

Thuisonderwijs op grond van richtingbedenkingen:

*een keuze van ouders of ook een recht van het kind?*

Afstudeerscriptie Master Jeugdrecht

Universiteit Leiden

Maike Schoppink



Thuisonderwijs op grond van richtingbedenkingen:  
*een keuze van ouders of ook een recht van het kind?*

*Naam:* Maaïke Schoppink  
*Scriptiebegeleider:* Prof. dr. T. Liefwaard  
*Tweede lezer:* mr. A. Bolscher  
*Datum:* Juni 2016

*Opleiding:* Master Jeugdrecht  
Universiteit Leiden  
*Trefwoorden:* - thuisonderwijs  
- artikel 5 sub b  
Leerplichtwet 1969  
- recht op onderwijs



## Voorwoord

---

Voor u ligt de afstudeerscriptie die ik gedurende de laatste maanden van de master Jeugdrecht aan de Universiteit Leiden heb geschreven. Het afgelopen jaar heb ik veel geleerd over de verschillende aspecten van het jeugdrecht. Het recht op onderwijs is daarbij echter helaas niet tot nauwelijks aan bod gekomen. Ik ben – wellicht mede doordat mijn ouders beiden werkzaam zijn in het onderwijs – altijd geïnteresseerd geweest in de ontwikkeling van en het onderwijs aan kinderen en nadat ik mijn bachelorscriptie over de invoering van de Wet Passend Onderwijs heb geschreven, besloot ik mijn masterscriptie over (het wetsvoorstel met betrekking tot) thuisonderwijs op grond van richtingbedenkingen te schrijven. Ik heb met veel plezier aan deze afstudeerscriptie gewerkt en ben benieuwd naar de ontwikkelingen omtrent de wettelijke regeling ten aanzien van thuisonderwijs op grond van richtingbedenkingen.

Ik wil graag verschillende mensen bedanken die hebben bijgedragen aan het tot stand komen van deze afstudeerscriptie. Allereerst gaat mijn dank uit naar prof. dr. T. Liefwaard, voor zijn begeleiding en de nuttige feedback die hij gedurende het schrijven van deze scriptie heeft gegeven. Daarnaast wil ik Ruby, Karlijn en mijn vader bedanken voor het kritisch doorlezen van de scriptie. Tot slot zou ik graag mijn ouders in het bijzonder willen bedanken voor hun steun en wijze raad en het bieden van een luisterend oor.

Ik wens een ieder net zoveel plezier toe met het lezen van deze scriptie als dat ik heb gehad bij de totstandkoming ervan.

Maaïke Schoppink

Leiden, juni 2016



# Inhoudsopgave

---

Lijst met afkortingen.....	p. 10
----------------------------	-------

## **Hoofdstuk 1: Inleiding en onderzoeksopzet**

<b>1.1</b> Inleiding.....	p. 12
<b>1.2</b> Onderzoeksopzet.....	p. 12
<b>1.3</b> Methode.....	p. 13
<b>1.4</b> Hoofdstukindeling.....	p. 13

## **Hoofdstuk 2: Huidige regeling van thuisonderwijs op grond van richtingbedenkingen**

<b>2.1</b> Onderwijs in Nederland.....	p. 16
2.1.1 Recht op onderwijs.....	p. 16
2.1.2 Artikel 23 Grondwet.....	p. 16
<b>2.2</b> Leerplichtwet.....	p. 16
2.2.1 Leerplicht.....	p. 16
2.2.2 Vrijstellingsgronden.....	p. 17
2.2.3 Artikel 5 sub b Leerplichtwet.....	p. 18
2.2.3.1 <i>Wettelijke bepalingen</i> .....	p. 18
2.2.3.2 <i>Jurisprudentie</i> .....	p. 19
<b>2.3</b> Tussenconclusie.....	p. 20

## **Hoofdstuk 3: Wetsvoorstel tot aanscherping van de voorwaarden voor thuisonderwijs**

<b>3.1</b> Aanleiding voor het wetsvoorstel.....	p. 22
3.1.1 Gebrek aan toezicht.....	p. 22
3.1.2 Eerdere politieke standpunten.....	p. 22
3.1.3 Conclusies en aanbevelingen van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind.....	p. 24
<b>3.2</b> Het wetsvoorstel.....	p. 25
3.2.1 Kamerbrief d.d. 18 november 2015.....	p. 25
3.2.2 Behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer.....	p. 26
<b>3.3</b> Consequenties van het wetsvoorstel.....	p. 26
<b>3.4</b> Tussenconclusie.....	p. 27

## **Hoofdstuk 4: Het recht op (thuis)onderwijs in internationale verdragen**

<b>4.1</b>	<b>Internationale verdragen</b> .....	p. 28
4.1.1	Inleiding.....	p. 28
4.1.2	Rechten van kinderen.....	p. 28
4.1.3	Rechtstreekse werking.....	p. 28
<b>4.2</b>	<b>Universele Verklaring van de Rechten van de Mens</b> .....	p. 29
4.2.1	Inleiding.....	p. 29
4.2.2	Relevante bepalingen.....	p. 30
4.2.3	Recht op thuisonderwijs in de UVRM.....	p. 31
<b>4.3</b>	<b>Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten</b> .....	p. 32
4.3.1	Inleiding.....	p. 32
4.3.2	Relevante bepalingen.....	p. 32
4.3.3.	Recht op thuisonderwijs in het IVESCR.....	p. 31
<b>4.4</b>	<b>Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten</b> .....	p. 35
4.4.1	Inleiding.....	p. 35
4.4.2	Relevante bepalingen.....	p. 35
4.4.3	Recht op thuisonderwijs in het IVBPR.....	p. 35
<b>4.5</b>	<b>Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden</b> .....	p. 36
4.5.1	Inleiding.....	p. 36
4.5.2	Relevante bepalingen.....	p. 36
4.5.3	Recht op thuisonderwijs in het EVRM.....	p. 37
<b>4.6</b>	<b>Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie</b> .....	p. 39
4.6.1	Inleiding.....	p. 39
4.6.2	Relevante bepalingen.....	p. 39
4.6.3	Recht op thuisonderwijs in het Handvest.....	p. 40
<b>4.7</b>	<b>Tussenconclusie</b> .....	p. 40

## **Hoofdstuk 5: Het recht op (thuis)onderwijs in het IVRK**

<b>5.1</b>	<b>Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind</b> .....	p. 42
5.1.1	Inleiding.....	p. 42
5.1.2	Holistisch verdrag.....	p. 42
<b>5.2</b>	<b>Relevante verdragsbepalingen</b> .....	p. 43
5.2.1	De verantwoordelijkheid voor de opvoeding en onderwijs van het kind.....	p. 43
5.2.2	Het recht op vrijheid van godsdienst.....	p. 43



5.2.3	Het recht op onderwijs.....	p. 44
5.2.4	Het recht op non-discriminatie.....	p. 45
5.2.5	Het belang van het kind.....	p. 46
5.2.6	Het recht op ontwikkeling.....	p. 47
5.2.7	Het recht om gehoord te worden.....	p. 47
<b>5.3</b>	<b>Tussenconclusie.....</b>	<b>p. 48</b>
5.3.1	Recht op thuisonderwijs in het IVRK.....	p. 48
5.3.2	Geen absoluut recht op thuisonderwijs in het IVRK.....	p. 49

### **Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbeveling**

<b>6.1</b>	<b>Recht op thuisonderwijs.....</b>	<b>p. 52</b>
<b>6.2</b>	<b>Geen absoluut recht op thuisonderwijs.....</b>	<b>p. 52</b>
<b>6.3</b>	<b>Aanbeveling.....</b>	<b>p. 53</b>
	<b>Bronvermelding.....</b>	<b>p. 56</b>



## Lijst met afkortingen

---

BW	Burgerlijk Wetboek
Comité	VN-Comité voor de Rechten van het Kind
ECRM	Europese Commissie voor de Rechten van de Mens
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
Handvest	Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie
Hof	Gerechtshof
HR	Hoge Raad
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
Leerplichtwet	Leerplichtwet 1969
Lpw	Leerplichtwet 1969
Modelinstructie	Instructie voor de Leerplichtambtenaar en RMC-Functionaris
NVvT	Nederlandse Vereniging voor Thuisonderwijs
OCW	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap
Rb	Rechtbank
Trb	Tractatenblad
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
VN	Verenigde Naties



# 1. Inleiding en onderzoekopzet

---

## 1.1 Inleiding

De meeste kinderen in Nederland gaan rond hun vierde verjaardag voor het eerst naar school. Op grond van de artikelen 3 en 4 Leerplichtwet 1969<sup>1</sup> (hierna: Leerplichtwet) zijn zij vanaf hun vijfde verjaardag ook verplicht om bij een school ingeschreven te staan en deze te bezoeken. Toch zijn er kinderen die niet naar school gaan en door hun ouders thuis worden onderwezen. Deze kinderen hebben een vrijstelling van inschrijving op een school verkregen. Eén van de vrijstellingsgronden is de vrijstellingsgrond op basis van richtingbedenkingen<sup>2</sup>. Deze vrijstelling is neergelegd in artikel 5 sub b Leerplichtwet en houdt in dat ouders kunnen worden vrijgesteld van de verplichting hun kind op een school in te schrijven, indien zij tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning gelegen scholen overwegende bedenkingen hebben. Uit cijfers van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) blijkt dat in het schooljaar 2014-2015 619 kinderen op grond van artikel 5 sub b Leerplichtwet waren vrijgesteld van inschrijving op een school.

Wanneer het kind is vrijgesteld van inschrijving op een school, kunnen de ouders het kind thuisonderwijs geven. Dit is echter niet wettelijk verplicht en er wordt geen toezicht gehouden op de inhoud en kwaliteit van het door ouders gegeven onderwijs. Het op deze manier toestaan van thuisonderwijs is op grond van het gebrek aan controle al jaren een onderwerp van discussie in de Nederlandse politiek en maatschappij. Op 18 november 2015 heeft Sander Dekker, staatssecretaris van OCW, een brief aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin hij zijn zorgen heeft geuit over het gebrek aan kwaliteitstoezicht in het thuisonderwijs.<sup>3</sup> In deze brief doet hij een voorstel voor het inrichten van thuisonderwijs, waarbij het recht op goed onderwijs voor ieder kind, door middel van het stellen van strenge wettelijke voorwaarden voor het geven van thuisonderwijs, zou kunnen worden gegarandeerd. Het stellen van strenge eisen aan het (mogen geven van) thuisonderwijs leidt er zeer waarschijnlijk toe dat minder ouders hun kind in de toekomst thuisonderwijs mogen geven dan nu het geval is. Voorstanders van thuisonderwijs, zoals de Nederlandse Vereniging voor Thuisonderwijs, hebben dan ook hun kritiek geuit op het voorstel.

In het debat over thuisonderwijs gaat het meestal alleen over de argumenten van de ouders die hun kind thuisonderwijs willen (blijven) geven, bijvoorbeeld omdat zij vinden dat er op scholen niet of onvoldoende aandacht wordt besteed aan voor hen belangrijke religieuze of levensbeschouwelijke normen en waarden enerzijds, en over de argumenten van tegenstanders van

---

<sup>1</sup> Wet van 30 mei 1968, houdende vaststelling Leerplichtwet 1969.

<sup>2</sup> Artikel 5 sub b Leerplichtwet spreekt over overwegende bedenkingen tegen de richting van het onderwijs. In de praktijk wordt hiervoor zowel het begrip 'richtingbedenkingen' als het begrip 'richtingbezwaren' gebruikt. In deze scriptie is gekozen voor het consistente gebruik van het begrip 'richtingbedenkingen'.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 31 135, nr. 58.

thuisonderwijs, die bijvoorbeeld vinden dat een kind het beste onderwijs krijgt op een school, met een bevoegde onderwijzer, medeleerlingen en kwaliteitstoezicht anderzijds. De rechten en belangen van het kind zelf lijken in deze discussie vaak te worden vergeten. In deze scriptie zal daarom worden onderzocht of en in hoeverre het kind op grond van internationale verdragen het recht heeft om door zijn<sup>4</sup> ouders te worden onderwezen.

## **1.2 Onderzoeksopzet**

De vraagstelling die in dit onderzoek centraal staat, luidt:

*In hoeverre hebben kinderen in Nederland het recht om thuisonderwijs te krijgen indien er sprake is van religieuze of levensbeschouwelijke bedenkingen tegen het op scholen gegeven onderwijs en in hoeverre kunnen zij dit recht ontlenen aan internationale verdragsbepalingen?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- 1. Op welke wijze is thuisonderwijs op grond van religieuze of levensbeschouwelijke bedenkingen momenteel in de Nederlandse wet geregeld en welke rechten kunnen kinderen hieraan ontlenen?*
- 2. Welke gevolgen heeft het wetsvoorstel tot aanscherping van de voorwaarden voor het geven van thuisonderwijs voor de rechten van kinderen?*
- 3. Welke rechten met betrekking tot het ontvangen van thuisonderwijs op grond van religieuze of levensbeschouwelijke bedenkingen kunnen kinderen ontlenen aan internationale verdragsbepalingen?*

## **1.3 Methode**

Het onderzoek kan worden getypeerd als een theoretische analyse, waarbij gebruik zal worden gemaakt van (het interpreteren van) wets- en verdragsbepalingen, jurisprudentie en literatuur.

## **1.4 Hoofdstukindeling**

In het eerste hoofdstuk zijn het onderwerp dat in deze scriptie centraal staat en de opzet van het onderzoek geïntroduceerd. In hoofdstuk twee zal worden ingegaan op de wijze waarop thuisonderwijs momenteel in de Nederlandse wet is geregeld en de (wettelijke) vereisten voor het

---

<sup>4</sup> Wanneer in deze scriptie over het kind wordt gesproken, zullen voor de leesbaarheid de woorden 'hij', 'hem' of 'zijn' worden gebruikt. Hier dienen echter ook de woorden 'zij' of 'haar' te worden gelezen.

geven van thuisonderwijs. In het derde hoofdstuk zullen het voorstel tot aanscherping van de voorwaarden voor het geven van thuisonderwijs en de consequenties die dit voorstel heeft voor de rechten van kinderen worden besproken. In het vierde hoofdstuk zullen verschillende internationale verdragsbepalingen die zien op aspecten omtrent het recht op (thuis)onderwijs worden behandeld. De relevante bepalingen uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind ten aanzien van het recht op (thuis)onderwijs zullen echter in een apart hoofdstuk – hoofdstuk 5 – aan bod komen, aangezien de verdragen die in hoofdstuk 4 zullen worden besproken, niet specifiek zien op de rechten van kinderen. De bepalingen uit deze verdragen kennen – afgezien van het recht op onderwijs van het kind – namelijk enkel rechten toe aan de ouders van het kind of verplichtingen aan de Staat. Kinderen kunnen daardoor slechts afgeleide rechten ontleen aan deze verdragsbepalingen. Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind ziet daarentegen specifiek op de rechten van het kind zelf. Hoofdstuk 6 bevat tot slot de conclusie van het onderzoek en een aanbeveling.





## 2. Huidige regeling van thuisonderwijs op grond van richtingbedenkingen

---

### 2.1 Onderwijs in Nederland

#### 2.1.1 *Recht op onderwijs*

In de Nederlandse wetgeving wordt het recht van kinderen op onderwijs niet genoemd.<sup>5</sup> Volgens de Nederlandse wetgever hebben alle kinderen in Nederland echter wel recht op onderwijs en leidt het feit dat in Nederland de Leerplichtwet geldt ertoe dat kinderen dit recht ook daadwerkelijk kunnen uitoefenen.<sup>6</sup>

#### 2.1.2 *Artikel 23 Grondwet*

Artikel 23 Grondwet – het artikel in de Grondwet dat over het onderwijs in Nederland gaat – bevat geen bepalingen over de rechten van kinderen jegens de overheid.<sup>7</sup> Dit artikel bepaalt wel (onder meer) dat de regering verantwoordelijk is voor het onderwijs, dat het geven van onderwijs – behoudens het toezicht van de overheid – vrij is en dat onderwijs met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging bij de wet wordt geregeld. Uit dit artikel kan verder worden afgeleid dat Nederland een duaal onderwijsbestel kent, dat enerzijds bestaat uit het van overheidswege gegeven openbaar onderwijs en anderzijds uit het uit particulier initiatief voortgekomen bijzonder onderwijs.<sup>8</sup> Het bijzonder onderwijs kan weer worden onderverdeeld in confessioneel bijzondere scholen, waar onderwijs wordt gegeven op een levensbeschouwelijke of godsdienstige basis, en algemeen bijzondere scholen, waar onderwijs wordt gegeven op basis van een bepaalde opvoedkundige overtuiging.<sup>9</sup> Op grond van artikel 23 Grondwet zou het dus in beginsel mogelijk moeten zijn dat ouders een school voor hun kind uit kunnen kiezen die aansluit bij hun religieuze, levensbeschouwelijke en/of opvoedkundige opvattingen.<sup>10</sup>

### 2.2 Leerplichtwet

#### 2.2.1 *Leerplicht*

De huidige Leerplichtwet in Nederland geldt sinds 1969. Op grond van artikel 3 van deze Wet zijn kinderen in de leeftijd van vijf tot zestien jaar leerplichtig. Indien een jongere van zestien jaar nog geen startkwalificatie (een mbo niveau 2-, havo- of vwo-diploma) heeft behaald, geldt op grond van artikel 4a juncto artikel 1 lid b sub f Leerplichtwet de kwalificatieplicht, wat inhoudt dat de leerplicht in feite doorloopt tot de achttiende verjaardag van de jongere (tenzij de jongere voor zijn achttiende

---

<sup>5</sup> Sperling 2013, p. 3.

