

# **‘Moet jij niet naar school?’**

**Een onderzoek naar de juridische aspecten van thuisonderwijs  
vanuit Nederlands en rechtsvergelijkend perspectief**

**‘Don’t You Have to Go to School?’**

**A study on the legal aspects of home education from a Dutch  
and comparative law perspective**

## **Proefschrift**

**ter verkrijging van de graad van doctor aan de  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
op gezag van de rector magnificus  
Prof.dr. H.G. Schmidt  
en volgens besluit van het College voor Promoties.**

**De openbare verdediging zal plaatsvinden op  
donderdag 14 oktober 2010 om 9.30 uur  
door**

**Johanna Sperling  
geboren te Rotterdam**



**Promotiecommissie**

**Promotor:**

Prof.mr. D. Mentink

**Overige leden:**

Prof.mr. R. de Lange

Prof.mr. L.C. Winkel

Prof.mr. P.J.J. Zoontjens

ISBN 978-90-9025705-1

© 2010 J. Sperling

## Voorwoord

Dit proefschrift is in de eerste plaats te danken aan mijn zoon Daniël. Wie kon voorzien dat, doordat jij niet naar school ging, ik een diploma zou halen? En ook een dikke kus voor Dora en Thomas, die meehielpen aan dat diploma. Ik ben trots op jullie.

Dank aan Dick Mentink wiens passie voor het onderwijsrecht zo aanstekelijk en inspirerend is. Je wist altijd de schijnwerper op het juiste moment, op de juiste plek te zetten. Ik dank Paul Zoontjens die me meer motiveerde dan hij zich, denk ik, realiseert. Door de kritische opmerkingen van Laurens Winkel en Roel de Lange werd dit een beter proefschrift.

Emese von Bóné, die het allemaal al eens heeft meegemaakt, komt alle lof toe voor haar emotionele en praktische steun vanaf het eerste moment. Katinka Slump, met haar tomeloze energie en gedrevenheid, liet me zien dat onderwijsrecht meer is dan artikel 23 van de grondwet en verdragsbepalingen, en het er gewoon om gaat dat kinderen goed onderwijs krijgen. Ik dank de boeiende en stimulerende leden van de werkgroep leerplicht en leerrecht van de Nederlandse vereniging voor onderwijsrecht, en vooral Theo Storimans en Emil Roelofs. Ik dank Ellen Holten, die me liet zien dat zoeken goede gevolgen kan hebben.

Ik dank mijn moeder die bij onze keuze voor thuisonderwijs vroeg, ‘Zou je dat nou wel doen?’ en die woorden herhaalde toen we zeven jaar later voor schoolonderwijs kozen. Ik dank mijn ‘zusje’ Henriëtte voor het meeleven en het luisteren. En tot slot natuurlijk mijn echtgenoot Jay voor zijn steun en aanmoedigingen.

Dit onderzoek is afgerond op 1 april 2010.

Voor mijn vader

en voor Henriëtte Shapar, die ik bewonder

## Inhoudsopgave

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN.....	7
<b>I INLEIDING .....</b>	<b>9</b>
1. ACHTERGROND ONDERZOEK .....	9
2. OUDERRECHT EN LEERPLICHT .....	19
3. PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN .....	34
4. ONDERZOEKSMETHODEN EN ONDERZOEKSRONNEN .....	35
5. DOEL ONDERZOEK.....	40
6. DE OPZET VAN HET ONDERZOEK.....	41
<b>II THUISONDERWIJS BUITEN NEDERLAND .....</b>	<b>43</b>
1. INLEIDING .....	43
2. LANDEN WAAR THUISONDERWIJS IS VERBODEN .....	44
2.1 <i>Duitsland</i> .....	45
2.2 <i>Oost-Europa</i> .....	51
3. LANDEN WAAR THUISONDERWIJS IS TOEGESTAAN .....	52
3.1 <i>Inleiding</i> .....	52
3.2 <i>België</i> .....	55
3.2.1 <i>Federale wetgeving</i> .....	55
3.2.2 <i>Vlaanderen</i> .....	59
3.2.3 <i>Wallonië</i> .....	66
3.3 <i>Engeland en Wales</i> .....	71
3.4 <i>Ierland</i> .....	79
3.5 <i>Frankrijk</i> .....	84
3.6 <i>De Verenigde Staten</i> .....	88
4. LANDEN WAAR THUISONDERWIJS ALLEEN MOGELIJK IS MET TOESTEMMING .....	98
5. SAMENVATTENDE CONCLUSIES .....	104
<b>III THUISONDERWIJS EN INTERNATIONAALRECHTELIJKE BEPALINGEN .....</b>	<b>107</b>
1. INLEIDING .....	107
2. INTERPRETATIE VERDRAGEN .....	107
3. WERKING VERDRAGEN .....	108
4. DE UNIVERSELE VERKLARING VAN DE RECHTEN VAN DE MENS .....	109
5. HET EUROPEES VERDRAG TOT BESCHERMING VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN DE FUNDAMENTELE VRIJHEDEN .....	113
5.1 <i>Inleiding</i> .....	113
5.2 <i>Interpretatie EVRM</i> .....	114
5.3 <i>Artikel 8 EVRM</i> .....	117
5.4 <i>Artikel 2 Eerste Protocol EVRM</i> .....	125
5.5 <i>Rechtspraak over thuisonderwijs</i> .....	142
5.6 <i>Analyse rechtspraak over thuisonderwijs</i> .....	151
6. HET INTERNATIONAAL VERDRAG INZAKE ECONOMISCHE, SOCIALE EN CULTURELE RECHTEN .....	164

7. HET VERDRAG INZAKE DE RECHTEN VAN HET KIND .....	170
8. HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE .....	174
9. SAMENVATTENDE CONCLUSIES .....	177
<b>IV THUISONDERWIJS IN NEDERLAND.....</b>	<b>179</b>
1. INLEIDING .....	179
2. ARTIKEL 23 GRONDWET .....	180
3. DE PERIODE 1795 TOT 1848 .....	187
3.1 Inleiding .....	187
3.2 De Staatsregeling 1798.....	189
3.3 De Schoolwet 1801 .....	191
3.4 De Schoolwet 1806 .....	195
3.5 De Grondwet 1815.....	198
3.6 De ontwerpwet van 1829.....	200
3.7 Het Koninklijk besluit 1842.....	203
4. DE PERIODE 1848 TOT 1917 .....	208
4.1 De Grondwet 1848.....	208
4.2 De Lager-onderwijswet 1857.....	218
4.3 De Lager-onderwijswet 1878.....	223
4.4 Leerplichtwet 1900.....	225
5. DE PERIODE 1917 TOT HEDEN .....	241
5.1 De Grondwet van 1917.....	241
5.2 De Lager-onderwijswet 1920.....	250
5.3 Het besluit van 28 januari 1943.....	254
5.4 Wijziging Leerplichtwet in 1947 .....	257
5.5 De Leerplichtwet 1969.....	261
6. SAMENVATTENDE CONCLUSIES .....	281
<b>V SAMENVATTING EN CONCLUSIES.....</b>	<b>287</b>
1. OPZET HOOFDSTUK .....	287
2. SAMENVATTING ONDERZOEK .....	287
3. BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN.....	297
<b>BIJLAGE: VOORSTEL TOT MOGELIJKE WIJZIGING</b>	
<b>LEERP LICHTWET 1969.....</b>	<b>303</b>
<b>SUMMARY IN ENGLISH .....</b>	<b>307</b>
<b>LITERATUURLIJST.....</b>	<b>327</b>
<b>CURRICULUM VITAE .....</b>	<b>347</b>

## Lijst van gebruikte afkortingen

AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen, Rechtspraak Bestuursrecht
ABRS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
ECRM	Europese commissie voor de rechten van de mens
EHRM	Europese 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
HR	Hoge Raad
IVBPR	Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
IVESCR	Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, het Verdrag
KB	Koninklijk Besluit
LJN	Landelijk Jurisprudentienummer
MvA	Memorie van antwoord
MvT	Memorie van toelichting
NA	Nationaal Archief
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rb	Rechtbank
RvS	Raad van State
Stb	Staatsblad
Stcrt	Staatscourant
Trav. Prep.	Travaux Préparatoires van het EVRM
Trb	Traktatenblad
UVRM	Universele verklaring van de rechten van de mens
VN	Verenigde Naties
VRK	Verdrag inzake de rechten van het kind
VV	Voorlopig verslag
WPO	Wet op het primair onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs





# I Inleiding

## 1. Achtergrond onderzoek

Schoolonderwijs is een relatief nieuw verschijnsel. De vorming van kinderen werd lange tijd bepaald door de status en gebruiken van de familie waarin zij opgroeiden. Zo gingen in de middeleeuwen veel kinderen in de leer bij een volwassene, al dan niet één van hun ouders die hun een bepaald beroep of bepaalde vaardigheden leerde. Dit was niet alleen een praktijk bij de adel, maar ook bij de burgerij. Veel adellijke kinderen kregen hun opleiding bij een ander adellijk gezin of aan het hof van de koning, terwijl kinderen uit de burgerij al vanaf jonge leeftijd tot een bepaald ambacht werden opgeleid en zich op die manier van een bestaan in de maatschappij verzekerden.

Naast vormen van schoolonderwijs die vanaf ongeveer 1200 ontstonden, begonnen privé-personen zich aan te bieden als onderwijzers. Zij specialiseerden zich vaak in onderwerpen die niet of nauwelijks op de scholen werden gegeven, bijvoorbeeld rekenen of Frans. Wie sneller of meer wilde leren, bijvoorbeeld rekenen omdat men klerk of koopman wilde worden, kon individueel les krijgen en moest daarvoor apart betalen. Of wie na het elementair onderwijs verder wilde leren, kon privéles nemen bij een deskundige of zich bekwamen door zelfstudie. Dit privéonderwijs werd vaak gegeven door predikanten of secretarissen van het stadsbestuur en bij de leraar of de leerling thuis. In de grote steden kon in de 15<sup>e</sup> en 16<sup>e</sup> eeuw al uit verschillende scholingsmogelijkheden worden gekozen. In dorpen was de keuze beperkter.

De grens tussen schoolonderwijs en privéonderwijs was in die tijd vaak onduidelijk en vloeiend. Beide vormen van onderwijs konden naast en in aanvulling op elkaar plaatsvinden. Ariès beschrijft hoe leerlingen (voornamelijk jongens) in de 16<sup>e</sup> en 17<sup>e</sup> eeuw in Frankrijk een combinatie van onderwijs op school en thuis kregen. Het onderwijs thuis werd in sommige gevallen door de ouders gegeven, door zowel vader als moeder. Het ging dan meestal om onderwerpen als lezen en schrijven. Voor andere onderwerpen, bijvoorbeeld Latijn, rekenen of vreemde talen, huurden de ouders zogenoemde 'huisonderwijzers' in. En zelfs als het kind op een bepaalde leeftijd naar (kost)school ging, ging de

huisonderwijzer soms mee als een soort repetitor en bleef bij de leerling wonen, vaak ook om een oogje in het zeil te houden.<sup>1</sup>

Een Nederlands voorbeeld van onderwijs thuis in die tijd, was de wijze waarop Constantijn Huygens (1596-1687) werd onderwezen. Zijn moeder leerde hem, zijn oudere broer Maurits en hun zussen lezen en schrijven en vader onderwees hen in Latijn, rekenen en muziek. Daarnaast stelde vader gouverneurs aan van wie de jongens onderwijs kregen in Frans, Latijn en Grieks. De broers kregen verder dans- en paardrijles en leerden schermen, tekenen en boetseren van verschillende onderwijzers. Deze brede opvoeding was bedoeld als vorming tot een welopgevoede staatsburger, waarbij zelfontplooiing en spelenderwijs leren centraal stonden, en paste in een humanistisch en calvinistisch gedachtegoed. Huygens studeerde vervolgens aan de universiteit van Leiden en reisde en werkte in Engeland.<sup>2</sup> Hij gaf zijn eigen kinderen, onder wie de natuurwetenschapper Christiaan Huygens (1629-1695), eveneens onderwijs thuis.<sup>3</sup>

Vanuit deze onderwijspraktijken begon onderwijs buiten schoolverband in de 18<sup>e</sup> eeuw een meer geïnstitutionaliseerde vorm aan te nemen. Het traditionele middeleeuwse standenschema was in deze periode grotendeels verdwenen en had plaats gemaakt voor een nieuw standsbewustzijn, dat onderscheid maakte tussen de deftige, beschaafde en nette burgerij en het domme en ongemanierde gewone volk. Tussen deze twee standen was nauwelijks interactie, wat ook merkbaar was in het onderwijs. Kinderen van de gegoede klasse gingen niet meer naar scholen waar kinderen van het gewone volk naar toe gingen, maar kregen onderwijs op particuliere (kost)scholen<sup>4</sup> of kregen huisonderwijs, dat wil zeggen onderwijs niet in schoolverband, maar in het huis van de kinderen of de onderwijzer. Een belangrijke reden voor de keuze om kinderen thuis onderwijs te (laten) geven was dus om omgang met kinderen buiten de eigen stand te vermijden.

Een andere reden voor de keuze voor huisonderwijs was de niet altijd even goede kwaliteit van het schoolonderwijs. De Nijs beschrijft in zijn studie over de gegoede burgerij in Rotterdam in de 19<sup>e</sup> eeuw hoe de slechte kwaliteit van het schoolonderwijs ertoe leidde dat de rijkste

---

<sup>1</sup> Ariès 1987, Deel II, hoofdstuk 4. Voor een vergelijkbare Nederlandse situatie, zie De Booy 1980, p. 141-142.

<sup>2</sup> Frank-van Westrienen 1983, p. 160 en 244.

<sup>3</sup> Freijser 1971.

<sup>4</sup> De Nijs 2005.

burgers een onderwijzer in dienst namen voor het onderwijs aan hun kinderen. Toen het schoolonderwijs in de tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw begon te verbeteren, stuurden meer ouders hun kinderen naar school.<sup>5</sup> Nog een reden om voor huisonderwijs te kiezen, was dat dit soms de enige mogelijkheid was om onderwijs volgens de gewenste godsdienst te volgen. Sommige welgestelde rooms-katholieke ouders kozen in de 17<sup>e</sup> en begin 18<sup>e</sup> eeuw voor huisonderwijs omdat de lokale overheid in bepaalde gebieden de oprichting van katholieke scholen onmogelijk maakte.<sup>6</sup>

Buitenschools onderwijs werd in die periode voornamelijk gegeven door zogenoemde gouverneurs, gouvernantes en huisonderwijzers.<sup>7</sup> De terminologie was wat onvast, maar met gouverneurs en gouvernantes werden bedoeld onderwijzers die bij het gezin inwoonden. Veel van hen kwamen uit het buitenland en hun aanwezigheid was mede bedoeld om als *native speaker* de kinderen vreemde talen te leren.<sup>8</sup> Met de term 'huisonderwijzers' werd bedoeld onderwijzers die niet bij het gezin inwoonden en op bepaalde uren bij het gezin thuis of in hun eigen huis onderwijs in bepaalde vakken gaven.<sup>9</sup> De eerste soort van onderwijzers werden ook wel 'internen' genoemd en de tweede 'externen'.

Maar ook onderwijs door ouders zelf was niet ongebruikelijk. Zo kreeg Just van der Bruggen (1804-1863), de latere minister van binnenlandse zaken en opsteller van de Lager Onderwijswet van 1857, onderwijs van zijn ouders. Hij bracht slechts een paar weken op een lagere school door.<sup>10</sup> Guillaume (Willem) Groen van Prinsterer (1801-1876) werd begin 1800 door zijn vader en een gouvernante onderwezen.<sup>11</sup> Vanaf achtjarige leeftijd volgde hij avondlessen aan de Departementale school, waar hij meteen in de hoogste klas werd geplaatst. Abraham Kuyper (1837-1920) en zijn zussen werden eveneens thuis door hun ouders onderwezen in lezen, schrijven, rekenen, Frans en Engels. Hij ging op 12-jarige leeftijd voor het eerst naar school, het gymnasium in Leiden.<sup>12</sup>

---

<sup>5</sup> De Nijs 2001, p. 116-117. Zie ook Knippenberg 1986, p. 105.

<sup>6</sup> Boekholt en De Booy 1987, p. 20.

<sup>7</sup> Er is weinig literatuur over gouverneurs en huisonderwijzers. Maar zie Huisman 2000 en Van der Pot 1928. Voor Engeland, zie Hughes 1993.

<sup>8</sup> De Nijs 2001, p. 116.

<sup>9</sup> Voor een voorbeeld van huisonderwijs door huisonderwijzers aan het einde van de 18<sup>e</sup> eeuw, zie Baggerman en Dekker 2005, p. 183-186.

<sup>10</sup> Brouwer 1981, p. 35-36.

<sup>11</sup> Zie Tazelaar 1925, p. 16-20.

<sup>12</sup> Rammelman Elsevier-Kuyper 1921, p. 9-16. Zie ook Koch 2006, p. 37-38.

## *Huisonderwijs*

Met de opkomst van de centrale eenheidsstaat en daarmee samenhangende wetgeving, kreeg buitenschools onderwijs in de 19<sup>e</sup> eeuw ook een juridische betekenis. Zo bepaalde artikel 13 Schoolwet dat niemand zonder vergunning van de overheid lager onderwijs mocht geven, met uitzondering van ‘de Onderwijzers, welke in de particuliere huizen inwonen, en aan kinderen, tot dat huis behoorende, onderwijs geven.’ De Lager-onderwijswet 1857 bevatte een regeling over huisonderwijs, waaronder werd verstaan ‘lager onderwijs gegeven in de woningen der ouders of voogden van de kinderen, waarbij onderwijs aan de kinderen van ten hoogste drie gezinnen gezamenlijk nog als huisonderwijs werd beschouwd’.<sup>13</sup> In alle daarop volgende onderwijswetten tot en met de Lager-onderwijswet 1920 stonden bepalingen over huisonderwijs. En ook de Leerplichtwet 1900 bevatte een regeling voor huisonderwijs. Ouders konden aan hun verplichtingen van deze wet voldoen door hun kinderen op een school in te schrijven of huisonderwijs te geven of te laten geven. Huisonderwijs was in juridisch opzicht dus gelijk aan schoolonderwijs.

Er zijn weinig gegevens over huisonderwijs in de 19<sup>e</sup> eeuw. Knippenberg komt tot de conclusie dat huisonderwijs het meest voorkwam bij kinderen van adellijke en patricische families in de grote steden, vooral in Den Haag, Utrecht en Leiden, en op het platteland. Het kwam het minst voor in de kleine steden. Meisjes kregen wat vaker huisonderwijs dan jongens, maar heel erg groot was het verschil volgens hem niet.<sup>14</sup> Het aantal kinderen dat huisonderwijs kreeg, was in de 19<sup>e</sup> en 20<sup>e</sup> eeuw, in vergelijking met het aantal kinderen dat schoolonderwijs volgde, altijd klein. Volgens de volkstelling van 1849 kregen in dat schooljaar 9011 kinderen huisonderwijs. Dit was nog geen 2% van het aantal schoolleerlingen (kinderen van 6 tot 16 jaar). In 1859 waren dat er 4025.<sup>15</sup> Het Onderwijsverslag van 1882 vermeldt dat in het jaar daarvoor 1134 kinderen huisonderwijs kregen.<sup>16</sup> Daarna ging dit aantal elk jaar gestaag omlaag. Rond 1900 kregen ongeveer 500 kinderen huisonderwijs. In 1967 waren het er nog maar 42.

---

<sup>13</sup> Artikel 2, leden 1 en 3, Schoolwet 1857.

<sup>14</sup> Knippenberg 1986, p. 103-106.

<sup>15</sup> Idem, p. 103-106. Knippenberg denkt dat deze aantallen aan de lage kant zijn.

<sup>16</sup> Verslag nopens de staat der Hooge, middelbare en lagere scholen in het koninkrijk der Nederlanden over 1881-1882, Kamerstukken II 1883, p. 234.

Redenen voor deze sterke daling waren de verbetering van het onderwijs op school, een ruimer aanbod van scholen zowel in godsdienstig, pedagogisch als geografisch opzicht en een minder sterk standengevoel. Maar de belangrijkste reden was waarschijnlijk dat schoolgang en klassikaal onderwijs algemeen geaccepteerde normen werden. De ontwikkeling van een nationaal onderwijsbestel, gecombineerd met de invoering van de leerplicht in 1901, droeg bij aan de ‘normalisering’ in de culturele levensstijl van ouders in alle maatschappelijke klassen om hun kinderen dagelijks naar school te sturen waar zij in groepsverband onderwezen werden.<sup>17</sup> Zelfs de kinderen van het koningshuis, die traditioneel altijd huisonderwijs kregen, gingen na de Tweede Wereldoorlog naar school.

De geringe behoefte aan huisonderwijs was één van de redenen waarom het met de invoering van de Leerplichtwet 1969 werd afgeschaft. Maar het belangrijkste bezwaar in het parlement tegen huisonderwijs was dat het ‘in sociaal opzicht’ ondeugdelijk was, omdat thuis onderwezen kinderen ‘geen sociaal contact met leeftijdgenoten [hebben]’.<sup>18</sup> Bij huisonderwijs wordt een kind ‘zijn natuurlijke leefgemeenschap, de gemeenschap met andere kinderen en de schoolgemeenschap, onthouden.’ Op school wordt veel aan ‘karaktervorming gedaan’<sup>19</sup> en het sociale verkeer in de school heeft een ‘opvoedend effect’.<sup>20</sup> Sindsdien kunnen ouders alleen aan hun verplichtingen uit de Leerplichtwet 1969 voldoen door hun kind een school te laten bezoeken.

#### *Toename behoefte (t)huisonderwijs*

De laatste jaren neemt de behoefte aan huisonderwijs echter weer toe, zij het onder de naam ‘thuisonderwijs’. Een groeiend aantal kinderen, van wie de ouders zijn vrijgesteld op grond van artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969, ontvangt buitenschools onderwijs. Dit artikel geeft ouders, die bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs op de scholen in hun omgeving, vrijstelling van de plicht hun kinderen op een school in te schrijven. Volgens officiële getallen ging het in het jaar 2006-2007 om 170 kinderen van wie de ouders formeel waren vrijgesteld, maar aangegeven werd dat dit getal groeiende was.<sup>21</sup> Henk Blok, senior onderzoeker bij het Kohnstamm Instituut, heeft berekend dat dit getal in

---

<sup>17</sup> Veld 1987, p. 25. Voor een voorbeeld van de Friese adel, zie Kuiper, Nicolai en Rattink 1999.

<sup>18</sup> Handelingen II 1967-1968, p. 1296.

<sup>19</sup> Handelingen II 1967-1968, p. 1286.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 1967-1968, 9039, nr 4, p. 2.

<sup>21</sup> Kamerstukken I 2006-2007, 30652 E.

dat schooljaar 235 was.<sup>22</sup> Volgens hem was de gemiddelde groei de laatste jaren vijftien procent.<sup>23</sup>

Er zijn verschillende redenen voor deze toename. De eerste reden is van *levensbeschouwelijke* aard. Sommige ouders geven de voorkeur aan thuisonderwijs omdat er geen scholen met hun specifieke levensovertuiging (meer) zijn in hun omgeving. Zo is het aantal christelijke scholen de laatste jaren afgenomen en zijn veel confessionele scholen alleen nog confessioneel in naam, maar niet in daad. Fusies en samenwerkingsverbanden van scholen hebben tot monopolie- en kartelvorming van schoolbesturen geleid, waardoor er voor ouders en leerlingen in sommige regio's nauwelijks nog keuze is tussen openbaar en bijzonder onderwijs.<sup>24</sup> Het is daardoor moeilijker geworden om een school van de eigen godsdienst of levensovertuiging te vinden.

Verder zijn er, door een toename van de religieuze en culturele pluriformiteit in de Nederlandse samenleving, nieuwe levensovertuigingen waarvan er geen scholen zijn. Vaak duurt het enige tijd voordat er scholen van de nieuwe levensovertuiging zijn opgericht of is het praktisch onmogelijk om een school met de gewenste overtuiging op te richten, omdat er te weinig kinderen met de specifieke levensovertuiging in de omgeving zijn of omdat de overheid een dergelijke school weigert te bekostigen. En zelfs al vinden ouders een school met een richting die in overeenstemming is met hun overtuigingen, dan hebben zij geen afdwingbaar recht tot toelating van hun kinderen tot die specifieke school.<sup>25</sup> In die gevallen zien sommige ouders geen andere mogelijkheid dan hun kinderen zelf in overeenstemming met hun levensovertuiging of geloof te onderwijzen.

De tweede reden voor de toename van de behoefte voor thuisonderwijs is van *pedagogisch-didactische* aard. Ouders zijn mondiger en kritischer

---

<sup>22</sup> Blok en Karsten 2008, p. III en Blok 2004, p. 98. Zie ook Kamerstukken I 2006-2007, 30652E, p. 1. Het gaat hier echter om vrijstellingen die 'erkend' zijn door de leerplichtambtenaar of de rechter. De genoemde getallen bevatten geen gegevens over vrijstellingsberoepen waarvan over de rechtsgeldigheid tussen de leerplichtambtenaar en de ouders verschil van mening bestaat.

<sup>23</sup> Blok en Karsten 2008, p. 4.

<sup>24</sup> Onderwijsraad 2008, p. 13.

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld HR 22 januari 1988, NJ 1988, 981 (*Maimonides*) of Voorzieningenrechter Rb. Haarlem, Sector bestuursrecht, 3 juni 2008, LJN: BD2997.

geworden met betrekking tot het onderwijs aan hun kinderen.<sup>26</sup> Sommige ouders ervaren het dwangmatige en klassikale karakter van school als een belemmering in de ontwikkeling van hun kind en vinden dat met thuisonderwijs beter kan worden aangesloten bij diens individuele behoeften en vaardigheden. Dit is in het bijzonder het geval voor kinderen die qua (intellectuele) vaardigheden boven of onder de norm van de gemiddelde leerling zitten of kinderen die specifieke onderwijskundige behoeften hebben.<sup>27</sup> Het speciaal onderwijs is niet in staat om voor al deze kinderen een oplossing te bieden, onder meer omdat op de meeste scholen voor speciaal voortgezet onderwijs geen hoger diploma kan worden behaald dan een vmbo-diploma. Ook zijn er kinderen die gedrags- en belevingsproblemen krijgen juist doordat zij naar school gaan.<sup>28</sup> Andere redenen kunnen zijn de wens van ouders om hun kinderen niet bloot te stellen aan ongewenste *peer-pressure*, pesten of geweld op school, of de overtuiging dat kinderen buiten de school meer kennis en vaardigheden opdoen dan op school omdat de school geïsoleerd van de maatschappij en saai is.

#### *Vraag om herinvoering*

Er gaan daarom stemmen op om thuisonderwijs weer een volwaardige onderwijsvorm in de zin van de Leerplichtwet 1969 te maken. Zo bestaat er sinds 2000 een Nederlandse vereniging voor thuisonderwijs ('NVvTO'), die als doelstelling heeft 'de mogelijkheid van thuisonderwijs in Nederland te bevorderen'.<sup>29</sup> Ingrado, de landelijke

---

<sup>26</sup> Prof. L. Vandemeulebroucke in: 'Als de schoolbank in de living staat', *De Morgen* 30 augustus 2003, p. 35-36.

<sup>27</sup> Prof. Luc Stevens stelt dat het schoolsysteem voor ruim een derde van de kinderen in het geheel niet voldoet. (Stevens 2002, p. 14) Zie ook het Onderwijsverslag 2002-2003: 'Leraren op drie van de tien scholen in het basisonderwijs slagen er niet in de hoeveelheid leertijd aan te passen aan de behoeften van individuele leerlingen.' (p. 108). Hans Velthoen, voormalig voorzitter van Ingrado, de voormalige Landelijke Vereniging van Leerplichtambtenaren, stelt: 'sommige kinderen passen echt niet in het bestaande onderwijs. [...] Ik denk bijvoorbeeld aan hoogbegaafde kinderen, die gaan onderpresteren. Die komen vaak op een school voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen terecht, maar zij horen daar helemaal niet thuis.' *Algemeen Dagblad* 9 februari 2004, voorpagina.

<sup>28</sup> Van Lieshout en Haselager, geciteerd in: Blok 2004, p. 31. Zie ook 'Tweedeling in het Nederlandse onderwijssysteem', *M Magazine van NRC Handelsblad*, 2 september 2007, p. 18, waarin schoolleiders stellen dat kinderen op scholen met veel achterstandsleerlingen elkaars achterstand versterken.

<sup>29</sup> Zie [www.nvvto.nl](http://www.nvvto.nl)

brancheorganisatie voor leerplicht en voortijdig schoolverlaten, stelt in haar zogenoemde Knelpuntennota Leerplicht: '[m]ede gelet op o.a. art. 13, lid 1, IVESCR en art. 28, lid 1, VRK behoort de positie van het thuisonderwijs als volwaardig alternatief naast schoolonderwijs te worden hersteld.'<sup>30</sup> Blok heeft onderzoek gedaan naar de resultaten van thuisonderwijs en komt op grond daarvan tot de conclusie dat legalisatie wenselijk is.<sup>31</sup> Ook de hoogleraren Zoontjens en Frissen adviseren in hun rapport 'Kansen voor harmonisatie van de onderwijswetgeving' om het recht tot het geven van thuisonderwijs weer te erkennen. Zij wijzen erop dat veel Europese landen thuisonderwijs als reguliere onderwijsvorm accepteren.<sup>32</sup>

Daarnaast stellen verschillende maatschappelijke ontwikkelingen een heroverweging van het juridische monopolie van schoolonderwijs aan de orde. Er is een groeiend tekort aan gekwalificeerde leerkrachten en een toenemend aantal leerlingen voor wie voor kortere of langere tijd geen plaats op een school beschikbaar is (de zogenoemde thuiszitters<sup>33</sup>). Veel van deze leerlingen krijgen geen onderwijs.<sup>34</sup> Ook zijn er kinderen die niet in het klassieke schoolsysteem passen en een individuele vorm van onderwijs nodig hebben. Een aantal van hen staat wel op een school ingeschreven, maar krijgt (gedeeltelijk) thuis onderwijs omdat er voor hen, vanwege hun bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld hoogbegaafdheid of autisme, geen (voltijdse) plaats op school is. In dat geval wordt er, vaak met medeweten van de onderwijsinspectie en de leerplichtambtenaar, tussen de school en de ouders een handelings- of onderwijsplan overeengekomen, waarbij het kind het onderwijs geheel of gedeeltelijk thuis van zijn ouders ontvangt.<sup>35</sup>

De regering wil dat alle kinderen passend onderwijs krijgen en vindt dat scholen in het huidige stelsel onvoldoende in staat gesteld en uitgedaagd

---

<sup>30</sup> Ingrado 2006, Deel 2, p. 29.

<sup>31</sup> Blok 2002, p. 151-163.

<sup>32</sup> Zoontjens en Frissen 2005, p. 13-14. Zie ook Sperling 2005.

<sup>33</sup> Hieronder wordt verstaan: 'een leerplichtig kind dat geen ontheffing heeft van de leerplicht én niet staat ingeschreven op een school óf wel staat ingeschreven, maar gedurende 4 aaneengesloten lesweken aan geen vorm van onderwijs deelneemt.' Ingrado 2008, p. 5. Het gaat volgens dit verslag van Ingrado om ongeveer 2500 kinderen per jaar.

<sup>34</sup> Radema, Van der Steenhoven en Van Veen 2003 en Ingrado 2008.

<sup>35</sup> Verkuyl 2008, p. 74.



worden om een leeromgeving te creëren waar maatwerk mogelijk is.<sup>36</sup> Voor sommige kinderen zal dat onderwijs echter alleen passend zijn, als dat geheel of gedeeltelijk en voor kortere of langere tijd niet op school plaatsvindt, maar in een andere omgeving.<sup>37</sup> In een aantal studies is erop gewezen dat thuisonderwijs, al dan niet met gedeeltelijke schoolgang<sup>38</sup>, voor deze situaties een oplossing zou kunnen zijn.<sup>39</sup> Dit alternatief is mede ingegeven door de omstandigheid dat het met Internet en afstands-onderwijs betrekkelijk eenvoudig is om ook op andere plaatsen dan in een schoolgebouw kwalitatief goed onderwijs te krijgen.<sup>40</sup>

Eén van de redenen waarom scholen niet in staat zijn om deze kinderen passend onderwijs te geven, is dat de Leerplichtwet 1969 daarvoor niet de wettelijke instrumenten biedt. Artikel 2, lid 1, Leerplichtwet 1969<sup>41</sup> verplicht ouders hun kind op een school in te schrijven en er voor te zorgen dat deze die school bezoekt. Het passend onderwijs kan dus vrijwel uitsluitend op de school van inschrijving worden gegeven<sup>42</sup>, waardoor het voor scholen en ouders onmogelijk is om voor sommige kinderen een leeromgeving te creëren waar onderwijs op maat kan

---

<sup>36</sup> Brief staatssecretaris van OCW van 6 juni 2007, Kamerstukken II 2007-2008, 31497, nr. 1, p. 1. Brief staatssecretaris van OCW van 28 november 2008, Kamerstukken II 2008-2009, 31497, nr. 9.

<sup>37</sup> Zie bijvoorbeeld het onderwijs aan kinderen met een Cluster 4 indicatie op het Aurumcollege in Lelystad, welk onderwijs gedeeltelijk op afstand (via Internet) door de Wereldschool wordt gegeven.  
<http://www.eduvier.nl/?content=school&id=22> (geraadpleegd op 9 november 2008)

<sup>38</sup> Zie bijvoorbeeld de inrichting van het onderwijs op de school 'De Ceder' in Waddinxveen, waar kinderen drie dagen per week naar school gaan en daarnaast twee dagen thuisonderwijs ontvangen. De onderwijsinspectie heeft het onderwijs en de opbrengsten daarvan positief beoordeeld. Zie Kamerstukken II 2005-2006, 30 300 VIII, nr. 75, p. 6.

<sup>39</sup> Zie bijvoorbeeld Boogaard, Blok, Van Eck en Schoonenboom 2004, p. 93 e.v., Stichting de Ombudsman 2003, Onderwijsraad 2007b, par. 3.3, p. 43 e.v. en Onderwijsraad 2007a, hoofdstuk III, p. 51 e.v.

<sup>40</sup> Zie bijvoorbeeld Hemels 2009. Zie ook 'Wij moeten geen kinderen maar de school repareren', *NRC Handelsblad*, 18 januari 2010, p. 6.

<sup>41</sup> Dit artikel luidt: 'Degene die het gezag over een jongere uitoefent, en degene die zich met de feitelijke verzorging van een jongere heeft belast, zijn verplicht overeenkomstig de bepalingen van deze wet te zorgen, dat de jongere als leerling van een school staat ingeschreven en deze school na inschrijving geregeld bezoekt.'

