

# Vrijstelling van school en de rechten van het kind

## Vrijstelling op grond van artikel 5 sub b Leerplichtwet bezien vanuit kinderrechtenperspectief

Ton Liefwaard, Jaap Doek & Denise Verkroost<sup>1</sup>

Kinderen hebben recht op onderwijs en in Nederland geldt een leerplicht. Op grond van artikel 5 sub b van de Leerplichtwet kunnen ouders echter een vrijstelling krijgen van hun plicht om ervoor te zorgen dat hun leerplichtige kind wordt ingeschreven bij een school. In dit artikel worden de gronden voor, de procedure tot en de gevolgen van een beroep op deze vrijstelling bezien vanuit een kinderrechtenperspectief, waarbij het recht van het kind op onderwijs een centrale positie inneemt.

### 1. Inleiding

In juni van dit jaar publiceerde het VN-Comité voor de Rechten van het Kind, het orgaan van de Verenigde Naties dat toezicht houdt op de implementatie van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK), zijn conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de vierde rapportage van Nederland.<sup>2</sup> Het Comité uitte onder meer zijn zorgen over het gebrek aan toezicht op de kwaliteit van thuisonderwijs en beval de Nederlandse regering aan om te investeren in dit toezicht en te waarborgen dat kinderen die thuis onderwezen worden niet benadeeld worden ten opzichte van kinderen op reguliere scholen. Tijdens de 'constructive dialogue' tussen het VN-Comité en de delegatie van de Nederlandse regering eind mei 2015 vroeg het Comité uitdrukkelijk aandacht voor de positie van kinderen indien ouders hun kind niet aan het reguliere onderwijs laten deelnemen op grond van religieuze of levensbeschouwelijke motieven.<sup>3</sup> Het VN-Comité doelde op de wettelijke vrijstellingsbepaling neergelegd in artikel 5 onder b Leerplichtwet. Deze regeling biedt ouders de mogelijkheid een vrijstelling te verkrijgen van hun plicht hun kind in te schrijven op een school en het kind deze school vervolgens regelmatig te doen bezoeken wanneer zij overwegende bezwaren hebben tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning gelegen scholen waarop hun minderjarig kind geplaatst zou kunnen worden. Deze vrijstelling dient te worden onderscheiden van artikel 5 onder a Leerplichtwet dat ziet op een vrijstelling wanneer het

kind op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school onderscheidenlijk een instelling te worden toegelaten.<sup>4</sup>

In Nederland is de discussie rond artikel 5 onder b Leerplichtwet weer actueel geworden. De Gemeente Rotterdam heeft in het voorjaar beleid ontwikkeld met betrekking tot beroepen van ouders op deze vrijstelling.<sup>5</sup> Het onderwerp staat inmiddels ook nadrukkelijk op de agenda van de landelijke politiek. Op 18 november 2015 stuurde staatssecretaris Dekker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een brief naar de Tweede Kamer waarin hij onder andere voorstelt om artikel 5 sub b te schrappen en 'thuisonderwijs zodanig in te richten dat het recht op goed onderwijs kan worden gegarandeerd'.<sup>6</sup>

De wettelijke regeling zoals neergelegd in de Leerplichtwet is geënt op de vrijheid van onderwijs en de keuzevrijheid van ouders om dat onderwijs te kiezen dat zij voor hun kind het best achten en dat het meest aansluit bij hun levensovertuiging of geloof. De Leerplichtwet stelt hierbij het kader gebaseerd op een leerplicht van elk kind tot de leeftijd van zestien jaar en onder omstandigheden achttien jaar. Veel minder aandacht lijkt er te zijn uitgegaan naar de rechtpositie van het kind, laat staan naar de rechten en belangen van het kind bij kwalitatief goed onderwijs, zoals neergelegd in artikel 28 en 29 IVRK. Dit wordt met name zichtbaar bij de wettelijke regeling van artikel 5 onder b Leerplichtwet en roept de vraag op hoe een en ander zich verhoudt tot het IVRK en wat een en ander zegt over de (rechts)positie van het kind in deze. Met andere woorden: is het

recht op onderwijs en de daaraan gerelateerde kinder-rechten voldoende ingebed in de Leerplichtwet, meer in het bijzonder artikel 5 onder b Leerplichtwet? In hoeverre is de Leerplichtwet aan herijking toe? En hoe moeten de plannen van de staatssecretaris worden beoordeeld in het licht van de rechten van het kind?

In dit artikel wordt allereerst kort het juridisch kader met betrekking tot de vrijstelling van artikel 5 onder b van de Leerplichtwet (hierna: de vrijstelling) besproken. Vervolgens wordt vanuit een kinderrechtenperspectief gekeken naar de gronden voor de vrijstelling, de procedure ter verkrijging van een vrijstelling en de situatie na het verkrijgen van een vrijstelling. Daarna wordt een overzicht van de belangrijkste bevindingen gegeven, gevolgd door de relevante plannen van staatssecretaris Dekker. Deze plannen worden van commentaar voorzien in het licht van de bevindingen, waarna wordt afgesloten met enkele aanbevelingen.