<sup>6</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 537, nr. 3, p. 5.

<sup>7</sup> Sperling 2013, p. 3.

<sup>8</sup> Noorlander 2005, p. 25.

<sup>9</sup> Zoontjens 2003, p. 62-63

<sup>10</sup> Sperling 2013, p. 3.

verjaardag een startkwalificatie behaalt). In artikel 2 lid 1 Leerplichtwet is bepaald dat degene die het gezag over een kind uitoefent en degene die zich met de feitelijke verzorging van het kind heeft belast, verplicht zijn om ervoor te zorgen dat het kind als leerling van een school staat ingeschreven en deze school na inschrijving ook geregeld bezoekt. Deze verplichting kan worden beschouwd als onderdeel van de zorg en verantwoordelijkheid van ouders voor het welzijn en ontwikkeling van het kind, zoals bedoeld in artikel 1:247 Burgerlijk Wetboek (hierna: BW).<sup>11</sup> Ouders hebben hierbij het recht om deze verplichting – overeenkomstig artikel 23 Grondwet – uit te oefenen in overeenstemming met hun pedagogische overtuigingen. Hieronder vallen niet alleen hun strikt opvoedkundige, maar ook hun godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuigingen.<sup>12</sup> Het recht van ouders om te bepalen waar en hoe hun kind wordt onderwezen, is een van de belangrijkste grondslagen van het Nederlandse onderwijsstelsel.<sup>13</sup>

### 2.2.2 *Vrijstellingsgronden*

Op grond van voornoemde artikelen dient in beginsel ieder kind vanaf de eerste schooldag van de maand die volgt op de maand waarin het kind vijf jaar is geworden op een school te staan ingeschreven tot ofwel het einde van het schooljaar waarin de jongere zestien wordt (indien de jongere dan al een startkwalificatie heeft behaald), ofwel tot het moment dat de jongere zijn startkwalificatie behaalt of achttien wordt. In artikel 5 en artikel 5a Leerplichtwet zijn echter vier verschillende gronden voor vrijstelling van inschrijving op een school opgenomen. Het betreft de volgende gronden:

1. de situatie waarin de jongere op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school te worden toegelaten (artikel 5 sub a Leerplichtwet);
2. de situatie waarin de ouders of verzorgers tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning gelegen scholen waarop de jongere geplaatst zou kunnen worden, overwegende bedenkingen hebben (artikel 5 sub b Leerplichtwet);
3. de situatie waarin de jongere als leerling van een inrichting van onderwijs buiten Nederland staat ingeschreven en deze inrichting ook geregeld bezoekt (artikel 5 sub c Leerplichtwet);
4. de situatie waarin de jongere en diens ouders een trekkend bestaan leiden (artikel 5a Leerplichtwet).

Het gevolg van een rechtsgeldig beroep op één van de genoemde vrijstellingsgronden is dat het kind niet als leerling van een school hoeft te worden ingeschreven en derhalve niet naar school hoeft. Op grond van artikel 1:247 lid 2 BW zou echter kunnen worden betoogd dat ouders er wel voor moeten

---

<sup>11</sup> Liefwaard, Doek en Verkroost 2016, p. 2.

<sup>12</sup> Sperling 2010, p. 20.

<sup>13</sup> Sperling 2010, p. 20.

zorgen dat hun kind in deze situatie een bepaalde vorm van onderwijs – zoals thuisonderwijs – krijgt, aangezien zij op grond van deze bepaling verantwoordelijk zijn voor het bevorderen van de ontwikkeling van de persoonlijkheid van hun kind. Uit de memorie van toelichting bij dit artikel blijkt namelijk dat onder verzorging en opvoeding niet alleen de dagelijkse zorg dient te worden verstaan, maar ook het begeleiden en stimuleren van het kind in zijn ontwikkelings- en ontplooiingsactiviteiten, het bieden van ruimte daartoe en het creëren van mogelijkheden daarvoor, met name in de sfeer van scholing en opleiding.<sup>14</sup>

### *2.2.3 Artikel 5 sub b Leerplichtwet*

Artikel 5 sub b Leerplichtwet bepaalt dat ouders zijn vrijgesteld van de verplichting om ervoor te zorgen dat hun kind als leerling van een school staat ingeschreven, zolang zij tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning – of, indien zij geen vaste verblijfplaats hebben, op alle binnen Nederland – gelegen scholen onderscheidenlijk instellingen waarop de jongere geplaatst zou kunnen worden, overwegende bedenkingen hebben. De interpretatie van de wettelijke bepalingen met betrekking tot richtingbedenkingen is niet eenduidig; de wetgever heeft het begrip ‘richting’ bewust grotendeels oningevuld gelaten.<sup>15</sup> De vraag of er aan de vrijstellingsgrond op basis van richtingbedenkingen wordt voldaan, wordt derhalve deels door wettelijke bepalingen en deels door de jurisprudentie beantwoord.

#### *2.2.3.1 Wettelijke bepalingen*

Ouders die vrijgesteld wensen te worden van de inschrijvingsverplichting op grond van richtingbedenkingen, dienen op grond van artikel 6 lid 1 Leerplichtwet een beroep te doen op deze vrijstellingsgrond bij de burgemeester en wethouders van de gemeente waar het kind als ingezetene is ingeschreven. Artikel 6 lid 2 Leerplichtwet bepaalt dat zij dit tijdig moeten doen: ten minste een maand voordat het kind leerplichtig wordt en – zolang nadien aanspraak op vrijstelling wordt gemaakt – ieder jaar opnieuw voor 1 juli.<sup>16</sup> Ingevolge artikel 8 lid 1 Leerplichtwet kan dit beroep slechts worden gedaan indien de kennisgeving de verklaring bevat dat tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning gelegen scholen waar op het kind geplaatst zou kunnen worden, overwegende bedenkingen bestaan. Artikel 8 lid 2 Leerplichtwet bepaalt dat deze verklaring niet geldig is indien het kind in het jaar, voorafgaande aan de dagtekening van de

---

<sup>14</sup> *Kamerstukken II 1992/93, 23 012, nr. 3, p. 35-36.*

<sup>15</sup> *WBOM 2012, p. 3.*

<sup>16</sup> *Zie ook Hoge Raad 11 februari 2003 (ECLI:NL:HR:2003:AF0453).*

kennisgeving, geplaatst is geweest op een school van de richting waartegen bedenkingen worden geuit.<sup>17</sup>

Indien er aan deze wettelijke vereisten wordt voldaan, komt de vrijstelling van rechtswege tot stand. De geldigheid van de vrijstelling is dus niet afhankelijk van het oordeel van de leerplichtambtenaar.<sup>18</sup> Toch dient de leerplichtambtenaar (de geldigheid van) de vrijstelling te onderzoeken, gelet op het feit dat leerplichtambtenaren door de burgemeester en wethouders van iedere gemeente in Nederland zijn belast met het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet. Deze inhoudelijke beoordeling geldt echter uitsluitend in het kader van een strafrechtelijke procedure wegens overtreding van de Leerplichtwet.<sup>19</sup>

Hoewel de handhaving van de Leerplichtwet in de gemeenten is ondergebracht en iedere gemeente in een eigen instructie heeft vastgelegd hoe de leerplichtambtenaren in die gemeente uitvoering dienen te geven aan de Leerplichtwet, zijn de instructies wat betreft de afhandeling van de (gestelde) richtingsbedenkingen nagenoeg gelijk, gelet op het bestaan van de Modelinstructie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.<sup>20</sup> Ingevolge artikel 11 lid 5 Modelinstructie dient de leerplichtambtenaar te onderzoeken of de bedenkingen van de ouders daadwerkelijk de richting van het onderwijs betreffen en of er aan de overige eisen van de wet wordt voldaan. Ouders worden meestal uitgenodigd om hun kennisgeving mondeling te kunnen toelichten. De leerplichtambtenaar dient op grond van artikel 11 lid 1 en lid 6 Modelinstructie binnen een redelijke termijn aan de ouders mede te delen of de kennisgeving aan de eisen van de wet voldoet. Indien dit niet het geval is, geeft de leerplichtambtenaar de ouders ingevolge artikel 11 lid 7 Modelinstructie een redelijke termijn om het kind alsnog op een school in te schrijven. Wanneer dit niet gebeurt, zal de leerplichtambtenaar een proces-verbaal opstellen en deze toesturen aan het Openbaar Ministerie, waarna de ouders strafrechtelijk kunnen worden vervolgd voor de overtreding van het bepaalde in artikel 2 lid 1 Leerplichtwet.

### 2.2.3.2 *Jurisprudentie*

Zoals beschreven heeft de wetgever de invulling van de begrippen 'richting' en 'overwegende bedenkingen' niet nader gedefinieerd. De interpretatie van deze begrippen is derhalve grotendeels in de jurisprudentie bepaald. Het Gerechtshof te Amsterdam heeft in 2008 voor het eerst een positieve

---

<sup>17</sup> Zie ook Hoge Raad 15 februari 2011 (ECLI:NL:HR:2011:BM6898), Hoge Raad 17 april 2012 (ECLI:NL:HR:2012:BV9201), Hoge Raad 26 mei 2015 (ECLI:NL:HR:2015:1338), Hoge Raad 9 juni 2015 (ECLI:NL:HR:2015:1491) en Hoge Raad 15 september 2015 (ECLI:NL:HR:2015:2577): artikel 8 lid 2 Leerplichtwet maakt geen ongerechtvaardigde inbreuk op artikel 9 en/of 14 EVRM en/of artikel 2 Eerste Protocol EVRM en geldt ook als een kind geplaatst is geweest op een openbare basisschool, maar niet als het kind geplaatst was op een school die na een verhuizing buiten een redelijke afstand van de nieuwe woning gelegen is.

<sup>18</sup> WBOM 2012, p. 8.

<sup>19</sup> Hoge Raad 15 februari 2011 (ECLI:NL:HR:2011:BM6898).

<sup>20</sup> WBOM 2012, p. 7.

definitie van het begrip 'richting' gegeven: 'een fundamentele oriëntatie, ontleend aan een welbepaalde godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing'.<sup>21</sup> Deze definitie is door de Hoge Raad in 2010 bekrachtigd.<sup>22</sup> In dit arrest heeft de Hoge Raad – mede aan de hand van eerdere jurisprudentie – een toetsingskader gecreëerd voor de beoordeling door de strafrechter van een beroep op richtingbedenkingen:

*“Dat betekent dat de op basis van eerstgenoemd begrip [= overwegend bezwaar] gevormde jurisprudentie (...) als volgt moet worden begrepen:*

- (i) indien een beroep is gedaan op de vrijstellingsgrond als bedoeld in art. 5, aanhef en onder b, Lpw dient de rechter te onderzoeken of de bedenkingen de richting van het onderwijs betreffen; blijkens de wetsgeschiedenis heeft de wetgever niet gewild dat de rechter het gewicht van de bedenkingen beoordeelt (vgl. HR 19 februari 1980, NJ 1980, 190);*
- (ii) onder overwegende bedenkingen tegen de richting van het onderwijs als bedoeld in art. 5, aanhef en onder b, Lpw zijn niet begrepen bedenkingen tegen de soort van het onderwijs, tegen de leerplicht als zodanig of tegen de wettelijke inrichting van het onderwijs (vgl. HR 3 oktober 2000, LJN ZD1985, NJ 2000, 703);*
- (iii) degene die zich op de vrijstelling beroept, dient - gelet op het voorgaande - duidelijk aan te geven welke zijn bedenkingen zijn 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 die bedenkingen de richting van het op die scholen of instellingen gegeven onderwijs betreffen (vgl. HR 11 februari 2003, LJN AF0453).”<sup>23</sup>*

### **2.3 Tussenconclusie**

Op grond van de huidige Leerplichtwet heeft een kind in Nederland het recht om thuis en door zijn ouders onderwezen te worden, indien zijn ouders tijdig bij de burgemeester en wethouders van de gemeente waar het kind is ingeschreven, een kennisgeving hebben ingediend waarin zij hebben verklaard dat zij tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning gelegen scholen waar het kind op geplaatst zou kunnen worden, overwegende bedenkingen hebben. Dit recht is echter geen zelfstandig recht van het kind, maar een afgeleid recht van de vrijstelling van ouders van de verplichting om hun kind op een school in te schrijven. Wanneer er aan de wettelijke vereisten is voldaan, komt er automatisch een vrijstelling van de verplichting tot inschrijving op een

---

<sup>21</sup> Gerechtshof Amsterdam (zitting houdende te Arnhem) 3 juni 2008 (ECLI:NL:GHARN:2008:BD3002).

<sup>22</sup> Hoge Raad 6 juli 2010 (ECLI:NL:HR:2010:BL6719).

<sup>23</sup> Hoge Raad 6 juli 2010, RO 4.2 (ECLI:NL:HR:2010:BL6719).

school tot stand. Wanneer de leerplichtambtenaar echter van mening is dat er niet aan de wettelijke vereisten is voldaan kan er een strafrechtelijke procedure worden gestart, waarbij de rechter aan de hand van het toetsingskader dient te beoordelen of de door de ouders genoemde bedenkingen de richting van de scholen in de omgeving van de woning betreffen (en er ook overigens aan de andere wettelijke vereisten wordt voldaan).

### 3. Wetsvoorstel tot aanscherping van de voorwaarden voor thuisonderwijs

---

#### 3.1 Aanleiding voor het wetsvoorstel

##### 3.1.1 Gebrek aan toezicht

Uit cijfers van het Ministerie van OCW blijkt dat het aantal kinderen dat op grond van artikel 5 sub b Leerplichtwet is vrijgesteld van inschrijving op een school de afgelopen jaren is gestegen: van 341 vrijstellingen in het schooljaar 2010-2011, naar 619 vrijstellingen in het schooljaar 2014-2015.<sup>24</sup> Na een geslaagd beroep op deze vrijstellingsgrond, hoeven ouders in beginsel geen zorg te dragen voor een alternatief onderwijsprogramma. Op grond van artikel 1:247 lid 1 en 2 BW zou echter beargumenteerd kunnen worden dat zij er voor dienen te zorgen dat hun kind een bepaalde vorm van onderwijs krijgt. Uit onderzoek blijkt ook dat vrijwel alle kinderen in deze situatie (een bepaalde vorm van) thuisonderwijs krijgen.<sup>25</sup> De leerplichtambtenaar of de onderwijsinspectie heeft echter geen wettelijke bevoegdheid om te controleren of deze verplichting daadwerkelijk door ouders wordt nagekomen. Ook kan niet worden gecontroleerd of het door ouders gegeven onderwijs kwalitatief voldoende is.<sup>26</sup>

Het gebrek aan toezicht wordt in de praktijk veelal als problematisch ervaren en vanuit verschillende (maatschappelijke) organisaties is daarom aangedrongen op een wijziging van de huidige regeling, waardoor vrijgestelde ouders bijvoorbeeld zouden kunnen worden verplicht hun kinderen alternatief onderwijs te bieden en/of mee te werken aan toezicht op dit onderwijs.<sup>27</sup> De Nederlandse Vereniging voor Thuisonderwijs (hierna: NVvT) heeft echter altijd bepleit de huidige regeling rondom thuisonderwijs te behouden.<sup>28</sup> De NVvT voert hierbij aan dat de effectiviteit van thuisonderwijs in onderzoek stevig is aangetoond, zowel in cognitief als sociaal opzicht.