<sup>42</sup> Een uitzondering is Vavo-onderwijs aan leerlingen van 16 jaar en ouder op grond van artikel 25a WVO.

worden gegeven.<sup>43</sup> Scholen die het passend onderwijs buiten de school zoeken, kunnen hun bekostiging verliezen<sup>44</sup> en ouders worden strafrechtelijk vervolgd wegens overtreding van artikel 2, lid 1, Leerplichtwet 1969.<sup>45</sup>

### *Reactie regering*

Tot op heden heeft de regering herinvoering van (t)huisonderwijs in de Leerplicht 1969 afgewezen met het argument dat kinderen bij thuisonderwijs onvoldoende sociale vaardigheden leren. Zo stelde oud-minister Van der Hoeven van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: 'OCW') in 2003: '[o]p school leren kinderen dat andere kinderen andere voorkeuren, opvattingen en overtuigingen hebben, en leren ze hier gedragsmatig mee omgaan. Bij thuisonderwijs zijn daar te weinig garanties voor.'<sup>46</sup>

Het vorige kabinet voelde evenmin voor algemene legalisering van thuisonderwijs. Wel gaf voormalig staatssecretaris van OCW Dijkema in een brief van 1 juni 2007 aan de Eerste Kamer aan dat zij het noodzakelijk vindt om in de Leerplichtwet 1969 een regeling op te nemen over thuisonderwijs aan kinderen van ouders, die op grond van artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 zijn vrijgesteld.<sup>47</sup> Maar op 19 mei 2009 schreef zij aan de Tweede Kamer dat zij geen wettelijke regeling voor toezicht op thuisonderwijs aan kinderen van vrijgestelde ouders wil opstellen, ook al heeft het parlement daar om verzocht. Door thuisonderwijs op te nemen in het wettelijke onderwijsstelsel zou volgens haar een -ongewenste- aanzuigende werking kunnen ontstaan. Zij lichtte niet toe waarom zij die werking ongewenst vindt. Verder stelt zij dat wetgeving over thuisonderwijs, gezien de zeer kleine groep kinderen

---

<sup>43</sup> ABRS 11 februari 2009, LJN: BH2514.

<sup>44</sup> Zie bijvoorbeeld Rb. 's-Gravenhage, sector bestuursrecht 6 mei 2008, reg. nr AWB 07/4421 BESLU of Rb. Middelburg, sector bestuursrecht 3 april 2008, AWB nummer: 07/578.

<sup>45</sup> Zie bijvoorbeeld de situatie beschreven in *NRC Handelsblad* van 12 december 2007, 'Ouder bestraft voor privé-les hoogbegaafde'.  
[http://www.nrc.nl/binnenland/article1857322.ece/Ouder\\_bestraft\\_voor\\_priveles\\_hoogbegaafde](http://www.nrc.nl/binnenland/article1857322.ece/Ouder_bestraft_voor_priveles_hoogbegaafde) (geraadpleegd op 6 november 2008).

<sup>46</sup> Brief van 10 april 2003 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Niet-dossierstuk 2002-2003, ocw0300260. Later stelde zij echter dat ook 'op andere manieren aan burgerschap kan worden gewerkt dan alleen in de schoolsituatie. Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van OCW (VIII) voor het jaar 2006, Kamerstukken II 2005-2006, 30 300 VIII, nr. 6, p. 10,

<sup>47</sup> Kamerstukken I 2006-2007, 30652D, p. 4.

waarom het gaat, ‘leid[t] tot disproportionele kosten en administratieve lasten in de uitvoering’.<sup>48</sup>

Op 2 juni 2009 schreef zij echter toch onderzoek te willen laten doen naar de kansen van thuisonderwezen leerlingen in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt. Verder wil zij meer inzicht krijgen in de wijze waarop eventueel toezicht op thuisonderwijs in het kader van artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 vormgegeven zou kunnen worden. Er zal worden gekeken naar de uitvoerbaarheid, administratieve lasten, kosten die met inrichting van toezicht gepaard gaan en de wijze waarop de voortgang wordt beoordeeld. Zij vindt het van belang om daarbij informatie te betrekken over de wijze waarop in andere landen het toezicht op het thuisonderwijs is ingebed in het stelsel en wat de resultaten zijn.<sup>49</sup>

## 2. Ouderrecht en leerplicht

De discussie over herinvoering van thuisonderwijs wordt getekend door de spanning tussen het recht van ouders om hun kinderen op te voeden volgens hun eigen, al dan niet pedagogisch-didactische of levensbeschouwelijke overtuigingen, enerzijds en anderzijds de belangen die worden gediend met de leerplicht. Ouders die voor thuisonderwijs (willen) kiezen geven er immers de voorkeur aan dat hun kinderen buiten de traditionele schoolomgeving worden onderwezen, terwijl de overheid door middel van de Leerplichtwet 1969 voorschrijft dat kinderen juist wel op school worden onderwezen. Hieronder wordt deze spanningsverhouding nader toegelicht en geanalyseerd.

### *Ouderrecht*

Het is een fundamenteel uitgangspunt in ons rechtsstelsel dat kinderen door hun ouders worden verzorgd en opgevoed en dat ouders het ouderlijk gezag over hun kinderen uitoefenen. Het ouderlijk gezag omvat zowel het recht als de verplichting van ouders om hun kinderen op te voeden. Artikel 1:247 Burgerlijk Wetboek (hierna: ‘BW’) omschrijft dit recht en deze plicht als volgt:

---

<sup>48</sup> Kamerstukken II 2008-2009, 31700 VIII, nr 184, p. 3.

<sup>49</sup> Kamerstukken II 2008-2009, 31700 VIII, nr 184. Zie Blok, Triesscheijn en Karsten 2010. Bij het afsluiten van deze dissertatie waren deze onderzoeken nog niet aan de Kamer aangeboden.

- ‘1. Het ouderlijk gezag omvat de plicht en het recht van de ouder zijn minderjarig kind te verzorgen en op te voeden.
2. Onder verzorging en opvoeding worden mede verstaan de zorg en de verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn en de veiligheid van het kind alsmede het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid. [...]’

Uit de woorden ‘geestelijk welzijn’ en ‘het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid’ volgt dat ouders tevens moeten zorgdragen voor het onderwijs van hun kinderen.<sup>50</sup> De zorg en verantwoordelijkheid voor het onderwijs van minderjarige kinderen liggen op grond van het BW dan ook primair bij de ouders, en niet bij de staat.<sup>51</sup> Ouders hebben daarbij het recht om die verplichting uit te voeren in overeenstemming met hun pedagogische overtuigingen, waaronder niet alleen strikt opvoedkundige overtuigingen vallen, maar ook godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuigingen. Ik duid dit recht hieronder ook wel aan als ‘het ouderrecht’.

Bij de uitoefening van de rechten en plichten van artikel 1:247 BW dient het belang van het kind voorop te staan. Ouderlijk gezag is weliswaar een aan de ouders toekomend ‘recht’ en zij hebben een grote mate van vrijheid wat betreft de opvoeding en verzorging van hun kinderen. Maar het recht van ouders om hun kind op te voeden, is een ‘doelbevoegdheid’.<sup>52</sup> Het is gegeven in het belang van het kind en kan daarom niet worden losgezien van de verplichting van de ouders om dat belang te dienen.<sup>53</sup> Daarbij gaat wat het kind, naarmate het ouder en rijper wordt, zelf vindt en wenst steeds meer gewicht in de schaal leggen.<sup>54</sup>

Het recht van ouders om het onderwijs aan hun kinderen te bepalen is één van de belangrijkste grondslagen van het Nederlandse onderwijsstelsel. De overheid heeft steeds erkend dat ouders, bij de uitvoering van hun verplichting om ervoor te zorgen dat hun kinderen onderwijs ontvangen, het recht hebben te bepalen op welke wijze zij aan die verplichting voldoen en aan wie zij het onderwijs aan hun kinderen toevertrouwen. Zo werd de vrijheid van onderwijs in artikel 194, lid 4,

---

<sup>50</sup> Zie ook MvT, Kamerstukken II 1992-1993, 23012, nr 3, p. 35/36.

<sup>51</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2008-2009, 32015, nr 3, p. 2 en 7-8. Zie ook Rb. Zwolle 6 januari 2010, LJN: BK7412 (*Loverboy*).

<sup>52</sup> Hof Leeuwarden 10 november 2009, LJN: BK2889.

<sup>53</sup> HR 25 september 1998, NJ 1999, nr 379, Hof Leeuwarden 10 november 2009, LJN: BK2889. Rb. Utrecht 28 augustus 2009, LJN: BJ6275.

<sup>54</sup> Zie ook artikel 5 VRK.

Grondwet 1848 ('het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezigt der overheid') gemotiveerd met de stelling dat

'ouders [het regt hebben] om naar hunne begrippen de opvoeding van hun kinderen te regelen, en de ontwikkeling van het verstand toe te vertrouwen aan hen, die, geheel onafhankelijk van het gezag, met bekwaamheid en zedelijkheid toegerust, de bevoegdheid tot het geven van onderwijs hebben verkregen.'<sup>55</sup>

Het directe verband tussen het keuzerecht van ouders en de vrijheid van onderwijs werd verschillende keren herhaald bij de wijziging van artikel 194 Grondwet 1848 in 1917.<sup>56</sup> Dat recht, dat door sommigen werd beschouwd als een natuurrecht<sup>57</sup> of een goddelijk recht<sup>58</sup>, werd verondersteld ten grondslag te liggen aan de vrijheid van onderwijs en was zo vanzelfsprekend dat het niet nodig werd geacht om het als afzonderlijk recht in de Grondwet op te nemen.

De keuze voor (t)huisonderwijs was onderdeel van het ouderrecht. Tot 1848 was huisonderwijs, wat in die tijd betekende: onderwijs binnen het huisgezin, zelfs de enige vorm van onderwijs die niet aan regelgeving onderworpen was. De vrijheid van onderwijs stond gelijk aan de vrijheid van huisonderwijs.<sup>59</sup> Zo luidde artikel 226 Grondwet 1815: 'Het openbaar onderwijs is een aanhoudend voorwerp van de zorg der Regering.' Onder 'openbaar onderwijs' werd verstaan: onderwijs dat buiten het huisgezin of in het publieke domein werd gegeven. De overheidszorg had geen betrekking op huisonderwijs, en de overheid had dus geen bevoegdheid om huisonderwijs te beperken.

Ook uit de wijzigingen van het grondwetartikel over onderwijs in 1848 en 1917 en de daarop gebaseerde wetgeving kan worden afgeleid dat de keuze van ouders voor huisonderwijs onder het ouderrecht en de vrijheid van onderwijs viel. Volgens de Lager-onderwijswet 1857 was huisonderwijs een vorm van 'bijzonder onderwijs', waaronder werd verstaan: onderwijs dat van de ouders uitging. Het was echter onduidelijk of de overheid huisonderwijs dat door ouders zelf werd gegeven, mocht beperken of dat deze vorm van onderwijs nog steeds volkomen vrij was zoals vóór 1848 het geval was. De noodzaak om dit te verduidelijken

---

<sup>55</sup> Kamerstukken II 1847-1848, p. 354.

<sup>56</sup> Zie bijvoorbeeld Kan 1918, deel 1, p. 533.

<sup>57</sup> Zie bijvoorbeeld Belinfante 1848, deel 1, p. 563.

<sup>58</sup> De Savornin Lohman 1896, p. 85-106.

<sup>59</sup> Belinfante 1840, deel 3, p. 356. Zie ook Gerretson en Goslinga 1964, p. 339.

ontstond pas bij de invoering van de leerplicht. De Leerplichtwet 1900 bepaalde dat onderwijs door de ouders zelf in juridisch opzicht gelijkwaardig was aan schoolonderwijs. Huisonderwijs was dus onderdeel van de systematiek van artikel 23 Grondwet.

Het ouderrecht is tevens vastgelegd in verschillende internationaalrechtelijke bepalingen. Bijvoorbeeld in artikel 26, lid 3, Universele verklaring van de rechten van de mens (hierna: 'UVRM') staat: '*Parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children.*' Artikel 2 Eerste Protocol bij het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: 'artikel 2 Eerste Protocol EVRM') bepaalt:

'In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions.'

Het Europees Hof voor de rechten van de mens (hierna: 'EHRM') heeft overwogen dat onder '*philosophical convictions*' ook de keuze voor thuisonderwijs valt.<sup>60</sup>

### *Leerplicht*

De leerplicht dient de bescherming van twee belangen, het recht op onderwijs van het individu en de belangen van de samenleving bij onderwijs. Deze belangen houden nauw met elkaar verband en overlappen elkaar voor een groot deel. Elk van beide wordt hieronder afzonderlijk besproken.

#### *(1) het recht op onderwijs*

Tot de inwerkingtreding van de UVRM en de hieronder te noemen verdragen, was het recht op onderwijs niet vastgelegd in het Nederlandse recht. Het recht op onderwijs wordt niet genoemd in de Grondwet of de Leerplichtwet 1900 en de Leerplichtwet 1969 en kwam als zodanig nauwelijks aan de orde bij de behandeling van deze wetten. Het recht op onderwijs werd door de Nederlandse wetgever vooral gezien als onderdeel van de vrijheid van onderwijs en het recht van ouders om zich

---

<sup>60</sup> *Fritz Konrad and Others v. Germany*, appl. nr 35504/03, 11 September 2006. Dit arrest wordt uitgebreid besproken in hoofdstuk III.

van het onderwijs van hun keuze te kunnen verzekeren.<sup>61</sup> Van een eigen recht van kinderen werd echter niet gesproken. Het is pas van recentere datum dat de leerplicht uitdrukkelijk wordt beschouwd als waarborg voor het individuele recht op onderwijs,<sup>62</sup> dat afgestemd moet zijn op de talenten en onderwijskundige behoeften van het *individuele* kind.<sup>63</sup>

Wel wordt het recht op onderwijs uitdrukkelijk genoemd in de UVRM en de verschillende verdragen die na de Tweede Wereldoorlog door Nederland werden geratificeerd. Bijvoorbeeld in artikel 26, lid 1, UVRM staat: *'Everyone has the right to education.'* Artikel 2 Eerste Protocol EVRM bepaalt: *'[n]o one can be denied the right to education'*. In artikel 13 Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (hierna: 'IVESCR') staat *'[t]he States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education'*. Artikel 28, lid 1, Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: 'VRK') verplicht de lidstaten eveneens het recht op onderwijs van het kind te erkennen.

Sommige van deze bepalingen leggen de staat, als onderdeel van hun verplichting om het recht op onderwijs te erkennen en te garanderen, op om de leerplicht in te voeren. Bijvoorbeeld artikel 26, lid 1, UVRM bepaalt dat lager onderwijs verplicht zal zijn. In artikel 13, lid 2, IVESCR staat: *'Primary education shall be compulsory.'* Een soortgelijke bepaling staat niet in het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: 'EVRM'), maar het EHRM heeft overwogen dat de eerste zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM de staat de bevoegdheid geeft om de leerplicht op te leggen.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Zoontjens 2003, p. 4.

<sup>62</sup> Zie bijvoorbeeld voormalig staatssecretaris van OCW Dijksma in antwoord op Kamervragen over de 13-jarige Laura Dekker die alleen de wereld wil rondzeilen. Zij stelde dat het doel van de Leerplichtwet 1969 is 'het waarborgen van het (universele) recht op onderwijs.' (Kamerstukken II 2008-2009, Aanhangsel, nr 3563, p. 7505-7506).

<sup>63</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2002-2003, 28600 VIII, nr 17, p. 3 en Kamerstukken I 2006-2007, 30652 G (motie Linthorst).

<sup>64</sup> *Case 'Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium'* (merits), appl. nr 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23 July 1968.

In de UVRM<sup>65</sup> en de daarop gebaseerde verdragen<sup>66</sup> wordt tevens omschreven wat het doel van het onderwijs moet zijn. De meest uitgebreide omschrijving staat in artikel 29, lid 1, VRK:

- ‘1. States Parties agree that the education of the child shall be directed to:
- (a) The development of the child’s personality, talents and mental and physical abilities to their fullest potential;
  - (b) The development of respect for human rights and fundamental freedoms, and for the principles enshrined in the Charter of the United Nations;
  - (c) The development of respect for the child’s parents, his or her own cultural identity, language and values, for the national values of the country in which the child is living, the country from which he or she may originate, and for civilizations different from his or her own;
  - (d) The preparation of the child for responsible life in a free society, in the spirit of understanding, peace, tolerance, equality of sexes, and friendship among all peoples, ethnic, national and religious groups and persons of indigenous origin;
  - (e) The development of respect for the natural environment.’

Geen van de internationale bepalingen schrijft voor op welke wijze het doel van onderwijs moet worden bereikt of dat onderwijs op een school moet worden gevolgd.

## *(2) maatschappelijke belangen bij onderwijs*

Uit deze zeer ruime omschrijving van het doel van onderwijs volgt dat het recht op onderwijs niet alleen betrekking heeft op de cognitieve ontwikkeling van het individuele kind, maar ook op de voorbereiding van diens deelname aan de samenleving. De samenleving heeft immers behoefte aan een goed opgeleide bevolking, die de nationale waarden van het land zoals vastgelegd in de nationale wetgeving respecteert, waardoor de welvaart van de samenleving wordt verhoogd en zo evenredig mogelijk wordt verspreid onder de bevolking.<sup>67</sup> De samenleving heeft er daarom ten eerste belang bij dat kinderen daadwerkelijk onderwijs ontvangen. Ten tweede heeft de samenleving er belang bij dat dit onderwijs gericht is op de voorbereiding van kinderen om als volwassenen zelfstandig deel te nemen aan de samenleving.

---

<sup>65</sup> Artikel 26, lid 2, UVRM.

<sup>66</sup> Bijvoorbeeld artikel 13, lid 1, IVESCR.

<sup>67</sup> Dit was een belangrijke reden voor de invoering van de leerplicht in 1900: ‘het creëren van een volk dat in staat [is] te concurreren in den vreedzamen wedstrijd der volkeren.’ Kamerstukken II 1897-1898, nr 160. 3, p. 5.



De leerplicht is bedoeld als een middel om beide belangen te verwezenlijken. Het eerste belang wordt bereikt door het volgen van onderwijs tot een wettelijke verplichting te maken. Daardoor kan worden gegarandeerd dat alle kinderen onderwijs ontvangen en daarvoor niet afhankelijk zijn van hun ouders. Het tweede belang wordt bereikt door verplicht te stellen dat kinderen bepaalde kennis en vaardigheden worden onderwezen. Het gaat daarbij, op grond van artikel 29, lid 1, VRK, niet alleen om cognitieve kennis zoals rekenen, lezen en schrijven, maar ook om kennis van maatschappelijke aard of burgerschap, zoals het bijbrengen van eerbied voor de ouders van het kind, zijn eigen culturele identiteit, taal en waarden, de nationale waarden van het land waar het woont, het land waar het is geboren en andere beschavingen. Artikel 8, lid 3, Wet op het primair onderwijs (hierna: 'WPO') bevat een soortgelijke bepaling.<sup>68</sup> Kinderen moeten dus niet alleen leren over de overtuigingen van hun ouders, maar ook over overtuigingen van anderen. Kinderen zullen daarom met de normen en waarden van andere personen dan hun ouders in contact moeten komen of daarover onderwezen moeten worden op een zodanige wijze dat zij respect krijgen voor deze normen en waarden.

Naast deze twee belangen, wordt onderwijs vaak gezien als middel om bepaalde politieke doelstellingen te realiseren die in het belang worden geacht van de samenleving. Gedacht kan worden aan het verminderen van sociaal-economische achterstanden, het bevorderen van gelijke kansen voor mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt en integratie van verschillende bevolkingsgroepen in de samenleving. Vooral dit laatste doel speelt, met de komst van allochtonen in Nederland sinds de jaren zestig van de vorige eeuw, in toenemende mate een rol in de onderwijspolitiek. De leerplicht is één van de wettelijke middelen om deze doelen te bereiken.

---

<sup>68</sup> Dit artikel luidt: 'Het onderwijs:

a. gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving,  
b. is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en

c. is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.'

Artikel 17 Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 11, lid 3, WEC bevatten een identieke bepaling. Deze bepaling geldt ook voor particuliere scholen (artikel 1a1 Leerplichtwet 1969).

## *Ouderrecht en leerplicht*

Het ouderrecht en de leerplicht overlappen elkaar voor een deel. Ouders hebben op grond van het ouderlijk gezag de plicht om ervoor te zorgen dat hun kinderen onderwijs krijgen en de leerplicht legt ouders diezelfde verplichting op. Zo voerde de regering bij de invoering van de leerplicht in 1900 aan dat de grondslag voor de leerplicht in de eerste plaats moest worden gezocht in de onderwijsverplichting van ouders en dat de overheid de taak had om toezicht op de naleving van deze plicht te houden.<sup>69</sup> De leerplicht was bedoeld als middel om de ouderlijke verplichting met betrekking tot onderwijs aan hun kinderen vast te leggen en, zo nodig, af te dwingen. Volgens de regering werd met de leerplicht '[aan de ouders] niets onttrokken dan de vrijheid om naar goedvinden de opvoeding te verwaarlozen, dan het recht om de zedelijke verplichting, die op hen rust, met voeten te treden.'<sup>70</sup>

Tussen de leerplicht en het ouderrecht bestaat echter ook een spanningsverhouding. Met het stellen van bepaalde inhoudelijke voorwaarden aan het onderwijs, gaat de leerplicht verder dan de enkele verplichting van ouders om ervoor te zorgen dat kinderen onderwijs krijgen. Daarbij kunnen ouders en de samenleving verschillende opvatting hebben over de invulling van deze voorwaarden, bijvoorbeeld over de te onderwijzen onderwerpen of de wijze waarop en aan de hand van welke normen en waarden die onderwerpen worden onderwezen. Gedacht kan worden aan het vak biologie en de evolutietheorie, waartegen sommige ouders op grond van hun christelijke overtuigingen bezwaar kunnen hebben. Ook kan het bijbrengen van respect voor andere godsdiensten in strijd zijn met de eigen godsdienstige overtuigingen van ouders, die juist voor een bepaalde godsdienstige overtuiging hebben gekozen en dus andere godsdienstige overtuigingen of niet-godsdienstige overtuigingen afwijzen. Verder kunnen de nationale waarden van het land waar het kind woont in strijd zijn met de waarden van het land waar de ouders oorspronkelijk vandaan komen en aan welke waarden de ouders nog steeds de voorkeur geven. In dat geval is er een conflict tussen het belang van de samenleving bij de invulling van het recht op onderwijs en het belang van de ouders bij de inhoudelijke invulling van recht op onderwijs van hun eigen kind.

Een andere spanningsverhouding is gelegen in de omstandigheid dat de overheid met het opleggen van de leerplicht niet alleen handelt vanuit het

---

<sup>69</sup> MvT, Kamerstukken II 1897-1898, nr 160.3, p. 1.

<sup>70</sup> MvA, Kamerstukken II 1897-1898, nr 14.2, p. 5.

belang van het individuele kind, maar ook vanuit het belang van de samenleving en de leerplicht daarbij soms gebruikt als politiek middel. Ouders, daarentegen, zullen in beginsel alleen handelen vanuit het belang van hun eigen kind. De belangen van de samenleving kunnen daardoor verschillen of zelfs strijdig zijn met die van de ouders. Zo kan, op grond van beperkte financiële middelen en burgerschapsvorming, een belang van de samenleving zijn dat het onderwijs klassikaal en op grote scholengemeenschappen met een bepaalde leerlingpopulatie wordt gegeven, terwijl het belang van een specifiek kind beter wordt gediend met individueel onderwijs of met onderwijs op een kleinschalige school met een andere leerlingpopulatie. In dat geval is er een conflict tussen het belang van de samenleving bij de methodiek voor de verwezenlijking van het recht op onderwijs en het belang van de ouders en het individuele kind bij de methodiek voor de verwezenlijking van het recht op onderwijs.

Het voorschrift in de Leerplicht 1969 over de wijze waarop het doel van leerplichtig onderwijs wordt verwezenlijkt, hangt samen met deze spanningsverhoudingen. Het recht op onderwijs kan maar op één manier worden verwezenlijkt volgens de wetgever: ouders moeten hun kinderen schoolonderwijs laten volgen, omdat kinderen door schoolonderwijs in aanraking komen met andere overtuigingen dan van de ouders en vaardigheden op het gebied van burgerschap en sociaal gedrag leren. Dit voorschrift staat lijnrecht tegenover de voorkeur van ouders die het recht op onderwijs van hun kinderen op een andere wijze willen verwezenlijken, bijvoorbeeld door hun kinderen zelf te onderwijzen.

#### *Botsing van grondrechten*

Deze laatste spanningsverhouding, het verschil van opvatting tussen de ouders en de samenleving over de wijze van verwezenlijking van het recht op onderwijs, vormt de kern van de discussie over herinvoering van thuisonderwijs. De ouders beroepen zich daarbij op het ouderrecht; de samenleving baseert zich op het recht op onderwijs. De wetgever dient bij de overweging om thuisonderwijs al dan niet te legaliseren een afweging te maken tussen deze twee grondrechten. Hij moet deze afweging maken binnen de kaders van de relevante internationaal-rechtelijke bepalingen met betrekking tot opvoeding en onderwijs en artikel 23 Grondwet. De functie van grondrechten is immers het juridisch borgen van relaties tussen overheid en burgers en het mogelijk maken en inkaderen van juridisch optreden van de overheid.<sup>71</sup> Grondrechten geven

---

<sup>71</sup> Barkhuysen, Van Emmerik en Voermans 2009, p. 105.

burgers dus aanspraken jegens de overheid en stellen tegelijkertijd grenzen aan dit optreden.

De discussie gaat, met andere woorden, over het (mogelijk) botsen van het ouderrecht en het recht op onderwijs. Het gaat echter niet strikt om horizontaal botsende grondrechten, dat wil zeggen de situatie waarin een grondrechtgerechtigde zich beroept op een grondrecht tegenover een grondrechtelijke aanspraak van een andere grondrechtgerechtigde.<sup>72</sup> In dit geval is het immers niet de rechthebbende van het recht op onderwijs (het kind) die zich op zijn recht beroept tegenover zijn ouders. Het is de staat die zich námens het kind op zijn recht op onderwijs beroept tegenover diens ouders en, ter bescherming van dit recht, zijn verticale verplichtingen jegens de ouders (het respecteren van het ouderrecht met betrekking tot de keuze voor thuisonderwijs) beperkt. Het gaat dus om verticaal botsende grondrechten.

Bij het beantwoorden van de vraag of de staat deze verplichtingen jegens ouders geheel of gedeeltelijk mag beperken, speelt een rol welke de rechtswerking van de grondrechten in kwestie is. De rechtswerking hangt op haar beurt weer af van de zogenaamde typologieën van grondrechten. Grondrechten worden traditioneel ingedeeld in klassieke en sociale grondrechten. Een klassiek grondrecht is een grondrecht dat strekt om een bepaalde vrijheid van een of meer individuen te garanderen. Een klassiek grondrecht verplicht de overheid zich te onthouden van handelen<sup>73</sup> en legt de overheid een negatieve verplichting op. Een sociaal grondrecht is een grondrecht dat strekt ter waarborging van genoegzame sociale, economische en culturele levensomstandigheden van de mens.<sup>74</sup> Bij een sociaal grondrecht heeft de staat de verplichting om actief te handelen, ter waarborging van deze levensomstandigheden. Een sociaal grondrecht legt de staat een positieve verplichting op.

In de literatuur is echter aangevoerd dat het onderscheid klassieke-sociale grondrechten achterhaald en willekeurig is en tot miskenning van

---

<sup>72</sup> Van der Pot 2006, p. 295.

<sup>73</sup> Zie bijvoorbeeld Proeve van een nieuwe grondwet, 's-Gravenhage 1966. Zie ook de MvT bij het wetsvoorstel strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter, Kamerstukken II 2001-2002, 28331, nr 3. Hierin wordt voorgesteld de grondwettelijke toetsing te beperken tot 'klassieke grondrechten' en het toetsingsverbod voor 'sociale grondrechten' in stand te houden (p. 2).

<sup>74</sup> Burkens 1989, p. 71.

de betekenis van grondrechten kan leiden.<sup>75</sup> Ook klassieke grondrechten hebben vrijwel altijd een sociale dimensie en de realisering van een klassiek grondrecht kan soms een positieve verplichting van de staat vereisen.<sup>76</sup> Vooral in de jurisprudentie van het EHRM zijn uit de grondrechten in het EVRM, waarvan er veel een primair negatieve verplichting hebben, en dus klassieke grondrechten zijn, positieve verplichtingen van de staat afgeleid ter bescherming van deze rechten.

Deze lijn in de jurisprudentie wordt wel aangeduid als *the positive obligations doctrine*, of het leerstuk van de positieve verplichtingen.<sup>77</sup> Volgens dit leerstuk kan ook een grondrecht met een primair negatieve verplichting de staat verplichten positieve maatregelen te nemen om in horizontale relaties tussen burgers bescherming tegen inbreuk op de grondrechten van het EVRM te bieden.<sup>78</sup> Zo is de staat, op grond van de zin '*No one can be denied the right to education*' in artikel 2 Eerste Protocol EVRM, niet alleen verplicht zich te onthouden van handelingen die het kind zijn recht op onderwijs geheel of gedeeltelijk kunnen ontzeggen. De staat moet er op grond van dit grondrecht ook voor zorgen dat burgers, waaronder ouders, het kind zijn recht op onderwijs niet geheel of gedeeltelijk kunnen ontzeggen. Deze laatste verplichting kan er toe leiden dat de staat wettelijke, en dus positieve, maatregelen moet nemen die een horizontale inbreuk op het recht op onderwijs kunnen voorkomen. Het opleggen van de leerplicht is een dergelijke maatregel.

Als gevolg van die jurisprudentie is het onderscheid tussen klassieke en sociale grondrechten of negatieve en positieve verplichtingen uitgevlakt.<sup>79</sup> Volgens Coomans is er een dynamische ontwikkeling waarbij de toepassing en handhaving van klassieke en sociale grondrechten naar elkaar toegroeien. Er is volgens hem eerder sprake van een onderscheid in gradatie van aanspraken in plaats van een strikt onderscheid. Hij pleit daarom voor een alternatieve benadering van de uitleg van grondrechten.<sup>80</sup> Een benadering die uitgaat van de eenheid van beide soorten grondrechten en die benadrukt dat de verwezenlijking van

---

<sup>75</sup> Coomans 1992, p. 26. Zie ook Van der Pot 2006, p. 446-447.

<sup>76</sup> Burkens 1989, p. 25. Coomans 1992, p. 23.

<sup>77</sup> Van der Pot 2006, p. 291. Vande Lanotte en Haeck 2004, deel 1, p. 99-109. De Lange 2008, p. 76-78. Zie ook Akandji-Kombe 2007.

<sup>78</sup> Van der Pot 2006, p. 291.

<sup>79</sup> Ook door de regering was hier al eerder op gewezen. Zie Kamerverslagen II, 13872 en 13873, 15 december 1976, p. 2120-2122.

<sup>80</sup> Coomans 1992, p. 23-32. Zie ook Handelingen II 1976-1977, 15 december 1976, p. 2120.

grondrechten door burgers verplichtingen voor de staat impliceert, biedt volgens hem een beter perspectief. Een staat die de bepalingen van een verdrag heeft aanvaard, heeft immers bepaalde verplichtingen op zich genomen.

Coomans stelt daarom voor om bij het vaststellen van de reikwijdte van een bepaald grondrecht niet zozeer uit te gaan van het recht van het individu, maar van de uit dit grondrecht voortvloeiende verschillende verplichtingen van de staat tegenover het individu. Deze verplichtingen moeten niet worden vastgesteld naar een willekeurig onderscheid, maar op grond van een zorgvuldige interpretatie van de ratio van elk grondrecht.<sup>81</sup> Er bestaat volgens Coomans een tweetal vormen aangaande de manier waarop een grondrecht verplichtingen oplegt aan een staat: *obligations of result* en *obligations of conduct*. Bij een *obligation of result* moet de staat verwezenlijken wat omschreven is in de tekst van het grondrecht. De staat heeft daarbij een vrije keuze betreffende de middelen en methoden voor de verwezenlijking van het door de verplichting vereiste resultaat, indien het resultaat uiteindelijk maar in overeenstemming is met het vereiste van de internationale verplichting. De staat heeft dus een beleidsvrijheid bij de uitvoering van de verplichting. Bij een *obligation of conduct* heeft de staat deze beleidsvrijheid niet. Hij moet zich precies gedragen of handelen zoals staat voorgeschreven in de tekst van de grondwettelijke bepaling. Bijvoorbeeld een onthoudingsverplichting is een *obligation of conduct*.<sup>82</sup>

Het recht op onderwijs legt de staat de verplichting op om niets te doen wat een kind het recht op onderwijs ontzegt. In zoverre heeft de staat een *obligation of conduct*. Maar de staat moet er op grond van artikel 2 Eerste Protocol EVRM tevens voor zorgen dat andere burgers het kind dit recht niet kunnen ontzeggen en dat het kind onderwijs krijgt dat gericht is op de in artikel 26, lid 1, UVRM, artikel 13, lid 1, IVESCR en artikel 28, lid 1, VRK genoemde doelstellingen. Deze artikelen leggen de staat dus de positieve verplichting op om een bepaald resultaat te realiseren, ofwel een *obligation of result*. De staat zal op grond van die verplichting actief maatregelen moeten nemen en een keuze moeten maken met betrekking tot de middelen en methoden voor de verwezenlijking van deze verplichting.

---

<sup>81</sup> Van der Pot 2006, p. 447.

<sup>82</sup> Van Hoof maakt een verder onderscheid in de verplichtingen van de staat met betrekking tot mensenrechten. Hij onderscheidt vier verplichtingen: *obligation to respect*, *obligation to protect*, *obligation to ensure* en *obligation to promote*. Van Hoof 1984, p. 106.

Het ouderrecht legt de staat vooral een *obligation of conduct* op. Zo verplicht de tweede zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM de staat om dit recht te respecteren. De staat heeft daarbij geen beleidsvrijheid; hij mag eenvoudigweg niets doen wat dit recht beperkt. Hij moet zich onthouden van inmenging in de uitoefening van dit recht en moet als het ware een staatsvrije zone garanderen, bijvoorbeeld toestaan dat de ouders ander onderwijs kiezen dan staatsonderwijs. Verder heeft de staat een zekere positieve verplichting tegenover ouders, bijvoorbeeld het garanderen dat het staatsonderwijs op een respectvolle wijze omgaat met de normen en waarden van ouders en dat het kinderen niet indoctrineert. Deze positieve verplichting geeft de staat een *obligation of result* ten opzichte van ouders.

Daarnaast legt de vrijheid van onderwijs in artikel 23, lid 2, Grondwet de staat de verplichting om zich te onthouden van inmenging in de verwezenlijking van het recht om onderwijs te geven. Dit is weer een *obligation of conduct*.

#### *Spanning tussen overheidsverplichtingen*

De discussie over thuisonderwijs betreft de spanning tussen de verplichtingen die de staat heeft tegenover twee verschillende personen op grond van verschillende grondwettelijke en verdragsrechtelijke bepalingen. Tegenover ouders heeft de staat op grond van het ouderrecht vooral een *obligation of conduct*; tegenover het kind heeft de staat op grond van het recht op onderwijs voornamelijk een *obligation of result*. De eerste verplichting komt grotendeels overeen met de verplichting van de overheid op grond van een klassiek grondrecht. De tweede verplichting heeft veel kenmerken van de verplichtingen op grond van een sociaal grondrecht. De staat zal bij het uitvoeren van zijn positieve zorgplicht, of *obligation of result*, tegenover het kind in conflict komen met zijn negatieve verplichting, *obligation of conduct*, tegenover de ouders. De staat kan immers zijn positieve zorgplicht tegenover het kind niet nakomen zonder inbreuk te maken op zijn verplichting tegenover ouders om zich niet te bemoeien met hun keuze voor het onderwijs aan hun kind, en andersom.

Uitgangspunt bij het afwegen van deze verplichtingen van de staat is dat grondrechten, en dus ook de daaruit voortvloeiende overheidsverplichtingen, niet absoluut zijn. De vraag is dan ook niet *of* de staat de keuze van ouders om hun eigen kinderen te onderwijzen mag beperken, maar *in hoeverre* de staat de keuze voor thuisonderwijs mag beperken.

De staat moet daartoe een afweging maken tussen zijn verplichtingen op grond van het recht op onderwijs en die op grond van het ouderrecht.