## 2. Verplichte inschrijving op een school en een vrijstelling daarvan

In Nederland dient een ouder er op grond van de Leerplichtwet voor te zorgen dat haar of zijn minderjarig kind als leerling van een school staat ingeschreven.<sup>7</sup> Dit kan worden beschouwd als onderdeel van de zorg en verantwoordelijkheid van ouders voor het welzijn en de veiligheid van het kind en voor het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid (ouderlijk gezag; artikel 1:247 BW).

Artikel 5 sub b van de Leerplichtwet biedt ouders echter de mogelijkheid om van deze inschrijvingsplicht te worden vrijgesteld als zij overwegende bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs<sup>8</sup> op alle binnen redelijke afstand van de woning (of indien zij geen vaste verblijfplaats hebben, op alle binnen Nederland) gelegen scholen of instellingen waarop hun minderjarig kind geplaatst zou kunnen worden. Ouders kunnen slechts een beroep op deze vrijstelling doen, indien de kennisgeving hiervan de verklaring bevat dat ouders overwegende bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs en zij in het aanbod in hun directe leefomgeving geen alternatief kunnen vinden.<sup>9</sup> De vrijstellingsgrond kan uitsluitend gebaseerd worden op de richting van het onder-

wijs en niet op het soort onderwijs.<sup>10</sup> Een geslaagd beroep op deze vrijstelling kan diensgevolge niet enkel worden gebaseerd op pedagogische overwegingen.<sup>11</sup> Wanneer het kind in het jaar voordat de kennisgeving van het beroep op de vrijstelling wordt gedaan, naar een school is geweest met de richting waartegen bedenkingen worden

## De vrijstellingsgrond kan uitsluitend gebaseerd worden op de richting van het onderwijs en niet op het soort onderwijs

geuit, is de verklaring dat beroep wordt gedaan op de vrijstelling ongeldig (artikel 8 lid 2 Leerplichtwet). Het is derhalve in beginsel niet mogelijk om na ommekomst van een eerste leerplichtige periode alsnog een vrijstelling van de inschrijfplicht te verkrijgen.<sup>12</sup>

## 3. De vrijstelling vanuit kinderrechtenperspectief

Bij de mogelijkheid tot en de gronden voor een vrijstelling van de Leerplichtwet spelen belangen, rechten en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen, in het bijzonder de ouders, het kind en de Nederlandse staat, een rol. In deze paragraaf zal met name het spanningsveld tussen deze verschillende belangen, rechten en verantwoordelijkheden worden besproken, voor zover relevant voor de vrijstelling.

### 3.1. Gronden voor het verkrijgen van de vrijstelling

Kinderen hebben recht op onderwijs. Op grond van artikel 28 IVRK is de Nederlandse staat gehouden het volgen van basisonderwijs beschikbaar en verplicht te stellen en om de ontwikkeling van verschillende vormen van voortgezet onderwijs aan te moedigen en toegankelijk te maken. Verder hoort de staat maatregelen te nemen om regelmatig

#### Auteurs

1. Prof. mr. T. Liefwaard is UNICEF-hoogleraar kinderrechten aan de Universiteit Leiden; prof. mr. J.E. Doek is emeritus hoogleraar familie- en jeugdrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam en oud-voorzitter van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind; D.S. Verkroost LL.B is student in de master Jeugdrecht en projectmedewerker bij de afdeling Jeugdrecht van de Universiteit Leiden. Dit artikel betreft een wetenschappelijke bewerking en actualisering van een adviesrapport dat auteurs in opdracht van de Gemeente Rotterdam hebben opgesteld en opgeleverd op 12 juni 2015.

#### Noten

2. United Nations Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NL/CO/4, 8 June 2015 (unedited version), par. G.  
3. Observatie van auteurs tijdens het onderhoud in Geneve op 27 mei 2015.  
4. Voor een uitgebreide bespreking van de vrijstelling onder art. 5 sub a Leerplichtwet wordt verwezen naar het rapport van de Kinderombudsman van 16 mei 2013 (KOM2/2013). Deze bijdrage gaat uitdrukkelijk niet over deze vrijstellingsbepaling.  
5. Zie de raadsvergadering van 7 juli 2015, <http://rotterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/91487/Gemeenteraad+07-07-2015>.

6. *Kamerstukken II 2015/16*, 31135, 58.

7. Indien een leerplichtige of kwalificatieplichtige jongere meerderjarige is, rusten de verplichtingen en bevoegdheden die in de Leerplichtwet zijn toebedeeld aan degene die het gezag over een jongere uitoefent op de jongere zelf (art. 1b Leerplichtwet).

8. Zie voor uitleg van deze voorwaarde onder andere HR 6 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL6719 en HR 11 februari 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF0453. Zie ook Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie, *Het begrip 'richting' en artikel 5 van de Leerplichtwet 1969*, 2012.