##### 3.1.2 Eerdere politieke standpunten<sup>29</sup>

In 2008 en 2010 zijn er in opdracht van voormalig staatssecretaris van OCW, mevrouw S.A.M. Dijksma, onderzoeken uitgevoerd naar de wijze waarop in Nederland invulling werd gegeven aan thuisonderwijs.<sup>30</sup> De wettelijke regeling rondom thuisonderwijs op grond van richtingbedenkingen is

---

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2015/16, 26 695, nr. 108, p. 15.

<sup>25</sup> Blok, Triesscheijn & Karsten 2010, p. 5 en 47.

<sup>26</sup> Sperling 2010, p. 279.

<sup>27</sup> Sperling 2010, p. 279-280. Zie daarnaast bijvoorbeeld het rapport 'Toezicht op thuisonderwijs' van Andersson Elffers Felix (een adviesbureau voor maatschappelijke vraagstukken) d.d. 2 februari 2006 en het persbericht 'Thuisonderwijs is nu te makkelijk' van Ingrado (de landelijke brancheorganisatie voor leerplicht en RMC) d.d. 3 april 2008.

<sup>28</sup> Zie bijvoorbeeld de petitie 'Behoud van thuisonderwijs in de wet' en 'Stop verbod op thuisonderwijs', die in 2011 en 2013 zijn aangeboden aan het Ministerie van OCW: <https://petities.nl/petitions/stop-verbod-op-thuisonderwijs?> en <https://petities.nl/petitions/behoud-van-thuisonderwijs-in-de-wet?>, geraadpleegd op 3 april 2016)

<sup>29</sup> Het reikt voor deze scriptie te ver om de geschiedenis van het (politieke) debat uitgebreid te bespreken.

<sup>30</sup> Blok & Karsten 2008; Blok, Triesscheijn & Karsten 2010.

naar aanleiding van deze onderzoeken echter niet aangepast. In december 2010 schreef de voormalig minister van OCW, mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegthart, in een beleidsreactie:

*“Uit de onderzoeken komt naar voren dat er in de praktijk geen sprake is van een zorgelijke situatie voor kinderen die zijn vrijgesteld van de leerplicht op grond van richtingbedenkingen. Het aantal vrijgestelde kinderen is bovendien zeer klein. (Wettelijke) maatregelen kunnen hierdoor buitenproportionele uitvoeringskosten en administratieve lasten opleveren en kunnen een ongewenste aanzuigende werking hebben. Daarom acht het kabinet het niet noodzakelijk en disproportioneel om aan de geldende wettelijke bepalingen inzake vrijstelling van leerplicht op grond van richtingbezwaar voorwaarden te verbinden op het gebied van de kwaliteit van thuisonderwijs en het toezicht daarop.”<sup>31</sup>*

Naar aanleiding van de sluiting van het Islamitisch College Amsterdam in februari 2011 heeft de minister van OCW in maart 2011 echter toegezegd zich (wederom) over de wenselijkheid en opportuniteit van de vrijstellingsgrond te beraden. Door verschillende parlementsleden werd namelijk gevreesd dat de islamitische ouders van de 97 leerlingen van het Islamitisch College Amsterdam zich op de vrijstellingsregeling van de Leerplichtwet zouden beroepen, waardoor zij hun kinderen ook de hele dag naar Koranles zouden mogen sturen.<sup>32</sup> In december 2011 heeft de minister geconcludeerd dat, gelet op het feit dat ieder kind recht heeft op onderwijs en in het huidige vrijstellingsartikel niet is opgenomen dat de ouders dienen te zorgen voor vervangend onderwijs voor hun kinderen, er enkele minimale voorwaarden aan het geven van thuisonderwijs zouden moeten worden gesteld. De minister stelde voor dat de vrijstelling van de leerplicht op grond van richtingbedenkingen gehandhaafd zou blijven, maar dat er een plicht tot het aanbieden van vervangend onderwijs zou worden ingesteld en dat de gemeente erop toe zou moeten zien dat aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan.<sup>33</sup>

Naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen van het omvangrijke rapport ‘*Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*’ van de Onderwijsraad<sup>34</sup> heeft de huidige staatssecretaris van OCW, de heer S. Dekker, in juli 2013 echter aangegeven dat hij – in tegenstelling tot de eerdere toezeggingen van minister Van Bijsterveldt-Vliegthart – voornemens was de vrijstelling op grond van richtingsbedenkingen te laten vervallen. De staatssecretaris heeft daarbij aangegeven dat hij hiertoe een wetsvoorstel zou gaan voorbereiden.<sup>35</sup> Tijdens het notaoverleg over artikel 23 Grondwet

---

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 500-VII, nr. 123, p. 3.

<sup>32</sup> Lautenbach 2011, p. 1.

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 000-VII, nr. 146, p. 1.

<sup>34</sup> Onderwijsraad 2012, p. 46: “De raad adviseert voor het thuisonderwijs wettelijke waarborgen te creëren dat ouders (...) vervangend onderwijs aanbieden. Ook moet wettelijk gewaarborgd worden dat de overheid daar adequaat en proportioneel toezicht op uitoefent en deugdelijkheidseisen kan stellen, die vergelijkbaar zijn met die voor het particulier onderwijs.”

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 400-VII, nr. 164.



in september 2014 bleek er voor de opvatting van de staatssecretaris dat het feit dat de overheid geen zicht heeft op de kwaliteit van het thuisonderwijs een onwenselijke situatie betreft in het licht van de belangen van het kind, brede steun in de Tweede Kamer.<sup>36</sup> De staatssecretaris heeft zijn wetsvoorstel in 2015 – het jaar waarin thuisonderwijs weer een actueel onderwerp werd door onder meer het nieuwe (niet onomstreden) beleid van de gemeente Rotterdam ten aanzien van beroepen van ouders op de vrijstellingsgrond van artikel 5 onder b Leerplichtwet<sup>37</sup> en de conclusies en aanbevelingen van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind ten aanzien van thuisonderwijs<sup>38</sup> – dan ook daadwerkelijk aan de Tweede Kamer gepresenteerd.

### 3.1.3 Conclusies en aanbevelingen van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind

Nederland heeft het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK)<sup>39</sup> geratificeerd en dient op grond van artikel 44 lid 1 IVRK iedere vijf jaar verslag uit brengen aan het VN-Comité voor de Rechten van het Kind (hierna: het Comité) over de geboekte vooruitgang ten aanzien van de implementatie van de rechten uit dit verdrag, maar ook over de problemen die worden ervaren bij de implementatie van deze rechten.<sup>40</sup> Naar aanleiding van iedere rapportage en de daaropvolgende bespreking van deze rapportage door het Comité en de regering van (in deze context) Nederland, stelt het Comité een lijst met conclusies en aanbevelingen op. Op 8 juni 2015 heeft het Comité de aanbevelingen naar aanleiding van de vierde rapportage van Nederland gepubliceerd. Het Comité spreekt hierin onder meer zijn zorg uit over het gebrek aan toezicht op de kwaliteit van thuisonderwijs.<sup>41</sup> Het Comité heeft daarom aanbevolen de kwaliteit van het thuisonderwijs beter te monitoren en te waarborgen dat kinderen die thuis onderwezen worden niet benadeeld worden ten opzichte van hun leeftijdsgenoten die naar reguliere scholen gaan.<sup>42</sup>

---

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2014/15, 31 135, nr. 48 en Kamerstukken II 2015/16, 31 135, nr. 58.

<sup>37</sup> “De gemeente Rotterdam wil, vanuit zorgvuldigheid in de omgang met de leerplicht, vanaf schooljaar 2015-2016 binnen de bestaande mogelijkheden anders omgaan met de huidige praktijk inzake een kennisgeving voor een beroep op artikel 5b van de Leerplichtwet (LPW). Als er een kennisgeving voor een beroep op artikel 5b ontvangen wordt nodigt de leerplichtambtenaar (lpa) de kennisgever altijd uit voor een gesprek. In dit gesprek zal de lpa vragen naar het richtingsbezwaar en waarom scholen op redelijke afstand hier niet aan zouden kunnen voldoen. Bovendien zal er gevraagd worden of er een onderwijsplan voor het thuisonderwijs of een andere vorm/variant van onderwijs aanwezig is en of de ouders zicht hebben op de ontwikkeling van het kind.” (thuisonderwijsinrotterdam.nl/het-nieuwe-beleid-van-de-wethouder/, geraadpleegd op 29 mei 2016).

<sup>38</sup> Liefwaard, Doek en Verkroost 2016, p. 1.

<sup>39</sup> Trb. 1990, 170.

<sup>40</sup> Liefwaard 2013, p. 472.

<sup>41</sup> United Nations Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NDL/CO/4, 8 June 2015, par. G: 50(c).

<sup>42</sup> United Nations Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NDL/CO/4, 8 June 2015, par. G: 51(c).

## 3.2 Het wetsvoorstel

### 3.2.1 Kamerbrief d.d. 18 november 2015

Op 18 november 2015 heeft de staatssecretaris van OCW een kamerbrief naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin hij zijn zorgen heeft geuit over het gebrek aan kwaliteitstoezicht in het thuisonderwijs.<sup>43</sup> De staatssecretaris geeft in deze brief aan dat hij het recht op onderwijs opvat als een recht op goed onderwijs en dat hij vindt dat ook het onderwijs op andere locaties dan een school van voldoende kwaliteit moet zijn. Hij stelt dat hij artikel 5 sub b Leerplicht daarom wil afschaffen en doet een voorstel voor het inrichten van thuisonderwijs waarbij het recht op goed onderwijs voor het kind, door middel van het stellen van strenge wettelijke voorwaarden, zou kunnen worden gegarandeerd. Deze voorwaarden betreffen:

- toestemming van de leerplichtambtenaar op basis van een inspectieoordeel: *ouders moeten bij de leerplichtambtenaar een verzoek indienen om thuisonderwijs te mogen geven en moeten in een plan aangegeven hoe zij dit onderwijs willen vormgeven. De inspectie beoordeelt het plan en meldt de leerplichtambtenaar of de kwaliteit van het (voorgenomen) thuisonderwijs voldoende is om aan de Leerplichtwet te voldoen;*
- thuisonderwijzers moeten voldoende gekwalificeerd zijn: *degene die het onderwijs gaat geven moet in voldoende mate gekwalificeerd zijn om het opgestelde onderwijsplan uit te voeren. Daarom moet iedere (thuis)onderwijsgevende minimaal een opleiding op hbo-niveau hebben behaald, beschikken over aantoonbare pedagogisch-didactische bekwaamheid en een Verklaring Omtrent het Gedrag (hierna: VOG) overleggen. Voor het geven van onderwijs aan kinderen in het voortgezet onderwijs komen daarbovenop nog extra eisen, aangezien uit het onderwijsplan moet blijken hoe voor ieder schoolvak de benodigde expertise wordt ingeschakeld;*
- thuisonderwijs moet aan strikte kwaliteitseisen voldoen: *er worden randvoorwaarden gesteld aan het onderwijs dat thuis wordt gegeven. Het onderwijs moet opleiden tot wettelijke kerndoelen of eindtermen en er worden eisen gesteld aan de inhoud van het onderwijsplan, welke gebaseerd zijn op de wettelijke deugdelijkheidseisen. Daarnaast moet er aandacht zijn voor burgerschapsvorming en de vraag hoe het contact met andere kinderen wordt georganiseerd. De cognitieve ontwikkeling van het kind wordt gevolgd doordat de kinderen ieder jaar een onafhankelijke voortgangstoets moeten maken. De kinderen moeten bovendien een eindtoets maken (in het primair onderwijs) en een examen afleggen (in het voortgezet onderwijs);*

---

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2015/16, 31 135, nr. 58.

- de inspectie houdt toezicht op thuisonderwijs: *de inspectie beoordeelt jaarlijks de onderwijsplannen en legt ten minste iedere vier jaar een bezoek aan het gezin af. De inspectie rapporteert hierover aan de leerplichtambtenaar.*<sup>44</sup>

### 3.2.2 Behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer

Het voorstel van staatssecretaris Dekker is op 16 maart 2016 in de Tweede Kamer besproken. Verschillende politieke partijen hebben daarbij hun visie over het voorstel naar voren gebracht. Niet alle partijen stonden (geheel) achter het voorstel – met name de christelijke partijen niet<sup>45</sup> – maar er bleek wel een breed draagvlak voor het opnemen van inhoudelijke voorwaarden aan thuisonderwijs in de wet te zijn en de staatssecretaris kan zijn voorstel dus verder ontwikkelen. Aan het einde van het debat is door de staatssecretaris toegezegd dat er binnen een jaar een nadere uitwerking van het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer wordt verstuurd, waarin verschillende punten die tijdens het debat naar voren zijn gekomen, zullen worden opgenomen.<sup>46</sup>

### 3.3 Consequenties van het wetsvoorstel

Indien het wetsvoorstel wordt aangenomen en er strengere wettelijke voorwaarden aan het mogen geven van thuisonderwijs worden gesteld, zullen minder ouders hun kind thuisonderwijs kunnen geven. Niet alle ouders die hun kind momenteel thuisonderwijs geven of van plan zijn hun kind in de toekomst thuis te onderwijzen zullen immers aan alle voorgestelde eisen kunnen voldoen. Voorstanders van thuisonderwijs hebben om deze reden dan ook afwijzend gereageerd op het voorstel. Zo heeft de Nederlandse Vereniging voor Thuisonderwijs een brief aan alle Tweede Kamerleden verstuurd, waarin er een pleidooi wordt gehouden voor een goede juridische oplossing voor thuisonderwijs en voor een passende oplossing voor de toezicht op de kwaliteit van thuisonderwijs. De Vereniging stelt zich niet te kunnen vinden in de voorgestelde eisen en ziet binnen de thuisonderwijsgemeenschap dan ook geen draagvlak voor het voorstel. Bovendien zou er wetenschappelijk gezien van geen van de voorgenomen voorwaarden zijn vastgesteld dat zij de kwaliteit voor het thuisonderwijs kunnen verbeteren. De Vereniging stelt dat de rechtszekerheid van

---

<sup>44</sup> *Kamerstukken II 2015/16, 31 135, nr. 58, p. 8-9.*

<sup>45</sup> Zo stelde CDA-Kamerlid M. Rog 'buitengewoon bedroefd' te zijn met het voorstel: volgens het CDA ontbreekt het aan wetenschappelijke onderbouwing van de vergaande maatregelen en voorwaarden, doen de voorwaarden geen recht aan het specifieke karakter van thuisonderwijs en lijken de voorgestelde maatregelen in het geheel geen rekening te houden met de ontwikkelingen en initiatieven van thuisonderwijzers. SGP-Kamerlid R. Bisschop gaf daarnaast aan dat de samenleving 'niet echt zit te wachten' op toezicht en controle 'achter de voordeur' (Ongecorrigeerd stenogram van het Verslag van een algemeen overleg van 16 maart 2016, p. 2, 14 en 40).

<sup>46</sup> Ongecorrigeerd stenogram van het Verslag van een algemeen overleg van 16 maart 2016, p. 45.

de circa 600 kinderen die nu thuisonderwijs krijgen in het geding komt en vreest dat deze kinderen tussen wal en schip zullen belanden.<sup>47</sup>

Ook de Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs maakt zich zorgen: gelet op het feit dat tegenwoordig – vooral in het noorden van Nederland – veel reformatorische scholen hun deuren moeten sluiten en/of de sluiting van deze scholen dreigt, zijn in de toekomst waarschijnlijk steeds meer ouders en kinderen aangewezen op thuisonderwijs. Indien aan het geven van thuisonderwijs strengere eisen worden gesteld, kan niet worden gewaarborgd dat alle kinderen reformatorisch onderwijs kunnen (blijven) ontvangen.<sup>48</sup>

### **3.4 Tussenconclusie**

Indien het wetsvoorstel tot aanscherping van de huidige voorwaarden voor het geven van thuisonderwijs wordt aangenomen, zal het (van de rechten van zijn ouders afgeleide) recht van een kind om thuis en door zijn ouders onderwezen te worden, afhankelijk worden gemaakt van onder meer het opleidingsniveau van zijn ouders en de mate waarin zijn ouders in staat zijn aan de voorgenomen kwaliteitseisen te voldoen. Dit zal er toe leiden dat er in de toekomst zeer waarschijnlijk minder kinderen thuisonderwijs kunnen krijgen.

---

<sup>47</sup> <http://www.thuisonderwijs.nl/nvvtto-pleit-voor-passende-oplossingen-voor-thuisonderwijs/>, geraadpleegd op 3 april 2016.

<sup>48</sup> <http://www.vgs.nl/thuisonderwijs-onder-vuur/>, geraadpleegd op 3 april 2016.