Hoe moet de staat die afweging maken? In de literatuur bestaat daarover verdeeldheid.<sup>83</sup> In de jurisprudentie staat meestal het proportionaliteitsbeginsel centraal. Dit beginsel houdt in dat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de graad van de inbreuk op een grondrecht en het legitieme doel van de inbreuk. Met betrekking tot de grondrechten in het EVRM past het EHRM het beginsel van proportionaliteit toe op grond van de woorden ‘*necessary in a democratic society*’ die in verschillende verdragsbepalingen staan.<sup>84</sup> Zelfs met betrekking tot verdragsbepalingen waarin deze woorden niet staan, toetst het EHRM aan het onderliggende beginsel van proportionaliteit.<sup>85</sup>

De Hoge Raad past het beginsel van proportionaliteit eveneens toe in zijn rechtspraak over botsende grondrechtverplichtingen van de staat. Zo overwoog de Hoge Raad in het SGP-arrest dat de staat op grond van artikel 7 van het Vrouwenverdrag gehouden is om maatregelen te nemen die er daadwerkelijk toe leiden dat de SGP het passief kiesrecht aan vrouwen toekent en dat de Staat daarbij een maatregel moet inzetten die effectief is en tegelijkertijd de minste inbreuk maakt op de grondrechten van de (leden van de) SGP.<sup>86</sup>

Ministers en staatssecretarissen dienen bij het opstellen van wetgeving eveneens rekening te houden met het proportionaliteitsbeginsel. De ‘Aanwijzingen voor de regelgeving’ bevatten daarover verschillende bepalingen.<sup>87</sup> Zo staat in aanwijzing 6, lid 1, dat tot het tot stand brengen van nieuwe regelingen alleen wordt besloten, indien de noodzaak

---

<sup>83</sup> Voor een overzicht van de literatuur, zie Van der Pot 2006, p. 296-297.

<sup>84</sup> Zie bijvoorbeeld *Olssen v. Sweden*, appl. nr 10465/83, 24 March 1988: ‘The notion of necessity implies that the interference corresponds to a pressing social need and, in particular, that it is proportionate to the legitimate aim pursued’.

<sup>85</sup> Bijvoorbeeld *Case ‘Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium’* (merits), appl. nr 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23 July 1968. Zie over dit onderwerp Eissen 1993.

<sup>86</sup> HR 9 april 2010, LJN: BK4547. Zie ook HR 2 september 2005, LJN: AS6926. Dit arrest betrof overigens een civiele zaak, en dus horizontaal botsende grondrechten. Maar in de jurisprudentie over verticaal botsende grondrechten wordt naar dit arrest verwezen. Zie bijvoorbeeld Hof Amsterdam 21 januari 2009, LJN: BH0496 (strafvervolging Wilders).

<sup>87</sup> Circulaire van de Minister-president van 18 november 1992 (achtste wijziging van 21 augustus 2008, nr. 3068336, Stcrt 11 september 2008, nr. 176, p. 2).



daarvan is komen vast te staan. Aanwijzing 7 bepaalt dat, alvorens tot het treffen van een regeling wordt besloten, de doelstellingen die worden nastreeft, zo concreet en nauwkeurig mogelijk worden vastgesteld.

Verder moet volgens de Aanwijzingen worden onderzocht of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren, dan wel of daarvoor overheidsinterventie noodzakelijk is. Indien overheidsinterventie noodzakelijk is, moet worden onderzocht of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door aanpassing of beter gebruik van bestaande instrumenten dan wel, indien dit niet mogelijk blijkt, welke andere mogelijkheden daartoe bestaan. De diverse mogelijkheden moeten bovendien zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een regeling mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de regeling te dienen doelen (aanwijzing 15).

De wetgever heeft het proportionaliteitsbeginsel bij de afweging van het ouderrecht en het recht op onderwijs op verschillende wijze toegepast in de Leerplichtwet 1900 en de Leerplichtwet 1969. Bij de parlementaire behandeling van de Leerplichtwet 1900 verklaarde de regering dat de leerplichtwet de ouders in het geheel niet beperkte in de manier waarop zij aan hun verplichtingen wensten te voldoen. Ouders konden ervoor kiezen hun kinderen naar een school van hun keuze te sturen of hun huisonderwijs te (laten) geven. De beperking van het ouderrecht werd gemotiveerd in termen van proportionaliteit. Volgens de regering '[vraagt de Staat immers niet], waar de noodige kennis wordt verkregen, indien slechts de noodige waarborg bestaat, dat hetzij dan op school of te huis, zooveel onderwijs wordt gegeven als wordt aangemerkt als het minimum van hetgeen ter bevordering van volksontwikkeling gevorderd mag worden.'<sup>88</sup> Dit minimum was vastgelegd in de Lager-onderwijswet 1920 en vormde de wettelijke ondergrens voor deugdelijk onderwijs. Op grond van welke overtuigingen of onderwijsmethode dit onderwijs werd gegeven, was juridisch niet relevant, zolang het onderwijs maar aan de minimumvoorwaarden voldeed.

---

<sup>88</sup> MvA, Kamerstukken II 1898-1899, nr 14.2, p. 25. De *Aanwijzingen* gelden overigens pas sinds 1984. Van der Pot (2006), p. 655. Volgens de toelichting op Aanwijzing 4 kunnen de aanwijzingen zich naar hun aard niet richten tot Kamerleden. Wel verdient het '[w]at de Tweede Kamer betreft [...] aanbeveling dat op de aanwijzingen acht wordt geslagen bij het opstellen van amendementen en initiatiefvoorstellen van wet.', aldus de toelichting.

Bij de invoering van de Leerplichtwet 1969 werd echter een andere afweging gemaakt. Er was in het parlement weliswaar geen discussie over de vraag of de keuze voor (t)huisonderwijs onderdeel van het ouderrecht was. Iedereen leek het er over eens te zijn dat dat inderdaad het geval was. De discussie betrof echter de vraag in welke mate de wetgever de ouderlijke voorkeur om hun kinderen niet op een school te (laten) onderwijzen, moest respecteren. De meerderheid van het parlement was van oordeel dat de wetgever deze voorkeur in het geheel niet hoefde te eerbiedigen en verbood ouders met artikel 2, lid 1, Leerplichtwet 1969 nog langer voor huisonderwijs te kiezen. Of het doel van de Leerplichtwet 1969 met een minder vergaande beperking van het ouderrecht kon worden bereikt, in plaats van een volledig verbod van thuisonderwijs, kwam niet aan de orde.

### 3. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek gaat over de vraag of dit (impliciete) verbod in overeenstemming is met de relevante internationaalrechtelijke bepalingen met betrekking tot opvoeding en onderwijs en artikel 23 Grondwet. De vraag die centraal staat is:

*Wat is de juridische status van de voorkeur van ouders om hun eigen kinderen onderwijs te geven in plaats van hen op een school te laten onderwijzen?*

Met 'juridische status' wordt bedoeld de wettelijke positie van die voorkeur: kan de voorkeur van ouders voor thuisonderwijs op één of meer wettelijke bepalingen worden gebaseerd en welke verplichtingen heeft de overheid op grond van die bepalingen tegenover ouders? Aangezien artikel 2, lid 1, Leerplichtwet 1969 het geven van thuisonderwijs verbiedt, zal de wettelijke basis voor het mogelijk verwezenlijken van die voorkeur moeten worden gezocht in hiërarchisch hogere wettelijke bepalingen. Dit zijn eerst de relevante verdragsrechtelijke bepalingen en vervolgens artikel 23 Grondwet. Indien die hogere basis aanwezig is, dient het verbod van artikel 2, lid 1, Leerplichtwet 1969 te worden getoetst aan die basis en bij onverenigbaarheid mogelijk geen toepassing te vinden.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Artikel 94 Grondwet bepaalt dat binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften, waaronder die van de Leerplichtwet 1969, geen toepassing vinden, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Daarbij is relevant om te onderzoeken of ouders in landen die in sociaal-economisch opzicht en qua onderwijsstelsel vergelijkbaar zijn met Nederland, wel zelf hun kinderen mogen onderwijzen. Zoals de staatssecretaris van OCW aangaf, kan deze informatie relevant zijn voor de beslissing om thuisonderwijs al dan niet in de Leerplichtwet 1969 op te nemen. Bovendien houdt het EHRM in diens rechtspraak rekening met de wijze waarop in de lidstaten, en soms ook andere landen,<sup>90</sup> een bepaald probleem wettelijk is geregeld. De vraag naar de wettelijke regeling van thuisonderwijs in andere landen is dus als het ware een voorvraag vóór de vraag of er een internationaalrechtelijke basis is voor de keuze van ouders om hun kinderen thuisonderwijs te (laten) geven. De centrale onderzoeksvraag kan in de volgende onderzoeksvragen worden geconcretiseerd:

- (a) Hoe is de mogelijkheid van ouders om hun eigen kinderen onderwijs te geven, in plaats van hen op een school onderwijs te laten volgen, wettelijk vormgegeven in landen die in sociaal en economisch opzicht vergelijkbaar zijn met Nederland?
- (b) Is er een internationaalrechtelijke basis voor deze mogelijkheid in Nederland? Zo ja, welke verplichtingen heeft de staat tegenover ouders op grond van die basis?
- (c) Is artikel 23 Grondwet de basis voor deze mogelijkheid? Zo ja, welke verplichtingen heeft de staat tegenover ouders op grond van die basis?
- (d) Is het impliciete verbod van artikel 2, lid 1, Leerplichtwet 1969 aan ouders om hun eigen kinderen onderwijs te geven in overeenstemming met de relevante internationaalrechtelijke bepalingen en artikel 23 Grondwet?

#### **4. Onderzoeksmethoden en onderzoeksbronnen**

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen worden verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. Dit zijn, in de volgorde waarin deze in dit onderzoek aan de orde komen: rechtsvergelijking, inventarisering en

---

<sup>90</sup> *Christine Goodwin v. the United Kingdom*, appl. nr 28957/95, 11 July 2002. Het EHRM verwees naar regelgeving in Australië, Nieuw Zeeland, de Verenigde Staten, Zuid-Afrika, Israël en Canada.

beschrijving van bronnen van het geldende recht en toetsing van de interne consistentie van het geldende recht.<sup>91</sup>

### *Rechtsvergelijking*

De eerste onderzoeksvraag wordt beantwoord door middel van rechtsvergelijking. Onder rechtsvergelijking versta ik: de bestudering van twee of meer rechtsstelsels of onderdelen daarvan om de verschillen en overeenkomsten daartussen te bepalen. Een rechtsstelsel is een systeem van regels die binnen een bepaalde rechtsgemeenschap gelden en in beginsel van overheidswege worden gehandhaafd.<sup>92</sup>

Er zijn verschillende redenen om de Nederlandse regeling met betrekking tot thuisonderwijs te vergelijken met die van andere rechtsstelsels. Een eerste reden is kennisvermeerdering. Het is relevant om te weten hoe de onderzoeksvraag in andere rechtsstelsels is beantwoord. Verder kan kennis over de wijze waarop de vraag in andere landen is beantwoord bijdragen aan een dieper inzicht in en het verklaren van rechtsproblemen in het eigen land. De wetenschap dat een juridisch probleem ook anders kan worden opgelost dan de regeling van het eigen rechtsstelsel verbreedt de nationale horizon en geeft een scherper zicht op de kwaliteit van het eigen recht.<sup>93</sup> Kennis van alternatieve regelingen kan de Nederlandse regeling bovendien relativëren en laten zien dat de eigen oplossing niet per se de enige of beste oplossing hoeft te zijn. Kennis van andere rechtstelsels verhoogt dus tevens de kennis van het eigen rechtssysteem.

Een andere reden is dat buitenlandse regelingen als voorbeeld kunnen dienen voor legalisering van thuisonderwijs in Nederland, indien de wetgever daartoe zou besluiten. Rechtsvinding kan verrijkt worden met andere voorbeelden van conflictoplossing en hoeft niet beperkt te blijven tot de interpretatie van de wetsteksten en andere rechtsbronnen van het eigen systeem. Rechtsvergelijking vergroot de voorraad oplossingen waaruit geput kan worden bij de rechtsvinding en kan dienen ter motivering voor een bepaalde oplossing. Deze reden voor rechtsvergelijking speelt ook een rol in de jurisprudentie van het EHRM bij de beoordeling of een beperking van een verdragsrecht door de staat al dan

---

<sup>91</sup> Zie ook Herweijer 2003, p. 23 e.v.

<sup>92</sup> De Boer 1992, p. 40. Zweigert en Kötz 1998 omschrijven *comparative law* als: 'the comparison of the different legal systems of the world.' (p. 2).

<sup>93</sup> De Boer 1992, p. 42.

niet toelaatbaar is.<sup>94</sup> Bijvoorbeeld in het *Marckx*-arrest overwoog het EHRM dat één van de redenen dat het juridische onderscheid tussen legitieme en niet-legitieme kinderen in de Belgische wetgeving in strijd was met artikel 14 EVRM<sup>95</sup>, was dat het merendeel van de lidstaten dit onderscheid niet meer maakte.<sup>96</sup>

### *Keuze rechtsstelsels*

Ik heb ervoor gekozen om de selectie van de te onderzoeken rechtsstelsels te laten afhangen van de inspiratie die kan worden opgedaan uit de buitenlandse voorbeelden die het doel van het onderzoek kunnen dienen.<sup>97</sup> Gekozen is voor landen waar het recht van ouders om hun eigen kinderen te onderwijzen anders is geregeld of verder is ontwikkeld dan in Nederland. Er is daarom niet gekozen voor rechtsstelsels die representatief zijn voor bepaalde rechtsfamilies, maar voor rechtsstelsels die qua maatschappijstructuur en sociaal-economische ontwikkelingen vergelijkbaar zijn met Nederland.<sup>98</sup> Op die manier valt te verwachten dat de uitkomst van de rechtsvergelijking past in de politieke, culturele, sociaal-economische en juridische traditie waarop het Nederlandse recht berust.

De keuze voor de te bespreken rechtsstelsels is in de eerste plaats gebaseerd op de omstandigheid dat de landen in sociaal-economisch opzicht vergelijkbaar zijn met Nederland. Deze landen hebben vergelijkbare democratische, constitutionele en politieke stelsels en onderwijsstelsels, wat voor een deel voortkomt uit de omstandigheid dat deze landen partij zijn bij verdragen waarin voorschriften staan over de rol en bevoegdheden van de staat met betrekking tot onderwijs. Ook hebben al deze landen een ver ontwikkelde technologie en een vrije en intensieve informatiestroom, die voor iedereen toegankelijk zijn. Op één uitzondering na (de Verenigde Staten), zijn dit allemaal West-Europese

---

<sup>94</sup> Ambrus 2009.

<sup>95</sup> Dit artikel luidt: 'The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.'

<sup>96</sup> *Case of Marckx v. Belgium*, appl. nr 6833/74, judgement 13 June 1979, par. 41.

<sup>97</sup> Zie ook De Boer 1992, p. 45.

<sup>98</sup> Zweigert en Kötz 1998 hanteren echter de vuistregel om landen uit de verschillende rechtsfamilies te bestuderen, bijvoorbeeld één of meer uit de common law familie, één of meer landen uit de Romanistische rechtsfamilie, één of meer uit de Germaanse familie, enzovoort.

landen. Verder noem ik kort een paar voormalige Oostbloklanden waar, met de invoering van een democratische regeringsvorm, thuisonderwijs al dan niet weer is toegestaan.

De keuze voor de te bespreken landen is in de tweede plaats gebaseerd op de omstandigheid dat ze een ruim scala vertegenwoordigen van juridische mogelijkheden om thuisonderwijs en het toezicht daarop te regelen. Elk van deze landen heeft een eigen en unieke wettelijke regeling betreffende het recht van ouders om hun kinderen zelf in plaats van op een school te onderwijzen. In de Verenigde Staten verschilt die regeling zelfs per deelstaat. Ik bespreek Duitsland als voorbeeld van een ander land waar de wettelijke regeling bestaat in een verbod en de autoriteiten streng optreden tegen ouders die dat toch proberen. Door de keuze van de landen wordt duidelijk dat het vraagstuk op verschillende manieren kan worden opgelost.

### *Method*

De gebruikte methode van rechtsvergelijking is de functionele methode. Dit houdt in dat een vergelijking wordt gemaakt van de wijze waarop in de wetgeving van de verschillende rechtsstelsels een oplossing is gezocht voor de voorkeur van ouders om hun kinderen zelf onderwijs te geven.<sup>99</sup> De onderzoeksvraag is daarom in functionele termen geformuleerd, waarbij geen terminologie van het Nederlandse rechtsstelsel is gebruikt.<sup>100</sup> De term '(t)huisonderwijs' kan in een ander rechtsstelsel immers een andere betekenis of reikwijdte hebben. Zo is de regeling voor huisonderwijs in Vlaanderen tevens van toepassing op ouders die hun kinderen op niet-gesubsidieerde en niet-erkende scholen laten onderwijzen. De regeling voor *elective home education* in het Verenigd Koninkrijk is ook bestemd voor alternatief onderwijs aan kinderen die langdurig ziek zijn. Door de onderzoeksvraag in functionele termen te formuleren, kunnen beperkingen die op het eerste gezicht onoverkombaar zijn, bijvoorbeeld de omstandigheid dat de te vergelijken rechtsstelsels of onderdelen daarvan historisch of conceptueel zeer verschillend zijn, worden overkomen en rechtsregels worden gevonden die in functioneel opzicht vergelijkbaar zijn met de regels van het eigen rechtssysteem.

---

<sup>99</sup> De Boer 1992, p. 40. Zie over de functionele methode ook Makinwa 2009, p. 343-346.

<sup>100</sup> Zweigert en Kötz 1998, p. 34-36. De Boer 1994, p. 45.

De rechtsvergelijking bestaat uit een bespreking van het positieve recht: een korte uiteenzetting over de constitutionele grondslag van het onderwijs en de wettelijke regels over thuisonderwijs. Daarbij heb ik mij voornamelijk gebaseerd op lokale wetsteksten, soms aangevuld met een toelichting van de wetgever daarop. Met betrekking tot Vlaanderen heb ik mij ook gebaseerd op de verslagen van de onderwijsinspectie over thuisonderwijs. Deze wetsteksten, toelichtingen en rapporten staan, vaak met een Engelse officiële vertaling, op de websites van de ministeries van onderwijs in de verschillende landen. Daarnaast maak ik gebruik van publicaties van lokale onderzoekers, voorzover die beschikbaar zijn in een voor mij toegankelijke taal. Een voorbeeld daarvan zijn de rapporten van ‘Eurydice Information on Education and Policies in Europe’ van de Europese Commissie.<sup>101</sup> Tot slot baseer ik mij op de beschikbare jurisprudentie.

#### *Inventarisering, beschrijving en analyse van bronnen van het geldende recht*

De onderzoeksvragen (b) en (c) worden beantwoord door middel van inventarisering, beschrijving en analyse van de bronnen van het geldende recht. Ik inventariseer de grondrechten onder wier reikwijdte de ouderlijke voorkeur voor thuisonderwijs kan worden gebracht. De terminologie van deze grondrechten wordt vervolgens beschreven, geïnterpreteerd en geanalyseerd in het licht van andere bronnen van geldend recht. Beschreven wordt hoe sinds het begin van de 19<sup>e</sup> eeuw vorm gegeven is aan de ouderlijke voorkeur voor thuisonderwijs door een chronologisch overzicht te geven van de relevante wettelijke regelingen tot heden, zoals de onderwijswetten, de Leerplichtwet 1900, de Leerplichtwet 1969 en andere regelgeving met betrekking tot thuisonderwijs.

Deze bronnen zijn primaire bronnen als relevante internationaal-rechtelijke bepalingen, artikel 23 Grondwet en gewone wetgeving (bijvoorbeeld de leerplichtwetten en andere onderwijswetten). Daarnaast maak ik gebruik van secundaire bronnen, zoals rechtspraak, officiële documenten, parlementaire stukken, rapporten en andere documenten en wetenschappelijke literatuur. Ik noem ook resultaten van empirisch sociaal-wetenschappelijk onderzoek. De interpretatiemethodes voor de bepalingen van internationaal recht en artikel 23 Grondwet zullen worden besproken in hoofdstuk III, respectievelijk hoofdstuk IV.

---

<sup>101</sup> [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php) (geraadpleegd op 13 januari 2010).

## *Toetsing van de interne consistentie van het geldende recht*

Door analyse van de teksten van de relevante grondrechten en het vaststellen van de reikwijdte van deze grondrechten aan de hand van bronnen van geldend recht wordt de uitkomst van die analyse vergeleken met de wijze waarop de keuze van ouders om hun kinderen zelf te onderwijzen tegenwoordig is vormgegeven in de Nederlandse wetgeving. Vraag (d) wordt dus beantwoord aan de hand van toetsing van de interne consistentie van het geldende recht. Getoetst wordt of artikel 2, lid 1, Leerplichtwet 1969 in overeenstemming is met de uitkomst van de analyse. Indien uit die analyse blijkt dat er geen overeenstemming is, wordt besproken hoe overeenstemming zou kunnen bereikt.

### **5. Doel onderzoek**

Het eerste doel van deze studie is het vergroten van de onderwijs-juridische kennis over de mogelijkheid van ouders om hun eigen kinderen onderwijs te geven in plaats van hen op een school te laten onderwijzen. Er is nauwelijks kennis over thuisonderwijs als juridisch verschijnsel in Nederland, omdat het nog niet eerder systematisch is onderzocht. Zelfs in de onderwijsrechtelijke literatuur wordt slechts sporadisch naar thuisonderwijs verwezen.<sup>102</sup>

Thuisonderwijs, of huisonderwijs, zoals dat juridisch werd genoemd, was echter in historisch opzicht een fundamenteel onderdeel van het Nederlandse onderwijssysteem en kan zelfs als het wezenskenmerk van de onderwijsvrijheid worden gekwalificeerd. Het zijn immers de ouders die primair verantwoordelijk zijn voor het onderwijs aan hun kinderen en het is nog maar relatief recent dat zij verplicht zijn die verantwoordelijkheid uit handen te geven. Deze studie beoogt te verduidelijken hoe thuisonderwijs past binnen de vrijheid van onderwijs in artikel 23, lid 2, Grondwet.

Het tweede doel van deze studie is het vergroten van de juridische kennis van het Nederlandse onderwijssysteem. Onderwijsjuridische kennis van thuisonderwijs kan op haar beurt weer bijdragen aan een beter inzicht in de precieze werking van de vrijheid van onderwijs in artikel 23 Grondwet. Over deze werking bestaat verschil van mening, bijvoorbeeld over de vraag wie de dragers van de vrijheid van onderwijs zijn en wat de

---

<sup>102</sup> Bijvoorbeeld De Graaf 2000, p. 85-87 of Mentink en Vermeulen 2007, p. 47-48.



betekenis is van de vrijheid van ‘richting’ in artikel 23, lid 5, Grondwet?<sup>103</sup> De wetstekst geeft daarover geen definitief uitsluitel. Deze vragen komen aan de orde in hoofdstuk IV bij het onderzoek naar het verband tussen thuisonderwijs en onderwijsvrijheid en de wijze waarop dit verband in ons land gestalte kreeg.

Het derde doel van deze studie is het bijdragen aan de discussie over heroverweging van thuisonderwijs in het huidige stelsel van onderwijsvoorzieningen. In paragraaf 1 hierboven is beschreven dat een aantal maatschappelijke ontwikkelingen heeft geleid tot een toenemende vraag naar verruiming van dit stelsel met onderwijs zonder of met gedeeltelijke schoolgang. Het antwoord van de wetgever op die vraag wordt bepaald en begrensd door haar verplichtingen op grond van de relevante verdragsrechtelijke bepalingen en artikel 23 Grondwet. Een grondige onderwijsjuridische kennis van thuisonderwijs en de plaats van thuisonderwijs in het wettelijke onderwijssysteem is daarom onontbeerlijk bij een discussie over herinvoering van thuisonderwijs.

Deze discussie wordt voor een deel ingegeven door nieuwe onderwijs technieken, zoals virtueel onderwijs en de digitale school. Deze technieken hebben tot gevolg dat schoolbezoek minder vanzelfsprekend wordt, omdat met deze technieken op andere plaatsen dan de school kwalitatief goed onderwijs kan worden gevolgd. De verwachting is dat het gebruik van virtueel onderwijs in de toekomst zal toenemen en een bredere discussie zal voeden over het flexibeler maken van het onderwijssysteem om het recht op onderwijs beter tot zijn recht te doen komen in individuele situaties. Het antwoord op de vraag of de Leerplichtwet 1969 zou moeten worden gewijzigd om buitenschools onderwijs mogelijk te maken en, zo ja, hoe die wet moet worden gewijzigd, hangt af van het antwoord op de centrale onderzoeksvraag wat de juridische status is van de bevoegdheid van ouders om hun kinderen thuisonderwijs te geven in het Nederlandse onderwijssysteem.

## **6. De opzet van het onderzoek**

De opzet van deze studie volgt de volgorde van de onderzoeksvragen. Ik begin in hoofdstuk II met vraag (a): hoe is de bevoegdheid of onbevoegdheid van ouders om met het geven van thuisonderwijs aan hun kinderen aan de lokale leerplichtwetgeving te voldoen, buiten Nederland vormgegeven? Besproken worden de wettelijke regelingen in België,

---

<sup>103</sup> Mentink en Vermeulen 2007, p. 65-67.

Ierland, Engeland, Frankrijk, Zweden en de Verenigde Staten van Amerika. Duitsland wordt besproken als voorbeeld van een land waar thuisonderwijs is verboden.

In hoofdstuk III komen de onder (b) gestelde vragen aan de orde. Is er een internationaalrechtelijke basis voor de mogelijkheid van ouders om hun eigen kinderen onderwijs te geven, in plaats van hen op een school onderwijs te laten volgen? Zo ja, welke verplichtingen heeft de staat tegenover ouders op grond van die basis? De UVRM en het verdragsrecht worden besproken vóór het nationale recht, omdat het op grond van artikel 94 Grondwet van een hogere orde is dan nationale regelingen. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de internationale bepalingen die van invloed (kunnen) zijn op thuisonderwijs. Relevante verdragen zijn het IVESCR, het VRK, het Verdrag betreffende de Europese Unie en het EVRM. Daarnaast wordt een aantal bepalingen van de UVRM besproken.

In hoofdstuk IV wordt de achtergrond voor beantwoording van de vragen onder (c) geschetst. Is artikel 23 Grondwet de basis voor de mogelijkheid van ouders om hun eigen kinderen onderwijs te geven, in plaats van hen op een school onderwijs te laten volgen? Zo ja, welke verplichtingen heeft de staat tegenover ouders op grond van die basis? In dit hoofdstuk wordt daarom een overzicht gegeven van de ontwikkeling van artikel 23 Grondwet, voor zover relevant voor thuisonderwijs. Tevens wordt behandeld op welke wijze het recht van ouders voor de keuze van thuisonderwijs en om hun kinderen thuisonderwijs te geven, gestalte heeft gekregen in het Nederlandse wettelijke systeem. Welke ontwikkelingen hebben zich in de loop der tijd voorgedaan die van invloed waren op de vormgeving van dit recht?

In hoofdstuk V wordt het onderzoek samengevat en wordt vraag (d) en de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Tevens zal besproken worden of de overheid de verplichting heeft om het (impliciete) verbod van thuisonderwijs in de Leerplichtwet 1969 te wijzigen.

## II Thuisonderwijs buiten Nederland

### 1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond geschetst voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag: Hoe is de bevoegdheid van ouders om hun kinderen thuisonderwijs te (laten) geven wettelijk geregeld in landen die in sociaal en economisch opzicht vergelijkbaar zijn met Nederland? In dit hoofdstuk wordt daarom een globaal overzicht gegeven van de wettelijke regelingen in een aantal van de ons omringende landen en de Verenigde Staten.

In de meerderheid van landen die in sociaal en economisch opzicht vergelijkbaar zijn met Nederland is het mogelijk om met het geven van thuisonderwijs aan de leerplicht te voldoen. De West-Europese landen die ik zal bespreken zijn België, Engeland, Ierland en Frankrijk omdat de wettelijke regelingen betreffende thuisonderwijs in deze landen zeer uiteenlopen. Vlaams België en Engeland hebben relatief liberale thuisonderwijswetgeving, terwijl Frankrijk en Wallonië een strikte wetgeving hebben. Ierland zit daartussen in.

In andere niet-Europese, met Nederland vergelijkbare landen, zoals Australië, Canada, Nieuw Zeeland en de Verenigde Staten, is thuisonderwijs eveneens toegestaan. Van deze laatste groep landen bespreek ik alleen de regelgeving in de Verenigde Staten. De Verenigde Staten is in dit verband interessant omdat thuisonderwijs tot 1975 in vrijwel alle deelstaten verboden was. Er is sindsdien een grote hoeveelheid jurisprudentie ontstaan waarin thuisonderwijs is erkend als een volwaardige onderwijsvorm. Het aantal kinderen dat thuisonderwijs krijgt is in de Verenigde Staten relatief groot. Volgens officiële schattingen waren dat er in 2008 minstens anderhalf miljoen.<sup>104</sup>

In een minderheid van landen die in sociaal en economisch opzicht vergelijkbaar zijn met Nederland is het niet mogelijk om met het geven van thuisonderwijs aan de leerplicht te voldoen. Dit zijn Duitsland en Griekenland. In alle voormalige Oostbloklanden was het tijdens het communistische regime eveneens verboden om met thuisonderwijs aan de leerplicht te voldoen. In veel van deze landen is dit verbod na de val

---

<sup>104</sup> National Center for Statistics 2008, p. 1.

van het Communistische regime opgeheven, omdat dit in strijd werd geacht met het ouderlijke recht in internationale verdragen.<sup>105</sup>

Daarnaast zijn er landen waar de keuze voor thuisonderwijs geen wettelijk recht is, maar de leerplichtwetgeving een bepaling bevat die het geven van thuisonderwijs mogelijk maakt met voorafgaande, uitdrukkelijke toestemming van de autoriteiten. Voorbeelden zijn IJsland<sup>106</sup> en Zweden. Van deze categorie bespreek ik Zweden. De opzet van dit hoofdstuk is als volgt.

Ik zal hieronder in paragraaf 2 eerst bespreken in welke landen ouders niet met het geven van thuisonderwijs aan de leerplicht kunnen voldoen. De nadruk ligt daarbij op Duitsland. In paragraaf 3 volgt een overzicht van landen waar ouders wel met het geven van thuisonderwijs aan de leerplicht kunnen voldoen. In paragraaf 4 wordt het geven van thuisonderwijs in Zweden besproken, waar dit alleen mogelijk is met toestemming van de autoriteiten. In paragraaf 5 staan de conclusies.

## **2. Landen waar thuisonderwijs is verboden**

In Griekenland en Duitsland is het, net als in Nederland, vrijwel onmogelijk om met thuisonderwijs aan de leerplicht te voldoen. Griekenland heeft eveneens een schoolplicht, maar de Griekse autoriteiten staan niet-Griekse ingezetenen in de praktijk toe om hun kinderen zelf onderwijs te geven in plaats van op een school. In Duitsland is zelfs dit laatste niet mogelijk, en zijn niet-Duitse ouders die tijdelijk in Duitsland verbleven en hun kinderen thuisonderwijs gaven, om die reden bedreigd met uitzetting.<sup>107</sup> In Oost-Europese landen was thuisonderwijs verboden tijdens het communistische regime. Na de val van het communisme is in veel van deze landen wetgeving aangenomen die het geven van thuisonderwijs toestaat.

---

<sup>105</sup> Glenn en De Groof 2002, p. 439.

<sup>106</sup> European Commission, Eurybase, the Information Database on Education Systems in Europe, Organisation of the Education System in Iceland 2008/2009, p. 67.

<sup>107</sup> Zie bijvoorbeeld: 'Authorities Threaten to Deport Homeschooling Missionaries', HSDLA, 17 september 2007, <http://www.hslda.org/hs/international/Germany/200709191.asp> (geraadpleegd op 24 april 2008).

## 2.1 Duitsland

### *Constitutioneel systeem*

Duitsland is een federaal systeem en bestaat uit 16 deelstaten (*Länder*). Duitsland heeft een grondwet (*Grundgesetz*). Daarnaast heeft elke deelstaat een eigen grondwet.

Elke deelstaat is exclusief verantwoordelijk voor onderwijs, wetenschap en cultuur. De Duitse grondwet geeft geen raamwerk voor het onderwijsstelsel, maar noemt alleen bepaalde uitgangspunten die elke deelstaat in acht moet nemen bij het opzetten van diens onderwijsstelsel. Deze uitgangspunten staan in artikel 7 van de grondwet.

- '(1) Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates.
- (2) Die Erziehungsberechtigten haben das Recht, über die Teilnahme des Kindes am Religionsunterricht zu bestimmen.
- (3) Der Religionsunterricht ist in den öffentlichen Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen ordentliches Lehrfach. Unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechtes wird der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt. Kein Lehrer darf gegen seinen Willen verpflichtet werden, Religionsunterricht zu erteilen.
- (4) Das Recht zur Errichtung von privaten Schulen wird gewährleistet. Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die privaten Schulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.
- (5) Eine private Volksschule ist nur zuzulassen, wenn die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt oder, auf Antrag von Erziehungsberechtigten, wenn sie als Gemeinschaftsschule, als Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule errichtet werden soll und eine öffentliche Volksschule dieser Art in der Gemeinde nicht besteht.
- (6) Vorschulen bleiben aufgehoben.'

Ouders hebben op grond van het tweede lid het recht om te bepalen of hun kinderen aan godsdienstonderwijs deelnemen. Het vierde lid geeft burgers het recht om particuliere scholen op te richten als alternatief voor staatsonderwijs, mits deze voldoen aan de voorwaarden van de deelstaat

in kwestie, het onderwijs op die scholen niet van mindere kwaliteit is dan de staatsscholen en geen segregatie van leerlingen op basis van de financiële middelen van de ouders tot gevolg heeft. Particuliere basisscholen met een bepaalde pedagogisch-educatieve grondslag mogen alleen worden opgericht als er geen staatschool van dat type bestaat. Deze voorwaarde geldt niet voor basisscholen op een levensbeschouwelijke grondslag. Particuliere scholen hebben echter pas na drie jaar recht op overheids subsidie.<sup>108</sup> Daarna verschilt de hoogte van de subsidie sterk per deelstaat.<sup>109</sup>

### *Onderwijssysteem*

Ondanks het feit dat de deelstaten vrijwel exclusieve bevoegdheid hebben om het onderwijssysteem op hun gebied in te richten, zijn de wettelijke regelingen van de verschillende deelstaten vrij uniform.<sup>110</sup> Alle deelstaten hebben een leerplichtwet. Leerplicht begint met zes jaar en duurt negen of tien jaar, afhankelijk van de deelstaat.<sup>111</sup> Kinderen volgen in de meeste deelstaten vier jaar het onderwijs op de lagere school (*Grundschule*) en gaan vervolgens naar het voortgezet onderwijs, waarbij de eerste twee jaar oriëntatie zijn voordat de soort van voortgezet onderwijs definitief is. Er zijn vier soorten van voortgezet onderwijs. Het *Gymnasium* geeft toegang tot de universiteit. *Realschule* en *Hauptschule* zijn instellingen van beroepsonderwijs. Toegang tot een bepaalde soort is afhankelijk van de aanbeveling van de lagere school. De *Gesamtschule* is een soort middenschool of scholengemeenschap, waar zowel pre-universitair onderwijs als beroepsonderwijs wordt gegeven. Ouderlijke schoolkeuze verschilt per deelstaat.<sup>112</sup>

### *Thuisonderwijs*

Artikel 6 van de Duitse grondwet bepaalt: *‘Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.’* Ondanks deze primaire taak van ouders, mogen ouders hun kinderen niet zelf onderwijzen. Er is weliswaar geen uitdrukkelijke

---

<sup>108</sup> Glenn en De Groof 2002, p. 283.

<sup>109</sup> Idem, p. 286.

<sup>110</sup> Idem, p. 279.

<sup>111</sup> European Commission, Eurybase, the Information Database on Education Systems in Europe, Organisation of the education system in Germany 2007/08, p. 38.

