the sector of education, but this objective does not necessarily conform to human rights requirements. In a country where all school-aged children are in school, free of charge, for the full duration of compulsory education, the right to education may be denied or violated. The core human rights standards for education include respect of freedom. The respect of parents' freedom to educate their children according to their vision of what education should be has been part of international human rights standards since their very emergence.

(...)

The heritage of compulsory education provides evidence of the States' commitment to education predating the right to education by at least one century. The existence of compulsory education is, however, indicative of the realization of only one component of the right to education because the parental freedom of choice might not be recognized, schooling might equal brainwashing rather than educating.(...)"

In de ogen van de VN-rapporteur gaat vrijheid van onderwijs verder dan de vrijheid van schoolkeuze vanuit de eigen religie of levensbeschouwing (de tot nu toe heersende interpretatie in Nederland). Het draait hier essentieel om de vrijheid van ouders om hun kinderen op te zien groeien in overeenstemming met hun visie van wat onderwijs en opvoeding zouden moeten zijn.

Voor een uitgebreidere interpretatie van dit artikellid met betrekking tot morele opvoeding en sociaal-emotionele ontwikkeling verwijzen wij naar paragraaf 5.2.3 van onze notitie 'Toezicht

²⁷ Statement by Special Rapporteur on the right to education. Commission on Human Rights, Geneva, 22 March - 30 April 1999, Item 10: Economic, social and cultural rights, 8 April 1999. <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/3DD683048267E46180256754003A9133?opendocument>

op thuisonderwijs: een afbakening'. Deze paragraaf betoogt dat de kwestie van sociale opvoeding bij thuisonderwijs in essentie een zaak is van morele opvoeding en dus valt onder de werking van dit artikellid.

5.1.5 Suggesties

Er zijn twee mogelijkheden om de toegang tot thuisonderwijs te regelen in overeenstemming met de hierboven genoemde grondrechten.

De eerste mogelijkheid is om in het geheel geen restrictie aan de toegang te stellen en deze over te laten aan de ouders zelf. Deze optie lijkt ons gezien artikel 23 lid 2 Grondwet het meest zuiver. Het geven van thuisonderwijs wordt dan vrij behoudens toezicht. Nederland komt dan in lijn met de grote meerderheid van democratisch bestuurd landen, waar thuisonderwijs ongeacht het motief een ouderrecht is. Artikel 5 onder b Leerplichtwet dient dan te worden gewijzigd in een tekst als: 'zolang het kind voldoende thuisonderwijs geniet'.

De tweede mogelijkheid is verruiming van de vrijstellingsgrond van artikel 5 onder b Leerplichtwet met pedagogische bezwaren. Men denke dan aan een formulering als 'zolang er overwegende bedenkingen bestaan tegen enig aspect van het onderwijs op alle scholen (...) op redelijke afstand van de woonplaats'.

Bedenkingen zijn overwegend indien zij zwaarder wegen dan het daaruit volgende gegeven dat het kind geen school bezoekt en van thuisonderwijs wordt voorzien. Net als in de huidige regeling van overwegende richtingbedenkingen blijft het recht om te bepalen of bedenkingen al dan niet overwegend zijn voorbehouden aan de ouders zelf. De regeling blijft dan in de sfeer van gewetensbezwaren (zoals tegen militaire dienst).

Het toegangsrecht tot thuisonderwijs komt dan in elk geval in overeenstemming met artikel 2 protocol 1 EVRM, artikel 18 IVBPR en artikel 14 van het Handvest van Grondrechten van de EU, omdat opvoedkundige motieven dan worden gerespecteerd.

Deze optie geeft meer spanning met artikel 23 lid 2 Grondwet (het geven van onderwijs is vrij ...) dan de eerste optie. Maar die spanning is draaglijk als het criterium van overwegende bedenkingen tegen enig aspect van het onderwijs van omliggende scholen wordt gezien als een blijk van een sterke, persoonlijke motivatie tot thuisonderwijs. Die kennisgeving van sterke eigen motivatie kan worden beschouwd als een onderzoeksmiddel naar de bekwaamheid van de ouder(s) tot thuisonderwijs. Zie ook paragraaf 3.4 (Motivatie tot thuisonderwijs).