## 4. Het recht op (thuis)onderwijs in internationale verdragen

---

### 4.1 Internationale verdragen

#### 4.1.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven dat de heer Dekker, staatssecretaris van OCW, in zijn wetsvoorstel tot aanscherping van de voorwaarden voor thuisonderwijs heeft aangegeven dat hij het recht op onderwijs opvat als een recht op goed onderwijs, waardoor hij van mening is dat ook het onderwijs op andere locaties dan een school van voldoende kwaliteit moet zijn. Het recht van kinderen op onderwijs wordt in de Nederlandse wetgeving echter niet expliciet genoemd. Het recht op onderwijs is daarentegen wel neergelegd in verschillende internationale verklaringen en verdragen. Het recht op (het geven of krijgen van) thuisonderwijs wordt echter in geen enkele internationale verdragsbepaling uitdrukkelijk vermeld. Op grond van deze verdragen bestaat er dus geen expliciet recht op thuisonderwijs.<sup>49</sup> In dit hoofdstuk zullen de relevante bepalingen uit de verschillende internationale verdragen en verklaringen worden besproken, om zo een antwoord te verkrijgen op de vraag of kinderen, in de situatie waarin er religieuze of levensbeschouwelijke bedenkingen bestaan tegen alle scholen in de omgeving van de woning, wel een (impliciet) recht op thuisonderwijs kunnen afleiden uit deze rechtsbronnen.

#### 4.1.2 Rechten van kinderen

De verschillende internationale verdragen die in dit hoofdstuk achtereenvolgens zullen worden besproken zien niet expliciet op de rechten van kinderen. Kinderen kunnen echter wel (afgeleide) rechten ontleen aan de rechten die hun ouders aan deze verdragen kunnen ontleen of aan de plichten die deze verdragen aan de Nederlandse overheid opleggen. Gelet op het feit dat de bepalingen uit het IVRK daarentegen wel specifiek zien op de rechten van kinderen zelf, zullen deze bepalingen in een afzonderlijk hoofdstuk – hoofdstuk 5 – worden besproken.

#### 4.1.3 Rechtstreekse werking

Nederland heeft zich verbonden aan de verschillende internationale verdragen die hierna zullen worden besproken – op grond waarvan deze verdragen onderdeel zijn van de Nederlandse rechtsorde – maar het antwoord op de vraag of de bepalingen uit deze verdragen rechtstreekse werking hebben voor Nederlandse burgers, hangt blijkens artikel 93 Grondwet af van de vraag of deze bepalingen ‘naar hun inhoud’ ‘een ieder kunnen verbinden’ en bekend gemaakt zijn.<sup>50</sup> Op grond

---

<sup>49</sup> Sperling 2010, p. 107.

<sup>50</sup> Burkens, Kummeling, Vermeulen & Widdershoven 2006, p. 327-328. Zie ook Hoge Raad 30 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9402.

van artikel 94 Grondwet vinden binnen Nederland geldende wettelijke voorschriften geen toepassing, wanneer deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen. Hoewel de opvatting van de wetgever of de regering kan worden meegenomen bij de beantwoording van de vraag of een bepaalde internationale verdragsbepaling wel of geen rechtstreekse werking heeft, is deze opvatting niet bindend en is het eindoordeel aan de rechter overgelaten.<sup>51</sup> De rechter dient daarbij te beoordelen of de inhoud van de verdragsbepaling de Nederlandse wetgever verplicht tot het treffen van een nationale regeling, of dat de bepaling van dien aard is dat deze in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht kan functioneren.<sup>52</sup> In dat laatste geval kan een verdragsbepaling als eenieder verbindend worden aangemerkt, waardoor een Nederlandse burger een rechtstreeks beroep op deze bepaling kan doen. Indien een bepaling echter niet als eenieder verbindend kan worden beschouwd, betekent dit niet dat deze bepaling niet relevant is, aangezien de Nederlandse rechter in dat geval wel gehouden is tot verdragsconforme interpretatie: hij dient nationale wetsbepalingen (zo veel mogelijk) uit te leggen en toe te passen in overeenstemming met de bewuste internationale verdragsbepaling(en).<sup>53</sup>

## **4.2 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens**

### *4.2.1 Inleiding*

Na afloop van de Tweede Wereldoorlog zijn in 1945 de Verenigde Naties opgericht. In het VN-Handvest – het oprichtingsverdrag van de VN – zijn de rechten en plichten van lidstaten neergelegd. In het VN-Handvest wordt onder meer gesproken over ‘de rechten van de mens’, maar dit begrip wordt niet nader gedefinieerd. In de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (hierna: UVRM)<sup>54</sup>, die op 10 december 1948 door de Algemene Vergadering van de VN is aangenomen, wordt een invulling gegeven aan ‘de rechten van de mens’.<sup>55</sup> Deze Verklaring wordt beschouwd als de eerste internationale bevestiging van de universaliteit van mensenrechten en vormt de basis voor vrijwel alle later opgestelde mensenrechtenverdragen.<sup>56</sup> De UVRM is aanvaard als niet-bindende resolutie van de Algemene Vergadering van de VN en heeft dus niet de status van een (bindend) verdrag. Uit de bepalingen van de Verklaring vloeiden aanvankelijk geen voor Staten bindende verplichtingen voort.<sup>57</sup> Tegenwoordig wordt echter aangenomen dat een groot deel van de in de Verklaring opgenomen rechten de status van internationaal gewoonrecht heeft gekregen.<sup>58</sup> Dit

---

<sup>51</sup> Kuipers-Slendeboek 2016, p. 82.

<sup>52</sup> Hoge Raad 30 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9402.

<sup>53</sup> Besselink & Wessel 2014, p. 56.

<sup>54</sup> Trb. 1969, 99.

<sup>55</sup> Nollkaemper 2011, p. 506.

<sup>56</sup> Laes 2011, p. 19.

<sup>57</sup> Coomans & Kamminga 2007, p. 8.

<sup>58</sup> Meijers & Nollkaemper 1997, p. 1114.

houdt in dat deze bepalingen kunnen worden beschouwd als algemeen geldend recht in de internationale rechtsorde.<sup>59</sup> De meeste rechten uit de UVRM zijn daarnaast overgenomen in later opgestelde bindende verdragen, zoals het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. Deze verdragen zullen in de paragrafen 4.3 en 4.4 worden besproken.

#### 4.2.2 *Relevante bepalingen*

Artikel 26 UVRM formuleert het recht op onderwijs. Dit recht omvat drie verschillende elementen: het recht om te onderwijzen, het recht om onderwijs te ontvangen en de vrijheid van keuze van onderwijs.<sup>60</sup> Volgens lid 1 van dit artikel heeft een ieder recht op onderwijs, is lager onderwijs verplicht en staat hoger onderwijs open voor een ieder, die daartoe de begaafdheid bezit. Uit lid 2 blijkt de doelstelling van het onderwijs: het onderwijs moet gericht zijn op de volle ontwikkeling van de menselijke persoonlijkheid en op de versterking van de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Blijkens lid 3 komt het recht om de soort van opvoeding en onderwijs van kinderen te kiezen in de eerste plaats aan de ouders toe. Uit dit artikel blijkt niet expliciet wat er precies met onderwijs wordt bedoeld en uit de bewoordingen van dit artikel valt dan ook af te leiden dat het recht op onderwijs niet beperkt hoeft te zijn tot schoolonderwijs.<sup>61</sup> Uit artikel 26 lid 3 UVRM blijkt immers het vrijheidsaspect van het recht op onderwijs, wat inhoudt dat een ieder recht heeft op het inrichten van privévormen van onderwijs, mits er aan bepaalde door de overheid gestelde minimumeisen is voldaan.<sup>62</sup>

Uit artikel 26 UVRM valt zowel een positieve als een negatieve verplichting voor de Nederlandse Staat af te leiden.<sup>63</sup> Uit lid 1, waarin gedetailleerd wordt aangegeven wat de overheidstaak met betrekking tot de verwezenlijking van verschillende onderwijsvormen inhoudt,<sup>64</sup> blijkt de positieve verplichting: de Staat dient er voor te zorgen dat er een nationaal onderwijssysteem bestaat, dat het basis- en middelbaaronderwijs kosteloos worden aangeboden, dat het ambachtsonderwijs en de beroepsopleiding algemeen beschikbaar worden gesteld en dat het hoger onderwijs open staat voor een ieder die daartoe de begaafdheid bezit. De negatieve verplichting blijkt uit artikel 26 lid 3 UVRM en hangt samen met het bepaalde in de artikelen 12 en 16 lid 3 UVRM, waarin is bepaald dat het gezin de natuurlijk en fundamentele groepseenheid van de maatschappij vormt en dat niemand mag worden onderworpen aan een willekeurige inmenging in

---

<sup>59</sup> Nollkaemper 2011, p. 196-197.

<sup>60</sup> Coomans 1992, p. 51.

<sup>61</sup> Sperling 2010, p. 111.

<sup>62</sup> Coomans 1992, p. 55-58.

<sup>63</sup> Sperling 2010, p. 112.

<sup>64</sup> Coomans 1992, p. 53.

zijn persoonlijke aangelegenheden of in zijn gezin. Hierbij speelt ook artikel 18 UVRM een rol, waaruit onder meer blijkt dat een ieder het recht heeft op vrijheid van godsdienst en ook daadwerkelijk de vrijheid moet hebben om zijn godsdienst of overtuiging te belijden door onder meer het onderwijzen ervan, door de praktische toepassing ervan of door inachtneming van de geboden en voorschriften. De Staat dient zich op grond van deze artikelen dus te onthouden van bemoeienis met de keuze van ouders en hun kinderen met betrekking tot de wijze waarop zij het recht op onderwijs en opvoeding willen invullen en verwezenlijken.<sup>65</sup>

#### 4.2.3 *Recht op thuisonderwijs in de UVRM*

Ingevolge artikel 26 UVRM heeft een kind in Nederland het recht op onderwijs. Het volgen van primair onderwijs is op basis van dit artikel zelfs verplicht. Afgezien van de bepaling dat de Staat op grond van dit artikel verschillende niveaus van onderwijs dient aan te bieden, maakt het artikel niet duidelijk wat er precies onder onderwijs wordt verstaan. Gelet op het feit dat het artikel geen voorwaarden stelt aan de wijze waarop uitvoering moet worden gegeven aan het onderwijs en ouders expliciet het recht toekomt de soort van opvoeding en onderwijs aan hun kinderen te kiezen, is het onderwijs op grond van de UVRM niet beperkt tot schoolonderwijs.<sup>66</sup> In het tweede lid van artikel 26 UVRM wordt de doelstelling van het onderwijs geformuleerd. Wanneer er aan deze doelstelling wordt voldaan, is de wijze waarop het onderwijs wordt gegeven niet relevant.<sup>67</sup> Hiermee wordt impliciet benadrukt dat het recht op onderwijs geen doel op zich is, maar een middel voor de wijze waarop een mens zich ontwikkelt.<sup>68</sup>

Gelet op het voorgaande komt Nederlandse kinderen op grond van de UVRM impliciet het (aan het recht van de ouders afgeleide) recht op thuisonderwijs op grond van richtingbedenkingen toe. Een ieder heeft namelijk het recht op vrijheid van godsdienst en aan de ouders komt daarnaast het recht toe om de soort van opvoeding en onderwijs te kiezen. Het onderwijs dient echter wel aan een aantal voorwaarden te voldoen: het moet onder meer gericht zijn op de volle ontwikkeling van de menselijke persoonlijkheid en op de versterking van de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Op grond hiervan kan dus worden geconcludeerd dat het recht op thuisonderwijs op grond van de UVRM niet absoluut is, aangezien de ouders wel in staat dienen te zijn onderwijs te geven dat aan de gestelde doelstellingen voldoet. De staatssecretaris is op grond van de bepalingen uit de UVRM derhalve bevoegd – of zelfs verplicht – voorwaarden te stellen aan de inhoud en kwaliteit van het thuisonderwijs. Deze voorwaarden dienen echter slechts minimumvoorwaarden te zijn, die niet verder mogen strekken dan strikt noodzakelijk om de

---

<sup>65</sup> Sperling 2010, p. 112.

<sup>66</sup> Sperling 2010, p. 111.

<sup>67</sup> Sperling 2010, p. 111-112.

<sup>68</sup> Sperling 2010, p. 112.



genoemde doelstellingen van het onderwijs te kunnen behalen. De Staat dient zich op grond van de UVRM immers zo veel mogelijk te onthouden van bemoeienis met de keuze van ouders en hun kinderen met betrekking tot de wijze waarop zij het recht op onderwijs van hun kinderen verwezenlijken.<sup>69</sup>

### **4.3 Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten**

#### *4.3.1 Inleiding*

Het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (hierna: IVESCR)<sup>70</sup> is een VN-Verdrag dat tot stand is gekomen op 19 december 1966 en in werking is getreden op 3 januari 1976. Nederland heeft het Verdrag ondertekend en geratificeerd. In het Verdrag zijn de in de UVRM opgenomen rechten met betrekking tot (onder meer) de opvoeding en onderwijs van kinderen nader uitgewerkt.<sup>71</sup> Gelet op het feit dat de meeste bepalingen uit het IVESCR niet kunnen worden beschouwd als ‘een ieder verbindend’, kunnen burgers zich over het algemeen niet rechtstreeks op de bepalingen van het IVESCR beroepen.<sup>72</sup> De Hoge Raad heeft over de eerste twee leden van artikel 13 IVESCR – het artikel dat ziet op het recht op onderwijs – geoordeeld dat deze bepalingen geen rechtstreekse werking hebben.<sup>73</sup> De Raad van State heeft in een latere uitspraak geoordeeld dat (heel) artikel 13 IVESCR geen rechtstreekse werking heeft.<sup>74</sup> Gelet op het feit dat het derde en vierde lid van artikel 13 IVESCR zeer specifieke verplichtingen voor de Staat inhouden (namelijk: het respecteren van de vrijheid van onderwijs), zou echter kunnen worden aangevoerd dat deze leden wel rechtstreekse werking zouden kunnen hebben.<sup>75</sup> In dit kader is het interessant dat de Centrale Raad van Beroep heeft aangegeven dat de vraag of de bepalingen uit het IVESCR rechtstreekse werking hebben, niet categorisch ontkennend kan worden beantwoord: afhankelijk van de aard van de inbreuk en de rechtsontwikkeling is het mogelijk dat bepalingen waaraan voorheen rechtstreekse werking werd onthouden, later toch rechtstreeks kunnen werken.<sup>76</sup>

#### *4.3.2 Relevante bepalingen*

Artikel 10 IVESCR bepaalt dat de Staat bescherming en bijstand dient te bieden aan het gezin, dat de natuurlijk en fundamentele kern van de maatschappij vormt en dat de verantwoordelijkheid draagt voor de zorg en opvoeding van kinderen. Uit artikel 13 IVESCR blijkt dat een ieder recht heeft op

---

<sup>69</sup> Sperling 2010, p. 112.

<sup>70</sup> Trb. 1969, 100.

<sup>71</sup> Sperling 2010, p. 164.

<sup>72</sup> Sperling 2010, p. 164.

<sup>73</sup> Hoge Raad 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725.

<sup>74</sup> Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 22 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ7882.

<sup>75</sup> Sperling 2010, p. 164-165.

<sup>76</sup> Nollkaemper 2011, p. 502.

onderwijs. De doelstelling van het onderwijs volgt uit lid 1: het onderwijs dient gericht te zijn op de volledige ontplooiing van de menselijke persoonlijkheid en van het besef van haar waardigheid. Daarnaast dient het onderwijs bij te dragen tot de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en dient het een ieder in staat te stellen een nuttige rol te vervullen in een vrije samenleving. Lid 2 bepaalt dat de Staat hiertoe onder meer het primaire onderwijs voor iedereen verplicht en kosteloos beschikbaar dient te stellen en verschillende vormen van (kosteloos en toegankelijk) secundair en hoger onderwijs dient aan te bieden. Uit lid 3 volgt dat de Staat de vrijheid van ouders om hun kinderen een godsdienstige of zedelijke opvoeding overeenkomstig hun eigen overtuiging te geven en (derhalve) voor hun kinderen een andere dan door de overheid opgerichte school te kiezen, dient te eerbiedigen. De Staat is op grond van deze bepaling echter wel bevoegd om voor het onderwijs op andere dan door de overheid opgerichte scholen minimumonderwijsnormen te stellen. Blijkens lid 4 mag de Staat de vrijheid van een ieder om inrichtingen van onderwijs op te richten en daaraan leiding te geven, niet aantasten, zolang wordt voldaan aan de in het eerste lid genoemde doelstelling van het onderwijs en de door de Staat vastgestelde minimumnormen.