<sup>112</sup> Idem, p. 82.

wettelijk bepaling die dit verbiedt, maar thuisonderwijs is in Duitsland, evenals in Nederland en Griekenland, eenvoudigweg geen wettelijke manier om aan de leerplicht te voldoen.<sup>113</sup> Alleen kinderen die langdurig ziek zijn kunnen onderwijs thuis ontvangen. Zelfs kinderen van ouders met een reizend beroep, zoals circusartiesten, moeten naar school en sommigen van hen veranderen soms dertig keer per jaar van school.<sup>114</sup>

Het impliciete verbod van thuisonderwijs vindt zijn oorsprong in de *Reichsschulpflichtgesetz* van 1938. Deze wet was onderdeel van een heel scala van maatregelen van het Nazi-regime om de rechten van ouders met betrekking tot hun kinderen te beperken. Door het verbod werden ouders verplicht hun kinderen op een school te laten onderwijzen, omdat schoolonderwijs een middel voor indoctrinatie was.<sup>115</sup> Na de Tweede Wereldoorlog bleef dit impliciete verbod gehandhaafd. De bevoegdheid tot het opstellen van wetgeving met betrekking tot de leerplicht is in handen van de deelstaten en deze wetgeving bepaalt dat schoolgang verplicht is. Een enkele deelstaat staat een beperkte uitzondering toe. Zo staat in de *Schulpflichtgesetz* van Nordrhein-Westfalen: 'Vom Besuch der Grundschule darf das Schulamt nur befreien, wenn ein wichtiger Grund vorliegt und für anderweitigen Unterricht hinreichend gesorgt ist.'<sup>116</sup> Het is onduidelijk wat onder 'wichtiger Grund' moet worden verstaan, want de bepaling wordt in de praktijk nauwelijks toegepast.

De redenen voor het verbod kunnen worden gevonden in de jurisprudentie van de Europese commissie van de rechten van de mens (hierna: 'ECRM')<sup>117</sup> en het EHRM. In de zaak *Leuffen v. Germany*<sup>118</sup> stelden de Duitse autoriteiten dat het concentreren van opvoeding en onderwijs in één persoon gevaarlijk is, kinderen op school sociale vaardigheden leren en het belangrijk is dat kinderen een schooldiploma

---

<sup>113</sup> Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de situatie in Duitsland: Spiegler 2003 en Spiegler 2008. Zie ook Petrie 2000.

<sup>114</sup> European Commission, Eurybase, the Information Database on Education Systems in Europe, Organisation of the education system in Germany 2007/08, p. 93. Er zijn echter plannen om een soort rijdende school op te richten.

<sup>115</sup> Spiegler 2003, p. 180. Spiegler 2009, p. 298-299.

<sup>116</sup> Artikel 16(4) *Schulpflichtgesetz* Vom. 2 Februar 1980.

<sup>117</sup> Tot de inwerkingtreding van het Elfde Protocol op 1 oktober 1997 konden individuele burgers zich niet rechtstreeks tot het Europese hof wenden, maar alleen via een klacht bij de ECRM voor de Rechten van de Mens. Het Elfde Protocol schafte deze Commissie af en alle klachten worden sindsdien door het Europese hof behandeld.

<sup>118</sup> Appl. nr. 19844/92, 9 July 1992.

halen. In de zaak *Konrad and Others v. Germany*<sup>119</sup> voerden de Duitse autoriteiten aan dat het doel van onderwijs niet alleen is het overdragen van kennis, maar ook het integreren van kinderen in de samenleving. Het eerste doel kan wel met thuisonderwijs worden bereikt, maar het tweede doel niet, want de school vertegenwoordigt de samenleving, en schoolgang verplicht kinderen om met kinderen van verschillende maatschappelijke achtergronden samen te komen, waardoor zij leren op een verantwoorde wijze deel te nemen aan een democratische en pluralistische samenleving.

Het verbod van thuisonderwijs was volgens een uitspraak van het Duitse Bundesverfassungsgericht bovendien noodzakelijk in het belang van de samenleving om het ontstaan of de opkomst van ‘*Parallelgesellschaften*’ te vermijden.<sup>120</sup> Uit de uitspraak kan worden afgeleid dat deze term verwijst naar religieuze of ideologische groeperingen die zich afzonderen van de rest van de samenleving en een dialoog met andersdenkenden uit de weg gaan of afsluiten. Het Duitse verbod van thuisonderwijs heeft dus voornamelijk te maken met politiek-ideologische aspecten van onderwijs, zoals het integreren van minderheden in de Duitse samenleving en het leren van burgerschap.

De Duitse autoriteiten treden hard op tegen ouders die toch proberen hun kinderen zelf te onderwijzen. De sancties op niet-nakoming van de

---

<sup>119</sup> *Fritz Konrad and Others v. Germany*, appl. nr 35504/03, 11 September 2006.

<sup>120</sup> Bundesverfassungsgericht 29 april 2003, 1 BvR 436/03. Het hof stelt: ‘Die mit der Pflicht zum Besuch der staatlichen Grundschule verbundenen Eingriffe in die genannten Grundrechte der Beschwerdeführer stehen auch in einem angemessenen Verhältnis zu dem Gewinn, den die Erfüllung dieser Pflicht für den staatlichen Erziehungsauftrag und die hinter ihm stehenden Gemeinwohlinteressen erwarten lassen. Die Allgemeinheit hat ein berechtigtes Interesse daran, der Entstehung von religiös oder weltanschaulich motivierten “Parallelgesellschaften” entgegenzuwirken und Minderheiten auf diesem Gebiet zu integrieren. Integration setzt dabei nicht nur voraus, dass die Mehrheit der Bevölkerung religiöse oder weltanschauliche Minderheiten nicht ausgrenzt, sie verlangt vielmehr auch, dass diese sich selbst nicht abgrenzen und sich einem Dialog mit Andersdenkenden und -gläubigen nicht verschließen. Für eine offene pluralistische Gesellschaft bedeutet der Dialog mit solchen Minderheiten eine Bereicherung. Dies im Sinne gelebter Toleranz einzuüben und zu praktizieren, ist wichtige Aufgabe schon der Grundschule. Das Vorhandensein eines breiten Spektrums von Überzeugungen in einer Klassengemeinschaft kann die Fähigkeit aller Schüler zu Toleranz und Dialog als einer Grundvoraussetzung demokratischer Willensbildungsprozesse nachhaltig fördern.’ (onderstreping toegevoegd).



schoolplicht verschillen per deelstaat. In sommige deelstaten is de niet-nakoming slechts een overtreding (*Ordnungswidrigkeit*) en leidt tot oplegging van (soms hoge) geldboetes. In andere deelstaten is het geven van thuisonderwijs een misdrijf (*Straftat*). Daarop staan hoge boetes en ouders kunnen tot gevangenisstraf worden veroordeeld<sup>121</sup> en uit de ouderlijke macht worden ontzet en hun kinderen met politiedwang naar school worden gebracht. In deze deelstaten worden thuisonderwezen kinderen routinematig uit huis geplaatst, al dan niet met psychiatrische observaties.<sup>122</sup>

Zelfs in gevallen waarin ouders ervoor kiezen om naar thuisonderwijsvriendelijke landen te verhuizen, proberen de Duitse autoriteiten te verhinderen dat de ouders hun kinderen daar thuisonderwijs geven. Zo haalden de Franse autoriteiten, op verzoek van de Duitse kindbescherming, in september 2009 de kinderen van een Duits gezin uit huis omdat de ouders thuisonderwijs gaven. Een Franse rechter maakte de uithuisplaatsing begin oktober 2009 echter ongedaan en overwoog dat als uit onderzoek zou blijken dat de kinderen met thuisonderwijs voldoende onderwijs ontvingen, de ondertoezichtstelling opgeheven zou worden.<sup>123</sup>

In een uitspraak van 26 januari 2010 van de United States Department of Justice, Executive Office for Immigration Review, Immigration Court Memphis, Tennessee kwalificeerde een rechter het Duitse verbod van thuisonderwijs, en de daaruit voortvloeiende maatregelen tegen thuisonderwijzende ouders, als ‘*persecution*’ in de zin van de Amerikaanse asielwetgeving en redenen voor het toewijzen van asiel in de Verenigde Staten. Het verzoek tot asiel was ingediend door een Duits echtpaar dat in de Verenigde Staten was gaan wonen omdat zij in Duitsland strafrechtelijk werden vervolgd voor het geven van thuisonderwijs aan hun kinderen. De rechter stelde:

‘However [...] it does appear that there is animus and vitriol involved here, that the government of Germany really resents the homeschoolers, not just because they are not sending the children to school, but because they constitute a group that the government, for some unknown reason, wishes to suppress. I do not attempt to understand exactly what the government

---

<sup>121</sup> Zie bijvoorbeeld: <http://www.twelvetribes.comcontroversies/offtoprison.html> (geraadpleegd op 24 april 2008).

<sup>122</sup> Zie bijvoorbeeld: [http://www.netzwerk-bildungsfreiheit.de/html/pe\\_erlangen\\_en.html](http://www.netzwerk-bildungsfreiheit.de/html/pe_erlangen_en.html) (geraadpleegd op 24 april 2008)

<sup>123</sup> <http://www.hslda.org/hs/international/France/200910130.asp> (geraadpleegd op 5 maart 2010).

would mean by suppressing a parallel society, because it is so silly, obviously there are parallel societies in Germany, as everywhere. There are different ethnic groups, there are different religions, there is a large Turkish population, in Germany, that has been there many generations. Clearly they are somewhat of an alternate society than that made of Christian Germans. Yet, for some reason the government is not focused on that, the government is attempting to enforce this Nazi era law against people that it purely seems to detest because of their desire to keep their children out of school.

[...]

Since the group of homeschoolers, that respondents belong to, has been fined, imprisoned, had the custody of their children taken away from them, in case after case after case, and since there actually seems to be a desire to overcome something, in the homeschooling movement, even though the Court cannot really understand what that might be, I do find that the homeschoolers are a particular social group for the purpose of asylum law, in the Sixth Circuit.<sup>124</sup>

*The Immigration and Customs Enforcement Agency (ICE)* heeft hoger beroep ingesteld.

Toch komt thuisonderwijs in Duitsland voor. Spiegler schat dat het om ongeveer 600 tot 1000 kinderen gaat. Het gaat dan meestal om situaties waarin de autoriteiten het thuisonderwijs gedogen, er een gerechtelijke procedure loopt of de autoriteiten niet op de hoogte zijn van het thuisonderwijs.<sup>125</sup>

Een aantal ouders heeft over het Duitse verbod van thuisonderwijs en de maatregelen tegen thuisonderwijzende ouders en hun kinderen geklaagd bij de Verenigde Naties. In een rapport van 9 maart 2007 schreef Dr. Vernor Muñoz Villalobos, de speciale rapporteur voor onderwijs van de Verenigde Naties:

‘According to reports received, it is possible that, in some Länder, education is understood exclusively to mean school attendance. Even though the Special Rapporteur is a strong advocate of public, free and compulsory education, it should be noted that education may not be reduced to mere school attendance and that educational processes should be strengthened to ensure that they always and primarily serve the best interests of the child. Distance learning methods and home schooling

---

<sup>124</sup> <http://www.hslda.org/hs/international/Germany/201001260.asp>. De geciteerde tekst van het vonnis is mij beschikbaar gesteld door de advocaat van de ouders. De tekst van het vonnis was nog niet openbaar bij het indienen van dit proefschrift.

<sup>125</sup> Spiegler 2009, p. 90.

represent valid options which could be developed in certain circumstances, bearing in mind that parents have the right to choose the appropriate type of education for their children, as stipulated in article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. The promotion and development of a system of public, government-funded education should not entail the suppression of forms of education that do not require attendance at a school. In this context, the Special Rapporteur received complaints about threats to withdraw the parental rights of parents who chose home-schooling methods for their children.<sup>126</sup>

Hij deed de volgende aanbeveling:

‘That the necessary measures should be adopted to ensure that the home schooling system is properly supervised by the State, thereby upholding the right of parents to employ this form of education when necessary and appropriate, bearing in mind the best interests of the child;’<sup>127</sup>

## 2.2 Oost-Europa

Voor zover ik heb kunnen nagaan<sup>128</sup>, was het ouders tijdens het communistische regime in Oost-Europese landen verboden om hun kinderen thuisonderwijs te geven. Na de val van dit regime is de onderwijswetgeving in een aantal van deze landen gewijzigd om het mogelijk te maken om met het geven van thuisonderwijs aan de leerplichtwet te voldoen. Bijvoorbeeld in Rusland is thuisonderwijs in 1992 gelegaliseerd.<sup>129</sup> In Polen werd de onderwijswet in 1991 gewijzigd om thuisonderwijs mogelijk te maken.<sup>130</sup> Ook in Hongarije<sup>131</sup>,

---

<sup>126</sup> United Nations 2007, p. 16.

<sup>127</sup> Idem, p. 23.

<sup>128</sup> Veel van deze informatie is niet gebaseerd op originele wetsteksten, omdat ik de lokale taal niet kan lezen, maar op informatie die via het Internet beschikbaar is (bijvoorbeeld de website van the Homeschool Legal Defence Association, [www.hsdla.org](http://www.hsdla.org), en Eurydice Eurybase, the Information Database on Education Systems in Europe, [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php)), artikelen en correspondentie met lokale thuisonderwijzers. Ik heb van een aantal Oost-Europese landen niet kunnen achterhalen wat de juridische status van thuisonderwijs is.

<sup>129</sup> Fladmoe 2003.

<sup>130</sup> Dueholm 2006. Zie ook European Commission, Eurybase, the Information Database on Education Systems in Europe, Organisation of the education system in Poland 2008/2009, p. 60.

<sup>131</sup> European Commission, Eurybase, the Information Database on Education Systems in Europe, The Education System of Hungary 2007/2008, p. 105.

Estland<sup>132</sup>, Letland<sup>133</sup>, Litouwen en de Oekraïne is het mogelijk om met thuisonderwijs aan de leerplicht te voldoen. In Tsjechië heeft de overheid op verzoek van een aantal ouders het geven van thuisonderwijs van 1998 tot 2005 bij wijze van experiment toegelaten voor basisschoolleerlingen. Als gevolg van de positieve resultaten is thuisonderwijs sinds 2005 een wettelijke vorm van leerplichtig basisonderwijs<sup>134</sup> en sinds juni 2007 ook met betrekking tot het voortgezet onderwijs.<sup>135</sup> In Bulgarije is thuisonderwijs toegestaan met betrekking tot zieke en hoogbegaafde kinderen.<sup>136</sup> In Kroatië en Slowakije is het geven van thuisonderwijs nog altijd verboden.<sup>137</sup>

### 3. Landen waar thuisonderwijs is toegestaan

#### 3.1 Inleiding

In de meerderheid van de Europese landen is thuisonderwijs een onderwijsvorm waarmee aan de leerplicht kan worden voldaan<sup>138</sup> en

---

<sup>132</sup> European Commission, Eurybase, the Information Database on Education Systems in Europe, Organisation of the education system in Estonia 2008/2009, p. 28 en 81. Thuisonderwijs gebaseerd op ouderlijke voorkeur is alleen mogelijk voor kinderen in de basisschoolleeftijd.

<sup>133</sup> Alleen in de eerste vier jaar van de basisschool. Zie European Commission, Eurybase, the Information Database on Education Systems in Europe, Organisation of the education system in Latvia 2008/2009, p. 58.

<sup>134</sup> Hruskova 2006.

<sup>135</sup> Section 40 of Act No. 561 of 24th September 2004 on Pre-school, Basic, Secondary, Tertiary Professional and Other Education. <http://www.msmt.cz/Files/PDF/IMzakon561ponovelach.pdf> (geraadpleegd op 24 april 2008). Zie ook European Commission, Eurybase, the Information Database on Education Systems in Europe, Education System of the Czech Republic 2008/2009, p. 85, 106-107 en 110.

<sup>136</sup> European Commission, Eurybase, the Information Database on Education Systems in Europe, The Education System of Bulgaria 2005/2006, p. 29-30.

<sup>137</sup> <http://www.hslda.org/hs/international/Bulgaria/200307080.asp> (geraadpleegd op 24 april 2008)

<sup>138</sup> Voor zover ik dit heb kunnen nagaan, bijvoorbeeld via de website van Eurydice van de Europese Commissie. ([http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurybase\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurybase_en.php)), zijn dit: Noorwegen, Zweden, Finland, Denemarken, België, Frankrijk, Spanje, Portugal, Italië, Andorra, Luxemburg, San Marino, sommige kantons in Zwitserland, Oostenrijk, Tsjechië, Engeland, Schotland, Ierland, Rusland, Polen, Hongarije, Letland, Litouwen, Roemenië, IJsland en de Oekraïne.

wordt de vrijheid om thuisonderwijs te geven beschouwd als onderdeel van het ouderrecht. De verschillen bestaan vooral in de (inhoudelijke) voorwaarden die aan die onderwijsvorm worden gesteld en de wijze van inspectie. In de afgelopen jaren is de wetgeving in sommige van deze landen aangepast en aangescherpt,<sup>139</sup> maar in geen enkel land zag de overheid aanleiding om te verbieden dat ouders hun eigen kinderen onderwijzen.

De grondslag voor het recht om thuisonderwijs te geven staat in een aantal landen expliciet in de grondwet, soms in combinatie met specifieke wetgeving. Dit is het geval in Denemarken, Oostenrijk en Ierland. Bijvoorbeeld in paragraaf 76 van de Deense grondwet staat:

‘All children of school age shall be entitled to free instruction in primary schools. Parents or guardians making their own arrangements for their children or wards to receive instruction equivalent to the general primary school standard shall not be obliged to have their children or wards taught in a publicly provided school.’<sup>140</sup>

In andere landen volgt het recht op thuisonderwijs indirect uit een grondwettelijke bepaling. In Spanje<sup>141</sup> en Italië<sup>142</sup> is dit recht (indirect)

---

<sup>139</sup> Bijvoorbeeld Ierland in 2000, Vlaanderen in 2002, Wallonië 2008, Frankrijk in 1998, Schotland in 2004 en Portugal in 1979.

<sup>140</sup> <http://www.folketinget.dk/pdf/constitution.pdf> (geraadpleegd op 24 april 2008).

<sup>141</sup> Artikel 27 leden 1 en 3 van de Spaanse grondwet. In Spanje is er geen specifieke wetgeving over thuisonderwijs, maar ouders die thuisonderwijs geven worden, na een aantal voor hen gunstige rechtszaken, door de autoriteiten met rust gelaten. Er zijn naar schatting 2000 families in Spanje die thuisonderwijs geven. (El País, Seminal 11 oktober 2008, Clases que van por libre, p. 100). Op het moment van de afronding van deze studie wordt de onderwijswet van Catalonië geamendeerd waardoor thuisonderwijs in Catalonië officieel wordt gelegaliseerd. De voorgestelde tekst luidt:

‘Enmienda nº 170

De adición de una nueva disposición adicional

Escolarización en las enseñanzas obligatorias

Las enseñanzas obligatorias establecidas en el artículo 5.1 se imparten normalmente en los centros educativos. No obstante, reglamentariamente se establecerán las medidas de garantía de los derechos de los niños y jóvenes de aquellos padres, madres o tutores que opten excepcionalmente por educar a sus hijos e hijas, en las etapas de la educación básica, en el ámbito familiar. En las medidas que se establecerán reglamentariamente se preverá el procedimiento de acreditación pertinente para obtener el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.’

gebaseerd op een grondwettelijke bepaling waarin het recht van ouders met betrekking tot zeggenschap over het onderwijs aan hun kinderen is gegarandeerd. In weer andere landen staat de juridische basis voor het recht om thuisonderwijs te geven niet direct of indirect in de grondwet, maar in de leerplichtwet of andere specifieke wetgeving (bijvoorbeeld Zweden, Noorwegen, Frankrijk en Portugal).

In de meeste Europese landen worden aan het geven van thuisonderwijs wettelijke voorwaarden gesteld. In sommige landen moeten de ouders aan bepaalde eisen voldoen. Zo vereist de wet in Italië, waar thuisonderwijs *scuola familiare* wordt genoemd, dat ouders technisch en economisch in staat zijn om hun kinderen zelf te onderwijzen.<sup>143</sup> Maar in geen enkel Europees land moeten de ouders een bepaalde kwalificatie, zoals een onderwijsbevoegdheid, hebben. In veel landen worden inhoudelijke eisen gesteld aan thuisonderwijs, die erop gericht zijn de kwaliteit van het onderwijs te garanderen. Deze eisen variëren sterk per land. In Ierland is de eis vaag (*'a certain minimum education'*). In Oostenrijk, Luxemburg en Frankrijk, daarentegen, zijn de voorwaarden met betrekking tot de inhoud van het onderwijs zeer specifiek en moet de inhoud van het thuisonderwijs gelijk zijn aan dat van schoolonderwijs. In sommige landen worden impliciet eisen gesteld aan de taal waarin het onderwijs wordt gegeven. Bijvoorbeeld in Wallonië moeten thuisonderwezen kinderen op bepaalde leeftijden een examen in het Frans afleggen. Dit heeft tot praktisch gevolg dat kinderen in het Frans moeten worden onderwezen. In Vlaanderen wordt niet de voorwaarde gesteld dat kinderen examens afleggen en staat het ouders vrij hun kinderen in een andere taal dan het Nederlands te onderwijzen.

Regels met betrekking tot toezicht lopen eveneens uiteen. In sommige landen is er geen inspectie, bijvoorbeeld in Finland, Oostenrijk en Italië. In Engeland is er alleen inspectie als het vermoeden bestaat dat het kind

---

De verwachting is dat ook de onderwijswetten van andere autonome gemeenschappen in Spanje op overeenkomstige wijze zullen worden gewijzigd.

<sup>142</sup> Artikel 30, lid 1, van de Italiaanse grondwet: 'E' dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli.'

<sup>143</sup> Artikel 1(4) Decreto legislativo n. 76 del 15 aprile 2005, G.U. n. 103 del 5 maggio 2005, Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53 luidt: 'I genitori, o chi ne fa le veci, che intendano provvedere privatamente o direttamente all'istruzione dei propri figli, ai fini dell'esercizio del diritto-dovere, devono dimostrare di averne la capacità tecnica o economica e darne comunicazione per anno alla competente autorità, che provvede agli opportuni controlli.'

onvoldoende onderwijs krijgt. In Ierland, Noorwegen<sup>144</sup> en Vlaanderen is er incidentele inspectie, soms zelfs bij het gezin thuis. In andere landen wordt er zeer regelmatig geïnspecteerd, bijvoorbeeld in Zweden, en moeten thuisonderwezen kinderen op vaste tijdstippen examens afleggen. Dit laatste is het geval in Wallonië, Denemarken, Frankrijk en Oostenrijk. In weer andere landen moeten de kinderen bij een lokale school worden aangemeld, maar zijn dan verder vrijgesteld van de plicht om aanwezig te zijn. Controle geschiedt via die school. Dit is het geval in Portugal<sup>145</sup> en in sommige onderwijsdistricten in Zweden.

De sancties op het onvoldoende zijn van thuisonderwijs zijn in vrijwel alle landen hetzelfde. Indien bij de inspectie of controle (herhaaldelijk) blijkt dat het thuisonderwijs onvoldoende is, dan is de uiteindelijke sanctie inschrijving van het kind op een door de staat erkende school.

## 3.2 België

### 3.2.1 Federale wetgeving

#### *Constitutioneel systeem*

België is een federale staat en is in drie gemeenschappen ingedeeld: de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitse Gemeenschap. De Belgische grondwet is voor alle gemeenschappen gelijk, omdat deze van federale aard is. Ook kennen de gemeenschappen dezelfde bepalingen over het begin en het einde van de leerplicht. Zij hebben wel zelfstandige bevoegdheden met betrekking tot de inhoud en uitvoering van de leerplichtwet en andere regelgeving over onderwijs.

De regels met betrekking tot thuisonderwijs zijn in de drie gemeenschappen dan ook verschillend. Hieronder zal vooral de wetgeving en praktijk in Vlaanderen worden besproken, omdat deze het meest uitgewerkt is. Aan het einde van de bespreking zal kort worden ingegaan op de regeling van de Franstalige Gemeenschap, Wallonië.

In artikel 24 van de Belgische grondwet<sup>146</sup> staat:

---

<sup>144</sup> Glenn en de Groof 2002, p. 405-406.

<sup>145</sup> European Commission, Eurybase, the Information Database on Education Systems in Europe, The Education System in Portugal 2006/2007, p. 82.

<sup>146</sup> Zie hierover Vande Lanotte en Goedertier 2007, hoofdstuk 13.

‘§ 1. Het onderwijs is vrij; elke preventieve maatregel is verboden; de bestraffing van de misdrijven wordt alleen door de wet of het decreet geregeld.

De gemeenschap waarborgt de keuzevrijheid van de ouders.

De gemeenschap richt neutraal onderwijs in. De neutraliteit houdt onder meer in, de eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen.

De scholen ingericht door openbare besturen bieden, tot het einde van de leerplicht, de keuze aan tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer.

§ 2. Zo een gemeenschap als inrichtende macht bevoegdheden wil opdragen aan een of meer autonome organen, kan dit slechts bij decreet, aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen.

§ 3. Ieder heeft recht op onderwijs, met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden. De toegang tot het onderwijs is kosteloos tot het einde van de leerplicht.

Alle leerlingen die leerplichtig zijn, hebben ten laste van de gemeenschap recht op een morele of religieuze opvoeding.

§ 4. Alle leerlingen of studenten, ouders, personeelsleden en onderwijsinstellingen zijn gelijk voor de wet of het decreet. De wet en het decreet houden rekening met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden.

§ 5. De inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet.’

De tekst en uitleg van dit artikel, en in het bijzonder het eerste lid, moet worden gezien in het licht van het liberale klimaat waarin het tot stand is gekomen (1831). De inhoud van de Grondwet vormde een reactie tegen de Franse en Nederlandse overheersing van België. Vóór 1831 was het verboden om zonder voorafgaande toestemming van de (Nederlandse) koning een school te openen en was de werking van scholen aan strikte regelgeving onderworpen. In de praktijk werd dit toestemmingsvereiste gebruikt om katholieke scholen te weren. De vrijheid van onderwijs, die in de nieuwe Belgische grondwet werd gegarandeerd, was het resultaat van de eerste schoolstrijd in Nederland (waar België toen nog deel van uit maakte) en was zelfs een van de belangrijkste redenen voor de Belgische afscheiding van Nederland.

De vrijheid van onderwijs in artikel 24, lid 1, van de grondwet houdt dan ook in de eerste plaats in de vrijheid om onderwijs te geven en is nauw verbonden met de vrijheid van meningsuiting en de gewetens- en godsdienstvrijheid. Op grond van dit artikel kunnen privé-personen, waaronder de ouders zelf, zonder voorafgaande toestemming van de



overheid, naar eigen inzicht onderwijs verstrekken of laten verstrekken, zowel naar de vorm als naar de inhoud van het onderwijs.<sup>147</sup> De overheid is wel bevoegd condities te stellen aan het gesubsidieerde onderwijs door middel van subsidie- of erkenningsvoorwaarden, maar niet of nauwelijks aan het niet-gesubsidieerde, niet-erkende onderwijs.

In de tweede plaats houdt de vrijheid van onderwijs in dat ouders het recht hebben om te kiezen voor onderwijs dat in overeenstemming is met hun overtuigingen, waaronder pedagogische en didactische overtuigingen en de keuze voor thuisonderwijs. Tot de grondwetwijziging van 1988 was dit recht vooral een *obligation of conduct* met een negatieve overheidsverplichting. Maar sinds die wijziging is het keuzerecht ook een sociaal grondrecht met een positieve overheidsverplichting, waarbij de overheid het keuzerecht op grond van het eerste lid van artikel 24 Belgische grondwet moet *waarborgen* door middel van het instandhouden van neutraal gemeenschapsonderwijs.<sup>148</sup>

Het recht op onderwijs is sinds 1988 uitdrukkelijk erkend in het derde lid van artikel 24 van de grondwet. Dit recht houdt in dat ieder kind tot het einde van de leerplicht kosteloze toegang heeft tot het onderwijs en dat alle leerplichtige leerlingen ten laste van de gemeenschap recht op een morele of religieuze opvoeding hebben. Ook de openbare, neutrale scholen moeten die opvoeding bieden.

België kent een grondwettelijke toetsing, wat inhoudt dat de rechter bevoegd is de gewone wet en bestuurshandelingen aan de Grondwet te toetsen. Indien de rechter van oordeel is dat de wet in strijd met de grondwet is, kan de rechter besluiten deze wet niet toe te passen in het geschil waarover hij een oordeel moet geven. Het Grondwettelijk Hof heeft de bevoegdheid om de wet nietig te verklaren.

#### *Onderwijssysteem*<sup>149</sup>

Sinds de grondwetsherziening van 1988 is het onderwijs grotendeels de verantwoordelijkheid van de gemeenschappen. Artikel 127 van de

---

<sup>147</sup> Arbitragehof 4 maart 1993, nr 18/93.

<sup>148</sup> Vande Lanotte en Goedertier 2007, p. 631-637.

<sup>149</sup> Dit onderdeel is gebaseerd op Glenn en de Groof 2002, p. 43-64, Leenknecht 1997, hoofdstuk 3 en European Commission, Eurybase, the Information Database on Education Systems in Europe, Organisatie van het onderwijssysteem in de Vlaamse Gemeenschap van België 2008/09 en The Education System in the French Community of Belgium 2007/2008.

Belgische grondwet bepaalt dat de Parlementen van de Vlaamstalige en de Franstalige Gemeenschap, elk voor zich, bij decreet het onderwijs regelen, met uitsluiting van de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht en de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's. Elke gemeenschap heeft haar eigen minister van onderwijs en kent haar eigen onderwijssysteem. Elk systeem bestaat uit drie niveaus: lager (of: *primair*) onderwijs voor 2,5 tot 12-jarigen, een uniform systeem van voortgezet (of: *secundair*) onderwijs met verschillende soorten scholen voor 12-18-jarigen en hoger onderwijs voor daarna.

Het onderwijssysteem bestaat uit overheidsscholen, particuliere scholen en huisonderwijs. Artikel 24 van de grondwet geeft de Belgische overheid het recht om openbare scholen in stand te houden. Dit onderwijs is gratis en neutraal van aard. De neutraliteit houdt onder meer in de eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen. Daarnaast kent België ook particuliere scholen. Sommige van deze scholen ontvangen overheids-subsidie, mits zij aan bepaalde kwaliteitsvoorwaarden voldoen.

Tot slot zijn er particuliere scholen die geen overheidssubsidie ontvangen en niet erkend zijn door de overheid. Deze scholen worden niet geïnspecteerd door de onderwijsinspectie. Indien ouders hun kinderen naar deze scholen sturen, moeten zij een verklaring van huisonderwijs insturen en meewerken aan inspectie van dit 'huis-onderwijs' op de wijze zoals hieronder wordt beschreven. Hierop kunnen uitzonderingen worden gemaakt voor scholen waarvan het onderwijs in overeenstemming is met de wetgeving van de staat waaraan zij is verbonden.

#### *Wettelijke grondslag thuisonderwijs*

Ouders zijn vrij om hun kinderen niet naar school te sturen en het onderwijs zelf te organiseren. De grondwettelijke vrijheid van onderwijs heeft in België steeds vrijheid van thuisonderwijs ingehouden. Artikel 1§1 van de leerplichtwet van 29 juni 1983 bepaalt dat er leerplicht is gedurende de periode van twaalf jaren die aanvangt met het schooljaar dat begint in het jaar waarin een kind zes jaar wordt en eindigt op het einde van het schooljaar in het jaar waarin hij achttien jaar wordt. Ouders kunnen volgens artikel 1§6 van de leerplichtwet door het verstrekken van *huisonderwijs*, of *d'un enseignement à domicile* aan die leerplicht

voldoen.<sup>150</sup> De leerplichtwet geeft elke gemeenschap de bevoegdheid om de formele voorwaarden voor het geven van huisonderwijs vast te stellen. Huisonderwijs is dan ook in elk van de gemeenschappen op een verschillende wijze geregeld.

### 3.2.2 Vlaanderen

In Vlaanderen wordt huisonderwijs, zoals thuisonderwijs in Vlaanderen wordt genoemd, omschreven als ‘onderwijs dat verstrekt wordt aan leerplichtigen van wie de personen die het ouderlijke gezag uitoefenen of in rechte of in feite de minderjarige leerling onder hun bewaring hebben, beslist hebben zelf dit onderwijs te organiseren en te bekostigen.’<sup>151</sup>

Pas in 2002 is artikel 1§6 van de leerplichtwet nader uitgewerkt in Vlaanderen. Voordien was men van mening dat de overheid zich niet met thuisonderwijs moest bemoeien.<sup>152</sup> In deze laatste opvatting is verandering gekomen, zo stelde de Vlaamse Minister van Onderwijs in 2002. ‘De internationale verdragen, zoals het IVESCR en het VRK, leggen sterk de nadruk op het recht op kwaliteitsvol onderwijs van elk kind. Ook bij huisonderwijs moet er een garantie zijn dat er effectief kwaliteitsvol onderwijs gegeven wordt.’<sup>153</sup> Een andere factor die vermoedelijk een rol zal hebben gespeeld, is dat het aantal thuis-onderwezen kinderen sinds 2000 aan het toenemen was. In het schooljaar 2000-2001 waren dat er in Vlaanderen 180. In het schooljaar 2005-2006 waren het er 580, waarvan 220 kinderen in het basisonderwijs en 360 in het secundair onderwijs.<sup>154</sup>

#### *Voorwaarden*

In 2002 heeft de regering van de Vlaamse Gemeenschap voorwaarden in de leerplichtwet en het Decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997 opgenomen waaraan thuisonderwijs moet voldoen. Bij Besluit van 9 mei 2003<sup>155</sup> (hierna: ‘het Besluit’) werd het toezicht op thuisonderwijs

---

<sup>150</sup> Artikel 1§6 Wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplichtwet en Loi du 29 juin 1983 concernant l’obligation scolaire.

<sup>151</sup> Artikel 1§6, lid 1, Wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplichtwet.

<sup>152</sup> Ontwerp Decreet betreffende het onderwijs XIV, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 17 okt. 2002, Stuk 1355 (2002-2003) - Nr 1, p. 13.

<sup>153</sup> Idem.

<sup>154</sup> Onderwijsspiegel 2005-2006, p. 129 en 135.

<sup>155</sup> Besluit van de Vlaamse regering betreffende de controle op inschrijvingen van leerlingen in het basisonderwijs van 12 nov. 1997 (artt. 10 octies tot decies)

geregeld. Dit besluit is op 1 augustus 2003 in werking getreden. Hieronder volgt een overzicht van deze regeling.

Ouders die er voor kiezen om hun kind thuisonderwijs te geven, moeten dit jaarlijks meedelen in een verklaring. Zij hoeven niet te motiveren waarom zij voor thuisonderwijs opteren. De verklaring moet uiterlijk op de dag waarop met het thuisonderwijs wordt begonnen, worden ‘overgemaakt aan het departement Onderwijs’.<sup>156</sup> Men kan dus op elk moment van het schooljaar met thuisonderwijs starten. Ouders moeten in de verklaring gegevens met betrekking tot de identificatie van de minderjarige verstrekken, meedelen waar en door wie het onderwijs verstrekt wordt en verklaren controle te accepteren<sup>157</sup> en daaraan mee te werken.<sup>158</sup> In de verklaring dienen ouders zich tevens te verbinden thuisonderwijs te verstrekken dat ten minste voldoet aan de volgende doelstellingen (hierna: ‘de doelstellingen van huisonderwijs’):

- ‘1° het onderwijs is gericht op de ontplooiing van de volledige persoonlijkheid en de talenten van het kind en op de voorbereiding van het kind op een actief leven als volwassene; en
- 2° het onderwijs bevordert het respect voor de grondrechten van de mens en voor de culturele waarden van het kind zelf en van anderen.’<sup>159</sup>

Deze doelstellingen zijn een verkorte weergave van artikel 29 VRK.<sup>160</sup>

---

en Besluit van de Vlaamse regering betreffende de controle op inschrijvingen van leerlingen in het secundair onderwijs van 16 sept. 1997 (art. 14 novies- 14 undies). Deze besluiten zijn identiek m.b.t. de regeling voor thuisonderwijs. Hierna zal steeds naar het besluit voor het basisonderwijs worden verwezen.