De NVvTO heeft een zekere voorkeur voor de eerste optie. De achteraf gezien wijze regeling voor (t)huisonderwijs uit de Leerplichtwet van 1901 komt dan weer te herleven. De ervaringen in het buitenland laten zien dat ouders voor zichzelf uit kunnen maken of zij tot de extra inspanning van thuisonderwijs bereid zijn. Bovendien bevordert deze optie de integratie van het fenomeen thuisonderwijs en van thuis onderwezen jongeren in de samenleving.

5.2 Het effect van het scholenaanbod

Een overheid die het schoolonderwijs qua aanbod, verscheidenheid en adaptiviteit goed op orde heeft, zal zien dat zelfverkozen thuisonderwijs een uitzondering blijft. Dit leert de ervaring in Europese landen met een tevreden stemmend schoolsysteem én vrijheid van thuisonderwijs. Denemarken, Noorwegen en Finland zijn hiervan goede voorbeelden. Elk van deze landen kent slechts een paar honderd thuis onderwezen kinderen.

Een goed scholenaanbod bevordert de zelfselectie bij thuisonderwijs. Alleen zeer gemotiveerde ouders hebben er de extra inspanning van tijd en aandacht voor over die thuisonderwijs van hen vraagt. De kinderen naar een school sturen kost aanzienlijk minder moeite en scheelt bovendien in het gezinsinkomen, want dan kunnen beide ouders buitenshuis (blijven) werken.

Zelfselectie bevordert de bekwaamheid tot thuisonderwijs. Deze is immers in de eerste plaats een zaak van motivatie en bereidheid tot aandacht voor het kind, zo komt in paragraaf 3.3 naar voren. De toezichttaak kan navenant beperkt blijven.

5.3 Een extra perspectief van vrije toegang

Legalisering van thuisonderwijs brengt meer duidelijkheid in de gezagspositie van ouders in Nederland en over de vraag wie de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding van de kinderen heeft, ouders of scholen. Scholen hebben een veel duidelijker plaats in de opvoeding van een kind als ouders in kennelijke vrijwilligheid een deel van de opvoeding aan de school delegeren. Dit duidelijk te stellen is niet alleen goed voor ouders, maar ook voor scholen en de overheid.

Eind 2005 brachten de Tilburgse hoogleraren Zoontjes en Frissen een advies uit over harmonisatie van het onderwijsrecht²⁸. Op de bladzijden 13 en 49 van dit advies braken zij een lans voor legalisatie van thuisonderwijs als zodanig. Zij schreven onder andere:

"De erkenning van het recht op thuisonderwijs is vooral ook daarom van belang, omdat het het aura van schooldwang - dat niet ten onrechte aan het officiële bestel kleeft - weg kan nemen. Er wordt mee duidelijk gemaakt dat het doel van het officiële onderwijs er net zo goed toe strekt om zo volledig mogelijk tegemoet te komen aan keuzerechten van onderwijsvragers."

6 Bijlage: de praktijk in andere landen

Het adviesrapport van AEF bevat een overzicht van wetgevingen voor thuisonderwijs van een reeks westerse landen, verzameld via Eurydice, het internationale informatie- en samenwerkingsverband van onderwijsministeries.

Dit overzicht van AEF bevat veel nuttige informatie, maar geeft niet weer hoe die regelingen in de praktijk worden toegepast en over hun gebleken duurzaamheid in de rechtszaal. Over die informatie beschikt de NVvTO vaak wel, dankzij contacten met thuisonderwijzers en hun organisaties in die landen.

6.1 Algemeen overzicht

Het is relevant te weten hoe de buitenlandse regelingen nu in praktijk worden toegepast, gezien het feit dat de afgelopen tien jaar een reeks resultaten van empirisch-wetenschappelijk onderzoek hebben opgeleverd waarin thuisonderwijs steeds goed uit de bus kwam.