Uit artikel 13 IVESCR valt dus – net als uit artikel 26 UVRM – voor de Nederlandse Staat zowel een positieve als een negatieve verplichting af te leiden. De Staat dient enerzijds een nationaal onderwijssysteem op te zetten met primair, secundair en hoger onderwijs, maar dient anderzijds de vrijheid van ouders om te kiezen voor een andere vorm van onderwijs dan het onderwijs op door de overheid opgerichte scholen te eerbiedigen, mits dit onderwijs voldoet aan bepaalde minimumvoorwaarden.

#### 4.3.3 *Recht op thuisonderwijs in het IVESCR*

Op grond van de bewoording van artikel 13 lid 3 IVESCR zou op het eerste gezicht kunnen worden aangenomen dat de Staat de keuze van ouders om hun kinderen zelf te onderwijzen, indien dat aansluit bij hun eigen godsdienstige overtuiging, dient te eerbiedigen. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 13 IVESCR blijkt echter dat de vrijheid van ouders om op grond van het derde lid voor een andere dan door de overheid opgerichte school te kiezen, beperkt lijkt te zijn tot scholen.<sup>77</sup> Bij de totstandkoming van het artikel is namelijk gediscussieerd over het woord ‘schools’ in artikel 13 lid 3 IVESCR. Het derde lid luidt (voor zover relevant) als volgt:

*“The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents (...) to choose for their children schools, other than those established by the public authorities (...).”*

---

<sup>77</sup> Sperling 2010, p. 169.

Bij de totstandkoming van het artikel zijn voorstellen gedaan om het woord 'schools' te veranderen in 'means towards education' of 'education', maar geen van deze voorstellen is opgenomen in de uiteindelijke tekst. Er werd hiertoe onder meer aangevoerd dat het moeilijk zou zijn om te controleren of thuisonderwijs aan de minimumnormen van lid 1 voldoet.<sup>78</sup> Dit betekent echter niet dat thuisonderwijs per definitie niet toegestaan is onder het IVESCR. De afgevaardigde die bij de totstandkoming van artikel 13 IVESCR voorstelde 'schools' in het derde lid te vervangen door 'means towards education' heeft er namelijk voor gezorgd dat het vierde lid aan artikel 13 IVESCR is toegevoegd. Het vierde lid luidt (voor zover relevant):

*"No part of this article shall be construed so as to interfere with the liberty of individuals and bodies to establish and direct **educational institutions** (...)."*

Met de woorden 'educational institutions' bedoelde de afgevaardigde (onder meer) onderwijs thuis.<sup>79</sup> Gelet op het feit dat dit lid wel is aangenomen en de woorden 'educational institutions' niet zijn vervangen door 'schools', kunnen ouders het recht om hun kinderen zelf onderwijs te geven ontleen aan artikel 13 lid 4 IVESCR. Dit wordt ook bevestigd door de Speciale Rapporteur voor onderwijs bij de Verenigde Naties.<sup>80</sup>

Op grond van het voorgaande zou Nederlandse kinderen op grond van het IVESCR impliciet het (aan het recht van de ouders afgeleide) recht op thuisonderwijs op grond van richtingbedenkingen toe kunnen komen. Gelet op het feit dat het onderwijs aan kinderen echter wel aan de in de in artikel 13 lid 1 IVESCR genoemde voorwaarden dient te voldoen – het dient (onder meer) gericht te zijn op de volledige ontplooiing van de menselijke persoonlijkheid, het besef van waardigheid en de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het dient een ieder in staat te stellen een nuttige rol in de samenleving te vervullen – is het recht op thuisonderwijs niet absoluut. Wanneer het door ouders gegeven onderwijs namelijk niet voldoet aan deze doelstellingen, is er sprake van een inbreuk op het recht van het kind op onderwijs dat (mede) gericht is op de volledige ontplooiing van de menselijke persoonlijkheid. De staatssecretaris is dan ook bevoegd – of zelfs verplicht – voorwaarden te stellen aan de inhoud en de kwaliteit van het door ouders aan hun kinderen te geven onderwijs. Blijkens artikel 13 lid 4 IVESCR mogen dit echter wel slechts minimumnormen betreffen, aangezien de voorwaarden niet dusdanig mogen worden ingevuld dat het de vrijheid van ouders om hun kinderen te onderwijzen zal aantasten.

#### **4.4 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten**

##### *4.4.1 Inleiding*

---

<sup>78</sup> Sperling 2010, p. 169.

<sup>79</sup> Sperling 2010, p. 169.

<sup>80</sup> Sperling 2010, p. 169-170.

Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna: IVBPR)<sup>81</sup> is een VN-Verdrag dat tot stand is gekomen op 16 december 1966 en in werking is getreden op 23 maart 1976. Nederland heeft het IVBPR getekend en geratificeerd. Het Verdrag geeft – evenals het IVESCR – nadere invulling aan de in de UVRM opgenomen rechten. In de Nederlandse rechtspraak wordt aangenomen dat de meeste bepalingen uit het IVBPR voldoende duidelijk zijn om als objectief recht in de Nederlandse rechtsorde te kunnen functioneren, waardoor zij rechtstreekse werking hebben.<sup>82</sup>

#### *4.4.2 Relevante bepalingen*

In artikel 18 IVBPR is bepaald dat een ieder het recht heeft op vrijheid van denken, geweten en godsdienst. Op grond van lid 1 omvat dit recht de vrijheid om een zelfgekozen godsdienst of levensovertuiging te hebben of te aanvaarden, alsmede de vrijheid om deze godsdienst of levensovertuiging tot uiting te brengen door onder meer de praktische toepassing of het onderwijzen ervan. Uit lid 4 blijkt dat de Staat verplicht is de vrijheid van ouders om de godsdienstige en morele opvoeding van hun kinderen overeenkomstig hun eigen levensovertuiging te verzekeren, te eerbiedigen.

#### *4.4.3 Recht op thuisonderwijs in het IVBPR*

Nederlandse kinderen (en hun ouders) kunnen aan het IVBPR geen recht op thuisonderwijs ontleen, aangezien het IVBPR geen onderwijsbepalingen bevat. Artikel 18 IVBPR bepaalt echter wel dat de Staat het recht van ouders om hun kind een godsdienstige opvoeding te geven, dient te respecteren. Gelet op het feit dat de keuze voor een bepaalde vorm van onderwijs valt onder de opvoeding door ouders, is artikel 18 IVBPR – in samenhang met de relevante artikelen uit de UVRM, het IVESCR, het EVRM en het IVRK – wel relevant voor de beantwoording van de vraag of Nederlandse kinderen het recht hebben op thuisonderwijs wanneer zij religieuze bedenkingen hebben tegen alle in de buurt van de woning gelegen scholen.

## **4.5 Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden**

### *4.5.1 Inleiding*

---

<sup>81</sup> Trb. 1969, 99.

<sup>82</sup> Nollkaemper 2011, p. 501.

Het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM)<sup>83</sup> is op 4 november 1950 gesloten door de lidstaten van de Raad van Europa. Na ondertekening en ratificatie is het EVRM op 31 augustus 1954 in Nederland in werking getreden. Het EVRM zelf bevat geen bepaling die ziet op het recht op onderwijs. Dit recht is later echter wel opgenomen in het tweede artikel van het Eerste Protocol bij het EVRM, dat op 20 maart 1952 tot stand is gekomen en door Nederland is ondertekend en geratificeerd. De reden voor het opstellen van een apart protocol was dat het formuleren van een aantal rechten – waaronder het recht op onderwijs – zoveel tijd in beslag nam, waardoor deze bepalingen niet meer in het oorspronkelijke Verdrag konden worden opgenomen. De verschillende lidstaten van de Raad van Europa konden het namelijk onderling lange tijd niet eens worden over de precieze formulering van (met name) de onderwijsbepaling.<sup>84</sup>

Burgers kunnen een klacht tegen een lidstaat indienen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens indien zij van oordeel zijn dat de lidstaat één of meer van de in het EVRM en/of de protocollen genoemde rechten heeft geschonden. De materiële bepalingen uit het EVRM worden daarnaast in de Nederlandse rechtspraak aangemerkt als eenieder verbindend, waardoor zij rechtstreekse werking hebben.<sup>85</sup>

#### 4.5.2 Relevante bepalingen

In artikel 8 lid 1 EVRM is bepaald dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privéleven en zijn familie- en gezinsleven. Het recht van ouders om hun kinderen op te voeden en het recht van kinderen om door hun ouders te worden opgevoed valt onder het recht op familie- en gezinsleven.<sup>86</sup> Ingevolge artikel 9 lid 1 EVRM heeft een ieder daarnaast ook recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Dit recht omvat mede de vrijheid van een ieder om zijn godsdienst te belijden of tot uitdrukking te brengen in onder meer onderricht en de praktische toepassing ervan. Blijkens de artikelen 8 lid 2 en 9 lid 2 EVRM is geen inmenging van de Staat toegestaan in de uitoefening van deze rechten, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van (onder meer) de rechten en vrijheden van anderen. In artikel 2 Eerste Protocol bij het EVRM is verder neergelegd dat niemand het recht op onderwijs mag worden ontzegd. De Staat dient bij de uitoefening van alle functies die de Staat in verband met de opvoeding en het onderwijs op zich neemt, het recht van ouders om hun wijze van opvoeding en onderwijs overeen te laten stemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen, te eerbiedigen. Op grond van de voorgaande artikelen hebben ouders dus de verplichting hun kinderen

---

<sup>83</sup> Trb. 1951, 154.

<sup>84</sup> Coomans 1992, p. 58.

<sup>85</sup> Nollkaemper 2011, p. 501.

<sup>86</sup> Sperling 2010, p. 118.

op te voeden en ervoor te zorgen dat zij onderwijs krijgen. Zolang ouders daarbij niet in strijd handelen met het recht op opvoeding en onderwijs van hun kinderen, dient de Staat te respecteren dat ouders voor een wijze van opvoeding en onderwijs kiezen die overeenstemt met hun eigen (religieuze) overtuigingen.<sup>87</sup>

#### 4.5.3 *Recht op thuisonderwijs in het EVRM*

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) heeft zich verschillende keren uitgelaten over de vraag of ouders op grond van het EVRM het recht hebben om hun kinderen zelf te onderwijzen. In 1968 oordeelde het EHRM dat het in artikel 8 lid 1 EVRM gewaarborgde recht van ouders om hun kinderen op te voeden en de wijze van onderwijs aan hun kinderen te bepalen niet het recht van ouders om hun kinderen zelf onderwijs te geven omvat.<sup>88</sup> In latere zaken is echter – in 1976 door het EVRM en in 1992 door de Europese Commissie van de Rechten van de Mens (hierna: ECRM)<sup>89</sup> – geoordeeld dat de keuze voor thuisonderwijs wel valt onder het recht op familielevens als bedoeld in artikel 8 lid 1 EVRM, waardoor de bevoegdheid tot het geven van thuisonderwijs alleen mag worden ingeperkt indien dat op grond van artikel 8 lid 2 EVRM kan worden gerechtvaardigd.<sup>90</sup> Dit betekent dat de inperking van deze bevoegdheid alleen is toegestaan indien deze inperking bij de (nationale) wet is voorzien en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Er dient derhalve te worden voldaan aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit houdt in dat de inbreuk op het in artikel 8 lid 1 EVRM gewaarborgde recht van ouders om hun kinderen overeenkomstig hun eigen (religieuze of levensbeschouwelijke) opvattingen op te voeden en de wijze van onderwijs aan hun kinderen te bepalen, niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het (legitieme) doel van de inperking van dit recht van ouders en dit doel niet in redelijkheid op een minder ingrijpende wijze kan worden gerealiseerd.<sup>91</sup> Voor de inperking van het recht op het geven van thuisonderwijs kunnen twee van de zes in artikel 8 lid 2 EVRM genoemde belangen van de democratische samenleving relevant zijn: het economisch welzijn van het land en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het eerste belang is relevant omdat een belangrijk doel van de opvoeding en het onderwijs is om kinderen voor te bereiden op zelfstandige deelname aan het economische proces. Het tweede belang is relevant omdat kinderen op basis van verschillende verdragsbepalingen – waaronder artikel 2 Eerste Protocol EVRM – recht hebben op onderwijs.<sup>92</sup> Op grond van het

---

<sup>87</sup> Sperling 2007-2008, p. 461.

<sup>88</sup> EHRM 23 juli 1968 (*Belgische taalzaak*).

<sup>89</sup> Met de inwerkingtreding van het Elfde Protocol is de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens als toezichtsmechanisme van het EVRM in 1998 opgeheven. Sindsdien is het EHRM als enige orgaan bevoegd om uitspraken te doen over de schending van verdragsbepalingen (Vande Lanotte & Haeck 2005, p. 231).

<sup>90</sup> EHRM 7 december 1976 (*Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen*) en ECRM 9 juli 1992 (*Leuffen t. Duitsland*).

<sup>91</sup> Henrard 2008, p. 40.

<sup>92</sup> Sperling 2010, p. 122.

voorgaande valt uit (jurisprudentie over) artikel 8 EVRM een impliciet recht van ouders om hun kind thuisonderwijs te geven af te leiden. Dit is echter geen absoluut recht, aangezien het op grond van het tweede lid kan worden ingeperkt.

In de eerdergenoemde zaken werd de vraag of ouders het recht hadden om hun kinderen thuisonderwijs te geven, beantwoord aan de hand van zowel artikel 8 EVRM als artikel 2 van het Eerste Protocol.<sup>93</sup> Ingevolge artikel 2 Eerste Protocol dient te Staat het recht van ouders om de wijze waarop zij hun kinderen opvoeden en (laten) onderwijzen overeen te laten stemmen met hun godsdienstige overtuigingen, te eerbiedigen. Het EHRM heeft in 2006 overwogen dat uit deze bepaling volgt dat ouders in beginsel de vrijheid hebben om hun kind zelf te onderwijzen, maar dat Staten – gelet op het feit dat er geen consensus bestaat tussen de lidstaten bij het EVRM over de vraag of thuisonderwijs is toegestaan – hieromtrent een ruime beleidsvrijheid hebben, waardoor een feitelijk verbod op thuisonderwijs in bepaalde gevallen kan worden toegestaan.<sup>94</sup> Hieruit kan worden afgeleid dat het EHRM zich bij een feitelijk verbod op thuisonderwijs – waarvan bijvoorbeeld in Duitsland sprake is – niet buigt over de vraag of er minder beperkende maatregelen dan een algemeen verbod mogelijk zijn: de omstandigheid dat er een (verondersteld) verband bestaat tussen de maatregel en het legitieme doel daarvan acht het EHRM voldoende.<sup>95</sup> Het EHRM hanteert dus een zeer globale proportionaliteitstoets, waarbij niet tot nauwelijks aandacht wordt besteed aan het subsidiariteitsbeginsel.<sup>96</sup>

Nederlandse kinderen kunnen op grond van het voorgaande in beginsel aan het EVRM het (aan de rechten van hun ouders afgeleide) recht op thuisonderwijs ontleen. De keuze van ouders voor thuisonderwijs valt immers onder het recht op familieleven als bedoeld in artikel 8 lid 1 EVRM en het recht om een wijze van opvoeding en onderwijs te verzekeren die overeenstemt met de eigen godsdienstige en/of filosofische overtuigingen als bedoeld in artikel 2 Eerste Protocol.<sup>97</sup> Het recht om te kiezen voor thuisonderwijs is echter geen absoluut recht, aangezien de Staat deze keuze niet in alle gevallen hoeft te respecteren en een ruime beleidsvrijheid heeft om thuisonderwijs in te perken of zelfs geheel te verbieden. De Staat dient hiertoe wel een legitiem doel (zoals het recht van het kind op onderwijs<sup>98</sup>) te hebben, maar het EHRM toetst niet of het verbod op of de inperking van thuisonderwijs ook daadwerkelijk noodzakelijk is om dit doel te verwezenlijken.

Op grond van het voorgaande is de staatssecretaris bevoegd om wettelijke voorwaarden aan het geven van thuisonderwijs te stellen. Op grond van artikel 2 Eerste Protocol (eerste volzin) is hij

---

<sup>93</sup> Sperling 2010, p. 119.

<sup>94</sup> EHRM 11 september 2006 (*Konrad en anderen t. Duitsland*).

<sup>95</sup> Sperling 2010, p. 159.

<sup>96</sup> Sperling 2010, p. 162-163.

<sup>97</sup> Sperling 2010, p. 151. Zie ook EHRM 5 juli 1977 (*X. en Y. t. het Verenigd Koninkrijk*).