<sup>156</sup> Artikel 10 novies van het Besluit.

<sup>157</sup> Artikel 10 novies sub 1 en 2 van het Besluit.

<sup>158</sup> Artikel 10 novies sub 3 van het Besluit.

<sup>159</sup> Artikel 26 ter van het Decreet.

<sup>160</sup> Artikel 29 van dit verdrag luidt:

- ‘1. States Parties agree that the education of the child shall be directed to:
- (a) The development of the child's personality, talents and mental and physical abilities to their fullest potential;
  - (b) The development of respect for human rights and fundamental freedoms, and for the principles enshrined in the Charter of the United Nations;
  - (c) The development of respect for the child's parents, his or her own cultural identity, language and values, for the national values of the country in which the child is living, the country from which he or she may originate, and for civilizations different from his or her own;
  - (d) The preparation of the child for responsible life in a free society, in the spirit of understanding, peace, tolerance, equality of sexes, and friendship among all peoples, ethnic, national and religious groups and persons of indigenous origin;

De wet vereist niet dat de onderwijsverstrekker een onderwijsbevoegdheid, dan wel enige andere kwalificatie, heeft. Een dergelijk vereiste zou in strijd zijn met het verbod van preventieve maatregelen in artikel 24, lid 1, van de Grondwet. De wet eist evenmin dat het kind wordt getest. In de praktijk leggen echter veel kinderen door middel van zelfstudie de examens af van de Examencommissie van de Vlaamse gemeenschap. Deze examens zijn op verschillende onderwijsniveaus beschikbaar en zijn voor het secundair onderwijs vergelijkbaar met de Nederlandse staatsexamens.

#### *Controle en sancties*

Controle van thuisonderwijs geschiedt door de onderwijsinspectie en is in het bestaande systeem van schoolinspecties ingebouwd. Er bestaat binnen de onderwijsinspectie geen aparte afdeling voor thuisonderwijs. Alle inspecteurs controleren naast thuisonderwijs ook gewoon en buitengewoon onderwijs. De frequentie van de controle staat ter discretie van de onderwijsinspectie. In het schooljaar 2007-2008 waren de inspecties voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs gescheiden. Dit zal in de toekomst samen plaatsvinden.

Ouders zijn verplicht hun medewerking te verlenen aan de controle en alle documenten ter beschikking te stellen aan de onderwijsinspectie om de uitvoering van deze controle mogelijk te maken.<sup>161</sup> Weigering om aan controle deel te nemen heeft als sanctie dat de minderjarige op een school, die erkend, gefinancierd of gesubsidieerd is door de Vlaamse Gemeenschap, moet worden ingeschreven.

Niet-nakoming van deze laatste verplichting kan leiden tot oplegging van een geldboete en uiteindelijk zelfs gevangenisstraf.<sup>162</sup> De controle kan worden uitgevoerd hetzij op de plaats waar het onderwijs wordt verstrekt, hetzij op een door de inspectie aangewezen plaats waarmee de ouders zich akkoord verklaren, indien de ouders niet wensen dat controle thuis plaatsvindt. In de regel zal de inspectie dan het departement Onderwijs te Brussel aanwijzen. Hoewel ouders jaarlijks een 'verklaring van huisonderwijs' moeten insturen, betekent dit niet dat controle ook elk jaar plaatsvindt. De onderwijsinspectie bepaalt zelf hoe vaak dat nodig is.

---

(e) The development of respect for the natural environment.'

<sup>161</sup> Artikel 10 novies sub 4 van het Besluit.

<sup>162</sup> Artikel 5 van de Leerplichtwet.

Na de afspraak over de controle volgen schriftelijke afspraken over de tijdens de controle voor te leggen documenten.<sup>163</sup> De wet geeft niet aan om welke documenten het gaat, maar in een vraag die daarover werd gesteld in het Vlaamse parlement, merkte de minister van Onderwijs het volgende op:

‘Aan de ouders wordt gevraagd aan te tonen hoe zij het onderwijs verstrekken en hoe ze de leerprocessen stofferen en organiseren. Een gesprek hierover kan heel wat nuttige gegevens opleveren. Er kan ook veel worden aangetoond en verduidelijkt aan de hand van concreet materiaal, gebruikte bronnen, documenten die betrekking hebben op leerinhouden die worden aangeboden, leermiddelen, eventueel een planning die het leren van het kind als cumulatief proces aangeeft (gradatie en samenhang), hoe het leren wordt aangepakt en hoe de duurzaamheid van het geleerde aandacht krijgt. Er zijn verschillende concrete middelen en instrumenten waarmee aan het onderwijs inhoud en vorm wordt gegeven. Welke middelen in elk individueel geval worden aangewend, behoort tot de vrijheid van de onderwijsverstrekker.’<sup>164</sup>

De wet vereist niet dat het kind in kwestie aanwezig moet zijn. In de praktijk wordt daar wel om gevraagd<sup>165</sup>, maar ouders mogen dat weigeren. Overige aandachtspunten bij controle zijn een inventarisatie van de redenen voor het opteren voor thuisonderwijs en de sociale ontwikkeling van het kind.

Zoals hierboven gesteld, moet thuisonderwijs voldoen aan de doelstellingen van artikel 26 van het Decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997. In zijn advies over het ontwerpdecreet merkte de Raad van State op dat de voorgestelde regeling met betrekking tot thuisonderwijs een ontoelaatbare delegatie van de bevoegdheid aan de onderwijsinspectie gaf. De doelstellingen voor thuisonderwijs zijn immers erg algemeen en geven de onderwijsinspectie volledige discretionaire bevoegdheid om te oordelen of het verstrekte thuisonderwijs beantwoordt aan de doelstelling van artikel 29 VRK.<sup>166</sup> Daarbij komt dat, zo werd later in het Vlaamse

---

<sup>163</sup> Artikel 10 novies van het Besluit.

<sup>164</sup> Vraag nr 25 van 7 nov. 2003 van mw. Veerle Heeren, Vlaams Parlement - Vragen en Antwoorden - nr 5-12 december 2003, p. 1157-1158.

<sup>165</sup> Brief van 23 januari 2004 van het Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, Departement Onderwijs, aan de auteur.

<sup>166</sup> Advies 33553/1 van de afdeling van de Raad van State, 4 juni 2002, p. 385 en 386.

Parlement opgemerkt, de wet geen mogelijkheid voor hoger beroep van de beslissing van de onderwijsinspectie geeft.<sup>167</sup>

De Minister van Onderwijs antwoordde daarop dat de onderwijsinspectie bij diens beoordeling slechts een marginale toetsingsbevoegdheid heeft: ‘de inspectie kan met andere woorden slechts vast stellen dat het huisonderwijs niet aan [de doelstellingen voor huisonderwijs] voldoet, wanneer daarover geen twijfel bestaat, dat wil zeggen dat ‘ieder redelijk denkend mens’ op basis van een afweging van een en ander tot dezelfde conclusie zou komen.’<sup>168</sup> Zij voegde daar later nog aan toe:

‘Bij de controle dient de inspectie zich een zo goed mogelijk beeld te vormen over het verstrekte onderwijs en de inspanningen die daarvoor worden geleverd. Zij moet daarbij rekening houden met specifieke situationele gegevens. De inspectie zal dus niet uitgaan van het huisonderwijs in het algemeen, maar moet zich een zo volledig mogelijk beeld vormen van dit huisonderwijs aan dit bepaalde kind op dit moment en van de perspectieven met betrekking tot de voortgang ervan.’<sup>169</sup>

Het feit dat de onderwijsinspectie slechts marginaal mag toetsen of aan de, zeer algemeen geformuleerde, doelstellingen is voldaan, geeft ouders veel vrijheid bij de invulling van het onderwijs. Bovendien geeft de regeling een ruime keuzemogelijkheid voor wat betreft de middelen die zij daarbij wensen te gebruiken (bijvoorbeeld tekstboeken of praktijkervaring). De inspectie mag slechts oordelen dat het thuisonderwijs niet voldoet aan de doelstellingen als dat overduidelijk en zonder twijfel blijkt. In de praktijk zal dat niet snel het geval zijn.

In de regel laten de inspecteurs nog tijdens het gesprek mondeling weten of het onderwijs voldoet aan de doelstellingen voor thuisonderwijs. Na het bezoek maakt de onderwijsinspectie een zogenoemd ‘verslagformulier controle huisonderwijs’. In het verslagformulier staat, naast de persoonlijke gegevens van het kind en de ouders, door wie er les wordt gegeven, de motivering voor het geven van thuisonderwijs en de conclusie of het thuisonderwijs aan de doelstellingen voldoet. Dit verslagformulier moet integraal aan de ouders worden bezorgd, en zij

---

<sup>167</sup> Ontwerp van Decreet betreffende het onderwijs XIV, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 22 januari 2003, Stuk 1355 (2002-2003) - nr 1, p. 16.

<sup>168</sup> Ontwerp van Decreet betreffende het onderwijs XIV, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 17 oktober 2002, Stuk 1355 (2002-2003) - nr 1, p. 14.

<sup>169</sup> Vraag nr 25 van 7 nov. 2003 van mw. Veerle Heeren, Vlaams Parlement - Vragen en Antwoorden - nr 5-12 december 2003, p. 1159.

mogen daar hun eventuele opmerkingen aan toevoegen.<sup>170</sup> Het wordt zowel door de ouders als door de controlerende inspecteurs ondertekend. Indien de inspectie beslist dat het thuisonderwijs voldoet aan de doelstellingen voor thuisonderwijs, vindt er na twee jaar weer controle plaats. In het geval dat de inspectie bij de controle vaststelt dat het onderwijs niet voldoet aan deze doelstellingen, geeft het concreet aan op welke punten het onderwijs moet verbeteren en vindt er na zes maanden een tweede controle plaats.<sup>171</sup> Indien de inspectie bij de tweede controle vaststelt dat het thuisonderwijs nog steeds niet voldoet aan de doelstellingen, moeten de ouders het kind inschrijven in een school die erkend, gefinancierd of gesubsidieerd is door de Vlaamse Gemeenschap.<sup>172</sup>

Het is onduidelijk welke de hoger beroepsvoorziening is tegen de beslissing van de inspectie. Het decreet zwijgt daarover. In de Memorie van Toelichting bij het Ontwerp van decreet schreef de minister van Onderwijs dat tegen de beslissing van de inspectie steeds een 'willig of hiërarchisch (bij de Vlaamse regering) beroep' mogelijk is.<sup>173</sup> Maar op een vraag hierover in het Vlaams Parlement, antwoordde de minister daarentegen dat ouders een klacht kunnen indienen bij de rechtbank.<sup>174</sup> Er kan in ieder geval beroep worden ingesteld bij de Raad van State.<sup>175</sup>

### *De praktijk*

In het jaarlijkse verslag van de onderwijsinspectie, de Onderwijsspiegel, is aandacht besteed aan de motivering voor het geven van thuisonderwijs. Voor het basisonderwijs zijn 'meerwaarde binnen de opvoeding' en 'kiezen voor een eigen schoolsysteem/opvoedingssysteem'<sup>176</sup> en de wens van ouders om een 'breder aanbod [te] geven dan op school' veelgehoorde redenen. Naast deze redenen van ideologische aard, wordt ook 'laag welbevinden [van de kinderen] op school'<sup>177</sup> als motivering voor

---

<sup>170</sup> Idem, p. 1160.

<sup>171</sup> Idem, p. 1159.

<sup>172</sup> Artikel 26 ter §3 van het Decreet.

<sup>173</sup> Memorie van Toelichting, Stuk 1355 (2002-2003), Nr. 1, Zitting 2002-2003, 17 oktober 2002, Ontwerp van Decreet betreffende onderwijs XIV, p. 14.

<sup>174</sup> Vlaams Parlement, Vragen en Antwoorden, nr. 5, 12 december 2003, p. 1159. Vraag 25 van 7 november 2003 van V. Heerlen.

<sup>175</sup> Artikel 14 Gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973. Zie bijvoorbeeld Raad van State, Afd. Bestuursrechtspraak, arrest nr 192.902 van 30 april 2009 in de zaak A. 191.268/XII-5703.

<sup>176</sup> Onderwijsspiegel 2005-2006, p. 132.

<sup>177</sup> Onderwijsspiegel 2003-2004, p. 48.



de keuze voor thuisonderwijs genoemd. De keuze voor thuisonderwijs gaat bij deze groep voornamelijk uit van de ouders en niet van de kinderen zelf.<sup>178</sup>

Deze redenen hebben meestal te maken met negatieve ervaringen op school en betreffen voornamelijk leerlingen in het secundair onderwijs. Veelgehoorde redenen zijn daar 'een zwakke motivatie met betrekking tot school' en 'schoolmoeheid'.<sup>179</sup> Veel van deze jongeren hadden op school al een leerachterstand opgelopen<sup>180</sup> en wilden met thuisonderwijs alsnog een diploma halen bij de Examencommissie. Soms gaat het dan om het behalen van een diploma van een andere onderwijsvorm dan die waaruit de leerling kwam omdat die overstap binnen het schoolsysteem niet mogelijk was. Ook was er een relatief substantiële groep die voor thuisonderwijs koos om het onderwijs met een sport- of muziekcarrière te kunnen combineren of vanwege hoogbegaafdheid. De keuze voor thuisonderwijs gaat bij deze groep eerder uit van de jongere zelf dan van de ouders.<sup>181</sup>

In het basisonderwijs wordt jaarlijks ongeveer de helft van de kinderen gecontroleerd. Dit heeft tot dusver nauwelijks tot negatieve beoordelingen of tot strafrechtelijke vervolgingen geleid. Zo werden in het schooljaar 2004-2005 83 controles in het basisonderwijs uitgevoerd, waarvan uiteindelijk twee gevallen negatief beoordeeld werden.<sup>182</sup>

In het secundaire thuisonderwijs zijn er relatief weinig controles. Zo werden in het schooljaar 2005-2006 van de 360 jongeren die secundair onderwijs door middel van thuisonderwijs volgden 47 jongeren gecontroleerd. Van deze 47 leerlingen had de onderwijsadministratie aan de inspectie gevraagd voor 33 leerlingen een dringende controle uit te voeren, aangezien hun schooldossiers als zorgwekkend werden beschouwd, bijvoorbeeld omdat de leerlingen in hun schooltijd problematisch afwezig waren geweest. Van de 47 leerlingen kregen uiteindelijk zes leerlingen een negatieve beoordeling. Van deze zes werden twee dossiers doorgestuurd naar de procureur omdat het

---

<sup>178</sup> Onderwijsspiegel 2005-2006, p. 131.

<sup>179</sup> Onderwijsspiegel 2005-2006, p. 146.

<sup>180</sup> In het schooljaar 2005-2006 had ruim 47% van de leerlingen die dat jaar met thuisonderwijs waren gestart, een leerachterstand opgelopen in hun schoolloopbaan. (Onderwijsspiegel 2004-2005, p. 140)

<sup>181</sup> Onderwijsspiegel 2005-2006, p. 131.

<sup>182</sup> Onderwijsspiegel 2005-2006, p. 151.

thuisonderwijs niet verbeterde en de leerplichtige niet terug op een school werd ingeschreven.<sup>183</sup>

In de onderwijsverslagen stelt de inspectie verschillende keren dat de decretale normen waaraan het thuisonderwijs moet voldoen inhoudelijk te algemeen zijn geformuleerd, en het voor de inspectie daardoor niet altijd gemakkelijk is om aan de ouders aan te tonen dat het thuisonderwijs niet voldoet. De inspectie gaat steeds contextueel te werk en er wordt rekening gehouden met de mogelijkheden en de specifieke situatie van het kind. Het gebrek aan duidelijke en concrete normen wordt door de inspectie als een knelpunt ervaren.<sup>184</sup>

### 3.2.3 Wallonië

In artikel 1§6 van de leerplichtwet zoals die van kracht is in Wallonië staat:

‘Il peut également être satisfait à l'obligation scolaire par la dispensation d'un enseignement à domicile, pour autant que celui-ci réponde aux conditions du décret du 25 avril 2008 fixant les conditions pour pouvoir satisfaire à l'obligation scolaire en dehors de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française.’

In een decreet van 25 april 2008<sup>185</sup> worden de voorwaarden van thuisonderwijs en de controle daarvan nader uitgewerkt. Dit decreet vervangt een decreet van 21 mei 1999, dat door de Raad van State ongeldig was verklaard omdat de regering van de Franstalige gemeenschap had verzuimd de voorwaarden vast te stellen op grond waarvan thuisonderwijs aan de leerplicht moet voldoen.<sup>186</sup> Vóór 1999 was er geen enkele controle op thuisonderwijs in Wallonië.

---

<sup>183</sup> Onderwijsspiegel 2005-2006, p. 149 en 151.

<sup>184</sup> Onderwijsspiegel 2003-2004, p. 55 en Onderwijsspiegel 2005-2006, p. 151.

<sup>185</sup> Decreet tot vaststelling van de voorwaarden om te kunnen voldoen aan de leerplicht buiten het onderwijs georganiseerd of gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap. Ministerie van de Franse Gemeenschap 25 april 2008, No. 2008-1877 [C- 2008/29287], Belgisch Staatsblad 12.06.2008, p. 29612-29617.

<sup>186</sup> *Conseil d'Etat, Section d'Administration, Arrêt no 159.340 du 30 mai 2006, A.88.614/VIII-1621, l'Association sans but lucratif Ecole Notre-Dame de la Sainte Espérance, Van Houtte Benoît, Gombeer Jacques, contre la Communauté française.*

## Voorwaarden

De wetten op het basisonderwijs en secundair onderwijs bepalen dat ouders die hun kinderen thuisonderwijs willen geven, elk jaar vóór 1 oktober een kennisgeving moeten sturen naar de lokale onderwijs-inspecteur.<sup>187</sup> In artikel 11 van het decreet van 25 april 2008 staat dat de inhoud van het thuisonderwijs gelijkwaardig moet zijn aan het basisonderwijs en het secundair onderwijs op school:

‘De Algemene Inspectiedienst [...] zorgt ervoor dat het verstrekte onderwijs de leerplichtige minderjarige de mogelijkheid biedt een studieniveau te verwerven dat gelijkwaardig is aan het referentiesysteem voor de basisvaardigheden, de eindvaardigheden, de vereiste gemeenschappelijke kennis en de minimale vaardigheden bedoeld, respectief, bij de artikelen 16 en 25 of 35 van het decreet van 24 juli 1997 dat de prioritaire taken bepaalt van het basisonderwijs en van het secundair onderwijs en de structuren organiseert die het mogelijk maken ze uit te voeren, dat het in overeenstemming is met titel II van de Grondwet en in geen enkel opzicht waarden vooropstelt die klaarblijkelijk onverenigbaar zijn met het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, getekend te Rome, op 4 november 1950.’<sup>188</sup>

Er geldt bovendien een certificatieplicht. Ouders moeten hun kinderen in het basisonderwijs uiterlijk gedurende het schooljaar van hun twaalfde verjaardag inschrijven voor de gemeenschappelijke externe proef ingericht voor het behalen van het zogenoemde getuigschrift van basisonderwijs.<sup>189</sup> Kinderen in het secundair onderwijs moeten uiterlijk in het schooljaar waarin zij veertien jaar worden, worden ingeschreven voor de examens ingericht voor het behalen van de attesten voor het voortgezet onderwijs.<sup>190</sup> Indien de ouders dit nalaten of hun kinderen niet slagen voor de examens, zijn de ouders verplicht hun kinderen in te schrijven op een erkende school.<sup>191</sup>

---

<sup>187</sup> Bijvoortbeeld artikel 8, lid 4, *Arrêté royal du 20 août 1957 portant coordination des lois sur l'enseignement primaire*.

<sup>188</sup> De officiële Nederlandse vertaling van de bepalingen uit het Belgische Staatsblad. (Belgisch Staatsblad 12.06.2008, p. 29615-29617)

<sup>189</sup> Artikel 19.

<sup>190</sup> Artikelen 19 en 20.

<sup>191</sup> Artikel 21.

## *Controle en sancties*

In hetzelfde artikel 11 van het decreet van 25 april 2008 staat dat de Algemene Inspectiedienst is belast met toezicht op thuisonderwijs. De Algemene Inspectiedienst kan elk ogenblik overgaan tot de controle van het studieniveau, op eigen initiatief, op aanvraag van de Regering of van de zogenoemde Commissie voor het huisonderwijs.<sup>192</sup> Deze Commissie bestaat uit vier leden uit de Algemene Inspectiedienst en de Algemene Directie Leerplichtonderwijs en een ambtenaar-generaal of diens afgevaardigde, aangesteld door de Regering.

De Inspectiedienst baseert zijn controle op de waargenomen feiten: inzage van het gebruikte didactische materiaal en ondervraging van de leerlingen. Voor het basisonderwijs zijn er in ieder geval controles gedurende de jaren waarin de leerplichtige minderjarige de leeftijd van acht en tien jaar bereikt.<sup>193</sup>

Na de controle van het studieniveau, stelt de Inspectiedienst een verslag op en brengt een advies uit over het thuisonderwijs. Aan de verantwoordelijke personen wordt kennisgegeven van het verslag en het advies. Ze kunnen, binnen tien dagen na de kennisgeving, schriftelijk hun opmerkingen aan de Commissie meedelen.

In geval van een negatieve beslissing, wordt een nieuwe controle uitgeoefend volgens dezelfde regels. Deze controle dient na minimaal twee maanden en vóór maximaal vier maanden na de kennisgeving van de beslissing plaats te vinden.<sup>194</sup> Indien de Inspectiedienst vindt dat het onderwijs nog steeds niet in overeenstemming is met artikel 11, besluit hij zijn verslag met een advies over de integratie van de leerplichtige minderjarige in een schoolinrichting ingericht of gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap. Indien, na de tweede controle, de Commissie beslist dat het studieniveau niet in overeenstemming is met artikel 11, moeten de verantwoordelijke personen de leerplichtige minderjarige inschrijven bij een schoolinrichting ingericht of gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap of in een inrichting bedoeld bij artikel 3. Hoger beroep van de beslissingen van de Commissie is mogelijk bij 'de Regering' of *le Gouvernement*.<sup>195</sup>

---

<sup>192</sup> Artikel 14, lid 1.

<sup>193</sup> Artikel 14, lid 2.

<sup>194</sup> Artikel 17.

<sup>195</sup> Artikel 23.

### *Beroep tot vernietiging van het decreet*

Een aantal ouders heeft beroep aangetekend tegen het decreet van 25 april 2008 bij het Grondwettelijk Hof. Zij voerden onder meer aan dat de voorwaarden in het decreet in strijd zijn met de vrijheid van onderwijs en ouders ten onrechte worden verplicht onderwijs te geven in de Franse taal doordat het kind examens in het Frans moet afleggen als onderdeel van de controle. Verder voeren zij aan dat het decreet discrimineert omdat thuisonderwezen kinderen moeten slagen voor de examens, terwijl die eis niet wordt gesteld voor schoolgaande kinderen.

Het Grondwettelijk Hof heeft in een arrest van 9 juli 2009 vrijwel het gehele beroep verworpen.<sup>196</sup> Het Hof overwoog met betrekking tot het eerste argument dat het decreet rekening houdt met de specifieke kenmerken van het huisonderwijs, de pedagogische methoden, alsook met de ideologische, filosofische of religieuze opvattingen van de ouders of van de leerkrachten, op voorwaarde dat die methodes en opvattingen niet indruisen tegen het recht van het kind op onderwijs met naleving van de fundamentele vrijheden en rechten en geen afbreuk doen aan de kwaliteit van het onderwijs, noch aan het te bereiken studieniveau. De voorwaarde dat het huisonderwijs 'gelijkwaardig' moet zijn aan het gesubsidieerde onderwijs schendt de vrijheid van onderwijs daarom niet, aldus het Hof.

De voorwaarde dat thuisonderwezen kinderen examens in het Frans moeten afleggen kan volgens het Hof evenmin worden beschouwd als een aantasting van de vrijheid van onderwijs. 'Die gestandaardiseerde proeven maken het immers mogelijk de verworvenheden en de kennis van het kind te evalueren en aan te tonen, en bijgevolg zijn studieniveau te situeren volgens zijn leeftijd en ten opzichte van de elementaire kennis die men met die proeven tracht na te gaan, zonder dat de verplichting om aan die proeven deel te nemen het thuis verstrekte onderwijs als dusdanig kan beïnvloeden.'<sup>197</sup> Ouders worden niet verplicht om hun kinderen in het Frans te onderwijzen. Maar van de Franstalige Gemeenschap hoeft niet te worden verwacht dat zij ervoor zorgt dat de examens in een andere taal dan het Frans kan worden afgenomen. Deze is daartoe niet verplicht, aldus het hof.

Ook oordeelde het Hof dat de slagingsvoorwaarde in het decreet niet discrimineert tussen thuisonderwezen kinderen en schoolgaande

---

<sup>196</sup> Arrest 107/2009.

<sup>197</sup> p. 45 van het arrest.

kinderen. ‘Het is immers niet onredelijk te oordelen dat een herhaald niet-slagen van een minderjarige die huisonderwijs krijgt, op lacunes wijst in het onderwijs dat hem wordt verstrekt, zodat het in overeenstemming is met zowel het doel dat erin bestaat het recht van iedere minderjarige op onderwijs te waarborgen, als het belang van de betrokken minderjarige te voorzien in een verandering van onderwijstype door zijn verplichte inschrijving in een onderwijsinrichting. De niet-geslaagde minderjarige die reeds in een door de Franstalige Gemeenschap ingerichte of gesubsidieerde onderwijsinrichting is ingeschreven, wordt overigens niet anders behandeld vermits hij naar een dergelijke inrichting moet blijven gaan tot het einde van de leerplicht.’<sup>198</sup>

Wel was het Hof van oordeel dat het decreet thuisonderwezen kinderen discrimineerde in vergelijking met schoolgaande kinderen omdat het decreet de eerste groep minder mogelijkheden geeft om het getuigschrift voor het basisonderwijs te behalen en zij dit op jongere leeftijd moeten doen dan op school onderwezen kinderen.<sup>199</sup> Artikel 21 van het decreet werd daarom vernietigd door het Hof.

### *De praktijk*

Het is bij het afronden van dit onderzoek nog onduidelijk wat de ervaringen van de onderwijsinspectie van de Franstalige Gemeenschap in de praktijk zijn. Het decreet van 25 april 2008 is van recente datum en er zijn nauwelijks praktijkervaringen bekend. Onder het vorige decreet was de inspectie, bij gebrek aan duidelijke kwaliteitsvoorwaarden over thuisonderwijs, per geografisch gebied verschillend. In sommige gebieden werd streng gecontroleerd en werden ouders in incidentele gevallen verplicht om hun kinderen op een school in te schrijven als zij niet aan examens deelnamen of daarvoor onvoldoende resultaten behaalden. Dat was vooral voor niet-Belgen of Vlamingen die tijdelijk in Wallonië wonen en een curriculum van het land van herkomst of in het Nederlands volgden een probleem, omdat de examens uitsluitend in de Franse taal zijn. In weer andere geografische gebieden werd helemaal niet gecontroleerd.

---

<sup>198</sup> p. 53 van het arrest.

<sup>199</sup> p. 47-49 van het arrest.

Het aantal thuis onderwezen kinderen steeg in Wallonië van 189 in 2000 naar 504 in 2007. Het ging om 250 kinderen voor het basisonderwijs en 254 kinderen voor het secundair onderwijs.<sup>200</sup>

### 3.3 Engeland en Wales<sup>201</sup>

#### *Constitutioneel systeem*

Engeland en Wales zijn onderdeel van het Verenigd Koninkrijk.<sup>202</sup> Het Verenigd Koninkrijk heeft geen geschreven grondwet. De rechtsbescherming van de burger tegen de overheid bestaat er daarom in dat de bevoegdheid van de overheid om inbreuk te maken op vrijheden van burgers gebaseerd moet zijn op de wet of *common law*. Dit laatste bestaat uit rechtspraak en andere rechtsbronnen, bijvoorbeeld gewoonterecht en *conventions*. Burgers zijn vrij in hun handelen, tenzij daaraan door de wet of *common law* beperkingen worden gesteld. Geschreven wetgeving wordt zo beperkt mogelijk uitgelegd.

Ondanks het ontbreken van een geschreven grondwet, kennen Engeland en Wales het beginsel van vrijheid van onderwijs. Deze vrijheid kan worden afgeleid uit wetgeving, jurisprudentie en gewoonterecht. Onder die vrijheid van onderwijs valt het recht van individuele burgers en particuliere instellingen om eigen scholen op te richten en levensbeschouwelijke overtuigingen in het onderwijs op die scholen tot uitdrukking te brengen. Onder de vrijheid van onderwijs valt ook het recht van ouders om te kiezen voor onderwijs aan hun kinderen dat in overeenstemming is met hun overtuigingen.

Door het ontbreken van een geschreven grondwet, bestaat er ook geen grondwettelijke toetsing in Engeland en Wales en kent hun rechtssysteem het beginsel van zogenoemde *sovereignty of Parliament*. Dit houdt in dat de rechter de wet niet inhoudelijk mag toetsen, bijvoorbeeld

---

<sup>200</sup> <http://www.knack.be/belga/algemeen/meer-en-meer-kinderen-volgen-thuisonderwijs/site78-section5-article32279.html> ( geraadpleegd op 24 april 2008)

<sup>201</sup> Dit onderdeel is gebaseerd op European Commission, Eurybase The Information Database on Education Systems in Europe, The Education System in England, Wales, Northern Ireland 2007/2008, Glenn en de Groof 2002, p. 205-234 en Leenknecht 1997, hoofdstuk 6.

<sup>202</sup> Thuisonderwijs is ook in Schotland een volwaardige vorm van onderwijs, maar Schotland heeft eigen regels voor thuisonderwijs. <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2004/03/19061/34286> ( geraadpleegd op 24 april 2008) Deze regels worden hier echter niet besproken.

aan algemene rechtsbeginselen, maar slechts bevoegd is om te beoordelen of de wet voldoet aan formele vereisten, bijvoorbeeld of de regeling in kwestie kan worden aangemerkt als een *Act of Parliament*. Wel heeft de rechter de bevoegdheid om te toetsen of een bestuursorgaan misbruik maakt van zijn bevoegdheid of voldoet aan diens wettelijke plicht (de zogenoemde *ultra vires doctrine*).

De bepalingen van het EVRM hebben geen rechtstreekse werking in het Verenigd Koninkrijk. Maar the *Human Rights Act 1998* heeft bijna alle bepalingen van het EVRM tot wet gemaakt, inclusief artikel 8 EVRM en artikel 2 Eerste Protocol EVRM. Het Verenigd Koninkrijk heeft bij het ondertekenen van het Tweede Protocol wel het volgende voorbehoud gemaakt:

‘At the time of signing the present (First) Protocol, I declare that, in view of certain provisions of the Education Acts in the United Kingdom, the principle affirmed in the second sentence of Article 2 is accepted by the United Kingdom only so far as it is compatible with the provision of efficient instruction and training, and the avoidance of unreasonable public expenditure. [...]

Made by the United Kingdom Permanent Representative to the Council of Europe.’<sup>203</sup>

Op grond van *the Human Rights Act* mag een openbaar lichaam niet handelen op een wijze die in strijd is met het EVRM. Indien een rechtbank of tribunaal van oordeel is dat een bepaling van *primary legislation* in strijd is met één of meer verdragsbepalingen die zijn opgenomen in *the Human Rights Act*, dan kan het deze wetgeving onverenigbaar verklaren in een zogenoemde *declaration of incompatibility*. Dit is een niet-bindende verklaring van onverenigbaarheid, op grond waarvan de wetgever of regering vervolgens de onverenigbaarheid kan opheffen door middel van een zogenoemde *remedial order*.

Het Engelse recht kent geen expliciete formulering van het recht op onderwijs. Dit recht is indirect vormgegeven in artikel 7 van de *Education Act 1996*, waarin staat dat ouders ervoor moeten zorg dragen dat hun kinderen in de leeftijd van 5 tot 16 jaar onderwijs krijgen.<sup>204</sup>

---

<sup>203</sup> Dit wordt herhaald in *Schedule 3, part II* van *the Human Rights Act 1998*.

<sup>204</sup> De *Education and Skills Act 2008* zal de leerplichtige leeftijd geleidelijk verhogen tot 18 jaar.



## Onderwijssysteem

De *Education Act van 1996*, *the School Inspections Act 1996*, *the School Standards and Framework Act 1998*, *the Education Act 2002* en *the Education and Inspections Act 2006* vormen de basis van het Engelse onderwijssysteem.<sup>205</sup> Dit systeem bestaat uit een combinatie van kosteloze staatsscholen, gesubsidieerde particuliere scholen en ongesubsidieerde particuliere scholen, ook wel *independent schools* genoemd. Scholen die door de overheid worden gesubsidieerd worden aangeduid met *maintained schools*. Alle scholen worden geïnspecteerd door de overheid.

In het Verenigd Koninkrijk gaat meer dan 90% van de kinderen naar een staatsschool.<sup>206</sup> Engeland en Wales kennen een gecompliceerd systeem van subsidiering van particuliere scholen en financiële ondersteuning door middel van belastingvoordelen. Het Engelse onderwijsstelsel bestaat uit *nursery schools* voor kinderen tot vijf jaar, zes jaar durende *primary schools* voor kinderen tot ongeveer elf jaar, en *secondary schools* die ongeveer vijf jaar duren. *Secondary schools* geven toegang tot *further education*.

In 1988 is de zogenoemde *National Curriculum* ingevoerd met een uitgebreid systeem van testen. *The National Curriculum* beschrijft welke onderwerpen kinderen op een bepaalde leeftijd onderwezen moeten worden. Het wordt gevolgd op alle scholen van de staat; ongesubsidieerde particuliere scholen hebben het recht om voor een eigen curriculum te kiezen. In de praktijk doen ze dat ook, zij het dat alle scholen verplicht zijn een gebalanceerd en breed opgezet curriculum te volgen.

Uitvoering van de overheidsfuncties met betrekking tot het onderwijs op lokaal niveau is in handen van de *Local Authorities*. Dit zijn overheidsorganen die verantwoordelijk zijn voor alle staatsscholen in hun specifieke geografische gebied. De *Local Authorities* organiseren de financiering en subsidiëring van het onderwijs, nemen beslissingen over het aantal onderwijsplaatsen op elke school en de indienstneming van onderwijzers op staatsscholen. Ze houden ook toezicht op het onderwijs

---

<sup>205</sup> European Commission, Eurybase The Information Database on Education Systems in Europe, The Education System in England, Wales, Northern Ireland 2007/2008, p. 18.

<sup>206</sup> European Commission, Eurydice, National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reforms, United Kingdom, June 2009, p. 2.

door middel van inspecties. Sinds de invoering van *the Children Act 2004* hebben de *Local Authorities* geïntegreerde departementen opgezet, die niet alleen verantwoordelijk zijn voor onderwijs aan kinderen, maar ook dienstverlening bieden op het gebied van sociaal welzijn en gezondheidszorg voor kinderen.<sup>207</sup>

Het Engelse recht kent niet het vereiste van levensbeschouwelijke neutraliteit van de overheid of een strikte scheiding van kerk en staat. Het Verenigd Koninkrijk heeft immers een staatsgodsdienst, *The Church of England*, welke *Episcopal Protestant* is. Godsdienstonderwijs en gebed zijn daarom onderdeel van het onderwijs in alle staatsscholen en door de overheid gesubsidieerde scholen. Veel scholen worden door kerken gesticht en krijgen overheidssubsidie.