9. Zie art. 8, 6 Leerplichtwet.

10. HR 11 februari 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF0453; Zie ook HR

3 oktober 2000, ECLI:NL:HR:2000:ZD1985.

11. *Kamerstukken II 1967/68*, 9039, 5, p. 13; HR 19 februari 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC6812; zie ook Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie, *Het begrip 'richting' en artikel 5 van de Leerplichtwet 1969*, 2012, p. 10.

12. HR 9 juni 2015, ECLI:NL:HR:2015:1491; Zie ook *Kamerstukken II 1967/68*, 9039, 5, p. 14. Zie ook HR 26 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1338 en HR 15 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2577. Het maakt hierbij geen verschil of er binnen het gezin andere kinderen wel zijn vrijgesteld van de inschrijfplicht; zie HR 26 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1338.



schoolbezoek te bevorderen en het aantal kinderen dat de school vroegtijdig verlaat te verminderen.<sup>13</sup>

Tegelijkertijd moet de Nederlandse staat de vrijheid van ouders om zich voor hun kinderen te verzekeren van het onderwijs en de opvoeding die overeenstemmen met hun godsdienstige, levensbeschouwelijke en opvoedkundige overtuiging, respecteren.<sup>14</sup> Het gaat om de vrijheid 'to choose for their children schools other than those established by public authorities, which conform to such minimum educational standards as may be laid down or approved by the State'.<sup>15</sup>

Dit keuzerecht van ouders is echter niet absoluut. Bepalingen kunnen gerechtvaardigd zijn mits deze zijn voorzien bij wet en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving met het oog op het algemeen belang van het verzekeren van onderwijs voor het kind.<sup>16</sup>

Ouders hebben de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind, waarbij het belang van het kind hun allereerste zorg is.<sup>17</sup> Zij kunnen op basis hiervan in beginsel het onderwijs bepalen dat hun kind gaat volgen. Bij het uitoefenen van hun verantwoordelijkheid verleent de staat passende bijstand.<sup>18</sup> Bij de beslissingen van de ouders en de staat dienen de belangen van het kind een eerste overweging dan wel zorg te zijn.<sup>19</sup> Voorts dient de ontwikkeling van het kind in de ruimst mogelijke mate te worden gewaarborgd.<sup>20</sup> Kwalitatief onderwijs wordt in het belang van het kind geacht<sup>21</sup> en artikel 28 IVRK beschouwt het kind uitdrukkelijk als drager van het recht op onderwijs. Dit recht garandeert niet alleen toegang tot onderwijs maar impliceert ook dat het onderwijs gericht moet zijn op de – in het IVRK genoemde – doelen van onderwijs.<sup>22</sup>

Naast het recht op onderwijs heeft een ieder – derhalve zowel de ouders als het kind<sup>23</sup> – het recht op godsdienstvrijheid.<sup>24</sup> Ouders hebben het recht en de plicht het kind te leiden in de uitoefening van dit recht op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind.<sup>25</sup> De staat moet dit eerbiedigen. Het kind zal in toenemende mate zelf het recht op vrijheid van godsdienst en het recht op onderwijs moeten kunnen uitoefenen.<sup>26</sup> Dit heeft implicaties voor de vraag hoe invulling wordt gegeven aan het recht op onderwijs van het kind en in welke mate een kind zelf op die invulling invloed kan uitoefenen. Dit is echter niet zichtbaar in de bepalingen ten aanzien van de vrijstelling.

Ouders hebben derhalve ruimte om het onderwijs te verkiezen dat zij het beste vinden passen bij de opvoeding van hun kind, waarbij er ruimte moet zijn om dit onderwijs te laten aansluiten bij de levensbeschouwing of religie die ouders aan hun kind willen meegeven. De staat dient deze vrijheid te respecteren. Aangenomen dat de Nederlandse Staat met de Leerplichtwet een onderwijssysteem wil voorstaan dat enerzijds de vrijheid van onderwijs van ouders respecteert en anderzijds een bepaalde kwaliteit van het onderwijs voor kinderen wil waarborgen, ligt het in de rede om in het belang van het kind en indachtig het recht op onderwijs van het kind terughoudend met de vrijstellingsmogelijkheid om te gaan.

### **3.2. Procedure tot het verkrijgen van de vrijstelling**

Ouders die een vrijstelling willen verkrijgen, kunnen dit doen door de burgemeester en wethouders van de gemeente waar hun minderjarige kind als ingezetene is ingeschreven, van hun beroep op de vrijstelling in kennis te stellen.<sup>27</sup>

Hierbij dienen zij aan te geven op welke grond zij dit beroep menen te mogen maken. De kennisgeving kan in principe voldoende zijn voor een succesvol beroep op de vrijstelling. De huidige regeling in de Leerplichtwet geeft de gemeente niet de bevoegdheid om de kennisgeving grondig te beoordelen. Wel kan de gemeente de ouders uitnodigen voor een gesprek. De ouders zijn echter niet verplicht om gehoor te geven aan deze uitnodiging.