Wij zien bij het doorwerken van die moderne, op empirie gebaseerde inzichten een waterscheiding in het jaar 2000. Frankrijk voerde in 1999 bijvoorbeeld veel strengere regels in dan daar voordien bestonden. Het grondmotief van de Franse regering betrof niet het

²⁸ prof. mr. P.J.J. Zoontjes en prof. dr. P.H.A. Frissen: Kansen voor harmonisatie van de onderwijswetgeving; Naar een voorzieningenwet voor het onderwijs. Eindrapport, uitgebracht aan het ministerie van OCW. Universiteit van Tilburg, Schoordijk Instituut, Centrum voor wetgevingsvraagstukken. Tilburg, september 2005.
<http://www.minocw.nl/documenten/brief2k-2005-doc-50408a.pdf>

thuisonderwijs als zodanig, maar het tegengaan van strikte religieuze leefgemeenschappen. Vlaanderen, Ierland en Schotland voerden na 2000 een liberaal regime in of bevestigden dat in een toezichtkader. Het motief daar was om regionale ongelijkheid in handhaving tegen te gaan.

In landen met een 'oud' regime moet het thuisonderwijs naar de letter van de wet aansluiten bij (de eindtermen van) het gangbare schoolonderwijs (onder meer Frankrijk, Noorwegen en Oostenrijk). In (regio's van) andere landen wordt de regeling door de voor beoordeling bevoegde overheidslichamen vaak als zodanig geïnterpreteerd, met name in landen waar de beoordelaar een discretionaire en (nog) niet door jurisprudentie ingeperkte bevoegdheid heeft, zoals Zweden, Polen en Litouwen. In die landen wordt het toezicht bepaald door schooldistrictbesturen. In beide gevallen worden zulke regelingen voor thuisonderwijs door veel ouders als zinloos streng en overbelastend ervaren. In weer andere landen moest de rechter er aan te pas komen om de wetshandhaving te balanceren, zoals in Engeland in 1981, in Spanje in 1999 en in een aantal kantons van Zwitserland.

Na 2000 waren de voorkomende wetswijzigingen (Ierland in 2003) en nadere richtlijnen (Schotland in 2004) daarentegen zelf beter gebalanceerd en kregen of behielden thuisonderwijzende ouders, zelfs ondanks de invoering van toezicht (Vlaanderen in 2002), de vrijheid om hun thuisonderwijs in het belang van hun kind grondig te laten afwijken van de reguliere schoolcurricula.

AEF signaleerde dit alles niet, omdat de informatie van Eurydice over die landen niet op de ontstaans- en wijzigingsgeschiedenis en op de jurisprudentie bij die regelingen inging.

De na 1999 beschikbaar gekomen onderzoeksresultaten naar de cognitieve en de sociale ontwikkeling van thuis onderwezen kinderen (besproken in de eerdere notities van de NVvTO) bewezen in de consultatietrajecten in die landen goede diensten. De meeste resultaten zijn gerapporteerd in het Engels en komen uit landen met veel thuisonderwijzers; het is dan ook geen wonder dat vooral overheden in landen met vertrouwdheid met de Engelse taal gevoelig bleken voor zulke informatie.

Wij raden daarom sterk aan om vooral de landen in het oog te houden waar thuisonderwijs ofwel veel voorkomt of die na 2000 werk hebben verzet om hun toezichtregime aan te doen sluiten bij de wetenschappelijke consensus die is ontstaan.

Wetgeving rond thuisonderwijs is in essentie een zaak van afweging. Enerzijds is er het recht van ouders om hun kinderen te (laten) onderwijzen in overeenstemming met hun overtuigingen en hun recht op (intensief) gezinsleven. En anderzijds het recht van hun kinderen om onderwijs te ontvangen dat leidt tot een behoorlijke ontplooiing en een leven in zelfstandigheid. Al het recent beschikbaar gekomen onderzoek heeft het inzicht bevorderd, dat de ontplooiing van thuis onderwezen kinderen in het algemeen geen reden tot zorg biedt. Dit kan logisch gezien moeilijk tot iets anders leiden dan tot soepele, later ontstane regelingen en een soepeler toepassing van eerder ontstane rigide regelingen, als men schending van deze mensenrechten wil vermijden.