#### *Wettelijke grondslag thuisonderwijs*

Section 7 van *the Education Act 1996* verplicht ouders ervoor zorg te dragen dat hun kinderen onderwijs krijgen:

‘The parent of every child of compulsory school age shall cause him to receive efficient full-time education suitable-

- (a) to his age, ability and aptitude, and
- (b) to any special education needs he may have,

either by regular attendance at school or otherwise.’

Deze bepaling maakt ouders verantwoordelijk voor het onderwijs aan hun kinderen, maar geeft hen wel de keuze hoe zij aan deze verplichting kunnen voldoen. De vrijheid om thuisonderwijs te geven is een uitvloeisel van het recht van ouders om hun kinderen op te voeden en het onderwijs voor hun kinderen te kiezen.<sup>208</sup> Het geven van thuisonderwijs is één van die mogelijkheden. De wet geeft echter geen uitdrukkelijke bepaling voor deze bevoegdheid; deze valt onder de term ‘*otherwise*’. Deze term is niet specifiek bedoeld voor thuisonderwijs, of *elective home education* zoals thuisonderwijs meer recentelijk in het Verenigd Koninkrijk wordt genoemd, maar voor elke vorm van buitenschools onderwijs, bijvoorbeeld onderwijs aan kinderen in ziekenhuizen of langdurig zieke kinderen. Er is dus geen wettelijke basis specifiek bedoeld voor het geven van thuisonderwijs.<sup>209</sup>

---

<sup>207</sup> Idem, p. 3.

<sup>208</sup> Zie bijvoorbeeld Minister of State, ‘Elective Home Education, Guidelines for Local Authorities’, 2007, par. 2.2 -2.4.

<sup>209</sup> Monk 2009, p. 159.

### Voorwaarden

Ouders moeten hun kinderen een ‘*efficient full-time education suitable to his age, ability and aptitude, and to any special education needs he may have suitable education*’ geven. In de Engelse jurisprudentie is deze term omschreven als: ‘*to prepare the children for life in modern civilised society, and to enable them to achieve their full potential.*’<sup>210</sup> In een andere zaak werd het omschreven als onderwijs dat ‘*primarily equips a child for life within the community of which he is a member, rather than the way of life in the country as a whole, as long as it does not foreclose the child’s options in later years to adopt some other form of life if he wishes to do so.*’<sup>211</sup> Of het onderwijs waarvoor de ouders gekozen hebben ‘*efficiënt*’ en ‘*suitable*’ is, staat ter beoordeling van de *Local Authority*, en niet van de ouders zelf.<sup>212</sup> In de jurisprudentie met betrekking tot de rol van de *Local Authorities* in thuisonderwijszaken wordt veelal in het voordeel van de *Local Authorities* beslist.<sup>213</sup>

Er zijn weinig of geen verplichtingen waaraan ouders moeten voldoen. Zij hoeven zich niet bij de autoriteiten te melden. Heeft het kind echter al op school gezeten, dan moet het hoofd van de school de uitschrijving van het kind melden bij de *Local Authority*. Kinderen die echter een ‘*statement of special educational needs*’ hebben en naar het speciaal onderwijs gaan, mogen alleen met toestemming van de *Local Authority* worden uitgeschreven van de school. Ouders zijn niet verplicht een bepaald curriculum te volgen. Ze hebben bovendien de bevoegdheid om te bepalen hoe en waar het onderwijs plaatsvindt en hun kinderen hoeven niet te worden getest. Ouders hebben geen speciale kwalificaties nodig om thuisonderwijs te geven.

### Controle en sancties

De *Local Authority* heeft geen bevoegdheid of verplichting tot het houden van inspecties, behalve als zij vermoeden dat een kind geen *suitable education* ontvangt.<sup>214</sup> Zij kunnen in dat geval de ouders vragen om aan te tonen dat het kind wel een *suitable education* krijgt. Ouders kunnen aan die verplichting op verschillende manieren voldoen,

---

<sup>210</sup> *Harrison & Harrison v. Stevenson, Worcester Crown Court 1981.*

<sup>211</sup> Mr Justice Woolf in *the case of R v Secretary of State for Education and Science, ex parte Talmud Torah Machzikei Hadass School Trust* (12 April 1985)

<sup>212</sup> Section 437(1) van de Education Act 1996.

<sup>213</sup> Monk 2004, p. 576.

<sup>214</sup> Section 437(1) *Education Act 1996.*

bijvoorbeeld door een schriftelijk of mondeling verslag over het onderwijs. Zij zijn niet verplicht een afgevaardigde van de *Local Authority* hun woning binnen te laten. Is de *Local Authority* in kwestie niet overtuigd dat het kind een suitable education krijgt, dan kan deze een zogenoemde *School Attendance Order* uitvaardigen.<sup>215</sup> Ook heeft de *Local Authority* de bevoegdheid om de rechter te vragen dat het kind wordt geëvalueerd.

Er zijn in de praktijk nogal wat klachten over het optreden van de *Local Authorities* tegen ouders die thuisonderwijs geven, met name dat zij negatieve vooroordelen over thuisonderwijs hebben en dat hun optreden arbitrair is. Een aantal ouders heeft daarom de Engelse Minister President op 20 maart 2007 een petitie gestuurd met de volgende tekst:

‘We the undersigned petition the Prime Minister to allow home educators to be free from the interference of Local Education Authorities. [...] As home educators we believe our children thrive without the constraints of rigid schooling and national curriculum. We have, for many years faced unfair scrutiny from the education authorities and social services. We believe the way we educate our children is the best for our children.’

De regering heeft daarop het volgende geantwoord:

‘The Government respects the rights of parents who choose to educate their children at home. Local authorities have a limited scope for intervention if it appears to them that a child in their area is not receiving a suitable education. We do not believe it is unfair for local authorities to scrutinise the quality of provision when legitimate concerns are raised. This should be done sensitively, and recognise that home educators do not have to follow the National Curriculum and have a broad discretion as to how and when education takes place.’<sup>216</sup>

In november 2007 heeft de regering richtlijnen gepubliceerd over elective home education, *The Home Education Guidelines*. Hierin heeft de overheid de rechten en verplichtingen van ouders en de bevoegdheden van de *Local Authorities* uiteengezet, bijvoorbeeld hoe *Local Authorities* moeten handelen indien zij vermoeden dat een kind geen *suitable education* krijgt. Verder incorporeren de *Guidelines* verwijzingen naar *the Children Act* en *the Education 2004* en *the Inspections Act 2006*. Volgens *Education Otherwise*, een organisatie van ouders die hun

---

<sup>215</sup> Section 437(1) *Education Act 1996*.

<sup>216</sup> <http://www.number-10.gov.uk/output/Page11289.asp> (geraadpleegd op 24 april 2008).

kinderen thuisonderwijs geven, zijn de contacten tussen ouders en *Local Authorities* sindsdien verbeterd.<sup>217</sup>

Onder de regering van Tony Blair is het overheidstoezicht op het onderwijs en welzijn van kinderen vergroot met het zogenoemde *Every Child Matters* beleid<sup>218</sup>. Onderdeel van dit beleid was om het toezicht op thuisonderwijs eveneens te verscherpen. Op 29 mei 2009 verscheen het zogenoemde *Badman Report*. Dit rapport is geschreven door Graham Badman, een voormalig *Managing Director of the Children, Families and Education Directorate for Kent County Council*, op verzoek van de *Secretary of State for Children, Schools and Families*. Onderzoeksvraag was, onder meer, 'whether there are any barriers to local authorities and other public agencies in effectively carrying out their safeguarding responsibilities in relation to home educated children'. Badman komt tot de conclusie dat de *Local Authorities* te weinig bevoegdheden hebben om te controleren of thuisonderwezen kinderen inderdaad een *suitable education* krijgen.

Badman stelde een aantal maatregelen voor, waaronder een verplichte jaarlijkse registratie voor thuisonderwezen kinderen en een jaarlijkse visitatie thuis door de *Local Authority* in kwestie. Een ander voorstel is de verplichting van ouders om bij de registratie van thuisonderwijs een educatief plan op te stellen met de verwachte opbrengsten van dit plan. Ouders moeten over dit plan overleggen met de *Local Authority*. Verder stelde hij voor om, in overleg met thuisonderwijzende ouders, duidelijke richtlijnen op te stellen wat onder *a suitable education* wordt verstaan. Ook stelde Badman voor om personeel van *Local Authorities* een speciale training geven om de praktijk van thuisonderwijs beter te begrijpen en de *Local Authorities* ervoor te laten zorgen dat thuisonderwezen kinderen toegang hebben tot faciliteiten van onderwijsinstellingen en staatsexamens kunnen afleggen.

Op 9 oktober 2009 kondigde de regering aan de aanbevelingen van het Badman rapport in een wetsvoorstel over te nemen. Tevens beloofde zij extra financiële middelen beschikbaar te stellen om *bullying* of pesten op scholen tegen te gaan, omdat dit een veel voorkomende reden is voor de

---

<sup>217</sup> *Overview of Education Otherwise Response to Consultation on Home Education Guidelines July 2007 and postscript March 2009 with reference to the DCSF Independent Home Education Review for England*, p. 1. <http://www.freedomforchildrentogrow.org/response%20overview.htm> (geraadpleegd 30 september 2009)

<sup>218</sup> Monk 2009, p. 156.

keuze voor thuisonderwijs.<sup>219</sup> Op 7 april 2010 werden, na overleg tussen de regering en de oppositiepartijen, de bepalingen met betrekking tot thuisonderwijs uit het wetsvoorstel geschrapt omdat onvoldoende was aangetoond dat de voorgestelde maatregelen noodzakelijk waren en de oppositie van mening was dat deze de rechten van ouders te veel zullen beperken.<sup>220</sup>

### *De praktijk*

Het aantal kinderen in Engeland en Wales dat thuisonderwijs krijgt is de laatste jaren sterk gestegen. Volgens officiële bronnen gaat het om ongeveer 20.000 kinderen, maar onofficiële schattingen variëren tussen de 45.250 en 150.000 kinderen.<sup>221</sup> Dit verschil kan worden verklaard door de omstandigheid dat er geen centrale registratie voor thuisonderwezen kinderen is. Kinderen die nog nooit naar school zijn geweest en thuisonderwijs krijgen, staan nergens geregistreerd. De redenen voor de voorkeur van ouders voor thuisonderwijs variëren. Vaak genoemde redenen zijn de lage kwaliteit van het openbaar onderwijs, schoolfobie van het kind, culturele en religieuze overtuigingen van de ouders, geweld op school en een negatief of een anti-sociaal schoolklimaat.<sup>222</sup>

In een onderzoek van Rothermel in 2002 bleek dat 64% van de door haar onderzochte thuisonderwezen kinderen in de leeftijd van de basisschool een score van 75% behaalden op *the Performance Indicators of Primary Schools*, een standaard test voor de *primary schools*. Het nationale gemiddelde dat 75% behaalt op deze test is slechts 5.1%.<sup>223</sup> Maar de conclusies in een onderzoek naar Roma en andere zigeunerkinderen die niet naar school gingen, waren minder positief, vooral vanwege het lage onderwijsniveau van de ouders, aldus de onderzoekers.<sup>224</sup> Het was in deze laatste studie echter onduidelijk of het ging om kinderen van wie de ouders hadden gekozen voor *elective home education*.

---

<sup>219</sup> Press Notice 9 October 2009 en DCSF response to the Badman Review 9 October 2009.

<http://www.dcsf.gov.uk/everychildmatters/ete/independentreviewofhomeeducation/irhomeeducation/> (geraadpleegd op 9 oktober 2009).

<sup>220</sup> Statement on the Children, Schools and Families Bill, Departyment, Children, Schools and Families 7 April 2010.

[http://www.dcsf.gov.uk/news/index.cfm?event=news.item&id=statement\\_on\\_the\\_children\\_schools\\_and\\_families\\_bill](http://www.dcsf.gov.uk/news/index.cfm?event=news.item&id=statement_on_the_children_schools_and_families_bill) (geraadpleegd op 10 april 2010).

<sup>221</sup> Hopwood, O'Neill, Castro en Hodgson 2007, p. 2.

<sup>222</sup> Idem, p. 23-25.

<sup>223</sup> Rothermel 2002. Rothermel 2004.

<sup>224</sup> Hopwood, O'Neill, Castro en Hodgson 2007, p. 27.

### 3.4 Ierland

#### *Constitutioneel systeem*

Ierland is een republiek en heeft een geschreven grondwet. Deze wet bevat een uitdrukkelijke bepaling met betrekking tot onderwijs: artikel 42. Deze bepaling luidt:

- ‘1. The State acknowledges that the primary and natural educator of the child is the Family and guarantees to respect the inalienable right and duty of parents to provide, according to their means, for the religious and moral, intellectual, physical and social education of their children.
2. Parents shall be free to provide this education in their homes or in private schools or in schools recognised or established by the State.
3. 1° The State shall not oblige parents in violation of their conscience and lawful preference to send their children to schools established by the State, or to any particular type of school designated by the State.  
2° The State shall, however, as guardian of the common good, require in view of actual conditions that the children receive a certain minimum education, moral, intellectual and social.
4. The State shall provide for free primary education and shall endeavour to supplement and give reasonable aid to private and corporate educational initiative, and, when the public good requires it, provide other educational facilities or institutions with due regard, however, for the rights of parents, especially in the matter of religious and moral formation.
5. In exceptional cases, where the parents for physical or moral reasons fail in their duty towards their children, the State as guardian of the common good, by appropriate means shall endeavour to supply the place of the parents, but always with due regard for the natural and imprescriptible rights of the child.’

Opvallend in deze tekst is dat het eerste lid uitdrukkelijk bepaalt dat de overheid erkent dat ouders als eerste het recht hebben om hun kinderen op te voeden en te onderwijzen. De vrijheid van onderwijs is geformuleerd als een keuzerecht van ouders. Onder die vrijheid valt het recht voor individuele burgers en particuliere instellingen om eigen scholen op te richten en levensbeschouwelijke overtuigingen in het onderwijs op die scholen tot uitdrukking te brengen. Onder de vrijheid van onderwijs valt ook het recht van ouders om voor hun kind een school te kiezen waar onderwijs wordt gegeven dat in overeenstemming is met hun overtuigingen. Daarnaast valt onder die vrijheid ook het recht van ouders om hun kinderen thuisonderwijs te geven.

Het recht op onderwijs wordt niet uitdrukkelijk genoemd in artikel 42 van de grondwet. Dit recht is ook niet nader uitgewerkt in wetgeving. Het recht op onderwijs is in Ierland dan ook grotendeels op internationaal verdragsrecht gebaseerd.

Ierland kent grondwettelijke toetsing, maar alleen *the Supreme Court* en *the High Court*, een appelrechter, zijn daartoe bevoegd. Lagere rechters moeten bij een beroep op grondwettelijke toetsing de zaak doorverwijzen naar deze hiërarchisch hogere rechters.

#### *Onderwijssysteem*<sup>225</sup>

Artikel 42 van de Ierse grondwet is nader uitgewerkt in de *Education (Welfare) Act of 2000*. Deze wet bepaalt dat kinderen tussen de 6 en 16 jaar naar school gaan of een op een andere manier een bepaald minimum onderwijs ontvangen ('*receive a certain minimum education*'). Tevens bevat deze wet bepalingen met betrekking tot het schoolsysteem. Dit systeem bestaat uit *primary schools*, bestemd voor kinderen van 6 tot 11 jaar, *secondary schools* met scholen van verschillende niveaus en opleidingen, en hoger onderwijs, waaronder universitair onderwijs.

Primary schools kunnen zijn: *national schools*, *multi-denominational schools* en zogenoemde *Gaelscoileanna*. De eerste scholen zijn veelal scholen op godsdienstige grondslag, die worden bestuurd door een kerkelijke instelling. De laatste jaren worden echter steeds meer van deze scholen gesecculariseerd. *Multi-denominational schools* zijn scholen die worden bestuurd door een rechtspersoon zonder winstoogmerk. Deze scholen zijn van recente datum en zijn opgericht in reactie op de vraag van ouders naar scholen waar kinderen van verschillende religieuze achtergronden worden onderwezen. *Gaelscoileanna* zijn scholen waar onderwijs in de Ierse taal wordt gegeven.

Veel *primary schools* worden geheel of gedeeltelijk gefinancierd door de overheid. Maar daarnaast bestaan er ook particuliere scholen die geen enkele overheidsbekostiging ontvangen. Op alle *primary schools* wordt *the Primary School Curriculum* onderwezen. *Secondary schools* worden vrijwel allemaal gefinancierd door de staat, ongeacht de grondslag van de school.

---

<sup>225</sup> Dit onderdeel is gebaseerd op European Commission, The Information Database on Education Systems in Europe, Organisation of the Education System in Ireland 2008/2009 en Glenn en de Groof 2002, p. 315-332.



### *Wettelijke grondslag thuisonderwijs*

Artikel 42 van de Ierse grondwet geeft ouders het recht om hun kinderen thuisonderwijs te geven. Deze bepaling en toezicht op thuisonderwijs is nader uitgewerkt in *the Education (Welfare) Act*. In 2000 is deze wet gewijzigd en bevat sindsdien een meer uniforme regeling over thuisonderwijs. De vrijheid van ouders om hun kinderen thuisonderwijs te geven bleef daarbij echter ongewijzigd.

### *Voorwaarden*

De Staat heeft, als bewaker van het algemeen belang, op grond van artikel 42 van de grondwet de taak om er op toe te zien dat ouders ervoor zorgen dat hun kinderen *a certain minimum education* ontvangen:

‘The State shall, however, as guardian of the common good, require in view of actual conditions that the children receive a certain minimum education, moral, intellectual and social.’<sup>226</sup>

De (grond) wet geeft geen definitie van wat onder ‘*a certain minimum education*’ moet worden verstaan, maar uit artikel 42, lid 1, van de Ierse grondwet kan in ieder geval worden afgeleid dat het moet gaan om de morele, intellectuele en sociale aspecten van onderwijs. Verder is ‘*a certain minimum education*’ beperkter dan ‘*the religious, moral, intellectual, physical and social education*’ in paragraaf 1 van artikel 42. Onder verwijzing naar een uitspraak van *High Court van 1998*<sup>227</sup> en het VRK komt het Ierse ministerie van onderwijs in de brochure *Guidelines on the Assessment of Education in Places Other Than Recognised Schools*<sup>228</sup> tot de volgende omschrijving:

‘A certain minimum education should

- be suited to the age, ability, aptitude and personality of the child
- be responsive to the child’s individual needs, should take cognisance of the areas of learning that are of interest to the child, and should ensure that his/her personal potential is enhanced and not suppressed

---

<sup>226</sup> Paragraaf 3.2 van Article 42 Irish Constitution.

<sup>227</sup> *DPP v. Best [2000] 2 IR 72*.

<sup>228</sup> Department of Education and Science, *Guidelines on the Assessment of Education in Places Other Than Recognised Schools*, September 2003, p. 19.  
Zie: [http://www.education.ie/servlet/blobServlet/assessment\\_of\\_education.pdf](http://www.education.ie/servlet/blobServlet/assessment_of_education.pdf) (geraadpleegd op 24 april 2008)

- address the immediate and prospective needs of the child, in the context of the cultural, economic and social environment
- provide a reasonably balanced range of learning experiences, so that no one aspect of the child's learning is emphasised to the exclusion of others
- develop the personal and social skills of the child and prepare him/her for the responsibilities of citizenship
- contribute to the moral development of the child
- ensure the development of basic skills (as outlined below) so as to prepare the child to participate in society and everyday life
- provide opportunities for the child to develop his/her intellectual capacities and understanding.'

In de brochure wordt vervolgens een overzicht gegeven van 'basic skills' die het kind moet leren in het kader van 'a certain minimum education'. Deze komen in grote lijnen overeen met de kerndoelen van het basisonderwijs in Nederland.

### *Controle en sancties*

*The Education (Welfare) Act 2000* heeft *the National Educational Welfare Board* (hierna: 'NEWB') in het leven geroepen, welke als belangrijkste doelstelling heeft het verzekeren dat ieder leerplichtig kind een school bezoekt of 'otherwise receives a certain minimum education'. Section 14 van *The Education (Welfare) Act 2000* geeft regels over de te volgen procedure. NEWB houdt daartoe een register bij van kinderen die onderwijs ontvangen op een andere plaats dan op school. Ouders die hun kinderen thuisonderwijs willen geven, moeten zich binnen drie maanden nadat zij met thuisonderwijs zijn begonnen bij deze instantie aanmelden.<sup>229</sup> NEWB moet beoordelen of het kind in kwestie 'a certain minimum education' krijgt. Deze beoordeling vindt als volgt plaats.

Na de aanmelding moeten de ouders, in samenwerking met een medewerker van NEWB, in een zogenoemd 'assessment report' aangeven hoe zij onderwijs aan het kind geven of zullen geven. Zij moeten aangeven welk materiaal wordt gebruikt en hoeveel tijd aan het onderwijs wordt besteed. De medewerker van NEWB bezoekt in dit stadium niet de plaats waar het onderwijs wordt gegeven. NEWB beoordeelt op grond van dit rapport of er a certain minimum education wordt of kan worden gegeven.

Indien NEWB op grond van dit rapport niet in staat is om te beoordelen of er a certain minimum education wordt of kan worden gegeven, mag

---

<sup>229</sup> Section 14 (3) *Education (Welfare) Act 2000*.

zij verlangen dat de ouders de medewerkers van *NEWB* toelaten tot de plaats waar het kind wordt onderwezen en dat de medewerkers aanwezig zijn bij het verstrekken van het onderwijs. De medewerkers mogen het materiaal inspecteren en het kind beoordelen op zijn intellectuele, emotionele en fysieke ontwikkeling. Hieronder valt ook beoordeling van kennis en begrip van onderwerpen die de medewerkers van belang achten.

Indien *NEWB* van mening is dat het kind *a certain minimum education* krijgt of zal krijgen, schrijft *NEWB* het kind in haar registers in. *NEWB* kan ook het kind inschrijven onder de voorwaarde dat het onderwijs zal worden aangepast op de door *NEWB* voorgeschreven wijze. Indien *NEWB* tot de conclusie komt dat er geen sprake is van *a certain minimum education*, kan inschrijving worden geweigerd. Weigeren ouders mee te werken, dan kan het kind worden uitgeschreven. Na inschrijving blijft *NEWB* bevoegd periodiek toezicht te houden op het onderwijs aan al ingeschreven kinderen.<sup>230</sup> Dit verloopt op dezelfde wijze als bij de initiële inschrijving van het kind.

Ouders kunnen van de weigering van *NEWB* om het kind in te schrijven of een latere uitschrijving door *the Board* in beroep gaan bij een speciaal daartoe in het leven geroepen beroepsorgaan. Laten ouders dit na, of worden zij in beroep in het ongelijk gesteld, dan moeten zij hun kind bij een school inschrijven. Weigeren zij dit laatste, dan kunnen zij strafrechtelijk worden vervolgd.<sup>231</sup>

#### *De praktijk*

Volgens officiële schattingen krijgen tussen de 1.500 en 2.000 kinderen in Ierland thuisonderwijs. In de praktijk wordt in nagenoeg alle gevallen registratie al in fase 1 in orde bevonden. In 2009 achtte de inspecteur voor zes kinderen een uitvoeriger onderzoek conform fase 2 noodzakelijk. In de meeste gevallen vond alsnog registratie plaats.<sup>232</sup>

---

<sup>230</sup> Section 14 (7) *Education (Welfare) Act 2000*.

<sup>231</sup> Section 7 *Education (Welfare) Act 2000*.

<sup>232</sup> Blok, Triesscheijn en Karsten 2010, p. 46. Deze informatie is gebaseerd op een gesprek tussen de onderzoekers en Emer Farrell, werkzaam bij de *NEWB*.

### 3.5 Frankrijk<sup>233</sup>

#### *Constitutioneel systeem*

Frankrijk is een republiek met een geschreven grondwet. Frankrijk kent, historisch gezien, een sterke scheiding tussen kerk en staat. Het onderwijs op staatsscholen is dan ook neutraal van karakter en elke godsdienstige uiting in het publiek onderwijs wordt zoveel mogelijk geweerd. Aanvankelijk hield dit ook in dat de Franse staat geen subsidies gaf aan particuliere scholen, maar na de Tweede Wereldoorlog is dit standpunt enigszins veranderd. Aan het in aanmerking komen voor subsidie zijn echter ingrijpende voorwaarden verbonden en particuliere scholen moeten een groot deel van hun onderwijsvrijheid inleveren.

Artikel 34 van de grondwet bepaalt slechts dat het onderwijs bij wet wordt geregeld. Ondanks het feit dat de grondwet geen specifieke bepaling met betrekking tot de vrijheid van onderwijs bevat, heeft de *Conseil Constitutionnel* de vrijheid van onderwijs aangeduid als fundamenteel principe met constitutionele werking. Al eerder was die vrijheid vastgelegd in wetgeving en jurisprudentie. De vrijheid van onderwijs omvat verschillende rechten van individuen en particuliere groeperingen tegenover de staat. Ten eerste omvat die vrijheid het recht van particulieren om een school te stichten en in het onderwijs van die school een religieuze, levensbeschouwelijke of pedagogische visie tot uiting te brengen door middel van de aanstelling van onderwijzers en didactische programma's en methoden.

Ten tweede omvat die vrijheid het recht van ouders om te bepalen of hun kind zal worden onderwezen op een staatsschool, een particuliere school of thuis. Deze vrijheden mogen door de overheid echter worden beperkt op grond van het gelijkheidsbeginsel, bijvoorbeeld het bieden van gelijke kansen aan ieder kind, en de bescherming van de openbare orde en veiligheid. Een andere -praktische- beperking van die vrijheid is dat de Franse overheid een monopolie heeft op het verlenen en erkennen van diploma's.

De Franse grondwet erkent niet met zo veel woorden het recht op onderwijs, maar geeft wel iedereen recht op gelijke toegang tot onderwijs.

---

<sup>233</sup> Dit onderdeel is gebaseerd op European Commission, Eurybase The Information Database on Education Systems in Europe, The Education System in France 2007/2008 en Glenn en de Groof 2002, p. 275-294 en Leenknecht 1997, hoofdstuk 4.

Kinderen hebben toegang tot de openbare school in hun geografische gebied, maar ouders kunnen een verzoek indienen voor toegang tot een school daarbuiten. De staat heeft de plicht om zorg te dragen voor kosteloos staatsonderwijs. De combinatie van het recht tot toegang van burgers en de verplichting van de staat voor kosteloos onderwijs vormt weliswaar geen afdwingbaar recht op onderwijs, maar geeft burgers toch bepaalde aanspraken tot het genieten van onderwijs.

### *Onderwijssysteem*

Frankrijk kent een systeem van staatscholen en van particuliere scholen. Sommige van deze laatste scholen ontvangen overheidssubsidie. Het laagste onderwijsniveau is het *enseignement préscolaire*, bestemd voor kinderen van drie tot zes jaar. Dit wordt gevolgd door het lager onderwijs voor kinderen van zes tot elf jaar. Het middelbaar onderwijs (*second degré*) bestaat uit twee onderdelen: de *collèges*, dat bestaat uit vijf schooljaren, en de *lycées*. Deze kunnen uit verschillende schooljaren bestaan, afhankelijk van de gevolgde opleiding. Omdat de Franse overheid een staatsmonopolie heeft met betrekking tot het afgeven van diploma's, wordt op alle scholen vrijwel hetzelfde curriculum onderwezen. Scholen zijn echter vrij om te bepalen op welke wijze zij dit onderwijzen.

De leerplicht geldt voor kinderen van 6 tot 16 jaar.<sup>234</sup>

### *Wettelijke grondslag thuisonderwijs*

Thuisonderwijs is onderdeel van het Franse rechtssysteem. Het recht van ouders om hun kinderen zelf thuisonderwijs te geven staat in artikel 131, lid 2, van de *Code de l'Education*:

'L'instruction obligatoire peut être donnée soit dans les établissements ou écoles publics ou privés, soit dans les familles par les parents, ou l'un d'entre eux, ou toute personne de leur choix.'

### *Voorwaarden*

Ouders die van plan zijn thuisonderwijs te geven, moeten de lokale autoriteiten en de onderwijsinspectie van hun intentie op de hoogte

---

<sup>234</sup> Artikel 131, lid 1, *Code de l'Education*.

stellen door middel van een verklaring.<sup>235</sup> In de wet staat verder zeer gedetailleerd, en per onderwerp, omschreven waaraan het onderwijs inhoudelijk moet voldoen.<sup>236</sup> In de praktijk komt het erop neer dat ouders hun kinderen de vakken en vaardigheden van de Franse staatsschool moeten onderwijzen. Er worden geen voorwaarden gesteld aan de ouders zelf, zoals het hebben van een onderwijsbevoegdheid. Er is ook geen verplichting dat kinderen een diploma halen.

#### *Controle en sancties*

Thuisonderwijs wordt in Frankrijk op twee manieren geïnspecteerd, een sociale inspectie en een onderwijsinspectie. De eerste vorm van inspectie geschiedt vrijwel direct na ontvangst van de verklaring, en daarna elke twee jaar. Deze inspectie wordt uitgevoerd door de lokale autoriteiten en heeft tot doel om vast te stellen wat de redenen zijn voor de keuze voor thuisonderwijs en of de gezondheid van het kind en de leefomstandigheden van het gezin toestaan dat de ouders thuisonderwijs geven. De kwaliteit van het onderwijs wordt bij deze controle niet getoetst. Daarnaast controleert de onderwijsinspectie ten minste één keer per jaar, in de eerste drie maanden van het schooljaar, of het onderwijs voldoet aan de voorwaarden met betrekking tot de inhoud van het onderwijs. Deze inspectie vindt meestal thuis plaats, maar mag ook ergens anders geschieden. Er hoeven geen examens te worden afgelegd.

Vindt de inspecteur dat het onderwijs niet overeenstemt met de onderwijskundige normen, dan krijgen de ouders de gelegenheid de situatie te verbeteren. Daarbij moet specifiek worden aangegeven op welke punten het onderwijs onvoldoende is. Is het onderwijs bij een tweede inspectie nog steeds onvoldoende, dan kan de inspecteur de ouders via een strafrechtelijke procedure dwingen het kind in kwestie op een school in te schrijven. In de praktijk komt het echter zelden voor dat een kind op deze manier gedwongen wordt om (terug) naar school te gaan. Rechtspraak met betrekking tot thuisonderwijs is over het algemeen gunstig voor de ouders.<sup>237</sup>

---

<sup>235</sup> *Loi no 98-1165 du 18 décembre tendant à renforcer le contrôle de l'obligation scolaire.*

<sup>236</sup> *Décret no 99-224 du 23 mars 1999 relatif au contenu des connaissances requis des enfants instruits dans la famille ou dans les établissements d'enseignement privés hors contrat.*

<sup>237</sup> Op de website van *Les Enfants d'Abord*, Une jurisprudence de plus en plus favorable. <http://www.lesenfantsdabord.org/articles.php?lng=fr&pg=638> (geraadpleegd 11 november 2008)

### *De praktijk*

Het is in Frankrijk altijd mogelijk geweest om met thuisonderwijs aan de leerplicht te voldoen. De wetgeving is in de loop der jaren wel strenger geworden, niet omdat uit inspecties bleek dat thuisonderwijs onvoldoende was, maar vanwege politieke redenen. Zo zijn de bepalingen met betrekking tot thuisonderwijs in 1988 gewijzigd naar aanleiding van negatieve berichten in de media over onderwijs in 'sektes'.<sup>238</sup> Hoewel de berichtgeving niet over thuisonderwijs ging, maar over particuliere scholen van bepaalde religieuze groeperingen<sup>239</sup>, verplaatste de discussie in het parlement hierover zich al snel naar thuisonderwijs. Sommige parlementariërs voerden aan dat kinderen alleen op staatsscholen moesten worden onderwezen om een open geest te hebben en de wereld om hen heen te leren kennen.

Thuisonderwijs werd echter niet verboden, omdat een verbod in strijd werd geacht met de vrijheid van onderwijskeuze van de ouders. Wél werd de wetgeving met betrekking tot thuisonderwijs strikter. De te onderwijzen onderwerpen werden tot in detail gespecificeerd en thuisonderwezen kinderen werden voortaan geïnspecteerd door maatschappelijk werkers en psychologen, overigens zonder dat daarvoor duidelijke criteria werden geformuleerd. In de praktijk heeft dit niet geleid tot een toename van het aantal kinderen dat gedwongen (terug) naar school gaat.

Eind 2006 werden opnieuw twee amendementen ingediend op de Franse onderwijswet met het doel om thuisonderwijs te beperken tot zieke en gehandicapte kinderen en om ouders te verplichten gebruik te maken van de correspondentie cursus van het ministerie van onderwijs. Na actief lobbyen door een aantal Franse thuisonderwijsorganisaties verklaarde de Franse minister van onderwijs zich tegen de voorgestelde amendementen. Deze waren volgens hem in strijd met het recht van ouders om kinderen op te voeden en het onderwijs voor hun kinderen te kiezen. De amendementen werden daarop ingetrokken.

---

<sup>238</sup> Zie hierover: Taylor en Petrie 2000, p. 52-53.

<sup>239</sup> Petrie wijst erop dat sektes juist een voorkeur voor schoolonderwijs hebben en niet voor thuisonderwijs, omdat de leiders van sektes typisch het onderwijs aan kinderen zelf in handen houden en dat niet aan individuele ouders willen overlaten, omdat zij daardoor hun invloed over het onderwijs verliezen. Petrie 2000, p. 477-500.

In het jaarlijkse rapport van 2006 van de Franse interministeriële commissie met betrekking tot sekteactiviteiten schreef de commissie dat de onderwijsinspectie bij diens inspecties van thuisonderwijs specifiek onderzoek naar het verband tussen thuisonderwijs en sektes had gedaan. Het ging vooral om thuisonderwijs waar geen gebruik werd gemaakt van de correspondentie cursus van het ministerie van onderwijs. Er werd geen verband tussen thuisonderwijs en sektes gevonden. Het rapport stelt verder dat uit de inspecties bleek dat het thuisonderwijs in 98% van de onderzochte gevallen ruim voldoende was. Van de 1119 geïnspecteerde kinderen moesten er 23 kinderen (2%) naar school omdat de kwaliteit van het thuisonderwijs onvoldoende werd geacht.<sup>240</sup>

Het aantal thuisonderwezen kinderen is de laatste jaren sterk toegenomen in Frankrijk. Eén van de redenen is dat steeds meer ouders de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende vinden en van mening zijn dat zij hun kinderen een betere opleiding kunnen geven. Er zijn schattingen dat 30.000 kinderen in Frankrijk thuisonderwijs krijgen. Het overgrote deel volgt thuis onderwijs via *Le Centre national d'enseignement à distance (CNED)*, een instelling voor correspondentieonderwijs van het ministerie van onderwijs.<sup>241</sup> Het staat ouders echter ook vrij om het onderwijs zelf te organiseren.

### 3.6 De Verenigde Staten

Thuisonderwijs, of: *homeschooling*, komt in vergelijking met andere westerse landen, zowel in relatieve als absolute aantallen, het meest voor in de Verenigde Staten. In alle deelstaten is het geven van thuisonderwijs toegestaan. In 2007 bedroeg het aantal thuisonderwezen kinderen 1.5 miljoen, wat ongeveer 3% van alle kinderen in de leeftijd 5-16 jaar is.<sup>242</sup> Dit aantal zou jaarlijks met 10-15% toenemen.