In deze procedure komt het belang van het kind niet, althans niet expliciet, aan de orde als een eerste overweging, terwijl dit op grond van het internationaal recht wel verwacht mag worden.<sup>28</sup> Toegang tot kwalitatief onderwijs is, zo oordeelt het VN-Kinderrechtencomité, in het belang van het kind.<sup>29</sup> Alhoewel het belang van het kind om onderwijs te ontvangen besloten ligt in de Leerplichtwet, is dit niet voldoende zichtbaar in de geldende vrijstellingsregeling en procedure: ten aanzien van de wens van ouders om vrijstelling te krijgen van de Leerplichtwet lijkt het belang van het kind geen uitdrukkelijke rol te (hoeven) spelen.<sup>30</sup> Op grond van artikel 3 lid 1 IVRK kan echter worden verdedigd dat dit wel zou moeten.

In dit verband kan worden verwezen naar recente rechtspraak waarin de Hoge Raad heeft benadrukt dat de onderhavige vrijstellingsregeling, met inbegrip van de beperking dat een beroep op vrijstelling in beginsel ongeldig is indien een kind in het jaar voorafgaand aan het beroep reeds op school stond ingeschreven, het recht op onderwijs van het kind beoogt te beschermen, alsmede het belang dat een kind zich binnen een (scholen) gemeenschap, waaraan ook andere kinderen deelnemen, kan ontwikkelen en vormen.<sup>31</sup>

Artikel 12 IVRK bepaalt dat een kind, dat in staat is zijn of haar mening te vormen, het recht heeft die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen. Onderwijs valt daar zeker onder.<sup>32</sup> Aan de mening van het kind moet een passend belang worden gehecht die in overeenstemming is met zijn leeftijd en

## In deze procedure komt het belang van het kind niet, althans niet expliciet, aan de orde als een eerste overweging, terwijl dit op grond van het internationaal recht wel verwacht mag worden

rijpheid. Op grond hiervan en in het licht van de vaststelling dat het kind een eigen recht op onderwijs en bescherming van haar of zijn godsdienstvrijheid heeft, kan worden verdedigd dat kinderen invloed moeten kunnen uitoefenen op de keuze voor onderwijs en dus ook op de vraag of ouders gebruik willen maken van de vrijstelling.<sup>33</sup> De regelgeving betreffende de vrijstelling bevat echter geen enkele bepaling die verlangt dat de mening van het

13. Art. 28 IVRK, art. 23 Gw; C.W. Noorlander, *Recht doen aan leerlingen en ouders; De rechtspositie van leerlingen en ouders in het primair en het voortgezet onderwijs* (diss. Amsterdam VU), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 125 en B.P. Vermeulen, 'Het recht op onderwijs in het Kinderrechtenverdrag,' *NJCM-Bulletin* 2005, nr. 6, p. 775-776.

14. Art. 14 lid 4 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; Art. 2 Eerste Protocol van het EVRM en art. 5 lid 1 onder b van het Verdrag nopens de Bestrijding van Discriminatie in het Onderwijs (VBDO); Zie ook art. 13 lid 3 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) en art. 18 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Deze vrijheid kan eveneens worden afgeleid uit art. 5, 14 lid 2 IVRK. Zie ook HR 15 februari 2011, ECLI:NL:HR:2011:BM6898.

15. Zie de vrijwel gelijklopende tekst in art. 5 VBDO (1960) en art. 13 lid 3 IVESCR. De term thuisonderwijs (*home education*) komt niet voor in deze teksten.

16. EHRM 11 September 2006, 35504/03 (*Fritz Konrad and Others vs. Germany*).

17. Art. 18 lid 1 IVRK.

18. Art. 18 lid 2, art. 3 lid 2 IVRK.

19. Art. 3 lid 1, art. 18 lid 1 IVRK.

20. Art. 6 IVRK.

21. Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration* (art. 3, para. 1), CRC/C/GC/14, 29 May 2013, par. 79.

22. Zie art. 29 IVRK; zie ook M. Mehedi, *The realisation of economic, social and cultural rights; The realisation of the right to education, including education in human rights – The content of the right to education* (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/10, 1999), p. 40 zoals genoemd in M. Verheyde, *A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child; Article 29 The right to education*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2006, par. 1.

23. Art. 14 IVRK.

24. Zie bijv. art. 9 EVRM en art. 18 IVBPR. Zie hierover ook HR 15 februari 2011, ECLI:NL:HR:2011:BM6898.

25. Zie ook art. 5, 14 lid 2 IVRK.

26. Zie overigens ook art. 5 lid 1 sub b van het Verdrag nopens de bestrijding van Discriminatie in het Onderwijs (VBDO).

27. Zie art. 6 Leerplichtwet.

28. Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 7 Implementing child rights in early childhood*, CRC/C/GC/7/Rev. 1, 20 September 2006, par. 13; zie ook K. Tomasevski, *Human Rights Obligations in Education: The 4-A Scheme*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006, p. 29.

29. Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration* (art. 3, para. 1), CRC/C/GC/14, 29 May 2013, par. 79.