<sup>98</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 25 februari 1982 (*Campbell en Cosans t. het Verenigd Koninkrijk*).

zelfs verplicht tot het stellen van voorwaarden aan het onderwijs, aangezien niemand het recht op onderwijs mag worden ontzegd. Deze voorwaarden dienen echter wel één of meer belangen te dienen die noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, wat inhoudt dat de voorwaarden moeten voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

## **4.6 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie**

### *4.6.1 Inleiding*

In het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest)<sup>99</sup> zijn de fundamentele rechten en vrijheden van burgers van de Europese Unie (hierna: EU) opgenomen.<sup>100</sup> Het Handvest is sinds 1 december 2009 juridisch bindend voor instellingen en lidstaten van de EU. Het Handvest is opgenomen in een verklaring van het Europees Parlement, de Europese Raad en de Europese Commissie, maar heeft dezelfde juridische waarde als de EU-Verdragen.<sup>101</sup>

### *4.6.2 Relevante bepalingen*

Artikel 7 Handvest bepaalt dat een ieder recht heeft op eerbiediging van zijn privéleven en zijn familie- en gezinsleven. Uit artikel 14 Handvest blijkt daarnaast dat een ieder het recht heeft op onderwijs. Ingevolge het derde lid van artikel 14 Handvest dienen nationale wetten het recht van ouders om zich voor hun kinderen te verzekeren van het onderwijs en de opvoeding die overeenstemmen met hun godsdienstige, levensbeschouwelijke en opvoedkundige overtuigingen, te eerbiedigen. Dit is – in tegenstelling tot de gelijke bepalingen uit de UVRM en het IVESCR – geen negatieve verplichting voor de Staat, maar een positieve verplichting. De Staat dient er immers voor te zorgen dat de nationale wet ouders het recht toekent om hun kind onderwijs te (laten) geven overeenkomstig hun religieuze overtuigingen. Hoe dit onderwijs eruit dient te zien, blijkt niet uit het Handvest, aangezien er, afgezien van de bepaling dat verplicht onderwijs kosteloos dient te worden aangeboden, geen voorwaarden worden gesteld aan de wijze waarop uitvoering moet worden gegeven aan het recht van een ieder op onderwijs. Op grond van het Handvest hoeft onderwijs dus niet beperkt te zijn tot schoolonderwijs.

### *4.6.3 Recht op thuisonderwijs in het Handvest*

Nederlandse kinderen komt op grond van het Handvest impliciet het (aan het recht van de ouders afgeleide) recht op thuisonderwijs toe. Ouders hebben immers het recht om zich te verzekeren van een wijze van onderwijs en opvoeding die overeenstemt met hun godsdienstige overtuigingen. Dit

---

<sup>99</sup> Trb. 2008, 53.

<sup>100</sup> Eijsbouts, Jans, Prechal & Senden, 2010, p. 23.

<sup>101</sup> Eijsbouts, Jans, Prechal & Senden, 2010, p. 304.



onderwijs hoeft, gelet op de bewoordingen van het artikel en het ontbreken van voorwaarden aan het onderwijs, niet beperkt te zijn tot schoolonderwijs.

#### **4.7 Tussenconclusie**

Uit de verschillende besproken verdragen en verklaringen blijkt allereerst dat Nederlandse kinderen het recht hebben op onderwijs. Daarnaast blijkt dat ouders de vrijheid moeten hebben om de wijze van de opvoeding en het onderwijs van hun kinderen overeen te kunnen laten stemmen met hun eigen godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuigingen. Gelet op het feit dat uit de bewoordingen van de verschillende onderwijsbepalingen niet blijkt dat het onderwijs aan kinderen dient te worden beperkt tot schoolonderwijs, kan worden geconcludeerd dat ouders in beginsel het recht hebben om hun kinderen thuis te onderwijzen. Nederlandse kinderen kunnen derhalve in beginsel aan de verschillende besproken verdragen het (aan het recht van de ouders afgeleide) recht om door hun ouders onderwezen te worden kunnen ontleenen. Dit recht is echter niet absoluut, aangezien Staten op grond van de verschillende verdragen wel bevoegd zijn om voorwaarden te stellen aan het door ouders te geven onderwijs. Wanneer ouders namelijk niet in staat zijn onderwijs te geven dat aan deze voorwaarden voldoet, levert dat een inbreuk op het recht van het kind op onderwijs op. In die gevallen dient het recht van het kind op onderwijs zwaarder te wegen dan het recht op het geven of ontvangen van thuisonderwijs.

Blijkens de bepalingen uit het UVRM en het IVESCR dienen de aan het thuisonderwijs te stellen voorwaarden slechts minimumnormen te betreffen, die – gelet op het feit dat Staten zich zo veel mogelijk dienen te onthouden van inmenging in het gezinsleven – niet verder mogen strekken dan strikt noodzakelijk om de onderwijsdoelstellingen te kunnen behalen. Ook uit (jurisprudentie over) de bepalingen uit het EVRM blijkt dat Staten wettelijke voorwaarden mogen stellen aan het te geven thuisonderwijs, maar deze voorwaarden dienen wel een belang te dienen dat noodzakelijk is in een democratische samenleving, wat inhoudt dat de voorwaarden moeten voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Op grond van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de staatssecretaris bevoegd is voorwaarden te stellen aan het geven van thuisonderwijs, mits deze voorwaarden zien op – en niet verder strekken dan – het behalen van de in Nederland gestelde onderwijsdoelstellingen en het behalen van deze doelstellingen niet met minder ingrijpende voorwaarden mogelijk is.



## 5. Het recht op (thuis)onderwijs in het IVRK

---

### 5.1 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

#### 5.1.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn de relevante bepalingen met betrekking tot het recht op (thuis)onderwijs uit de verschillende mensenrechtenverdragen besproken. Deze bepalingen zien echter niet specifiek op (de rechten van) kinderen. De bepalingen uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind<sup>102</sup> doen dat wel. Het IVRK is op 20 november 1989 door de Algemene Vergadering van de VN aangenomen. Na ondertekening en ratificatie is het IVRK in Nederland op 8 maart 1995 in werking getreden. Het IVRK is het meest geratificeerde internationale mensenrechteninstrument<sup>103</sup> en bundelt alle rechten – zowel burgerlijke en politieke rechten, als economische, sociale en culturele rechten – van kinderen in één verdrag.<sup>104</sup> In de memorie van toelichting bij de Goedkeuringswet IVRK<sup>105</sup> is de rechtstreekse werking van een aantal verdragsbepalingen bepaald.<sup>106</sup> Van veel artikelen is het namelijk zeer aannemelijk dat zij in de Nederlandse rechtsorde zelfstandig als objectief recht kunnen functioneren.<sup>107</sup> De artikelen 28 en 29 IVRK – de artikelen die zien op het recht op onderwijs – worden echter niet genoemd als artikelen die rechtstreekse werking zouden kunnen hebben. Van artikel 14 IVRK, waarin het recht op vrijheid van godsdienst is neergelegd, wordt daarentegen wel aangenomen dat het rechtstreekse werking heeft.

#### 5.1.2 Holistisch verdrag

Het IVRK is een holistisch verdrag, wat inhoudt dat alle rechten even belangrijk moeten zijn en elk recht afzonderlijk en alle rechten als geheel noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van het kind.<sup>108</sup> Het VN-Kinderrechtencomité heeft benadrukt dat de artikelen niet louter op zichzelf dienen te worden gelezen, maar dat iedere bepaling moet worden geïnterpreteerd in het licht van de interpretatie en implementatie van alle andere rechten uit het IVRK.<sup>109</sup> Het IVRK bevat vier algemene beginselen: artikel 2 IVRK (het recht op non-discriminatie), artikel 3 IVRK (het belang van het kind), artikel 6 IVRK (het recht op leven en ontwikkeling) en artikel 12 IVRK (het recht om gehoord te

---

<sup>102</sup> Trb. 1990, 170.

<sup>103</sup> In mei 2016 heeft alleen de Verenigde Staten het IVRK niet geratificeerd.

<sup>104</sup> Blaak e.a. 2012, p. 32.

<sup>105</sup> *Kamerstukken II*, 1992/93, 22 855 (R1451), nr. 3.

<sup>106</sup> Uiteindelijk bepaalt de rechter of een internationaalrechtelijke norm in Nederland rechtstreekse werking heeft, maar hij kan daarbij rekening houden met de – in de memorie van toelichting opgenomen – opvatting van de Nederlandse wetgever.

<sup>107</sup> Pulles & Wörst 2012, p. 184.

<sup>108</sup> Blaak e.a. 2012, p. 38.

<sup>109</sup> Zie bijvoorbeeld CRC General Comment No. 12, par. 2 (CRC/C/GC/12).

worden). Deze vier artikelen zijn fundamenteel voor de interpretatie en implementatie van alle andere rechten uit het IVRK.<sup>110</sup>

In paragraaf 5.2 zullen de verschillende relevante bepalingen uit het IVRK afzonderlijk worden besproken. Hierbij komen eerst de specifieke bepalingen die zien op de verantwoordelijkheid voor de opvoeding en onderwijs van het kind, het recht op vrijheid van godsdienst en het recht op onderwijs aan bod, waarna de hiervoor genoemde algemene beginselen zullen worden behandeld. In paragraaf 5.3 zullen de verschillende artikelen in samenhang worden besproken, om zo een antwoord te kunnen verkrijgen op de vraag of kinderen, in de situatie waarin er religieuze of levensbeschouwelijke bedenkingen bestaan tegen alle scholen in de omgeving van de woning, aan het IVRK het recht op thuisonderwijs kunnen ontnemen.

## **5.2 Relevante verdragsbepalingen**

### *5.2.1 De verantwoordelijkheid voor de opvoeding en onderwijs van het kind*

In de preambule van het IVRK wordt verwezen naar het gezin, dat ‘de kern is van de samenleving en de natuurlijke omgeving voor de ontplooiing en het welzijn van al haar leden en van kinderen in het bijzonder’ en dat ‘de nodige bescherming en bijstand dient te worden verleend opdat het zijn verantwoordelijkheden binnen de gemeenschap volledig kan dragen’. Blijkens artikel 5 IVRK dienen Staten daarom de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de ouders voor het voorzien in passende leiding en begeleiding bij de uitoefening van de in het IVRK erkende rechten door het kind, te eerbiedigen. Artikel 18 lid 1 IVRK bepaalt daarnaast dat Staten alles moeten doen wat in hun vermogen ligt om de ouders de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind te laten dragen. Op grond van voornoemde artikelen rust de verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind primair op de ouders.<sup>111</sup> De Staat dient derhalve te eerbiedigen dat de opvoeding – en daarmee de keuze voor het onderwijs – in beginsel een taak van de ouders is en dat zij deze taak mogen vervullen overeenkomstig hun eigen opvattingen en gewoonten.<sup>112</sup>

### *5.2.2 Het recht op vrijheid van godsdienst*

Uit artikel 14 IVRK volgt dat ieder kind recht heeft op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. De Staat dient daarnaast overeenkomstig lid 2 de rechten en plichten van de ouders om het kind te leiden in de uitoefening van dit recht te eerbiedigen. Gelet op het feit dat kinderen niet met een godsdienst of levensovertuiging worden geboren, maar hier naartoe groeien (en daarbij ofwel het

---

<sup>110</sup> Blaak e.a. 2012, p. 45.

<sup>111</sup> Sperling 2010, p. 171.

<sup>112</sup> Sperling 2010, p. 174.

geloof van hun ouders overnemen ofwel hierin een eigen weg zoeken<sup>113</sup>), staat het ouders in beginsel vrij hun kinderen op te voeden overeenkomstig hun eigen religieuze en/of levensbeschouwelijke opvattingen. Zij dienen hierbij echter wel rekening te houden met de verplichting uit artikel 14 lid 2 IVRK, waarin is bepaald dat de wijze van deze religieuze opvoeding verenigbaar dient te zijn met de zich ontwikkelende vermogens van het kind. Deze verplichting verwijst naar de graduele autonomie van het kind en impliceert dat de mate waarin de zelfstandige godsdienstvrijheid van kinderen doorslaggevend geacht dient te worden, anders moet worden beoordeeld bij oudere kinderen in vergelijking met jongere kinderen.<sup>114</sup> Het IVRK schrijft zelf geen leeftijdsgrens voor, maar uit de interpretatieve verklaring over artikel 14 IVRK die Nederland bij de ratificatie van het IVRK heeft neergelegd, blijkt dat de bekwaamheid, leeftijd en maturiteit samen een rol spelen om te (kunnen) bepalen vanaf welk moment kinderen wat betreft hun godsdienst of levensbeschouwelijke overtuiging hun eigen keuzes kunnen laten gelden.<sup>115</sup> Indien hieromtrent aansluiting zou worden gezocht bij de minimumleeftijd voor het strafrecht<sup>116</sup> en de wettelijke grens van hoorrecht in familiezaken<sup>117</sup>, kan een leeftijdsgrens van twaalf jaar worden betoogd.<sup>118</sup> Deze leeftijdsgrens zou betekenen dat de opvatting van de jongere zelf doorslaggevend zou zijn bij de schoolkeuze na de basisschool(leeftijd).<sup>119</sup>

### 5.2.3 *Het recht op onderwijs*

Het recht op onderwijs is neergelegd in artikel 28 IVRK. Dit artikel bevat geen concrete definitie van onderwijs, maar bepaalt wel dat het kind recht heeft op onderwijs en dat dit recht op basis van gelijke kansen dient te worden verwezenlijkt. Hiertoe dient het primair onderwijs verplicht te worden gesteld, dienen er verschillende vormen van voortgezet en hoger onderwijs beschikbaar en toegankelijk te worden gemaakt en dienen er maatregelen te worden genomen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en het aantal kinderen dat de school vroegtijdig verlaat, te verminderen. Het recht van het kind op onderwijs is niet alleen een kwestie van toegang tot het onderwijs, maar ook van de inhoud van het onderwijs.<sup>120</sup> In artikel 29 IVRK zijn daarom de doelstellingen van het onderwijs neergelegd. Op grond van dit artikel dient het onderwijs *“te zijn gericht op:*

---

<sup>113</sup> Blaak e.a. 2012, p. 270.

<sup>114</sup> Hanson 2008, p. 62.

<sup>115</sup> Hanson 2008, p. 62.

<sup>116</sup> Artikel 486 Wetboek van Strafvordering.

<sup>117</sup> Artikel 809 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

<sup>118</sup> Meuwese 2001, p. 554-555.

<sup>119</sup> Meuwese 2001, p. 555.

<sup>120</sup> CRC General Comment No. 1, par. 3 (CRC/GC/2001/1).

- 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 VN 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;*
- 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; en*
- e) *het bijbrengen van eerbied voor de natuurlijke omgeving.”*

In artikel 29 lid 2 IVRK is neergelegd dat de artikelen 28 en 29 IVRK niet zo mogen worden uitgelegd dat het de vrijheid zou aantasten van individuele personen om onderwijsinstellingen op te richten en daaraan leiding te geven, mits de in het eerste lid van artikel 29 IVRK vervatte beginselen in acht worden genomen en het gegeven onderwijs voldoet aan de door de Staat vastgestelde minimumnormen. Het is niet duidelijk of met ‘onderwijsinstellingen’ alleen schoolonderwijs wordt bedoeld of dat het geven van thuisonderwijs hier ook onder zou kunnen vallen.<sup>121</sup> Uit deze artikelen blijkt in ieder geval wel dat onderwijs meer zou moeten omvatten dan enkel leren lezen, schrijven en rekenen: het dient toe te leiden naar een leven waarin maatschappelijke verantwoordelijkheid een belangrijke plaats inneemt.<sup>122</sup>

#### 5.2.4 *Het recht op non-discriminatie*

Op grond van artikel 2 IVRK dienen Staten de in het IVRK beschreven rechten te eerbiedigen en te waarborgen voor ieder kind onder hun rechtsbevoegdheid, zonder discriminatie van welke aard dan ook, ongeacht (onder meer) godsdienst, politieke of andere overtuiging, maatschappelijke afkomst, geboorte of andere omstandigheid van het kind of van zijn of haar ouder. Staten dienen daarnaast alle passende maatregelen te nemen om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen alle vormen van discriminatie op grond van (onder meer) de omstandigheden of de activiteiten van de ouders. Staten hebben op grond van dit artikel zowel een inspanningsverplichting als een onthoudingsverplichting.<sup>123</sup> Onder de inspanningsverplichting valt de plicht alle passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het recht van het kind op onderwijs (als bedoeld in

<sup>121</sup> Sperling 2010, p. 174.

<sup>122</sup> Blaak e.a. 2012, p. 448.