Thuisonderwijs is in maatschappelijk opzicht een volkomen geaccepteerde onderwijsvorm, met een daarbij ontwikkelde commerciële markt voor onderwijsmateriaal en afstandsonderwijs.<sup>243</sup> Thuisonderwijs is een

---

<sup>240</sup> Rapport au Premier ministre, 2006, Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires - MIVILUDES -, p. 257-258.  
[http://www.miviludes.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_Miviludes\\_2006.pdf](http://www.miviludes.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Miviludes_2006.pdf)  
(geraadpleegd 10 april 2008)

<sup>241</sup> Home-schooling in France on the Rise, WorldWide Religious News 31 oktober 2005 <http://www.wwrn.org/article.php?idd=19281&sec=29&cont=all>  
(geraadpleegd 24 november 2008)

<sup>242</sup> National Center for Education Statistics 2008. Zie hierover Ray 2008.

<sup>243</sup> Stevens 2003b.



niet meer weg te denken verschijnsel, en in de praktijk zijn er combinatievormen van (openbaar) school- en thuisonderwijs ontstaan. Veel universiteiten, waaronder Harvard, Stanford, Princeton en Yale, hebben specifieke maatregelen genomen om *homeschoolers* aan te trekken.<sup>244</sup>

Toch is de mogelijkheid van ouders om hun kinderen thuisonderwijs te (laten) geven een recente ontwikkeling. In bijna alle staten was het tot de jaren zeventig van de vorige eeuw vrijwel onmogelijk om met thuisonderwijs aan de leerplichtwet te voldoen.<sup>245</sup> De huidige thuisonderwijsbeweging begon in de jaren zestig als een links-liberale, alternatieve schoolbeweging op grond van de boeken van John Holt. In de jaren tachtig werd thuisonderwijs ‘ontdekt’ door conservatief-christelijke stromingen uit onvrede met de, volgens hen, te liberale en godsdienstig-neutrale staatsscholen. Er kwam daardoor een grote stroom rechtzaken op gang.<sup>246</sup>

Sinds 1995 hebben alle staten bepalingen in hun leerplichtwetten opgenomen die het geven van thuisonderwijs onder bepaalde voorwaarden legaal maakt.<sup>247</sup> Een aantal factoren heeft daartoe bijgedragen. In de eerste plaats was er steeds meer jurisprudentie waarin thuisonderwijs onder bepaalde voorwaarden werd toegestaan. In de tweede plaats was er een maatschappelijk draagvlak ontstaan voor legalisering van thuisonderwijs. De meeste mensen waren bekend met het verschijnsel van thuisonderwijs, ofwel door persoonlijke ervaringen ofwel via positieve berichten in de media.

Eén van die berichten betrof de familie Colfax. Deze haalde begin jaren negentig de landelijke pers toen drie van hun vier thuisonderwezen kinderen werden aangenomen op Harvard en Yale.<sup>248</sup> Het geven van thuisonderwijs begon door dit soort berichten ook onder meer *mainstream* groeperingen populairder te worden.<sup>249</sup> Zo groeit de ‘*Black homeschool movement*’ sneller dan elke andere thuisonderwijs-

---

<sup>244</sup> McCusker 2002. Zie bijvoorbeeld de website van Princeton: [http://www.princeton.edu/admission/applyingforadmission/tips\\_for\\_home\\_schooled/](http://www.princeton.edu/admission/applyingforadmission/tips_for_home_schooled/) (geraadpleegd op 1 februari 2009)

<sup>245</sup> Lines 2000b, p. 77.

<sup>246</sup> Stevens 2003a. Gaither 2009a.

<sup>247</sup> Michigan was de laatste staat waar thuisonderwijs werd gelegaliseerd. (Glenn en de Groof 2002, p. 546)

<sup>248</sup> Nahm 1989 en Colfax en Colfax 1988.

<sup>249</sup> Cooper 2007, Stevens 2003a en Stevens 2003b. Gaither 2009a, p. 342.

groepering. Sommige verklaren deze toename omdat veel zwarte kinderen onderpresteren op de traditionele scholen, en ouders daarom naar alternatieven zoeken.<sup>250</sup>

### *Constitutioneel systeem*

De Verenigde Staten heeft geen centraal, of federaal, onderwijssysteem. Het heeft weliswaar een geschreven federale grondwet, maar onderwijs wordt daarin niet genoemd. Wel staat daarin dat bevoegdheden die niet uitdrukkelijk toekomen aan de federale overheid, toebehoren aan de deelstaten. Elke deelstaat heeft een eigen grondwet waarin staat dat die deelstaat verantwoordelijk is voor onderwijs in die staat. De bevoegdheid tot het opstellen van regelgeving met betrekking tot onderwijs komt daarom toe aan de afzonderlijke deelstaten.

Geen van deze grondwetten bevat een bepaling over de vrijheid van onderwijs. Maar omdat de overheid een uitdrukkelijke rechtsbevoegdheid moet hebben om de vrijheid van burgers te beperken, en geen van deze grondwetten een dergelijke bepaling bevat, garandeert deze afwezigheid de vrijheid van onderwijs. Die vrijheid van onderwijs is ook in diverse uitspraken van de *supreme courts* van verschillende staten bevestigd.<sup>251</sup> Deze vrijheid houdt in het recht van individuele burgers en particuliere instellingen om eigen scholen op te richten en levensbeschouwelijke en andere (pedagogische) overtuigingen in het onderwijs op die scholen tot uitdrukking te brengen. Onder de vrijheid van onderwijs valt ook het recht van ouders om voor hun kind een school te kiezen waar onderwijs wordt gegeven dat in overeenstemming is met hun overtuigingen. In de jurisprudentie van de meeste staten is bepaald dat daaronder ook valt het recht om voor thuisonderwijs te kiezen.

De Verenigde Staten kent grondwettelijke toetsing, zowel op federaal als op deelstaatniveau. Vindt een rechter dat een bepaalde wet of wettelijke bepaling in strijd is met de grondwet, dan is de wet of een specifieke wettelijke bepaling niet van toepassing. De grondwettelijke toetsing heeft bij de legalisering van thuisonderwijs een belangrijke rol gespeeld. Ouders voerden steeds als verweer aan dat de verplichting tot schoolbezoek in de lokale leerplichtwet in strijd was met bepaalde rechten die hun toekwamen op grond van de grondwet van die staat of de federale grondwet en dat de leerplichtwetgeving daarom niet van

---

<sup>250</sup> Gaither 2009b, p. 13.

<sup>251</sup> Bijvoorbeeld in de zaken *Wisconsin v. Yoder*, 406 U.S. 205 (1972) en *Pierce v. Society of Sisters of the Holy Names of Jesus and Mary*, 268 U.S. 510 (1925).

toepassing was. In veel gevallen werden zij in het gelijk gesteld, waarna de staat in kwestie de leerplichtwetgeving aanpaste om het geven van thuisonderwijs mogelijk te maken.

### *Onderwijssysteem*<sup>252</sup>

Alle staten hebben leerplichtwetgeving waarin staat dat kinderen twaalf jaar onderwijs moeten volgen en ouders ervoor moeten zorgen dat hun kinderen onderwijs krijgen. Elke deelstaat is volkomen vrij om te bepalen hoe ouders aan de leerplicht moeten voldoen en aan welke voorwaarden niet-openbaar onderwijs moet voldoen. Ouders die er niet voor zorgen dat hun kinderen bij een school staan ingeschreven of thuisonderwijs krijgen, kunnen op grond van die wetgeving strafrechtelijk worden vervolgd.

Het Amerikaanse schoolsysteem kent staatsscholen (*public schools*) en particuliere scholen (*private schools*). De eerste scholen worden in stand gehouden door de (lokale) overheid, terwijl particuliere scholen vrijwel uitsluitend uit privémiddelen worden gefinancierd. Pogingen om ook particuliere scholen voor overheidsfinanciering in aanmerking te doen komen zijn veelal mislukt vanwege de strikte scheiding van kerk en staat in de Verenigde Staten.

Maar in de praktijk is de strikte scheiding soms moeilijk vol te houden. Zo is er recentelijk een soort tussenvorm van staatsscholen en particuliere scholen ontstaan: zogenoemde *charter schools*. Dit zijn staatsscholen die in stand worden gehouden door particuliere groeperingen. Deze scholen ontvangen een volledige overheidsfinanciering en mogen geen schoolgeld vorderen. Sommige charter-scholen volgen een curriculum dat is toegespitst op een bepaald onderwerp, bijvoorbeeld kunst of wiskunde. Andere charterscholen hebben alleen tot doel om beter en efficiënter onderwijs te bieden dan de staatsscholen.<sup>253</sup> Daarnaast is het in sommige staten mogelijk om met door de staat gefinancierde vouchers onderwijs te volgen aan particuliere scholen, waaronder scholen met onderwijs dat is gebaseerd op een bepaalde godsdienst.<sup>254</sup>

---

<sup>252</sup> Dit onderdeel is gebaseerd op Schwartz 2008 en Glenn en de Groof 2002, p. 539-576.

<sup>253</sup> Glenn en de Groof 2002, p. 541-542.

<sup>254</sup> Glenn en de Groof 2002, p. 551-556.

### *Wettelijke grondslag thuisonderwijs*<sup>255</sup>

Het recht van ouders om hun kinderen thuisonderwijs te geven is gebaseerd op het recht van ouders om de opvoeding van en het onderwijs aan hun kinderen te bepalen. Alle deelstaten in de Verenigde Staten hebben leerplichtwetten of *compulsory education laws*. Lange tijd waren dit, net als tegenwoordig in Nederland, schoolplichtwetten (*compulsory school attendance*). Ouders die hun kinderen thuisonderwijs gaven werden strafrechtelijk vervolgd wegens overtreding van de leerplichtwetten en voerden in de regel twee verweren aan. Het eerste verweer was dat deze wetten het recht van ouders om de opvoeding van en het onderwijs aan hun kinderen te bepalen te veel beperkten en op een minder beperkende manier aan het doel van deze wetten kon worden voldaan. Dit verweer wordt verder aangeduid als *equivalency of education*. Een tweede, en minder succesvol verweer, was dat het verbod van thuisonderwijs in strijd is met de vrijheid van godsdienst en het beginsel van scheiding van kerk en staat.

#### *-equivalency of education-*

Het meest succesvolle verweer van ouders was het *equivalency of education*-verweer. Een belangrijke beslissing met betrekking tot de bevoegdheid van de staat om het ouderrecht te beperken was de zaak *Pierce v. Society of Sisters*<sup>256</sup> in 1925. In die zaak ging het echter niet om de vraag of de deelstaat de bevoegdheid heeft om ouders te verbieden om thuisonderwijs te geven, maar om de vraag of een deelstaat de bevoegdheid heeft om voor te schrijven dat ouders alleen aan de leerplicht konden voldoen door hun kinderen naar de openbare school te sturen. Het Amerikaanse Hooggerechtshof (*the United States Supreme Court*) besliste dat een deelstaat die bevoegdheid niet heeft en dat een dergelijke wet in strijd is met het *Fourteenth Amendment* van de Amerikaanse grondwet.

---

<sup>255</sup> Dit onderdeel is gebaseerd op Gordon 1994, Russo 2006, Colwell en Schwartz 2003, Schwartz 2008 en Gaither 2009a.

<sup>256</sup> *Pierce v. Society of Sisters of the Holy Names of Jesus and Mary*, 268 U.S. 510 (1925).

In dit *Amendment* staat:

‘[...] No state shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any state deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.’

Het Hooggerechtshof overwoog dat ouders de (impliciete) constitutionele vrijheid hebben ‘*to direct the upbringing and education of children under their control*’. Deze vrijheid mag worden beperkt door wetgeving die in redelijke verhouding staat met de bevoegdheid van de staat. De staat heeft echter niet de bevoegdheid om ouders te verplichten hun kinderen alleen door leerkrachten op staatsscholen te laten onderwijzen. Het Hof voegde daar aan toe: ‘The child is not the mere creature of the state; those who nurture him and direct his destiny have the right, coupled with the high duty, to recognize and prepare him for additional obligations.’

De uitspraak in de zaak *Pierce v. Society of Sisters* had niet tot gevolg dat ouders het recht kregen om hun kinderen zelf onderwijs te geven, maar erkende wel uitdrukkelijk het recht van ouders om de opvoeding en het onderwijs aan hun kinderen te bepalen. Dit recht moet volgens de uitspraak worden afgewogen tegen het belang van de overheid dat haar burgers onderwijs ontvangen. De uitspraak zet uiteen hoe deze afweging moet geschieden. De staat heeft het recht te bepalen dát kinderen onderwijs ontvangen, maar ouders hebben het recht te bepalen hóe en waar hun kinderen dat onderwijs ontvangen, zolang dat alternatief gelijkwaardig is aan openbaar onderwijs.

De achterliggende gedachte is dat de staat niet zozeer belang heeft bij schoolgang van kinderen als wel bij de omstandigheid dat kinderen onderwijs ontvangen dat volgens de staat van een bepaald niveau is. Zolang ‘*the meaning and spirit of the law have been fully complied with*’<sup>257</sup>, is de ouder bevoegd te kiezen voor ander onderwijs dan onderwijs op de openbare school.

De *equivalency test* vereist een afweging van de belangen van de staat en de ouders met betrekking tot onderwijs aan kinderen. Het Hooggerechts-hof heeft deze toets als volgt geformuleerd:

---

<sup>257</sup> Zie bijvoorbeeld *People v. Levinson*, 90 N.E. 2d 213 (Ill. 1950).

‘There is no doubt as to the power of a State, having a high responsibility for education of its citizens, to impose reasonable regulations for the control and duration of basic education. [...] Providing public schools ranks at the very apex of the function of a State. Yet even this paramount responsibility was [...] made to yield to the right of parents to provide an equivalent education in a privately operated system. [...] Thus, a State’s interest in universal education, however highly we rank it, is not totally free from a balancing process when it impinges on fundamental rights and interests [...] of parents.’<sup>258</sup>

Een succesvolle strategie in rechtszaken was erop gericht om de wetgeving van de deelstaat in kwestie, op grond van de *equivalency of education test*, uit te laten leggen op een wijze die gunstig was voor thuisonderwijzers. In sommige staten werd thuisonderwijs gekwalificeerd als particuliere school. In andere staten oordeelden rechters dat de leerplichtwetgeving onduidelijk was vanuit constitutioneel oogpunt en legden deze wetgeving vervolgens ten gunste van thuisonderwijzers uit. In weer andere staten oefenden thuisonderwijzers invloed uit bij de totstandkoming van nieuwe leerplichtwetgeving ten gunste van thuisonderwijzers.<sup>259</sup>

Een belangrijke vraag daarbij was wat onder ‘*education*’ moet worden verstaan. Sommige rechtbanken oordeelden dat *education* niet alleen betrof onderwerpen van cognitieve aard, maar ook de sociale ontwikkeling van het kind, bijvoorbeeld het leren functioneren in een groep. In andere uitspraken werd de nadruk meer gelegd op cognitieve vaardigheden dan op het sociale aspect van onderwijs. Reden daarvoor was dat cognitieve opbrengsten kunnen worden gemeten door middel van testen of andere middelen, terwijl de sociale ontwikkeling van kinderen ook buiten schoolverband kan plaatsvinden en het meten van de opbrengsten van sociale ontwikkeling minder goed mogelijk is. In een aantal uitspraken werd overwogen dat als het thuiscurriculum ook burgerschaplessen omvat, er sprake is van een *equivalent education*.<sup>260</sup>

#### *-freedom of religion-*

Sommige ouders voerden aan dat het verbod om thuisonderwijs te geven in strijd is met het zogenoemde *First Amendment* van de Amerikaanse grondwet en de doctrine van scheiding van kerk en staat, en aldus de

---

<sup>258</sup> *Wisconsin v. Yoder*, 406 U.S. 205 (1972).

<sup>259</sup> Gaither 2009a, p. 340.

<sup>260</sup> Gordon 1994, p. 19-24.

vrijheid van religie van kinderen en hun ouders beperkt. In *the First Amendment* staat:

‘Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.’

Bij dit verweer wordt vaak een beroep gedaan op de uitspraak van het Hooggerechtshof in de zaak *Wisconsin v. Yoder*.<sup>261</sup> In deze zaak werd de rechtsgeldigheid van een wet aangevochten waarin stond dat kinderen tot hun 16e jaar naar school moesten gaan. Kinderen van de *Amish* gaan na hun 14e jaar niet meer naar school. Het Hooggerechtshof oordeelde dat de leerplichtwet in kwestie een wezenlijke (*substantial*) inbreuk maakte op de religieuze opvoeding van Amishkinderen. Reden daarvoor was met name dat ‘high school attendance was contrary to the Amish religion and way of life and that they would endanger their own salvation and that of their children by complying with the law.’

Het Hooggerechtshof bepaalde in *Wisconsin v. Yoder* dat een succesvol beroep op *the First Amendment* van de federale Grondwet met betrekking tot onderwijs aan twee voorwaarden moet voldoen. Ten eerste moet het gaan om een ‘*sincerely held religious belief*’. Ten tweede is vereist dat de vrije uitoefening van geloof is ‘*burdened by the challenged government action*’. De belangen van ouders in deze voorwaarden moeten worden afgewogen tegen het belang van de staat dat kinderen tot hun 16<sup>e</sup> jaar onderwijs volgen.

Latere rechterlijke uitspraken hebben echter de tweede voorwaarde zeer nauw uitgelegd en beperkt tot de feitelijke situatie van de *Amish* (de zogenaemde *Amish Exception*).<sup>262</sup> Daardoor werden veel verweren gebaseerd op *the First Amendment* niet zwaar genoeg bevonden om op te wegen tegen het belang van de staat bij de leerplicht.<sup>263</sup> De uitspraak in *Wisconsin v. Yoder* is dan ook niet uitgebreid tot andere groeperingen dan de *Amish* en wordt niet beschouwd als grondslag voor het recht van ouders om hun kinderen thuisonderwijs te geven.<sup>264</sup> Indien het *First*

---

<sup>261</sup> 406 U.S. 205, 92 S.Ct. 1526, 32 L.Ed.2d 15 (1972). Zie over deze zaak: Peters 2003.

<sup>262</sup> Schwartz 2008, p. 7.

<sup>263</sup> Zie bijvoorbeeld *Duro v. District Attorney, Second Judicial District of North Carolina*, 712 F.2d 96 (4th Cir. 1983), of *Johnson v. Board of Educ.*, 368 N.W.2d 74 (Iowa 1983). Zie ook Gordon, Russo en Miles 1994, p. 11 en 26.

<sup>264</sup> Gordon 1994, p. 11. Schwartz 2008, p. 7.

*Amendment* verweer echter wordt aangevoerd met het *equivalency of education verweer* moet volgens sommige rechtbanken wel een strikte toetsing plaatsvinden, hetgeen ten gunste van thuisonderwijzende ouders heeft gewerkt.<sup>265</sup>

### *Voorwaarden*

Elke staat is bevoegd om zijn eigen voorwaarden voor het geven van thuisonderwijs te stellen. In de meeste staten zijn die voorwaarden niet erg strikt. Tien staten hebben helemaal geen voorwaarden, zelfs niet de voorwaarde dat de ouders de autoriteiten kennisgeven van hun intentie om hun kinderen zelf onderwijs te geven.<sup>266</sup> De meeste staten schrijven voor dat thuisonderwezen kinderen een aantal onderwerpen wordt onderwezen. Een enkele staat vereist dat het curriculum van tevoren wordt goedgekeurd. Maar in sommige staten, waaronder New York en Massachusetts, kunnen de autoriteiten vorderen dat de kinderen worden getest. Geen enkele staat vereist dat ouders een specifieke onderwijsbevoegdheid hebben, maar in ongeveer een kwart van de staten moeten ouders in het bezit zijn van een *highschool* diploma.

Een recente zaak in de staat Californië over de vraag of thuisonderwijzende ouders in het bezit moeten zijn van een onderwijsbevoegdheid, bracht veel beroering teweeg. In Californië is er geen specifieke wettelijke bepaling die ouders de bevoegdheid geeft om hun kinderen zelf te onderwijzen. Ouders zijn verplicht hun leerplichtige kinderen in te schrijven op een openbare voltijdse school, tenzij het kind staat ingeschreven bij een *private full-time day school* of '*is tutored by a person holding a valid state teaching credential for the grade taught*'.<sup>267</sup> De meeste ouders die thuisonderwijs willen geven, registreren zich daarom als *private full-time day school*. De wet vereist in dat geval dat '*the instructors must be capable of teaching*', niet dat zij in het bezit zijn van een *valid state credential*. Er is geen inspectie van *private full-time day schools*. Er is dus evenmin inspectie van thuisonderwijs, tenzij er een vermoeden bestaat van kindermishandeling. De staat kan alleen het thuisonderwijs verbieden en vorderen dat het kind een openbare school bezoekt indien er sprake is van kindermishandeling.

---

<sup>265</sup> *Re Rachel Court of Appeal of the State of California*, Second Appellate District, 8 August 2008, p. 37.

<sup>266</sup> Yuracko 2008, p. 8.

<sup>267</sup> *California Education Code* § 48220 en volgende.



In een vonnis van 28 februari 2008 overwoog een rechter in Los Angeles dat ouders, die niet in het bezit zijn van een *valid state credential*, hun kinderen niet zelf mochten onderwijzen, ook niet door middel van de 'private full-time day school' constructie of via afstandsonderwijs.<sup>268</sup> Ouders konden hun kinderen alleen zelf thuis onderwijzen indien zij in het bezit waren van *a valid state credential*. Tegen deze beslissing kwam veel protest, onder andere van de gouverneur van Californië.<sup>269</sup> In een herziening van de uitspraak overwoog *the Court of Appeal of the State of California* echter dat uit wetgeving van recentere datum dan de *California Education Code § 48220* en volgende, afgeleid kan worden dat de wetgever van Californië heeft geaccepteerd dat thuisonderwijs wél onder de *private full-time day school*-constructie valt en dat ouders dus niet in het bezit van een onderwijsbevoegdheid moeten zijn om hun kinderen zelf te kunnen onderwijzen.<sup>270</sup>

### *Toezicht en sancties*

De meerderheid van de deelstaten hebben een vorm van toezicht op het onderwijs. Dit toezicht varieert van periodieke inzage in een portfolio van het werk van het kind, testen van het kind, gesprekken met ouders tot huisbezoeken om het onderwijs te observeren. Dit laatste middel is in de praktijk in veel rechterlijke uitspraken verboden omdat het onderwijs en de opbrengst van het onderwijs op een minder ingrijpende manier kan worden beoordeeld, bijvoorbeeld door testen of inzage te geven in periodieke vooruitgangsrapporten.

In sommige staten vindt controle van thuisonderwijs plaats via zogenoemde *umbrella schools*. Dit zijn particuliere organisaties waarbij thuisonderwijzers zich, meestal tegen betaling, kunnen aansluiten voor ondersteuning bij het onderwijs. De ouders hebben regelmatig contact met de *umbrella school* die op haar beurt weer rapporteert over het onderwijs in kwestie aan de onderwijsinspectie. In vrijwel alle staten is de sanctie op niet-nakoming van de voorwaarden de verplichting om het kind op school in te schrijven.

---

<sup>268</sup> *Re Rachel Court of Appeal of the State of California*, Second Appellate District, 28 February 2008, p. 13.

<sup>269</sup> Zie 'A Homeschooling Win in California', *Time Magazine* 13 augustus 2008. <http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,1832485,00.html> (geraadpleegd op 9 oktober 2009)

<sup>270</sup> *Re Rachel Court of Appeal of the State of California*, Second Appellate District, 8 August 2008.

### *Thuisonderwijs en openbare scholen*

Recentelijk zijn er tussenvormen van school- en thuisonderwijs ontstaan. Steeds meer thuis onderwezen kinderen nemen deel aan activiteiten, zoals sport, muziek of toneel, of zelfs cognitieve vakken, van de openbare school.<sup>271</sup> Openbare scholen ontvangen daarvoor overheidsfinanciering. Een groeiend aantal (openbare) scholen helpt ouders actief bij hun taak als thuisonderwijzers door boeken, laboratoria en andere faciliteiten ter beschikking te stellen. In sommige staten moesten ouders deze deelname door middel van rechtzaken afdwingen, maar in veel gevallen is die samenwerking vrijwillig tot stand gekomen. In 2006 was in de wetgeving van tenminste 19 deelstaten opgenomen dat scholen verplicht zijn thuisonderwezen kinderen toe te laten tot een of meer activiteiten indien zij daarom vragen.<sup>272</sup>

Daarnaast wordt thuisonderwijs soms gebruikt als middel om openbare scholen te ontlasten. In verschillende staten wordt ouders de optie geboden om hun kinderen thuis via Internet aan het onderwijs op de openbare school te laten deelnemen (zogenoemde *virtual public schools* of *cybercharters*). In juridisch opzicht staan de kinderen ingeschreven op de openbare school en kunnen van alle faciliteiten gebruik maken, waaronder ook de docenten. De scholen ontvangen overheidsfinanciering voor deze kinderen, ook al bezoeken zij de school niet fysiek.<sup>273</sup>

#### **4. Landen waar thuisonderwijs alleen mogelijk is met toestemming**

In sommige landen is het geven van thuisonderwijs geen uitdrukkelijk wettelijk recht, maar alleen toegestaan met uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de autoriteiten. Dit is het geval in IJsland en Zweden. Hieronder wordt Zweden besproken.<sup>274</sup>

---

<sup>271</sup> Lines 2000a. Gaither 2009a, p. 343. Gaither 2009b, p. 16-17.

<sup>272</sup> Schultz 2006, p. 1.

<sup>273</sup> *The New York Times* 1 februari 2008, 'Online Schooling Grows, Setting off a Debate'. <http://www.nytimes.com/2008/02/01/education/01virtual.html> (geraadpleegd op 11 oktober 2009). Zie ook Gaither 2009b, p. 12 en 17-18

<sup>274</sup> Dit onderdeel is gebaseerd op European Commission, Eurybase The Information Database on Education Systems in Europe, The Education System in Sweden 2007/2008 en Glenn en de Groof 2002, p. 515-526.

### *Constitutioneel systeem*

Zweden is een koninkrijk met een geschreven grondwet. Deze grondwet kent geen uitdrukkelijke bepalingen over onderwijs. In artikel 2 van de grondwet wordt echter wel gesteld dat onderwijs een '*fundamental aim of public activity*' is:

'Public power shall be exercised with respect for the equal worth of all and the liberty and dignity of the private person.

The personal, economic and cultural welfare of the private person shall be fundamental aims of public activity. In particular, it shall be incumbent upon the public institutions to secure the right to health, employment, housing and education, and to promote social care and social security.

The public institutions shall promote sustainable development leading to a good environment for present and future generations.

The public institutions shall promote the ideals of democracy as guidelines in all sectors of society and protect the private and family lives of private persons. The public institutions shall promote the opportunity for all to attain participation and equality in society. The public institutions shall combat discrimination of persons on grounds of gender, colour, national or ethnic origin, linguistic or religious affiliation, functional disability, sexual orientation, age or other circumstance affecting the private person.<sup>275</sup>

De grondwet bevat evenmin bepalingen met betrekking tot vrijheid van onderwijs. Wel staat in artikel 1 van het tweede hoofdstuk van de grondwet dat burgers vrij zijn '*to unite with others for public or private purposes*'. Dit artikel is de basis voor het recht van burgers om particuliere scholen op te richten. De door de overheid gesubsidieerde scholen zijn niet vrij om de inhoud van het door hen gegeven onderwijs te kiezen, maar moeten het staatscurriculum volgen. Uit de grondwet blijkt evenmin dat ouders het recht hebben om te kiezen voor een staatschool, een particuliere school of voor thuisonderwijs. Dit recht kan echter wel worden afgeleid uit de onderwijswet. Kinderen worden in beginsel geplaatst op een school die het dichtst bij hun huis is, maar ouders kunnen de lokale onderwijsautoriteiten vragen om het kind op een andere school te plaatsen.<sup>276</sup>

---

<sup>275</sup> Officiële vertaling op:

[http://www.riksdagen.se/templates/R\\_PageExtended\\_\\_\\_\\_6309.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended____6309.aspx)  
(geraadpleegd op 20 januari 2009).

<sup>276</sup> European Commission, Eurybase, the Information Database on Education Systems in Europe, the Education System in Sweden, 2007/2008, p. 59.

Zweden kende tot 1 januari 2000 een staatsreligie. Vanaf die datum is er een formele scheiding van kerk en staat en is er geen officiële staatsreligie meer.<sup>277</sup> De grondwet kent ook geen bepaling over het recht op onderwijs.

### *Onderwijssysteem*

Het politieke leven van Zweden wordt sinds 1932 sterk bepaald door de socialistische Sociaal-democratische partij, die de voorkeur heeft om de zorg voor het onderwijs bij de overheid te houden. Er is daarom weinig ruimte voor alternatieve vormen van onderwijs, zoals particuliere scholen of thuisonderwijs. Vrijheid van ouderlijke keuze, zelfs tussen verschillende staatsscholen, wordt niet aangemoedigd. Particuliere scholen zijn echter nooit verboden, maar kwamen tot 1992 nauwelijks voor, met name omdat de staat deze niet subsidieerde.<sup>278</sup> Het geven van thuisonderwijs was verboden.

Tijdens een niet-socialistische regering van 1991 tot 1994 is wetgeving aangenomen op grond waarvan het mogelijk is om gesubsidieerde particuliere scholen op te richten en thuisonderwijs te geven. In een daaropvolgende socialistische regering werd deze regeling weer gewijzigd en moest een particuliere school onderhandelen over de subsidie met de lokale onderwijsautoriteiten. Ook werden particuliere scholen verplicht het staatscurriculum te volgen. Tegenwoordig zijn naar schatting 5% van de scholen particulier. Deze worden echter maar voor 85% gefinancierd door de staat.

De wettelijke regeling van het onderwijs staat in de onderwijswet, de zogenoemde *Skollagen*. In deze wet staat het gelijkheidsbeginsel centraal. Alle kinderen hebben recht tot toegang tot hetzelfde onderwijs en concurrentie tussen leerlingen wordt ontmoedigd. Het curriculum op scholen werd tot 1992 nationaal vastgesteld. Sindsdien is het onderwijs gedecentraliseerd en in handen van elk van de 290 lokale autoriteiten die onafhankelijk van elkaar opereren. Deze lokale autoriteiten worden om de vier jaar gekozen door middel van lokale verkiezingen. Zweden kent een leerplicht voor kinderen van 7 tot 16 jaar. De leerplicht staat echter gelijk aan schoolplicht. In sectie 3-1 van de onderwijswet staat: *'Children resident within the country are subject to compulsory schooling'*.

---

<sup>277</sup> Idem, p. 6.

<sup>278</sup> Glenn en de Groof 2002, p. 515-516.

### *Wettelijke grondslag thuisonderwijs*

Sectie 10-4 van de onderwijswet geeft ouders de mogelijkheid om toestemming van de autoriteiten te vragen om het onderwijs aan hun kinderen niet op een school, maar op een alternatieve manier, waaronder thuisonderwijs, te geven. Deze bepaling luidt:

'A child subject to compulsory schooling may be permitted to complete this otherwise than as provided in this Act, if it appears to be an adequate alternative to the education otherwise offered the child in the provisions of the Act. The requirement of insight into activities must be fulfilled.'<sup>279</sup>

De ouders moeten toestemming vragen aan het lokale onderwijsbestuur van het district waar het kind naar school zou zijn gegaan. Dit bestuur bestaat uit ambtenaren en lokale lekenpolitici. Toestemming wordt steeds voor maximaal een jaar verleend en daarbij kunnen voorwaarden worden opgelegd. Er zijn geen regels met betrekking tot de inhoud van het verzoek en geen criteria voor de beoordeling daarvan. De beslissing wordt soms vanuit politieke overwegingen gegeven of geweigerd in plaats van de feitelijke situatie van het gezin.<sup>280</sup> Ook worden veel verzoeken met betrekking tot oudere kinderen afgewezen<sup>281</sup>, mogelijk vanwege een voor ouders negatieve beslissing van de ECRM in *B.N. and S.N. v. Sweden*.<sup>282</sup> In de praktijk leidt het gebrek aan criteria tot rechtsonzekerheid en gerechtelijke procedures.

Er is hoger beroep mogelijk van een negatieve beslissing van het onderwijsbestuur. Maar ook in de jurisprudentie zijn nauwelijks criteria geformuleerd voor het al dan niet geven van toestemming. Ouders hebben in hoger beroep van deze afwijzingen soms met succes aangevoerd dat de weigering op oneigenlijke gronden was gebaseerd.<sup>283</sup>

---

<sup>279</sup> De hier geciteerde tekst is een Engelse vertaling van de *Skollagen 1985:1100* van het Zweedse ministerie van onderwijs.  
<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/02/15/38/1532b277.pdf> (geraadpleegd 11 april 2008).

<sup>280</sup> Vynnycky 2003, p. 6, voetnoot 3.

<sup>281</sup> Zie voor een aantal praktijkvoorbeelden: Villalba 2003, p. 191-205.

<sup>282</sup> Appl. nr. 17678/91, 30 June 1993. Deze zaak wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

<sup>283</sup> Beck 2002, p. 4.

### *Voorwaarden*

Er zijn geen specifieke voorwaarden waaraan thuisonderwijs moet voldoen. De wet schrijft voor dat het onderwijs anders kan worden voltooid dan in de wet is bepaald, maar alleen op een volwaardige wijze. De algemene doelstelling van het onderwijs is:

‘The education shall provide the pupils with knowledge and skills and, in co-operation with the homes, promote their harmonious development into responsible human beings and members of the community.’<sup>284</sup>

Het onderwijs moet gelijkwaardig zijn aan het onderwijs op school. Er worden geen voorwaarden aan de ouders gesteld. Ook de redenen voor het geven van thuisonderwijs zijn juridisch niet van belang.

### *Controle en sancties*

De wet schrijft voor dat de lokale onderwijsautoriteiten twee keer per jaar het resultaat van het thuisonderwijs beoordelen. In de parlementaire stukken is aangevoerd dat een beoordeling of het thuisonderwijs een volwaardig alternatief is, wordt gemaakt op basis van alle relevante omstandigheden. De omstandigheid dat een element ontbreekt in het thuisonderwijs betekent nog niet dat dit onderwijs onvoldoende is.<sup>285</sup> Niet alleen wordt daarbij het cognitieve gedeelte van het onderwijs beoordeeld, maar ook de sociale training van het kind. De autoriteiten mogen eisen dat de kinderen worden getest. In de praktijk geschiedt controle soms via de lokale scholen.

De onderwijswet geeft nauwelijks criteria voor de beoordeling of het thuisonderwijs in overeenstemming is met de leerplicht. Er is daarom veel ruimte voor beslissingsbevoegdheid voor de autoriteiten en districten, die er hun eigen beleid op nahouden. De toestemming kan op elk moment met onmiddellijke ingang worden ingetrokken indien onvoldoende inzicht wordt verstrekt in de activiteiten of als de voorwaarden voor toestemming niet langer aanwezig zijn. Van deze beslissing staat hoger beroep open. Bij intrekking van de toestemming moeten ouders hun kind op een school inschrijven. Weigeren zij dit, dan kunnen zij strafrechtelijk worden vervolgd.

---

<sup>284</sup> Sectie 1 van de onderwijswet.

<sup>285</sup> Te kennen uit *B.N. and S.N. v. Sweden*, appl. nr 17678/91, 30 June 1993.

## Wetswijziging

Op 15 juni 2009 heeft de Zweedse regering een wetsvoorstel tot wijziging van de onderwijswet ingediend.<sup>286</sup> Eén van de voorstellen daarin is om thuisonderwijs alleen nog maar mogelijk te maken vanwege uitzonderlijke redenen of omstandigheden. Wat de aanleiding of noodzaak voor deze wijziging is, wordt niet vermeld in het wetsvoorstel of de toelichting daarop.