30. Zie ook S. Dekker, *Reactie op Onderwijsraadadvies Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, p. 12.

31. HR 26 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1338, r.o. 5.4; de wettelijke regeling maakt volgens de HR derhalve geen ongerechtvaardigde inbreuk op art. 8 (en in casu ook art. 14) EVRM, onder verwijzing naar EHRM 11 september 2006, 35504/03 (*Fritz Konrad and others vs. Germany*) en ECRM 9 juli 1992, 19844/92 (*Leuffen vs. Germany*). Zie anders de Conclusie in dit cassatieberoep: Parket HR, 17 februari 2015, ECLI:NL:PHR:2015:671, onder 41 en 42, waarbij de A-G zich

afvraagt of art. 8 lid 2 Leerplichtwet wel bedoeld is om een recht op onderwijs te verwezenlijken, nu iedere controle op thuisonderwijs achterwege blijft (zie verder par. 3.3 van deze bijdrage). Zie verder ook HR 15 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2577.

32. Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 12; The right of the child to be heard*, CRC/C/GC/12, 25 May 2009 en Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 1; Article 29(1): The aims of education*, CRC/C/GC/2001/1, 17 April 2001, par. 8.

33. Zie G. van Bueren, *The International Law on the Rights of the Child*, Den Haag: Martinus Nijhoff Publishers 1998, p. 243; G. van Bueren, 'Education: Whose Right is it Anyway', in: L. Hefferman (red.), *Human Rights, A European perspective*, Dublin: Colour Books Ltd, The Round Hall Press and individual contributors 1994, p. 346. Zie ook M. Verheyde, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child; Article 28 The right to education*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2006, p. 36.

kind een rol moet spelen in de beslissing van de ouders; ouders hoeven in de procedure ook niet inzichtelijk te maken wat hun kind vindt van de beslissing om haar of hem niet op een school in te schrijven. Ook indien de gemeente het gesprek zou willen aangaan naar aanleiding van een beroep op vrijstelling, is niet gewaarborgd dat ook het kind voor dit gesprek wordt uitgenodigd.

### 3.3. Gevolgen van een geslaagd beroep op de vrijstelling: toezicht?

Vanuit kinderrechtensperspectief is het doel van onderwijs onder andere om kinderen in staat te stellen hun vaardigheden, kennis en andere capaciteiten, menselijke waardigheid, eigenwaarde en zelfverzekerdheid te ontwikkelen.<sup>34</sup> Indien ouders een geslaagd beroep hebben gedaan op de vrijstelling, komt de verplichting om hun kind op een school in te schrijven te vervallen. Het alternatief lijkt dan vooral een vorm van thuisonderwijs te zijn. De beslissing om thuisonderwijs al dan niet toe te staan ligt binnen de beoordelingsvrijheid van een staat.<sup>35</sup> De oude Leerplichtwet (van 1900) kende de mogelijkheid van vrijstelling van de inschrijvingsplicht op de grond dat de leerplichtige thuisonderwijs zou krijgen.<sup>36</sup> Deze mogelijkheid bestond ook in het oorspronkelijk voorgestelde artikel 5 van de Leerplichtwet van 1969,<sup>37</sup> maar is uiteindelijk geschrapt.<sup>38</sup> Als reden werd aangevoerd dat thuisonderwijs uit de tijd werd geacht en dat, wanneer ouders op andere grond vrijstelling krijgen, thuisonderwijs alsnog mogelijk is ter compensatie.<sup>39</sup> Op basis van de huidige Leerplichtwet bestaat geen verplichting voor ouders om, na een terecht beroep op een vrijstelling, voor onderwijs te zorgen.<sup>40</sup> Op grond van nationaal en internationaal recht<sup>41</sup> kan een dergelijke verplichting echter wel worden aangenomen, bijvoorbeeld in de vorm van thuisonderwijs.<sup>42</sup>

Het recht op onderwijs betekent niet alleen toegang tot onderwijs maar ook dat onderwijs gericht moet zijn op de verwezenlijking van de doelen van onderwijs. Thuisonderwijs moet dan ook aan dezelfde kwaliteitseisen vol-

## Het recht op onderwijs betekent niet alleen toegang tot onderwijs maar ook dat onderwijs gericht moet zijn op de verwezenlijking van de doelen van onderwijs

doen die gelden voor het reguliere onderwijs.<sup>43</sup> De staat zal dit moeten waarborgen door middel van toezicht.<sup>44</sup> In tegenstelling tot regulier onderwijs, is thuisonderwijs echter niet op een uitdrukkelijke wettelijke grond aan toezicht onderworpen. Ouders die zijn vrijgesteld dienen de leerplichtambtenaar jaarlijks op de hoogte te stellen van hun beroep op de vrijstelling,<sup>45</sup> maar hierbij wordt niet de