<sup>123</sup> Blaak e.a. 2012, p. 139.

artikel 28 IVRK) wordt verwezenlijkt op basis van gelijke kansen.<sup>124</sup> Onder de onthoudingsverplichting valt het verbod om eisen te stellen aan het (geven van) onderwijs die discriminerend zijn ten opzichte van bepaalde categorieën kinderen (als bedoeld in artikel 2 lid 1 IVRK). Bij deze verplichtingen voor de Staat zijn ook de bepalingen uit het Verdrag nopens de Bestrijding van Discriminatie in het Onderwijs relevant.<sup>125</sup> Volgens artikel 1 lid 2 van dit Verdrag ziet het verbod op discriminatie in de context van het onderwijs onder meer op de toegang tot het onderwijs, het peil en het gehalte van het onderwijs en de omstandigheden waaronder het onderwijs wordt gegeven.

### 5.2.5 *Het belang van het kind*

Artikel 3 IVRK bepaalt dat bij alle maatregelen die kinderen betreffen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, de belangen van het kind de eerste overweging dienen te vormen. Het VN-Kinderrechtencomité heeft benadrukt dat ‘het belang van het kind’ een drievoudig concept is: het omvat een inhoudelijk recht (indien er een beslissing moet worden genomen waarbij een kind betrokken is, dienen de belangen van het kind een eerste overweging te vormen), een interpretatief rechtsbeginsel (indien een wettelijke bepaling openstaat voor meer dan één interpretatie, dient de interpretatie die het meest recht doet aan de belangen van het kind te worden gekozen) en een procedureregulering (indien er een beslissing moet worden genomen die invloed zal hebben op een kind of op een bepaalde groep kinderen, dient er een evaluatie te worden gemaakt van de mogelijke impact die de beslissing zal hebben op het kind of deze groep kinderen).<sup>126</sup> Het spreekt voor zich dat het in het belang van ieder kind is dat hij kwalitatief goed onderwijs ontvangt, aangezien onderwijs cruciaal is voor de (cognitieve en sociaal-emotionele) ontwikkeling van kinderen en het kinderen leert om zelfstandig en op een volwaardige manier te participeren in de maatschappij.<sup>127</sup>

Artikel 3 lid 1 IVRK bepaalt dat de belangen van het kind de eerste overweging dienen te vormen bij alle maatregelen die door instellingen, instanties of autoriteiten worden genomen. Dit artikel is derhalve niet van toepassing op beslissingen die door de ouders van het kind worden genomen.<sup>128</sup> In artikel 18 lid 1 IVRK, waaruit blijkt dat de ouders de eerste verantwoordelijkheid hebben voor de opvoeding en ontwikkeling van hun kind, is echter bepaald dat het belang van het kind de allereerste zorg van de ouders dient te zijn. Op grond hiervan dienen ouders bij hun keuze voor een bepaalde wijze van onderwijs aan hun kind de belangen van het kind voorop te stellen. De

---

<sup>124</sup> Liefwaard, Doek & Verkroost 2016, p. 5.

<sup>125</sup> Trb. 1964, 69.

<sup>126</sup> CRC General Comment No. 14, par. 6 (GRC/C/GC/14).

<sup>127</sup> CRC General Comment No. 14, par. 79 (GRC/C/GC/14).

<sup>128</sup> Freeman 2007, p. 44.

Staat dient op grond van artikel 18 IVRK al het mogelijke te doen om de erkenning van de verantwoordelijkheid van ouders te verzekeren. Daarnaast is het de rol van de Staat om, teneinde de toepassing van de in het IVRK genoemde rechten – zoals het recht op onderwijs – te waarborgen en te bevorderen, de ouders bijstand te verlenen bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheid. De overheid dient op grond van artikel 18 IVRK – in samenhang met artikel 3 IVRK – derhalve zowel (de belangen van) het kind te beschermen, als de ouders ondersteuning te bieden bij de opvoeding van het kind.<sup>129</sup> Op de Staat rust op grond hiervan dus een zorgplicht. De Staat dient blijkens het tweede en derde lid van artikel 3 IVRK dan ook te verzekeren dat het kind de bescherming en de zorg krijgt die nodig is voor zijn welzijn, waarbij rekening moet worden gehouden met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, en dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen. Het derde lid van dit artikel legt dus de verantwoordelijkheid bij de Staat om aan de voorzieningen en instellingen eisen te stellen en via inspectiesystemen toezicht te houden.<sup>130</sup>

#### 5.2.6 *Het recht op ontwikkeling*

Blijkens artikel 6 lid 2 IVRK dienen Staten de ontwikkeling van het kind in de ruimst mogelijke mate te waarborgen. Het VN-Kinderrechtencomité heeft benadrukt dat het van Staten verwacht dat zij het begrip ‘ontwikkeling’ in de meest ruime zin interpreteren en dat zij het benaderen als een holistisch concept, waarbij aandacht dient te zijn voor de fysieke, mentale, spirituele, morele, psychologische en sociale ontwikkeling van kinderen.<sup>131</sup> Uit de in artikel 29 lid 1 IVRK genoemde onderwijsdoelstellingen – met name de doelstelling van sub a: *het onderwijs dient gericht te zijn op de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten, en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind* – blijkt dat de Staat de ontwikkeling van het kind onder meer dient te waarborgen door het stellen van voorwaarden aan het aan kinderen te geven onderwijs.<sup>132</sup>

#### 5.2.7 *Het recht om gehoord te worden*

Op grond van artikel 12 lid 1 IVRK dienen Staten te verzekeren dat het kind dat in staat is zijn eigen mening te vormen, het recht heeft die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang dient te worden gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid. Het VN-Kinderrechtencomité heeft benadrukt dat het recht van het kind om te worden gehoord in de context van het onderwijs van fundamenteel

---

<sup>129</sup> Blaak e.a. 2012, p. 301.

<sup>130</sup> Blaak e.a. 2012, p. 146-147.

<sup>131</sup> CRC General Comment No. 5, par. 12 (CRC/GC/2003/5)

<sup>132</sup> Nowak 2005, p. 45-46.



belang is voor de realisatie van het recht op onderwijs.<sup>133</sup> Gelet op het feit dat artikel 28 lid 1 IVRK het recht op onderwijs expliciet aan het kind zelf toekent, is de keuze voor de wijze van onderwijs aan het kind geen exclusief recht van de ouders (meer).<sup>134</sup> Op grond van artikel 12 lid 1 IVRK dienen de ouders namelijk naar de mening van het kind te luisteren en aan deze mening, in overeenstemming met de leeftijd en rijpheid van het kind, passend belang te hechten bij de keuze voor de wijze van onderwijs.

### **5.3 Tussenconclusie**

#### *5.3.1 Recht op thuisonderwijs in het IVRK*

Uit de bewoordingen van de relevante bepalingen uit het IVRK blijkt niet dat het onderwijs aan kinderen beperkt dient te worden tot schoolonderwijs. Hoewel uit het feit dat het verschil tussen schoolonderwijs en thuisonderwijs in de artikelen 28 en 29 IVRK niet aan bod komt, kan worden afgeleid dat de verdragswetgever een min of meer klassiek beeld van het onderwijs voor ogen had, wordt onconventioneel onderwijs – waaronder thuisonderwijs – niet expliciet uitgezonderd.<sup>135</sup> Duidelijk is in ieder geval dat ieder kind recht heeft op onderwijs en dat het onderwijs gericht dient te zijn op verschillende – in artikel 29 lid 1 IVRK beschreven – doelen.

Het IVRK bevat geen bepaling waaruit expliciet blijkt dat het kind en/of de ouders het recht hebben om het kind te laten onderwijzen overeenkomstig de eigen religieuze en levensbeschouwelijke overtuigingen. Dit recht kan echter worden afgeleid uit de combinatie van de (hiervoor besproken) bepalingen van de artikelen 5, 14 lid 2, 28 lid 1 en 29 lid 2 IVRK.<sup>136</sup> Daarnaast is van belang dat artikel 29 lid 1 sub c IVRK bepaalt dat het onderwijs aan het kind gericht dient te zijn op het bijbrengen van eerbied voor (onder meer) de eigen culturele identiteit van het kind. Hieruit kan, in combinatie met het bepaalde in artikel 14 lid 2 IVRK, worden afgeleid dat het onderwijs mede gericht dient te zijn op het bijbrengen van respect voor de eigen godsdienst of levensovertuiging van het kind en zijn ouders.<sup>137</sup> Op grond hiervan kan worden geconcludeerd dat, indien er op redelijke afstand van de woning geen school is te vinden waar het kind dit respect kan worden bijgebracht, thuisonderwijs op grond van het IVRK is toegestaan.<sup>138</sup> Kinderen kunnen in beginsel dus, in de situatie waarin er religieuze of levensbeschouwelijke bedenkingen bestaan tegen alle scholen in de omgeving, aan het IVRK het recht op thuisonderwijs ontleenen.

---

<sup>133</sup> CRC General Comment 12, par. 105 (CRC/C/GC/12).

<sup>134</sup> Verheyde 2006, p. 57-58.

<sup>135</sup> Blaak e.a. 2012, p. 438.

<sup>136</sup> Verheyde 2006, p. 47.

<sup>137</sup> Lautenbach 2011, p. 5.

<sup>138</sup> Lautenbach 2011, p. 6.

### 5.3.2 *Geen absoluut recht op thuisonderwijs in het IVRK*

Bij de conclusie uit de voorgaande paragraaf dient te worden opgemerkt dat het recht van het kind om thuisonderwijs te ontvangen niet absoluut is, aangezien de ouders uiteraard zelf thuisonderwijs moeten willen geven. Indien dat niet het geval is, kan het kind geen zelfstandig recht op thuisonderwijs aan het IVRK ontlenen. In dit kader is het ook relevant te vermelden dat wanneer de ouders wél thuisonderwijs willen geven, maar het kind liever schoolonderwijs ontvangt, aan de mening van het kind overeenkomstig artikel 12 IVRK, in overeenstemming met zijn leeftijd en rijpheid, passend belang dient te worden gehecht. Dit kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat de ouders dienen te respecteren dat het kind na thuis basisonderwijs te hebben ontvangen, liever naar een middelbare school gaat dan thuis middelbaar onderwijs te krijgen.

Een andere reden waarom het recht van het kind om thuisonderwijs dat aansluit bij de eigen godsdienst of levensovertuiging te ontvangen niet absoluut is, is het feit dit recht afgewogen dient te worden tegen de zorgplicht van de overheid om goed onderwijs te waarborgen.<sup>139</sup> Op grond van artikel 3 IVRK dient het belang van het kind immers altijd een eerste overweging te vormen en gebleken is dat het in het belang van ieder kind is dat hij kwalitatief goed onderwijs ontvangt. Daarnaast is de overheid op grond van artikel 2 IVRK verplicht ervoor te zorgen dat het recht van het kind op onderwijs wordt verwezenlijkt op basis van gelijke kansen.<sup>140</sup> Indien thuisonderwijs wordt toegestaan, dient deze vorm van onderwijs dus te voldoen aan inhoudelijke normen, die gelijk zijn aan die van het onderwijs dat op scholen wordt gegeven. Alleen op deze manier kan de (cognitieve en sociaal-emotionele) ontwikkeling van het kind (als bedoeld in artikel 6 IVRK) worden gewaarborgd, waardoor het kind dat thuisonderwijs krijgt geen achterstand oploopt ten opzichte van kinderen die schoolonderwijs ontvangen. De onderwijsdoelstellingen uit artikel 29 lid 1 IVRK zijn in Nederland uitgewerkt in de artikelen 8 en 9 Wet op het Primair Onderwijs<sup>141</sup> en de artikelen 6d, 10, 10b, 10d, 13, 14 en 17 Wet op het Voortgezet Onderwijs.<sup>142</sup> Het is in het belang van het kind dat deze onderwijsdoelstellingen ook nagestreefd worden wanneer het kind thuisonderwijs ontvangt. Om dit te kunnen waarborgen, is het wenselijk (en op grond van het IVRK zelfs verplicht) dat er toezicht wordt gehouden op (de inhoud en kwaliteit van) het thuisonderwijs.<sup>143</sup> Er kan dus worden geconcludeerd dat er inhoudelijke voorwaarden mogen worden gesteld aan het geven van thuisonderwijs. Wanneer ouders niet aan deze voorwaarden kunnen voldoen, is het namelijk niet in het belang van het kind dat hij thuisonderwijs ontvangt, aangezien hij zich in dat geval niet optimaal kan ontwikkelen en benadeeld wordt ten opzichte van kinderen die schoolonderwijs ontvangen. Op

---

<sup>139</sup> Lautenbach 2011, p. 4.

<sup>140</sup> Liefwaard, Doek & Verkroost 2016, p. 5.

<sup>141</sup> Wet van 2 juli 1981, houdende Wet op het basisonderwijs.

<sup>142</sup> Wet van 14 februari 1963, tot regeling van het voortgezet onderwijs.

<sup>143</sup> Lautenbach 2011, p. 7.

grond hiervan kan dus niet ieder kind het recht op thuisonderwijs ontlene aan het IVRK wanneer er sprake is van religieuze of levensbeschouwelijke bedenkingen tegen alle scholen in de omgeving.

Bij het voorgaande dient wel te worden opgemerkt dat de Staat geen voorwaarden aan het (geven van) thuisonderwijs mag stellen die (ongerechtvaardigd) discriminerend zijn ten opzichte van bepaalde categorieën kinderen. Het is derhalve niet toegestaan dat er voorwaarden, die niet strikt noodzakelijk zijn voor het behalen van de gestelde onderwijsdoelstellingen, aan het geven of krijgen van thuisonderwijs worden gesteld. Deze niet-strikt noodzakelijke voorwaarden kunnen er namelijk toe leiden dat bepaalde kinderen (bijvoorbeeld kinderen wier ouders geen hbo-diploma hebben behaald of wier ouders geen VOG kunnen overleggen) geen thuisonderwijs kunnen ontvangen, waardoor zij gediscrimineerd worden op grond van een omstandigheid van hun ouders. Dit is op grond van artikel 2 lid 1 IVRK niet toegestaan.



## 6. Conclusie en aanbeveling

---

### 6.1 Recht op thuisonderwijs

Op grond van de huidige Leerplichtwet hebben ouders in Nederland het recht om hun kind thuis te onderwijzen, indien zij overwegende (religieuze of levensbeschouwelijke) bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning gelegen scholen en de situatie aan enkele procedurele voorwaarden voldoet. Kinderen hebben zelf geen expliciet recht op thuisonderwijs, maar kunnen dit recht afleiden aan de vrijstelling van de verplichting om het kind op een school in te schrijven van hun ouders. Indien het wetsvoorstel tot aanscherping van de voorwaarden voor het geven van thuisonderwijs in de toekomst wordt aangenomen, zal dit (afgeleide) recht van het kind afhankelijk worden gemaakt van verschillende factoren, waaronder het opleidingsniveau van zijn ouders en de mate waarin zijn ouders in staat zijn aan de voorgenomen kwaliteitseisen te voldoen. Dit zal er hoogstwaarschijnlijk toe leiden dat er in de toekomst minder kinderen thuisonderwijs kunnen krijgen.

Wanneer er wordt gekeken of deze kinderen het recht op het krijgen van thuisonderwijs kunnen ontlenen aan internationale verdragen, valt allereerst op dat het recht op het geven of krijgen van thuisonderwijs in geen enkele internationale verdragsbepaling uitdrukkelijk wordt vermeld. Uit de bewoordingen van alle besproken verdragen blijkt echter niet dat het onderwijs aan kinderen beperkt dient te zijn tot schoolonderwijs. Uit de verschillende verdragen blijkt uitdrukkelijk dat de verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind primair op de ouders rust en dat de ouders hun kinderen mogen opvoeden en (laten) onderwijzen op een wijze die aansluit bij hun godsdienstige of levensbeschouwelijke opvattingen. Hieruit kan, in de situatie waarin er op geen van de scholen in de omgeving van de woning les wordt gegeven op een wijze die overeenkomt met deze religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, impliciet een recht van de ouders op het geven van thuisonderwijs worden afgeleid. Kinderen kunnen het recht op het krijgen van thuisonderwijs in die situatie afleiden aan het recht van hun ouders om thuisonderwijs te mogen geven. Op grond van de voorgaande redenering kunnen kinderen het recht op thuisonderwijs zelf ook ontlenen aan het IVRK. Er kan dus worden geconcludeerd dat kinderen, in de situatie waarin er sprake is van religieuze of levensbeschouwelijke bedenkingen tegen alle scholen in de omgeving, in beginsel aan de verschillende besproken verdragen het (afgeleide) recht op thuisonderwijs kunnen ontlenen.