Wij kunnen u dan ook bijkomend informeren over de volgende landen. De NVvTO is het niet per se eens met alle regelingen en praktijken die wij hier in aanvulling op AEF beschrijven.

6.2 Ierland

De door AEF weergegeven, soepele regeling dateert van 2003 en kwam tot stand na een intensief consultatietraject van vier jaar, waarin vooral het ons bekende Irish Home Education Network (HEN) een constructieve rol speelde. Daarvoor was de wettelijke positie van thuisonderwijs onduidelijk: de Ierse grondwet en de oude schoolplichtwet van 1926 weerspreken elkaar op het punt van thuisonderwijs.

Alle thuisonderwijsgezinnen hebben stap 1 in de inspectieprocedure ondergaan (het 'Preliminary assessment'). Met stap 2 (het 'Comprehensive assessment') is nog geen

praktische ervaring opgedaan, omdat de National Education Welfare Board nog in geen enkel geval reden zag daartoe over te gaan. De inspectie is in handen van een landelijk werkende en in thuisonderwijs gespecialiseerde inspecteur. Gesprekken met de ouders vormen de basis van inspectie.

Het aantal Ierse kinderen dat thuisonderwijs ontvangt, wordt geschat op 5000. Een uitgebreid verslag van de totstandkoming en de werkwijze van het toezicht is geschreven door Kim Pierce van het Irish Home Education Network en is dit jaar verschenen in het Britse blad Home Education.²⁹ Mw. Pierce beschreef dat het oorspronkelijke Ierse wetsontwerp van 1998 tot de uiteindelijk van kracht geworden versie sterk moest worden aangepast. De aanvankelijke tekst was geschreven vanuit de achtergrond van het regulier onderwijs en wekte daarom grote zorgen wat betreft de werkbaarheid. HEN organiseerde in 2002 een seminar op Trinity College in Dublin over de eigenheid van thuisonderwijs. De daaruit verkregen inzichten droegen sterk bij aan de werkbaarheid van de huidige regelgeving. Wel was daarvoor later nog een intensief consultatieproces nodig.

6.3 Verenigd Koninkrijk

Het aantal thuis onderwezen kinderen bedraagt heden ten dage zeker meer dan 10.000 (cijfer uit 2001). Het aantal is niet exact te geven omdat ouders die met thuisonderwijs beginnen bij aanvang van de leerplichtige leeftijd, dit niet hoeven te melden. Fortune-Wood (2005) schat hun totale aantal op 45.000 kinderen, met een onzekerheid van 10.000. Daarvan is ongeveer de helft bij Local Education Authorities bekend en wordt steekproefsgewijs geïnspecteerd. Dit betreft vooral jongeren die eerder een openbare school hebben bezocht en daar zijn uitgeschreven.

Momenteel vinden er in Engeland en Wales consultatietrajecten plaats die moeten leiden tot algemene richtlijnen voor het toezicht op thuisonderwijs. De richtlijn van Schotland (waarvan de wetgeving op details verschilt van elders in het Verenigd Koninkrijk) is in 2004 gereedgekomen na een consultatietraject van vier jaar. Deze is aangehaald in de NVvTO-notitie van 2005.

De onder Winston Churchill in 1944 ontstane Engelse Compulsory Education Act is in 1996 herzien, maar de regeling voor thuisonderwijs is daarin niet gewijzigd. Ook in 2007 besloot de regering de wetgeving voor thuisonderwijs in stand te laten en deze te laten voorzien van een handhavingrichtlijn³⁰. In de conceptversie daarvan ligt het accent op verbetering van de samenwerking tussen lokale toezichthoudende instanties en gezinnen. Deze instanties "hebben geen statutaire plicht met betrekking tot routinematig toezicht op de kwaliteit van thuisonderwijs". Een bevel tot schoolgang ('School Attendance Order') dient pas ingezet te worden als laatste middel.