eis gesteld dat zij moeten aantonen dat hun kinderen passend thuisonderwijs krijgen. Bij thuisonderwijs kan, door het gebrek aan toezicht, niet worden gecontroleerd of het kind daadwerkelijk onderwijs geniet, of de doelstellingen waarop het onderwijs gericht moet zijn bereikt worden en bijvoorbeeld of de kinderen niet te veel of te weinig onderwijsuren krijgen en of geen inbreuk wordt gemaakt op de waardigheid van het kind door disciplinaire straffen.<sup>46</sup> Op grond van het IVRK en daaraan gerelateerde regelgeving kan worden verdedigd dat de vrijstelling alleen zou mogen worden verleend onder de voorwaarde dat ouders er voor zorgen dat hun kind onderwijs krijgt dat aan de voor elk kind geldende kwaliteitseisen voldoet.<sup>47</sup> Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind heeft de Nederlandse regering er op gewezen dat toezicht op de kwaliteit van onderwijs noodzakelijk is om te waarborgen dat kinderen niet achterlopen in hun ontwikkeling ten opzichte van kinderen in het reguliere onderwijs.<sup>48</sup> Eerder benadrukte het Comité al 'the importance of surveys that may provide an opportunity to assess the progress made, based on consideration of the views of all actors involved in the process.'<sup>49</sup> Dit onderstreept het belang van controle op de kwaliteit van het onderwijs, ook als dit niet op school plaatsvindt.

### Gelijke kansen

De overheid is verplicht er voor te zorgen dat het recht van het kind op onderwijs op basis van gelijke kansen verwezenlijkt wordt.<sup>50</sup> Ook moet de staat alle passende maatregelen nemen om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen discriminatie.<sup>51</sup> Het VBDO noemt een aantal situaties die, wanneer zij door een staat worden toegestaan, niet worden beschouwd als discriminatie in de zin van het verdrag. Eén daarvan is dat het om godsdienstige redenen oprichten van een afzonderlijk onderwijsstelsel mag, als het gegeven onderwijs voldoet aan de door de bevoegde autoriteiten vast te stellen of goed te keuren normen, met name ten aanzien van onderwijs van gelijk niveau.<sup>52</sup> Als thuisonderwijs onder deze bepaling valt, lijkt het erop dat thuisonderwijs na het verkrijgen van een vrijstelling geen discriminatie oplevert, indien dit onderwijs voldoet aan de door de bevoegde autoriteiten vast te stellen of goed te keuren normen. Zo lang deze normen en het toezicht op deze normen echter niet bestaan, is het de vraag of er geen sprake is van onge-rechtvaardigd onderscheid. Wat rechtvaardigt dat kinderen van wie ouders zich op de vrijstelling beroepen, niet de zekerheid van – onder toezicht gesteld – kwalitatief onderwijs krijgen, terwijl kinderen die naar een reguliere school gaan deze zekerheid wel hebben? Naar ons idee bestaat er geen rechtvaardiging voor dit verschil.

Het feit dat de Nederlandse wet niet voorziet in de mogelijkheid van het stellen van eisen aan thuisonderwijs staat op gespannen voet met het recht van het kind op kwalitatief gelijkwaardig onderwijs, indien dit dankzij een vrijstelling niet op school wordt gegeven. Dit onderwijs zou even deugdelijk moeten zijn als al het andere onderwijs. Het kan strijd opleveren met het recht van het kind op onderwijs indien de overheid het geheel aan de ouders overlaat of en zo ja, welk onderwijs het kind ontvangt. Echter, nu toezicht op thuisonderwijs een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en mogelijk het gezinsleven van

# Het feit dat de Nederlandse wet niet voorziet in de mogelijkheid van het stellen van eisen aan thuisonderwijs staat op gespannen voet met het recht van het kind op kwalitatief gelijkwaardig onderwijs

ouders en kind met zich kan brengen, zal, mede in het licht van artikel 8 EVRM, moeten worden voorzien in een wettelijke basis voor dit toezicht.

### 3.4. Tussenbeschouwing

Een vrijstelling op grond van artikel 5 onder b van de Leerplichtwet kan een kinderrechtentoets doorstaan, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Bij een beroep op een vrijstelling spelen verschillende rechten, belangen en verantwoordelijkheden van ouders, de staat en het kind een rol. Hierbij dienen de belangen van het kind een eerste overweging te vormen. Momenteel is de regeling onvoldoende gericht op de erkenning van de belangen en rechten van het kind en teveel op de verantwoordelijkheden en vrijheden van de ouders om de opvoeding vorm te geven.

Het kind heeft een eigen recht op onderwijs en godsdienstvrijheid. Deze rechten zal het kind – afhankelijk van zijn ontwikkelende vermogens – in toenemende mate zelf moeten kunnen uitoefenen. Bovendien heeft het kind het recht om zijn of haar mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die hem betreffen. Deze rechten moeten in acht worden genomen bij de gronden voor, de procedure tot en de gevolgen van een beroep op de vrijstelling. De huidige regeling schiet op deze punten nog te kort, mede doordat de Leerplichtwet niet verlangt dat een beroep van ouders op de vrijstelling wordt onderworpen aan een inhoudelijke beoordeling.