### 6.2 Geen absoluut recht op thuisonderwijs

Het in de voorgaande paragraaf besproken recht op thuisonderwijs is geen absoluut recht. Allereerst heeft het kind geen recht op thuisonderwijs, indien zijn ouders niet bereid zijn om thuisonderwijs te

geven. Daarnaast dient het recht op thuisonderwijs afgewogen te worden tegen de zorgplicht van de overheid om goed onderwijs te waarborgen. Gelet op het feit dat het in het belang van ieder kind is dat hij kwalitatief goed onderwijs ontvangt – aangezien hij zich dan optimaal kan ontwikkelen en niet wordt benadeeld ten opzichte van leeftijdsgenoten die schoolonderwijs ontvangen – is de Staat immers op grond van de verschillende verdragen bevoegd – of zelfs verplicht – om voorwaarden te stellen aan het geven van (thuis)onderwijs. In de verschillende verdragsbepalingen, zoals de bepalingen in artikel 26 lid 2 UVRM, artikel 13 lid 1 IVESCR en artikel 29 lid 2 IVRK, worden doelstellingen genoemd, waaraan het onderwijs moet voldoen. Uit het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM blijkt daarnaast dat de Staat bevoegd is wettelijke voorwaarden aan het geven van thuisonderwijs te stellen. Deze voorwaarden moeten echter wel één of meer belangen dienen die noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. De voorwaarden dienen derhalve te voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Uit de verschillende verdragen blijkt verder dat de door de Staat te stellen voorwaarden slechts minimumvoorwaarden dienen te betreffen, die niet verder mogen strekken dan strikt noodzakelijk om de onderwijsdoelstellingen te kunnen behalen. De Staat dient zich immers zo veel mogelijk te onthouden van bemoeienis met de wijze waarop ouders de opvoeding en het onderwijs van het kind verwezenlijken. Ook mag de Staat op grond van artikel 2 lid 1 IVRK geen voorwaarden aan het geven van thuisonderwijs stellen die (ongerechtvaardigd) discriminerend zijn ten opzichte van bepaalde categorieën kinderen.

Gelet op het voorgaande kan worden geconcludeerd dat niet ieder kind een recht op thuisonderwijs kan ontleen aan de verschillende besproken verdragen indien er sprake is van religieuze of levensbeschouwelijke bedenkingen tegen alle scholen in de omgeving van de woning. Het belang van het kind dient immers bij iedere beslissing die het kind betreft een eerste overweging te vormen en indien de ouders niet kunnen voldoen aan de gestelde onderwijsdoelstellingen, is het niet in het belang van het kind dat hij thuisonderwijs krijgt.

### **6.3 Aanbeveling**

In zijn brief van 18 november 2015 beschrijft de staatssecretaris van OCW de voorgenomen kwaliteitsvoorwaarden waaraan het geven van thuisonderwijs in de toekomst zou moeten voldoen. Deze voorwaarden zijn beschreven in paragraaf 3.2.1. Mijns inziens is het op grond van de besproken verdragsbepalingen terecht dat er voorwaarden aan het geven van thuisonderwijs worden gesteld en dat er toezicht zal worden gehouden op het thuisonderwijs. Het stellen van voorwaarden en het houden van toezicht zou in het licht van het recht van het kind op onderwijs zelfs verplicht moeten zijn, aangezien momenteel niet kan worden nagegaan of het kind zijn recht op onderwijs daadwerkelijk kan uitoefenen. Het huidige stelsel van vrijstellingen zonder verplichting van de ouders om thuisonderwijs van een behoorlijke kwaliteit te verzorgen strookt dan ook niet met de rechten

van het kind.<sup>144</sup> Ik ben echter van mening dat de voorgenomen kwaliteitsvoorwaarden niet allemaal zonder meer voldoen aan de hiervoor besproken verdragsbepalingen. De door de Staat gestelde voorwaarden aan het thuisonderwijs mogen namelijk slechts minimumvoorwaarden betreffen, die niet verder mogen strekken dan strikt noodzakelijk om de onderwijsdoelstellingen te (kunnen) behalen. Om de voorgenomen kwaliteitsvoorwaarden aan de relevante internationale verdragsbepalingen te laten voldoen, dienen de voorwaarden dat de thuisonderwijzer minimaal een opleiding op hbo-niveau moet hebben behaald en een VOG moet kunnen overleggen, mijns inziens te worden geschrapt. Deze voorwaarden voldoen niet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het beoogde doel van de staatssecretaris van OCW – het garanderen van kwalitatief goed onderwijs voor kinderen die onderwijs krijgen op een andere locatie dan een school – kan namelijk ook met minder ingrijpende voorwaarden worden gerealiseerd. Het hebben van een hbo-diploma of het kunnen overleggen van een VOG is immers, wanneer aangetoond wordt dat er aan de overige kwaliteitsvoorwaarden wordt of kan worden voldaan, niet strikt noodzakelijk om aan de onderwijsdoelstellingen te kunnen voldoen. Bovendien zijn deze voorwaarden, vanwege het feit dat zij een ongerechtvaardigd onderscheid maken tussen kinderen wier ouders wel een hbo-diploma hebben en een VOG kunnen overleggen en kinderen voor wier ouders dat niet het geval is, niet toegestaan op grond van artikel 2 lid 1 IVRK.

---

<sup>144</sup> Lautenbach 2011, p. 8.





## Bronvermelding

---

### Literatuur

#### **Andersson Elffers Felix 2006**

Andersson Elffers Felix, *Toezicht op thuisonderwijs*, Utrecht: Andersson Elffers Felix 2006.

#### **Besselink & Wessel 2009**

L.F.M. Besselink & R.A. Wessel, *De invloed van ontwikkelingen in de internationale rechtsorde op de doorwerking naar Nederlands constitutioneel recht. Een 'neo-monistische' benadering*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009.

#### **Blaak e.a. 2012**

M. Blaak, M. Bruning, M. Eijgenraam, M. Kaandorp, S. Meuwese, 'De Rechten van het Kind', in: M. Blaak, M. Bruning, M. Eijgenraam, M. Kaandorp, S. Meuwese (red), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012.

#### **Blok & Karsten 2008**

H. Blok & S. Karsten, *Vervangend onderwijs aan kinderen van ouders met een richtingbezwaar*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut 2008.

#### **Blok, Triesscheijn & Karsten 2010**

H. Blok, B. Triesscheijn & S. Karsten, *Vervangend onderwijs aan kinderen van ouders met een richtingbezwaar, aanvullend onderzoek*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2010.

#### **Burkens, Kummeling, Vermeulen & Widdershoven 2006**

M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen & R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006.

#### **Coomans 1992**

F. Coomans, *De internationale bescherming van het recht op onderwijs*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 1992.

**Coomans & Kamminga 2007**

F. Coomans & M. Kamminga, 'Rechten van de Mens', in: N. Horbach, R. Lefeber & O. Ribbelink (red), *Handboek Internationaal Recht*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2007.

**Eijsbouts, Jans, Prechal & Senden, 2010**

W.T. Eijsbouts, J.H. Jans, A. Prechal & L.A.J. Senden (red), *Europees Recht – Algemeen deel. Sinds het Verdrag van Lissabon*, Groningen: Europa Law Publishing 2010.

**Freeman 2007**

M. Freeman, 'Article 3. The Best Interests of the Child', in: A. Alen, J. vande Lanotte, E. Verhellen, F. Ang, E. Berghmans & M. Verheyde (red), *A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2007.

**Hanson 2008**

K. Hanson, 'Ouderlijke verantwoordelijkheid en godsdienstvrijheid van het kind', in: J.H. de Graaf, C. Mak en F.K. van Wijk (red), *Rechten van het kind en ouderlijke verantwoordelijkheid*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2008.

**Henrard 2008**

K. Henrard, 'Botsende grondrechten en het EHRM: een pleidooi voor meer zorgvuldige argumentatie en minder 'margin of appreciation' voor staten', in: *Botsing van grondrechten*, Erasmus Law Lectures 13, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.

**Kuipers-Slendebroek 2016**

B.A. Kuipers-Slendebroek, 'Het internationale recht en de nationale (t)rechter: de een ieder beschermende toepassing van artikel 94 Grondwet', *Ars Aequi* 2016, pp. 79-87.

**Laes 2011**

W. Laes, *Mensenrechten in de Verenigde Naties*, Antwerpen-Apeldoorn: Garant Uitgevers 2011.

**Vande Lanotte & Haeck 2005**

J. vande Lanotte & Y. Haeck, *Handboek EVRM*, Antwerpen-Oxford: Intersentia 2005.

**Lautenbach 2011**

G. Lautenbach, 'Recht op islamitisch thuisonderwijs?', *Nederlands Juristenblad* 2011, pp. 2192-2197.

**Liefwaard 2013**

T. Liefwaard, 'De waarde van de rapportageverplichting van Nederland aan het VN-Kinderrechtencomité', *NTM/NJCM-Bulletin* 2013, pp. 496-482.

**Liefwaard, Doek & Verkroost 2016**

T. Liefwaard, J.E. Doek & D.S. Verkroost, 'Vrijstelling van school en de rechten van het kind. Vrijstelling op grond van artikel 5 sub b Leerplichtwet bezien vanuit kinderrechtenperspectief', *Nederlands Juristenblad* 2016, pp. 380-386.

**Meijers & Nollkaemper 1997**

H. Meijers & A. Nollkaemper, 'De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens bevat thans bindend verdragsrecht', *Nederlands Juristenblad* 1997, pp. 1113-1115.

**Meuwese 2001**

S. Meuwese, 'Godsdienstvrijheid van kinderen', *Ars Aequi* 2001, pp. 552-557.

**Nollkaemper 2011**

A. Nollkaemper, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2011.

**Noorlander 2005**

C.W. Noorlander, *Recht doen aan leerlingen en hun ouders. De rechtspositie van leerlingen en ouders in het primair en voortgezet onderwijs*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005.

**Nowak 2005**

M. Nowak, 'Article 6. The Right to Life, Survival and Development', in: A. Alen, J. vande Lanotte, E. Verhellen, F. Ang, E. Berghmans & M. Verheyde (red), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2005.

**Onderwijsraad 2012**

Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief. Nieuwe richtingen aan de vrijheid van onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad 2012.

**Pulles & Wöorst 2012**

G.J.W. Pulles & L.C.J.M. Wöorst, 'Doorwerking van het IVRK: de wetgever geeft het voorbeeld', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2012, pp. 184-189.

**Sperling 2007-2008**

J. Sperling, 'Huisonderwijs en het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden', *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid* 2007-2008, pp. 461-471.

**Sperling 2010**

J. Sperling, 'Moet jij niet naar school?' *Een onderzoek naar de juridische aspecten van thuisonderwijs vanuit Nederlands en rechtsvergelijkend perspectief*, diss. Rotterdam (EUR), 2010.

**Sperling 2013**

J. Sperling, 'De Kinderombudsman en het recht op onderwijs', *Nederlands Juristenblad* 2013, pp. 2060-2066.

**Verheyde 2006**

M. Verheyde, 'Article 28: The Right to Education', in: A. Alen, J. vande Lanotte, E. Verhellen, F. Ang, E. Berghmans & M. Verheyde (red), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2006.

**WBOM 2012**

Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie (WBOM), *Het begrip 'richting' en artikel 5 van de Leerplichtwet 1969*, advies van 6 juni 2012.

**Zoontjens 2003**

P.J.J. Zoontjens, 'Bijzonder en openbaar onderwijs', in: T. Bertens e.a., *Recht en religie*, Nijmegen: Ars Aequi, 2003, p. 59-68.

## **Wet- en regelgeving**

### **Internationaal**

#### Verdragen en verklaringen

Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (Trb. 1951, 154).

Verdrag nopens de Bestrijding van Discriminatie in het Onderwijs (Trb. 1964, 69).

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (Trb. 1969, 99).

Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (Trb. 1969, 99).

Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (Trb. 1969, 100).

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (Trb. 1990, 170).

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Trb. 2008, 53).

#### Richtlijnen en aanbevelingen

United Nations Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 1 (2001), *Article 29 (1), The aims of education*, 17 April 2001, CRC/GC/2001/1.

United Nations Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 5 (2003), *General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42, and 44, para. 6)*, 27 November 2003, CRC/GC/2003/5.

United Nations Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 12 (2009), *The rights of the child to be heard*, 20 July 2009, CRC/C/GC/12.

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

United Nations Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, 8 June 2015, CRC/C/NDL/CO/4.

### **Nationaal**

Burgerlijk Wetboek, boek 1.

Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

Wetboek van Strafvordering

Wet van 14 februari 1963, tot regeling van het voortgezet onderwijs.

Wet van 30 mei 1968, houdende vaststelling Leerplichtwet 1969.

Wet van 2 juli 1981, houdende Wet op het basisonderwijs.

## **Officiële publicaties**

*Kamerstukken II*, 1992/93, 22 855 (R1451), nr. 3.

*Kamerstukken II* 1992/93, 23 012, nr. 3.

*Kamerstukken II* 2009/10, 32 123-VIII, nr. 144.

*Kamerstukken II* 2010/11, 32 500-VII, nr. 123.

*Kamerstukken II* 2011/12, 33 000-VII, nr. 146.

*Kamerstukken II* 2012/13, 33 400-VII nr. 164.

*Kamerstukken II* 2012/13, 33 537, nr. 3

*Kamerstukken II* 2014/15, 31 135, nr. 48.

*Kamerstukken II* 2015/16, 26 695, nr. 108.

*Kamerstukken II* 2015/16, 31 135, nr. 58.

## **Rechtspraak**

### **Internationaal**

EHRM 23 juli 1968, *appl. no.* 1474/62 (*Belgische taalzaak*).

EHRM 7 december 1976, *appl. no.* 5926/72; 5920/72; 5095/71 (*Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen*).

EHRM 5 juli 1977, *appl. no.* 752776 (*X. en Y. t. het Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 25 februari 1982, *appl. no.* 7511/76; 7743/76 (*Campbell en Cosans t. het Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 11 september 2006, *appl. no.* 35504/03 (*Konrad en anderen t. Duitsland*).

ECRM 9 juli 1992, *appl. no.* 19844/92 (*Leuffen t. Duitsland*).

### **Nationaal**

HR 30 mei 1986 (ECLI:NL:HR:1986:AC9402).

HR 14 april 1989 (ECLI:NL:HR:1989:AD5725).

HR 11 februari 2003 (ECLI:NL:HR:2003:AF0453).

HR 6 juli 2010 (ECLI:NL:HR:2010:BL6719).

HR 15 februari 2011 (ECLI:NL:HR:2011:BM6898).

HR 17 april 2012 (ECLI:NL:HR:2012:BV9201).

HR 26 mei 2015 (ECLI:NL:HR:2015:1338).

HR 9 juni 2015 (ECLI:NL:HR:2015:1491).

HR 15 september 2015 (ECLI:NL:HR:2015:2577).

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 22 januari 2007 (ECLI:NL:RVS:2007:AZ7882).

Hof Amsterdam (zitting houdende te Arnhem) 3 juni 2008 (ECLI:NL:GHARN:2008:BD3002).

### **Internetbronnen**

<http://www.thuisonderwijs.nl/nvto-pleit-voor-passende-oplossingen-voor-thuisonderwijs/>

<http://www.vgs.nl/thuisonderwijs-onder-vuur/>

### **Overig**

Beleidsstuk (concepttekst): Gemeente Rotterdam (22 mei 2015), te raadplegen op:  
[thuisonderwijsinrotterdam.nl/het-nieuwe-beleid-van-de-wethouder/](http://thuisonderwijsinrotterdam.nl/het-nieuwe-beleid-van-de-wethouder/).

Persbericht: 'Thuisonderwijs is nu te makkelijk', Ingrado (3 april 2008), te raadplegen op:  
<http://www.nieuwsbank.nl/inp/2008/04/03/R335.html>.

Petitie: 'Behoud van thuisonderwijs in de wet', Nationale Vereniging voor Thuisonderwijs (2011), te raadplegen op: <https://petities.nl/petitions/behoud-van-thuisonderwijs-in-de-wet?>.

Petitie: 'Stop verbod op thuisonderwijs', Nationale Vereniging voor Thuisonderwijs (2013), te raadplegen op: <https://petities.nl/petitions/stop-verbod-op-thuisonderwijs?>.

Stenogram: 'Ongecorrigeerd stenogram van het Verslag van een algemeen overleg van 16 maart 2016' (16 maart 2016), te raadplegen op:  
<https://www.tweedekamer.nl/vergaderingen/commissievergaderingen/details?id=2016A00404>.