²⁹ Kim Pierce: Home Education in the Republic of Ireland. Home Education, February 2007, Issue 5, pp. 11-20. Cinnamon Press, ISBN 978-1-905614-10-3.

Zie www.cinnamonpress.com

³⁰ BBC News: Going to school 'not compulsory'. 8 mei 2007.

Zie http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/education/6636569.stm

6.4 Verenigde Staten

In alle 50 deelstaten van de VS is thuisonderwijs legaal.

De deelstaat Virginia kent, voorzover wij weten, als enige (deel)staat op de wereld naast Nederland een regeling met aparte behandeling voor thuisonderwijzers met religieuze of levensbeschouwelijke motieven. Dezen zijn vrij van overheidstoezicht. Lidmaatschap van een kerk of groepering is daarbij geen criterium, net zo min als in Nederland.

Thuisonderwijs om andere redenen is overigens zonder meer toegestaan. Het toezicht op thuisonderwijzers met andere motieven hangt qua intensiteit af van het opleidingsniveau van de ouders. Een bachelorgraad of hoger bij (één van) de ouders levert aanmerkelijk meer onderwijsvrijheid op.

6.5 Finland

Het toezicht op thuisonderwijs vindt op gemeentelijk niveau plaats. De mate van strengheid waarmee thuisonderwijzers tegemoet worden getreden, verschilt nogal per woonplaats. Het aantal thuis onderwezen kinderen in Finland bedraagt enkele honderden.

6.6 Noorwegen

AEF schrijft dat Noorse gemeenten thuisonderwijzers kunnen verplichten tot testafname. Dat gebeurde volgens onze informatie vrij algemeen tot rond 1995. Daarna is, mede onder de invloed van een paar langdurige strafrechtprocedures tegen thuisonderwijsgezinnen, het toezicht geliberaliseerd in de zin dat ook andere vormen van aannemelijkmaking van de ontwikkeling van kinderen dienen te worden geaccepteerd. Daarmee heeft althans de handhaving van het toezicht in Noorwegen zich beter geconformeerd aan artikel 2, protocol 1 van het EVRM, dat eist dat de staat bij al zijn activiteiten rond opvoeding en onderwijs de religieuze en filosofische overtuigingen van ouders respecteert.

Overigens verschillen de opvattingen over acceptatie van en toezicht op thuisonderwijs in Noorwegen nogal per gemeente (die het toezicht uitvoert).

Rond de 450 kinderen krijgen thuisonderwijs in Noorwegen. Hun aantal is stabiel gebleven nadat in 2003 een regeling voor gedeeltelijke rijksbekostiging van particuliere schooltjes van minimaal 15 kinderen was ingesteld.

6.7 België (Vlaanderen)

De Vlaamse regeling is, voor zover bekend bij de NVvTO, tot stand gekomen zonder samenspraak met (delegaties van) thuisonderwijzers. Dat de regeling redelijk uitgebalanceerd is, was te danken aan een wisselwerking tussen de minister, het parlement en de Belgische Raad van State. Sperling (2004³¹) schreef hierover:

“In haar advies over het ontwerp-Decreet merkte de Raad van State op dat de voorgestelde regeling met betrekking tot thuisonderwijs een ontoelaatbare delegatie van de bevoegdheid aan de onderwijsinspectie gaf. De Doelstellingen zijn immers zo algemeen dat ze weinig

³¹ Mr J. Sperling: Thuisonderwijs in Vlaanderen, een voorbeeld voor Nederland. Nederlands Juristenblad 2004/25.

concrete inhoud hebben, gecombineerd met het gegeven dat de onderwijsinspectie volledige discretionaire bevoegdheid krijgt om te oordelen of het verstrekte thuisonderwijs beantwoordt aan de doelstelling van artikel 29 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind³². Dit klemt temeer, zo werd later in het Vlaams Parlement opgemerkt, omdat de wet geen mogelijkheid voor hoger beroep van de beslissing van de onderwijsinspectie geeft. De Minister van Onderwijs heeft in antwoord daarop gesteld dat de onderwijsinspectie bij haar beoordeling slechts een marginale toetsingsbevoegdheid heeft: 'de inspectie kan met andere woorden slechts vaststellen dat het huisonderwijs niet aan [de Doelstellingen] voldoet, wanneer daarover geen twijfel bestaat, dat wil zeggen dat "ieder redelijk denkend mens" op basis van een afweging van een en ander tot dezelfde conclusie zou komen.'