Voorts moet het onderwijs van kinderen van wie ouders een beroep op de vrijstelling hebben gedaan, van dezelfde kwaliteit zijn en – om dit te controleren – aan toezicht onderhevig zijn. Thans is thuisonderwijs echter niet aan enig toezicht van overheidswege onderworpen, waardoor de kwaliteit ervan niet kan worden gecontro-

leerd. Op basis van de wet- en regelgeving bestaat in dit opzicht geen rechtvaardiging voor het onderscheid tussen kinderen van ouders die een beroep hebben gedaan op de vrijstelling en kinderen van ouders die geen beroep hebben gedaan op deze vrijstelling. Het ligt dan ook in de rede om het beroep op de vrijstelling aan een stringente toets te onderwerpen waarbij uitdrukkelijk het belang en de stem van het kind worden betrokken. De huidige Leerplichtwet schiet hierin echter tekort.

### 4. Brief van staatssecretaris Dekker

In zijn brief van 18 november 2015 doet Staatssecretaris Dekker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorstellen om meer mogelijkheden te bieden voor onderwijs op andere locaties dan de school.<sup>53</sup> Dit betreft vier verschillende situaties die onderwijs op een andere locatie dan de school kunnen rechtvaardigen: lichamelijke of psychische redenen, sportieve en culturele talenten, verblijf in het buitenland en thuisonderwijs onder strikte kwaliteitsvoorwaarden. Hieronder worden de voorstellen betreffende het thuisonderwijs besproken.

De staatssecretaris stelt voor de bepaling van artikel 5 onder b van de Leerplicht te schrappen. Als argument draagt hij hiervoor aan dat de daarin geregelde vrijstelling er toe leidt dat de overheid geen zicht heeft op de kwaliteit van het vervangende onderwijs en het zelfs niet gegarandeerd is dat het kind onderwijs krijgt. Dit is een onwenselijke situatie in het licht van het belang van het kind, aldus de bewindsman. Het schrappen van genoemde bepaling betekent echter niet dat thuisonderwijs niet meer mogelijk is. Voor een verzoek tot het verkrijgen van vrijstelling van de inschrijvingsverplichting is niet meer nodig dat moet worden voldaan aan de grond die nu vermeld wordt in artikel 5

34. Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 1; Article 29(1): The aims of education*, CRC/GC/2001/1, 17 april 2001, par. 1; zie ook art. 29 IVRK.

35. EHRM 11 September 2006, 35504/03 (*Fritz Konrad and Others vs. Germany*). In Duitsland gelden een leerplicht en schoolplicht.

36. J. Sperlring, 'Moet jij niet naar school?'; *Een onderzoek naar de juridische aspecten van thuisonderwijs vanuit Nederlands en rechtsvergelijkend perspectief* (dissertatie), Rotterdam, 2010, p. 234-236.

37. Kamerstukken II 1967/68, 9039, 2.

38. Kamerstukken II 1967/68, 9039, 12. Zie ook Wetenschappelijk Bureau van het

Openbaar Ministerie, *Het begrip 'richting' en artikel 5 van de Leerplichtwet 1969*, 2012, p. 10.

39. Kamerstukken II 1967/68, 9039, 12; Zie *Handelingen II 1967/68*, 29, p. 1283.

40. Zie ook Kamerstukken II 2014/15, 31135, 49 waarin wordt voorgesteld de bepaling van art. 5 onder b uit de Leerplichtwet te schrappen; Zie ook Kamerstukken I 2006/07, 30652, D.

41. Art. 1:247 Burgerlijk Wetboek, art. 2 Eerste Protocol EVRM, art. 5 jo. 28, 18 en 3 IVRK.

42. Thuisonderwijs is een vorm van onderwijs waarbij de ouders de verantwoordelijkheid nemen voor het onderwijs van hun

kind of kinderen, zie ook de website van het NVvTO ([www.ditisthuisonderwijs.nl](http://www.ditisthuisonderwijs.nl)).

43. Zie in dit verband ook art. 5 lid 1 sub b VBDO en art. 13 lid 3 IVESCR.

44. Zie art. 23 Gw, art. 28, 29 IVRK en de Wet op het onderwijstoezicht.

45. Art. 6 lid 2 onder b Leerplichtwet.

46. Art. 28 lid 2 IVRK.

47. Zie ook art. 13 lid 3 IVESCR.

48. VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands* (Advance unedited version, 8 June 2015), CRC/C/NL/CO/4, par. 50-51.

49. Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 1; Article 29(1): The*

*aims of education*, CRC/GC/2001/1, 17 April 2001, par. 22.