6.8 Frankrijk

AEF noemt de Franse regeling zeer streng, en dat is niet ten onrechte. Het Franse beleid wordt in de praktijk strenger uitgevoerd dan het op papier staat. De wet vereist gelijkwaardigheid in resultaat van thuisonderwijs en van school aan het einde van de leerplicht op de leeftijd van 16 jaar. Onderwijsinspecteurs redeneren dan vaak alsof het ontwikkelingsniveau elk jaar gelijkwaardig moet zijn aan dat van de openbare scholen.

De reden waarom de regeling in 1999 strenger werd gemaakt dan eerst lag niet in zorgen over thuisonderwijs als zodanig, maar in het tegengaan van "sektarische" leefgemeenschappen op het platteland.

Veel onderwijsinspecteurs weten alleen van schoolonderwijs af en hebben geen kennis van de variëteit van thuisonderwijs.

De wet bevat geen criterium van redelijkheid, zoals bijvoorbeeld in Vlaanderen. Het gevolg is dat het thuisonderwijs vaak moet voldoen aan de normen van individuele inspecteurs of van hun regionale afdelingen. De bewijslast ligt op papier bij de overheid, maar in de praktijk bij de ouders. Die worden vaak geconfronteerd met de eis van testafname (hoewel de wet daar niet over rept) op straffe van onmiddellijke afkeuring van het thuisonderwijs. Ook zijn de meeste geledingen in het thuisonderwijs bij de voorbereiding van het wetsontwerp in 1998 overgeslagen in de consultatie.

Een proefproces is inmiddels gewonnen door de ouders, zo vernamen wij van de Franse zustervereniging Les Enfants d'Abord³³. De ouders waren door een strafrechter in eerste

³² Artikel 29, lid 1 van het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) luidt:

1. 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.

³³ www.lesenfantsdabord.org

aanleg bestraft met een maand voorwaardelijke celstraf, nadat de inspectie tweemaal had gesteld dat het kind van 7 nog niet las (hoewel thuisonderwijs veel flexibiliteit biedt voor kennisoverdracht via andere middelen dan op schrift). De natuurlijke onderwijsaanpak die voortkomt uit de filosofische overtuiging van de ouders, spoorde niet met de voorkeur van de inspecteurs in kwestie. In hoger beroep bepaalde de administratieve rechter dat de inspectie buiten haar boekje was gegaan en sprak de strafrechter de ouders vrij.

AEF geeft de omvang van het thuisonderwijs niet geheel juist weer. Er zijn rond de 10.000 leerlingen in Frankrijk die gebruik maken van het Centre National d'Education à Distance (afstandsonderwijs). Er zijn ruim 1000 leerlingen die dat niet doen en die dus rechtstreeks te maken hebben met het door AEF weergegeven inspectieregime.

De Franse Interministeriële anti-sektenmissie Milivudes rapporteerde over 2006 dat er geen relatie moest worden verondersteld tussen thuisonderwijs en (de samenleving afwijzend) sektarisme. Bovendien rapporteerde het dat van de 1119 inspecties gehouden in 2006 er slechts 23 tot een afkeuring hadden geleid.³⁴

6.9 Spanje

Op papier kent de Spaanse leerplichtwet slechts schoolplicht, zoals AEF correct schrijft. Maar de rechter heeft in 1999 in een tweetal zaken van thuisonderwijzers in Andalusië deze schoolplicht strijdig bevonden met de Spaanse grondwet. Sindsdien wordt thuisonderwijs de facto toegestaan.

Artikel 27 lid 1 van de grondwet erkent de vrijheid van onderwijs en stelt dat de overheid het recht moet garanderen dat ouders hebben om hun kinderen de religieuze en morele vorming te laten ontvangen die overeenstemt met hun overtuigingen.³⁵

De formulering van dit recht in de Spaanse grondwet stemt overeen met (en is wellicht rechtstreeks ontleend aan) het artikel 18 lid 4 van het VN-Verdrag voor Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR)³⁶.

Sinds 1999 zit thuisonderwijs in Spanje in een wettelijk vacuüm, omdat er, net als in Nederland, (nog) geen toezichtregeling en nog geen uitdrukkelijk recht voor bestaat. In de praktijk worden thuisonderwijzers met rust gelaten als zij hun onderwijs laten lopen via instituten voor afstandsonderwijs. Het motief tot thuisonderwijs vormt voor autoriteiten met goede bekendheid met de jurisprudentie geen reden voor goed- of afkeuring.

De Spaanse regering bezint zich al geruime tijd over een passender toezichtregeling.

³⁴ MILIVUDES Report 2006 to the Prime Minister, pag. 249-250.
<http://www.miviludes.gouv.fr/spip.php?rubrique135&iddiv=3>

³⁵ Bron: www.learning-unlimited.org

³⁶ Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, artikel 18 lid 4 stelt:

The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.

http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm

6.10 Duitsland

Thuisonderwijs groeit in Duitsland tegen de verdrukking in. De schattingen lopen uiteen van 500 tot 3000 gezinnen. Zelfs oplegging van dwangsommen van vele duizenden euro's en gevangenisstraf lijken die ontwikkeling niet tegen te houden. Sperling (2005) schreef:

“Deze sancties worden in de praktijk ook daadwerkelijk toegepast. Zo gingen op 18 oktober 2004 in Beieren zeven vaders een week de gevangenis omdat zij volhardden in hun weigering hun kinderen naar school te sturen en hen in plaats daarvan thuisonderwijs gaven. Hun echtgenotes zouden daarna hun gevangenisstraf moeten uitzitten. Dit laatste is, voornamelijk om humanitaire redenen en vanwege de aandacht in de pers, voorlopig voor onbepaalde tijd uitgesteld. Inmiddels hebben de lokale autoriteiten besloten het thuisonderwijs eerst te observeren, voordat zij tot eventuele verdere maatregelen overgaan.”

Intussen is deze Beierse zaak, nadat daar een andere onderwijsminister aan het bewind was gekomen, in der minne geschikt door de oprichting van een particuliere school.

De houding van de Duitse wetgevers tegenover thuisonderwijs is hen op kritiek komen te staan van de zijde van de VN. In maart 2007 adviseerde de Speciale VN-rapporteur voor onderwijsrecht Vernor Muñoz Villalobos de Duitse regering om thuisonderwijs toe te staan. Hij schreef hierover, in paragraaf 62 van het rapport³⁷ dat hij uitbracht aan de VN-mensenrechtencommissie:

“According to reports received, it is possible that, in some Länder, education is understood exclusively to mean school attendance. Even though the Special Rapporteur is a strong advocate of public, free and compulsory education, it should be noted that education may not be reduced to mere school attendance and that educational processes should be strengthened to ensure that they always and primarily serve the best interests of the child. Distance learning methods and home schooling represent valid options which could be developed in certain circumstances, bearing in mind that parents have the right to choose the appropriate type of education for their children, as stipulated in article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. The promotion and development of a system of public, government-funded education should not entail the suppression of forms of education that do not require attendance at a school. In this context, the Special Rapporteur received complaints about threats to withdraw the parental rights of parents who chose home-schooling methods for their children.”

Ook beval hij aan, in paragraaf 93 onder g van zijn rapport: *“that the necessary measures should be adopted to ensure that the home schooling system is properly supervised by the State, thereby upholding the right of parents to employ this form of education when necessary and appropriate, bearing in mind the best interests of the child.”*

³⁷ Report of the Special Rapporteur on the right to education, Vernor Muñoz. Addendum: Mission to Germany (13-21 February 2006). A/HRC/4/29/Add.3, 9 March 2007.

Zie: <http://www.hrea.org/lists/hr-education/documents/munoz-germany-2006.pdf>