50. Art. 28 lid 1, art. 2 IVRK en (de preamble van) het VBDO.

51. Art. 2 lid 2 IVRK.

52. Art. 2 onder b VBDO; zie ook art. 29 lid 2 IVRK.

53. Hierbij wordt verwezen naar het 'huisonderwijs'-systeem in België. Zie website WeTwijis; *Webgids voor de schooladministratie*, <http://onderwijs.vlaanderen.be/hoe-organiseer-ik-huisonderwijs> (laatst geraadpleegd op 3 februari 2016); Zie ook Onderwijsinspectie, *Controle op het thuisonderwijs; Beoordelingskader*, 2011 (Bijlage 1).

onder b Leerplichtwet. Voor de verkrijging van die vrijstelling moet worden voldaan aan een aantal strikte voorwaarden. Allereerst moet bij het verzoek om thuisonderwijs te mogen geven een plan worden gevoegd waarin wordt aangegeven hoe de ouders dit onderwijs vorm zullen geven. In dit plan moet worden aangegeven wat de inhoud van het onderwijs is, welke leermiddelen worden gebruikt, hoeveel tijd aan het onderwijs wordt besteed en, hoe het onderwijs wordt gepland, gestructureerd en geëvalueerd. De Onderwijsinspectie beoordeelt het plan en zal in dit kader het gezin bezoeken. Als het oordeel positief is kan de leerplichtambtenaar toestemming geven voor thuisonderwijs. Voorts worden verschillende kwaliteitseisen aan de thuisonderwijsgevende gesteld, waarbij voor voortgezet onderwijs extra eisen gelden. Het thuisonderwijs is bovendien aan toezicht onderworpen; de Inspectie beoordeelt jaarlijks het onderwijsplan en de resultaten daarvan en brengt elke vier jaar een bezoek aan het gezin. De Inspectie rapporteert aan de leerplichtambtenaar, die zo nodig de toestemming voor thuisonderwijs kan intrekken.

Met deze voorstellen wil de staatssecretaris er voor zorgen dat thuisonderwijs voldoet aan eisen die moeten waarborgen dat het kind thuis onderwijs krijgt dat voldoet aan kwaliteitseisen die ook gelden voor het schoolonderwijs. Zij maken een einde aan de thans bestaande tekortkomingen in het thuisonderwijs zoals hier boven door ons gesignaleerd. De staatssecretaris besteedt in zijn voorstellen echter geen aandacht aan de rechtspositie en de rol van het kind terwijl hij of zij toch de eerst belanghebbende is bij onderwijs van goede kwaliteit. Vanuit kinderrechtenperspectief overtuigen de plannen dan ook niet helemaal.

In verband hiermee kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan aan de staatssecretaris voor de verdere uitwerking van zijn voorstellen. In de eerste plaats zou het goed zijn om in de nieuwe wettelijke regeling van het thuisonderwijs de bepaling op te nemen dat de ouders moeten aangeven op welke wijze het kind is betrokken bij de keuze voor thuisonderwijs en bij de opstelling van het onderwijsplan. Voorts zou bepaald moeten worden dat de Inspectie bij de beoordeling van het onderwijsplan, voor de eerste keer en daarna jaarlijks, het kind in de gelegenheid moet stellen haar of zijn mening kenbaar te maken; aan deze mening zou uitdrukkelijk passend belang moeten worden gehecht. Ten derde zou moeten worden bepaald dat de leerplichtambtenaar bij het verlenen van toestemming voor thuisonderwijs, en de eventuele intrek-

king daarvan, het belang van het kind een eerste overweging laat zijn en het kind hoort en met haar of zijn mening rekening houdt.

### *Bijzondere curator*

Bij dit alles kan nog worden gewezen op de mogelijkheid een bijzondere curator te benoemen. Aangezien de keuze om wel of geen beroep op de vrijstellingsmogelijkheid te doen de verzorging en opvoeding van het kind betreft, is voorstelbaar dat de belangen van de ouder en het kind met elkaar in strijd zijn. Dan is het onder bepaalde omstandigheden denkbaar dat de rechtbank een bijzondere curator benoemt.<sup>54</sup> Een bijzondere curator zou de belangen en mening van (jonge) kinderen onder de aandacht kunnen brengen.

## 5. Tot slot

De vrijstelling op grond van artikel 5 sub b Leerplichtwet staat weer volop in de belangstelling. Als het aan de staatssecretaris ligt, wordt de bepaling geschrapt en worden strenge eisen gesteld aan de kwaliteit van en het toe-

## De voorstellen schieten wat betreft de rechtspositie en rol van het kind nog tekort

zicht op thuisonderwijs. Dit komt in belangrijke mate tegemoet aan de in dit artikel genoemde zorgen over thuisonderwijs vanuit kinderrechtenperspectief. Wel schieten de voorstellen wat betreft de rechtspositie en rol van het kind nog tekort. Het verdient aanbeveling om bij de uitwerking van de plannen het kinderrechtenperspectief zoals hier geschetst volledig te betrekken, waarbij ook nog zou kunnen worden nagedacht over de vraag of een kind zich niet zelf zou moeten kunnen inschrijven indien hij of zij de mening van zijn ouders ten aanzien van thuisonderwijs niet deelt. •

<sup>54</sup>. Zie art. 1:250 BW en De Kinderombudsman, *Bijzonder curator, een lot uit de loterij?*; Adviesrapport over waarborging

*van de stem en de belangen van kinderen in de praktijk*, 2012 (KOM3A/2012).