Thuisonderwijs op grond van godsdienstige of filosofische overtuigingen zal niet langer mogelijk zijn omdat het volgens de regering niet nodig is. 'The education in school should be comprehensive and objective and thereby designed so that all pupils can participate, regardless of what religious or philosophical reasons the pupil or his or her care-takers may have.' Daarom is er, aldus de toelichting op het wetsvoorstel, 'no need for the law to offer the possibility of home education because of religious or philosophical reasons in the family. All together, this means that this proposed change cannot be said to contradict Sweden's international obligations.'<sup>287</sup>

In sectie 18 van het wetsvoorstel staat dat een leerplichtig kind jaarlijks toestemming mag krijgen om zijn onderwijs op een andere wijze dan in de wet voorgeschreven, indien (1) het onderwijs een volwaardig alternatief is voor het onderwijs dat in de wet wordt geregeld, (2) aan de voorwaarde van voldoende inzicht in de onderwijskundige activiteiten is voldaan en (3) er buitengewone redenen zijn. Onder 'buitengewone redenen' wordt volgens de toelichting op het wetsvoorstel verstaan de situatie waarin het kind vanuit een van omringende landen naar Zweden is verhuisd en ouders toestemming vragen dat het gedurende het resterende deel van het semester zijn oude school blijft bezoeken. Een andere reden kan zijn dat het kind gedurende langere tijd afwezig is in verband met een reis of deelname aan een film. De toelichting stelt dat de autoriteiten terughoudend moeten zijn met het geven van toestemming.<sup>288</sup>

Het wetsvoorstel zal in de zomer van 2010 worden behandeld in het Zweedse parlement en zal, indien het wordt aangenomen, een jaar later

---

<sup>286</sup> *Den nya skollagen - för kunskap, valfrihet och trygghet*, Ds 2009:25.

<sup>287</sup> Vertaling van Rohus - Riksorganisationen för Hemundervisning i Sverige [http://www.rohus.nu/?English\\_information](http://www.rohus.nu/?English_information)

<sup>288</sup> *Den nya skollagen - för kunskap, valfrihet och trygghet*, Ds 2009:25, p. 1067-1068.

in werking treden. Verwacht wordt dat het wetsvoorstel wordt aangenomen.

### *De praktijk*

Zweden had in de 17<sup>e</sup> en 18<sup>e</sup> eeuw het hoogste aantal geletterden in Europa. Dit was volgens historici het gevolg van de omstandigheid dat thuisonderwijs via de kerk in die tijd de meest voorkomende vorm van onderwijs was in Zweden.<sup>289</sup> Maar tegenwoordig komt thuisonderwijs nauwelijks meer voor. Thuisonderwijs is niet of nauwelijks bekend bij het grote publiek en er zijn naar schatting 100-200 kinderen per schooljaar die thuisonderwijs krijgen.<sup>290</sup> Daarnaast zijn er (illegale) niet-geregistreerde gevallen van thuisonderwijs. Hoewel het aantal kinderen dat thuisonderwijs krijgt in de andere Scandinavische landen ook zeer klein is, wordt daar veel positiever gedacht over thuisonderwijs. Sommige Zweedse thuisonderwijzers zijn daarom naar andere Scandinavische landen verhuisd.<sup>291</sup>

## **5. Samenvattende conclusies**

Alle Europese landen en de Verenigde Staten hebben leerplichtwetgeving. Deze wetgeving verplicht ouders om ervoor te zorgen dat hun kinderen onderwijs krijgen. In een kleine minderheid van deze landen is het ouders verboden om aan die verplichting te voldoen door hun kinderen zelf te onderwijzen. Dit verbod is eerder ingegeven door sociaal-maatschappelijke belangen van de staat bij onderwijs aan minderjarigen dan op concrete aanwijzingen dat met thuisonderwijs niet aan de doelstellingen van bijvoorbeeld artikel 29, lid 1, VRK kan worden voldaan.

In de meerderheid van de Europese landen is het ouders toegestaan om aan die verplichting te voldoen door hun kinderen zelf onderwijs te geven. Die mogelijkheid is direct of indirect gebaseerd op het recht van ouders om hun kinderen op te voeden en het onderwijs aan hun kinderen te bepalen. Die mogelijkheid vloeit in sommige landen, bijvoorbeeld België, tevens voort uit de vrijheid van onderwijs, dat wil zeggen de vrijheid van individuen of scholen om onderwijs te geven volgens hun eigen (pedagogische) opvattingen.

---

<sup>289</sup> Glenn en De Groof 2002, p. 519. Zie ook Vynnycky 2003, p. 6, voetnoot 3.

<sup>290</sup> Beck 2008, p. 3. Vynnycky 2003, p. 11.

<sup>291</sup> Beck 2002, p. 3.



Er zijn tussen de landen waar ouders met thuisonderwijs aan de leerplicht kunnen voldoen echter grote verschillen in de wettelijke voorwaarden voor het geven van dit onderwijs. In sommige landen zijn er nauwelijks of geen voorwaarden. In andere landen zijn er heel vage voorwaarden. Bijvoorbeeld in Vlaanderen moet het onderwijs zijn gericht op de ontplooiing van de volledige persoonlijkheid en de talenten van het kind en op de voorbereiding van het kind op een actief leven als volwassene en moet het onderwijs het respect voor de grondrechten van de mens en voor de culturele waarden van het kind zelf en van anderen bevorderen. In weer andere landen moet het thuisonderwijs identiek aan (openbaar) schoolonderwijs zijn. Ook de wettelijke regels met betrekking tot inspectie verschillen sterk per land. In sommige landen is er geen inspectie; in andere is er meerdere keren per jaar inspectie en/of moeten kinderen examens afleggen.

In een aantal landen is de wetgeving over thuisonderwijs de laatste jaren verduidelijkt of aangescherpt, bijvoorbeeld in België en Frankrijk. De reden daarvoor is niet zozeer ingegeven door problemen met thuisonderwijs; de wijzigingen waren onderdeel van een meer algemene verscherping van de regels met betrekking tot onderwijs en overheidsinspectie daarop. Geen van de wijzigingen hield een verbod in. Dit zal mogelijk wel het geval zijn in Zweden, maar ook daar is het verbod voornamelijk ingegeven door redenen van politieke aard dan door negatieve ervaringen met thuisonderwijs.

In de meeste Europese landen is het aantal thuisonderwezen kinderen relatief zeer klein. In de Verenigde Staten is dit aantal veel groter. Thuisonderwijs is in alle deelstaten van Amerika toegestaan, zij het dat de voorwaarden en het toezicht daarop sterk verschillen per staat. In sommige staten zijn er zelfs samenwerkingsvormen tussen thuisonderwijzers en openbare scholen ontstaan. Thuisonderwijs is in de Verenigde Staten dan ook een maatschappelijk geaccepteerde vorm van onderwijs.



### III Thuisonderwijs en internationaalrechtelijke bepalingen

#### 1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond geschetst voor de behandeling van de vraag of er een internationaalrechtelijke basis is voor de mogelijkheid van ouders om hun kinderen zelf onderwijs te (laten) geven. Vooropgesteld kan worden dat er geen enkele internationaalrechtelijke bepaling is waarin deze bevoegdheid uitdrukkelijk wordt genoemd. Er bestaat dus in ieder geval geen expliciet recht van ouders om hun kinderen thuisonderwijs te geven. De vraag die daarom dient te worden beantwoord is of er een of meer internationaalrechtelijke bepalingen zijn waaruit dit recht kan worden afgeleid. Ik beperk mij tot de UVRM, het IVESCR, het VRK en het EVRM.<sup>292</sup> Dit laatste verdrag zal het meest uitgebreid worden besproken omdat de relevante bepalingen van dit verdrag ‘een ieder verbindende bepalingen’ zijn, en dus rechtstreekse werking hebben. Bovendien heeft het EVRM een eigen rechtsgang, het EHRM. Deze heeft verschillende uitspraken met betrekking tot thuisonderwijs gedaan.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 2 wordt uiteengezet welke de interpretatiemethoden zijn voor de uitleg van internationaalrechtelijke bepalingen. In paragraaf 3 volgt een korte uiteenzetting over de werking van verdragen binnen de Nederlandse rechtsfeer en de beperking van internationaalrechtelijke bepalingen door de staat. In paragraaf 4 komt een aantal bepalingen van de UVRM aan de orde. In paragraaf 5 worden de relevante bepalingen van het EVRM, in paragraaf 6 van het IVESCR en in paragraaf 7 van het VRK van het kind besproken. In paragraaf 8 komt kort het Verdrag van de Europese Unie (hierna: ‘EU-Verdrag’) aan de orde. Het hoofdstuk eindigt met een samenvattende conclusie in paragraaf 9.

#### 2. Interpretatie verdragen

De interpretatie van verdragen geschiedt in de eerste plaats aan de hand van de bepalingen van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht

---

<sup>292</sup> Het International Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten wordt niet afzonderlijk besproken, maar komt aan de orde bij de bespreking van de andere verdragen.

van 1969. Dit verdrag is als het ware een codificatie van de algemene beginselen van verdragsinterpretatie. Volgens artikel 31 van het Verdrag van Wenen moet de tekst van een verdragsbepaling in de eerste plaats worden geïnterpreteerd volgens de grammaticale methode bezien in het licht van de context en het doel van het specifieke verdrag.

‘Article 31: General rule of interpretation

1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.

2. The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes:

(a) any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connection with the conclusion of the treaty;

(b) any instrument which was made by one or more parties in connection with the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty. [...]

De historische interpretatiemethode wordt als tweede of aanvullende interpretatiemethode gebruikt. Volgens artikel 32 van het Verdrag van Wenen kan, ter bevestiging van het resultaat op grond van de grammaticale interpretatiemethode, of indien de tekst onduidelijk is, of het resultaat onredelijk of absurd is, ook gekeken worden naar aanvullende middelen. Dit kunnen zijn voorbereidende werken of de omstandigheden waaronder het verdrag is totstandgekomen.

‘Article 32: Supplementary means of interpretation

Recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application of article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to article 31:

(a) leaves the meaning ambiguous or obscure; or

(b) leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable.’

Het EHRM hanteert in zijn rechtspraak met betrekking tot de grondrechten in het EVRM een eigen wijze van interpretatie. Deze zal worden besproken in paragraaf 5.2 hieronder.

### **3. Werking verdragen**

Verdragen waarbij Nederland partij is, zijn onderdeel van de Nederlandse rechtsorde. In artikel 93 Grondwet staat dat bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar

inhoud een ieder kunnen verbinden, verbindende kracht hebben nadat zij zijn bekendgemaakt. Volgens artikel 94 Grondwet vinden binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

De rechter, en niet de wetgever, bepaalt uiteindelijk of een verdragsbepaling rechtstreekse werking heeft. Met 'rechtstreekse werking' wordt bedoeld de omstandigheid dat een burger zich op verdragsbepalingen kan beroepen voor de nationale rechter, zonder daarvoor afhankelijk te zijn van nationale teksten, die deze bepalingen in een concrete vorm moeten brengen. De criteria die de rechter hanteert voor het vaststellen of een verdragsbepaling rechtstreekse werking heeft, zijn: de inhoud, aard, strekking en bewoording van de bepaling. De bedoeling van de nationale wetgever kan tevens een richtsnoer zijn, alsmede de aanwezigheid van een uitvoeringswet.

Sommige verdragsbepalingen dragen de staat op concrete maatregelen te nemen ter nadere uitwerking van het verdragsrecht in de nationale rechtsorde. Zo bepaalt artikel 13, lid 2, onder c, IVESCR dat de staat maatregelen moet nemen voor de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs. De Hoge Raad heeft overwogen dat dit artikel daarom geen rechtstreekse werking heeft.<sup>293</sup> Daarentegen hebben vrijwel alle bepalingen van het EVRM wél rechtstreekse werking. De rechter moet deze artikelen toepassen boven daarmee strijdige nationale bepalingen.

#### **4. De universele verklaring van de rechten van de mens**

De UVRM is op 10 december 1948 aangenomen door de Algemene vergadering van de Verenigde Naties. De UVRM is een product van de periode na de Tweede Wereldoorlog waarin de (internationale) bescherming van mensenrechten een grote belangstelling had. Deze fundamentele rechten waren ernstig geschonden door het totalitaire Nationaal-socialistische systeem en de bescherming van deze rechten op nationaal niveau was volkomen inadequaat gebleken. De UVRM is bedoeld om de basisrechten van de mens te omschrijven als een universele minimumstandaard.

---

<sup>293</sup> HR 14 april 1989, NJ 1989/469, AB 1989/207 (Harmonisatiewet).

De nadruk ligt op de vrijheid en gelijkheid van mensen. In de preambule staat dat erkenning van de inherente waardigheid en de gelijke en onvervreembare rechten van alle mensen de grondslag is voor de vrijheid, gerechtigheid en vrede in de wereld. De komst van een wereld, waarin de mensen vrijheid van meningsuiting en geloof zullen genieten, en vrij zullen zijn van vrees en gebrek, is het hoogste ideaal van ieder mens. De preambule stelt dat opvoeding en onderwijs daarbij een belangrijke plaats innemen, omdat daardoor de eerbied voor deze rechten en vrijheden kan worden bevorderd.

De UVRM is in juridisch opzicht niet-bindend. Zoals de titel al stelt, is het een verklaring, en geen verdrag. Het geeft dan ook slechts richtlijnen. De UVRM legt staten geen enkele juridisch afdwingbare verplichting op en burgers kunnen in een gerechtelijke procedure geen beroep doen op de bepalingen. Het belang van de UVRM is er in gelegen dat het de basis vormt voor andere, wel verbindende verdragen, zoals het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: 'IVBPR') en het IVESCR. Ook het EVRM en het VRK zijn gebaseerd op de UVRM. De UVRM kan daarom behulpzaam zijn bij de uitleg van de bepalingen van die verdragen.

### *Relevante bepalingen*

De UVRM bevat de volgende bepalingen over het gezinsleven. Artikel 12 luidt:

'No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.'

Artikel 16, lid 3, UVRM bepaalt:

'The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State.'

Artikel 26, lid 3, UVRM bepaalt dat ouders als eerste het recht hebben om de soort van *education* aan hun kinderen te bepalen. Dit derde lid is uitdrukkelijk bedoeld om uitvoering te geven aan de gedachte dat '[t]he primary responsibility for the education of the child rests with the family. Parents have the primary right to determine the kind of education their

children should have.’<sup>294</sup> Deze keuze is volgens de tekst niet beperkt tot godsdienstige overtuigingen of levensovertuigingen, maar is veel ruimer. De keuze heeft betrekking op de ‘soort’ van opvoeding en onderwijs en omvat ook pedagogische overtuigingen in ruime zin.<sup>295</sup> De volledige tekst van dit artikel luidt:

- ‘(1) Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit.
- (2) Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.
- (3) Parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children.’

De UVRM maakt niet duidelijk wat precies met *education* wordt bedoeld. Uit de tekst kan worden afgeleid dat deze term in het eerste lid iets anders betekent dan in het tweede en derde lid. In het eerste wordt waarschijnlijk *education* in de zin van cognitief onderwijs bedoeld. Dit volgt uit de verwijzing naar verschillende vormen van onderwijs en leerplicht. Het gaat dus in ieder geval om onderwijs in de zin van didactische en intellectuele training of cognitieve instructie.

Maar het in lid 2 geformuleerde doel van *education* duidt op een veel ruimere betekenis: de ‘*the full development of the human personality*’. Deze omschrijving heeft betrekking op de fysieke, intellectuele, spirituele, psychologische en sociale ontwikkeling van een persoon<sup>296</sup> en heeft de betekenis van ‘opvoeding’. Dit wordt bevestigd in het derde lid. Uit die omschrijving kan worden afgeleid dat onderwijs integraal onderdeel is van opvoeding.

‘*Education*’ is volgens artikel 26 UVRM dan ook niet beperkt tot school-onderwijs. Het artikel stelt geen voorwaarde aan de wijze waarop uitvoering moet worden gegeven aan *the right to education*. Artikel 26,

---

<sup>294</sup> Prof. L.J.C. Beaufort, de Nederlandse afgevaardigde bij de totstandkoming van het verdrag. In: Coomans 1992, p. 55. Dit derde lid is op zijn initiatief tot stand gekomen.

<sup>295</sup> Arajavi 1992, p. 409.

<sup>296</sup> Beiter 2006, p. 92.

lid 2, UVRM formuleert slechts het resultaat van *education*, door de materiële voorwaarden te noemen waaraan *education* dient te voldoen. De wijze waarop dit resultaat dient te worden behaald is irrelevant. Het tweede lid garandeert derhalve impliciet een vrije keuze van onderwijs, mits daarmee maar aan de doelstellingen wordt voldaan. The *right to education* is geen doel op zich, maar slechts een middel voor de wijze waarop een mens zich ontwikkelt. Er kan immers geen sprake van een *right to education* zijn indien dit recht slechts op één, door de staat voorgeschreven wijze kan worden verwezenlijkt.

Het resultaat van *the right to education* heeft twee componenten: (1) de volle ontwikkeling van de persoonlijkheid en (2) de versterking van de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De eerste component betreft het recht van een individu. Deze heeft het recht op de volle ontwikkeling van zijn persoonlijkheid, talenten en vaardigheden. De tweede component betreft een maatschappelijk aspect, namelijk het leren van sociale en culturele waarden. Daaronder valt het leren functioneren in een democratische samenleving, met andere woorden: socialisering en burgerschap. Deze omschrijving van '*education*' is zeer ruim en duidt op opvoeding in het algemeen en niet slechts op leerplichtig onderwijs.

#### *Verplichtingen staat*

De staat dient zich in de eerste plaats te onthouden van inmenging in het gezin. Artikelen 12 en 16, lid 3, UVRM zijn met name klassieke rechten of *obligations of conduct*. Dit betekent dat de staat verplicht is zich te onthouden van inmenging in of beperking van de rechten en vrijheden in die artikelen. Maar daarnaast rust op de staat een positieve verplichting, namelijk het beschermen van het gezin tegen arbitraire inmenging van buitenaf en het nemen van maatregelen die het recht op autonomie van het gezin garanderen. De staat moet dus voorkomen dat anderen de autonomie van het gezin beperken.

Artikel 26 UVRM legt de staat een combinatie van positieve en negatieve verplichtingen op. In de eerste plaats heeft de staat de positieve verplichting, of *obligation of result*, om ervoor te zorgen dat er een nationaal onderwijssysteem bestaat, iedereen toegang tot dit systeem heeft en deelname aan lager onderwijs verplicht is. In de tweede plaats heeft de staat de negatieve verplichting, of *obligation of conduct*, om zich 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. Opvoeding en onderwijs zijn dus



gezinsaanleggen in de zin van artikel 16, lid 3, en 26, lid 3, UVRM waarin de staat zich in beginsel niet mag mengen. Aan ouders komt de vrijheid toe om soort van opvoeding van en onderwijs aan hun kinderen te bepalen.

## **5. Het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden**

### **5.1 Inleiding**

In Europa was men na de Tweede Wereldoorlog zeer gemotiveerd om het EVRM aan te nemen. Juist daar hadden individuen het meest geleden onder de ernstige schendingen van de mensenrechten door het Nazi-regime. Het op 4 november 1950 ondertekende EVRM was bedoeld om in alle Europese landen democratische regeringsvormen tot stand te brengen, waarin de rechten en vrijheden van individuen op meer uniforme wijze zouden worden gerespecteerd en afgedwongen. Deze doelen wordt bovenal bereikt doordat het EVRM de staat verplicht deze fundamentele rechten en vrijheden van individuele personen te respecteren. Dit kan volgens de preambule bij het EVRM het beste worden bereikt in een waarlijk democratische regeringsvorm en door gemeenschappelijk begrip en de gemeenschappelijke eerbiediging van de rechten van de mens waarvan die vrijheden afhankelijk zijn.

Het belang van het EVRM ligt niet zozeer in de erkenning of de inhoud van de in het verdrag genoemde rechten, maar in het verschaffen van procedurele waarborgen tegen arbitraire schending door de overheid van de in het EVRM genoemde rechten.<sup>297</sup> Zo wordt in sommige artikelen een limitatief aantal gronden opgesomd, op grond waarvan de staat bepaalde rechten mag beperken. De staat mag dit bovendien alleen doen voorzover dat noodzakelijk is en dat op een proportionele wijze wordt gedaan, dat wil zeggen met een maatregel die in een redelijke verhouding staat tot het legitieme doel van de beperking.

De opzet van dit onderdeel 5 is als volgt. In paragraaf 5.2 worden de interpretatiemethoden van het EVRM besproken. In paragrafen 5.3 en 5.4 volgt een bespreking van meeste relevante bepalingen, artikelen 8 en 2 Eerste Protocol EVRM, en hun onderlinge samenhang. Voor de bespreking van deze artikelen wordt naar verschillende bronnen

---

<sup>297</sup> Wildhaber 1976, p. 150.

gekeken. Dit zijn, in volgorde van belangrijkheid: de tekst van de artikelen, de context en doel van het verdrag, de parlementaire behandeling van de artikelen, mogelijke hedendaagse omstandigheden die van invloed zijn, de rechtspraak van het EHRM en de ECRM en de literatuur. Paragraaf 5.5 geeft een overzicht van de rechtspraak van het EHRM en de ECRM met betrekking tot thuisonderwijs. In paragraaf 5.6 wordt besproken of deze jurisprudentie in overeenstemming is met artikelen 8 en 2 Eerste Protocol EVRM. Ik volg bij deze bespreking de officiële Engelse tekst. De Nederlandse tekst is niet officieel en op sommige plaatsen onduidelijk.

## 5.2 Interpretatie EVRM

In het EVRM staat niet hoe de tekst moet worden geïnterpreteerd. Uit de rechtspraak van het EHRM kan worden afgeleid dat het EHRM niet één bepaalde methode hanteert, maar een combinatie van methoden. Die interpretatie is gedeeltelijk gebaseerd op het hier bovengenoemde Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 1969, dat ook op het EVRM van toepassing is.<sup>298</sup> Het EHRM volgt daarbij de autonome interpretatie, wat betekent dat de in het EVRM gehanteerde begrippen in beginsel een autonome betekenis hebben in relatie tot het interne recht van de lidstaten, en dus een eigen ‘Europese’ betekenis.<sup>299</sup>

Het EHRM heeft verder overwogen dat de grammaticale en historische interpretatiemethoden van het Verdrag van Wenen ten dienste staan van een teleologische interpretatie. Het EVRM wijkt immers in bepaalde opzichten af van andere verdragen, omdat het de nationale overheden dwingt zich op een bepaalde manier jegens hun burgers te gedragen. Het EVRM is een *law-making treaty*, en is daarom geen statisch, maar een dynamisch en levend document. De tekst en de totstandkomings-geschiedenis zijn weliswaar belangrijk, maar de interpretatie van de tekst moet steeds geschieden in het licht van het doel van het EVRM: ‘[it is] also necessary to seek the interpretation that is most appropriate to realise the aim and achieve the object of the treaty, not that which would restrict to the greatest possible degree the obligations undertaken by the Parties’, aldus het EHRM.<sup>300</sup>

---

<sup>298</sup> *Golder v. The United Kingdom*, appl. nr. 4451/70, 21 February 1975. Matscher 1993, p. 65 en Jacobs en White 2002, hoofdstuk 3.

<sup>299</sup> Vande Lanotte en Goedertier 2007, p. 268.

<sup>300</sup> *Wemhoff v. Federal Republic of Germany*, appl. nr 2122/64, 27 June 1968, p. 23. Van Dijk en Van Hoof 2006, p. 72-73. Gerards 2006, p. 108-112.

De uitleg van de tekst van het EVRM geschiedt dus op een teleologische wijze, en veel minder op een statische of strikt historische wijze. Volgens de teleologische interpretatiemethode is de tekst van het EVRM, en de context waarin deze tekst wordt gebruikt, het uitgangspunt voor de interpretatie. De tekst moet worden geïnterpreteerd naar de omstandigheden van de hedendaagse Europese samenleving en niet zozeer naar die van de periode waarin het EVRM tot stand kwam.<sup>301</sup> In de literatuur is soms zelfs aangevoerd dat de voorbereidende werken van het EVRM, de zogenoemde *Travaux Préparatoires*, op grond van de evolutieve en dynamische wijze van interpreteren, van beperkte betekenis zijn bij de uitleg van het EVRM. Maar, zoals het EHRM ook zelf heeft aangegeven, deze werken blijven wel relevant ter vaststelling van het doel van het verdrag en de verdragsbepaling in kwestie, en daarmee van de reikwijdte van de in het EVRM genoemde grondrechten.<sup>302</sup> De ECRM (tot 1998) en het EHRM doen in hun uitspraken dan ook regelmatig een beroep op de *Travaux Préparatoires*.

Gezien het belang dat het EHRM hecht aan hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen, speelt de wijze waarop een bepaald vraagstuk wettelijk is geregeld in de lidstaten een rol in zijn uitspraken. Deze comparatieve interpretatiemethode, of *common ground method*, houdt in dat het Hof een bepaalde interpretatie aan het EVRM geeft als deze kan steunen op voldoende consensus in de verdragstaten.<sup>303</sup> Deze methode is vooral toegepast op familierechtelijk terrein, bijvoorbeeld bij adoptie van kinderen door homoseksuelen<sup>304</sup> of de rechtsbescherming van onwettige kinderen.<sup>305</sup> Bestaat er consensus in de meerderheid van de landen, dan heeft een staat minder beleidsruimte bij het beperken van het recht. Bestaat er weinig of geen consensus, dan heeft een staat meer beleidsruimte.

In de literatuur is echter aangevoerd dat het EHRM de comparatieve interpretatiemethode toepast op een manier die met *cherry picking* kan worden vergeleken. In veel gevallen lijkt het erop dat het EHRM de rechtsvergelijkende methode gebruikt om zijn eigen uitspraak te

---

<sup>301</sup> Matscher 1993, p. 68-69.

<sup>302</sup> Jacobs en White 2002, p. 29.

<sup>303</sup> Gerards 2006, p. 112. Maar met betrekking tot andere onderwerpen past het EHRM soms een meer autonome interpretatie, dat wil zeggen een interpretatie afzonderlijk van de rechtssystemen van de lidstaten, toe. Zie Ambrus 2009, p. 357.

<sup>304</sup> *Fretté v. France*, appl. nr 36515/97, 26 February 2002.

<sup>305</sup> *Marckx v. Belgium*, appl. nr. 6833/74, 13 juni 1979.

onderbouwen in plaats van zijn uitspraak (mede) te laten afhangen van de wijze waarop een bepaald vraagstuk in de lidstaten is geregeld. Daarbij zoekt het relatief willekeurig naar passende internationale regels of nationale ontwikkelingen, waarbij het lang niet altijd zorgvuldig te werk gaat.<sup>306</sup>

Volgens sommige auteurs schendt het EHRM in veel gevallen zelfs elementaire beginselen van rechtsvergelijking.<sup>307</sup> Vaak is het onduidelijk wat en hoe het Hof vergelijkt en wordt een oppervlakkige vergelijking gebruikt om de beleidsvrijheid van de staat in een bepaalde situatie te bepalen. Stelt het EHRM aldus vast dat die beleidsvrijheid ruim is, dan heeft dat ook tot gevolg dat het EHRM de beperking nauwelijks aan de relevante EVRM-bepalingen toetst, weinig bewijs voor de noodzaak van de beperking van het grondrecht verlangt en oppervlakkig of zelfs niet op de argumenten van de klager ingaat. Omgekeerd wordt de rechtsvergelijkende interpretatiemethode soms ook gebruikt om de beleidsvrijheid van de staat vrijwel volledig te beperken, waarbij het EHRM de rechtvaardiging van de beperking in kwestie slechts oppervlakkig of niet onderzoekt.<sup>308</sup>

De interpretatie van de bepalingen van het EVRM is primair in handen van het EHRM. Dit volgt uitdrukkelijk uit artikel 32 EVRM.<sup>309</sup> Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt echter dat het EHRM veel beleidsruimte geeft aan de individuele staten, waardoor deze een zekere vrijheid hebben om de bepalingen van het EVRM toe te passen en hun verplichtingen uit te leggen en in te vullen. Het EHRM ziet zijn eigen positie in dit opzicht als subsidiair ten opzichte van de lidstaten. Ook de nationale gerechten hebben de bevoegdheid om de bepalingen van het EVRM uit te leggen. Maar het is het EHRM die uiteindelijk verantwoordelijk en als laatste instantie bevoegd is om de bepalingen van het EVRM te interpreteren en daarin onderlinge eenheid te brengen.<sup>310</sup>

---

<sup>306</sup> Gerards 2006, p. 116-121.

<sup>307</sup> Ambrus 2009, p. 357.

<sup>308</sup> Idem.

<sup>309</sup> Dit artikel luidt:

‘1. The jurisdiction of the Court shall extend to all matters concerning the interpretation and application of the Convention and the protocols thereto which are referred to it as provided in Articles 33, 34 and 47.

2. In the event of dispute as to whether the Court has jurisdiction, the Court shall decide.’

<sup>310</sup> Gerards 2006, p. 114-115.

### 5.3 Artikel 8 EVRM

Artikel 8 EVRM luidt:

- '1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.
2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.'

De opstellers van het EVRM gaven de eerbiediging van familie- en gezinsleven een centrale plaats bij de rechten en vrijheden van het EVRM. Het was juist door de schending van de eerbied van het gezin en het ouderrecht dat het totalitaire Nazi-regime zo lang succesvol kon zijn. Het recht op eerbiediging van familie- en gezinsleven, waaronder het recht van ouders om hun kinderen volgens hun eigen opvattingen op te voeden, werd door sommige afgevaardigden zelfs beschouwd als de basis van alle andere rechten en vrijheden in het verdrag.<sup>311</sup> De Nederlandse afgevaardigde Fens stelde:

'In our view the basis of the protection of human rights and fundamental freedoms is to be found in the family. How can these rights be maintained if the rights of the head of the family are interfered with?'<sup>312</sup>

De gedachte was dat de vrije uitoefening van het recht op opvoeding van en onderwijs aan kinderen weer zou bijdragen aan de totstandkoming van een vrije en democratische samenleving waardoor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden nog verder konden worden verwezenlijkt.<sup>313</sup>

Artikel 8, lid 1, EVRM geeft individuen het recht op respect van hun '*family life*'. Het artikel erkent dus niet het recht op gezinsleven als zodanig, maar geeft individuen het recht dat de overheid hun *family life* respecteert. Hieronder wordt eerst aangegeven wat '*family life*' betekent en daarna wat onder '*respect*' moet worden verstaan.

---

<sup>311</sup> Wildhaber 1976, p. 146.

<sup>312</sup> *Trav. Prép.*, vol. VIII, p. 127-128.

<sup>313</sup> Coomans 1992, p. 62.

### *'Family life'*

Onder *'family life'* moet worden verstaan: het gezins- of familielevens. Het begrip *'family'* is een ruim en onvast begrip en betreft de persoonlijke levenssfeer. Het heeft in ieder geval betrekking op de relatie tussen de ouder(s) en hun kinderen.<sup>314</sup> *'Family life'* omvat niet alleen het recht van individuen om hun leven naar eigen inzicht in te richten, maar ook het recht om dit te doen met de personen van hun keuze, en met hen naar hun eigen inzichten te leven. Hieronder valt het recht om te huwen en een gezin te stichten. Onder *the right to family life* wordt mede begrepen het ouderlijk gezag, dat wil zeggen het recht van ouders om hun kinderen op te voeden en het recht van kinderen om door hun ouders te worden opgevoed.

De ontwerpers van artikel 8 EVRM hadden daarom uitdrukkelijk voor ogen dat de term *'family life'* tevens inhield dat ouders het recht toekomt om de soort van opvoeding van en onderwijs aan hun kinderen te kiezen. Zij verwezen bij de bespreking van artikel 8 EVRM herhaaldelijk naar artikel 26, lid 3, UVRM.<sup>315</sup> Teitgen, de rapporteur en ontwerper van de tekst van het EVRM, omschreef artikel 8 EVRM als *'freedom from all arbitrary interference in family life [...] and the prior right of parents to choose the kind of education to be given to their child'*.<sup>316</sup>

Het recht op familielevens en de vrijheid van ouders en hun kinderen om de opvoeding en het onderwijs te bepalen, moesten tevens worden gezien in het licht van artikelen 9, lid 1, en 10, lid 1, EVRM waarin de vrijheden van gedachte, geweten, godsdienst, meningsuiting en informatievergarig worden gegarandeerd. Artikel 8, lid 1, EVRM was bedoeld om de individualiteit van een persoon, de vrije ontplooiing van zijn geest en persoonlijkheid en zijn persoonlijke levenssfeer te beschermen tegen ongewenste invloed of beperking van buitenaf, waaronder de staat.

In de Belgische Talenzaak heeft het EHRM de term *'family life'* artikel 8, lid 1, EVRM echter alleen uitgelegd als het recht tot omgang tussen ouders en kinderen. Volgens het Hof verplicht deze bepaling de staat tot niet meer dan een verbod tot scheiding van ouders en hun kinderen op een arbitraire wijze. Het omvat niet een persoonlijk recht van ouders met betrekking tot het onderwijs aan hun kinderen. Met andere woorden, het

---

<sup>314</sup> Vande Lanotte en Haeck 2004, deel 2, vol. I, p. 742.

<sup>315</sup> Zie bijvoorbeeld *Prép. Trav.* Vol. I, p. 206 en 220.

<sup>316</sup> Council of Europe CDH (67)2 Confidentiel, Strasbourg 9 May 1967, Information document prepared by the Registry of the Court, p. 6.

recht om het onderwijs van hun kinderen te bepalen valt niet onder de reikwijdte van artikel 8, lid 1, EVRM. Het Hof overwoog:

‘This provision by itself in no way guarantees either a right to education or a personal right of parents relating to the education of their children: its object is essentially that of protecting the individual against arbitrary interference by the public authorities in his private family life. However, it is not to be excluded that measures taken in the field of education may affect the right to respect for private and family life or derogate from it; this would be the case, for instance, if their aim or result were to disturb private or family life in an unjustifiable manner, *inter alia* by separating children from their parents in an arbitrary way.’<sup>317</sup>

Maar in latere zaken lijkt het EHRM artikel 8 EVRM wel te beschouwen als de grondslag voor een persoonlijk recht van ouders om het onderwijs aan hun kinderen te bepalen. Bijvoorbeeld in *Kjeldsen* beoordeelde het EHRM de klacht van de ouders over de inhoud van het onderwijs op de openbare school niet alleen aan de hand van artikel 2 Eerste Protocol EVRM, maar ook aan de hand van artikel 8 EVRM:

‘The applicants, without providing many details, finally invoke Articles 8 and 9 (art. 8, art. 9) of the Convention taken together with Article 2 of Protocol No. 1 (art. 8+P1-2, art. 9+P1-2). They allege that the legislation of which they complain interferes with their right to respect for their private and family life and with their right to freedom of thought, conscience and religion (paragraphs 54, 55, 72, 89 and 170 of the Commission’s report). However, the Court does not find any breach of Articles 8 and 9 (art. 8, art. 9) which, moreover, it took into account when interpreting Article 2 of Protocol No. 1 [...].’<sup>318</sup>

Ook in de hieronder te bespreken zaken *Leuffen* en *Konrad* beoordeelt de Commissie, resp. het EHRM, de klachten van ouders over de onmogelijkheid van thuisonderwijs in Duitsland, zowel aan de hand van artikel 2 Eerste Protocol EVRM als artikel 8 EVRM. Het EHRM wijst de klacht op grond van artikel 8 EVRM weliswaar af, maar niet omdat, zoals het in de Belgische Talenzaak overwoog, artikel 8 EVRM niet het recht van ouders met betrekking tot onderwijs aan hun kinderen zou omvatten. Uit deze jurisprudentie kan worden afgeleid dat het keuzerecht

---

<sup>317</sup> *Case ‘Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium’* (merits), appl. nr 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23 July 1968.

<sup>318</sup> *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen*, appl. nr 5095/71; 5920/72; 5926/72, 7 December 1976.

van ouders met betrekking tot onderwijs toch onder de reikwijdte van artikel 8, lid 1, EVRM valt.

De Hoge Raad, daarentegen, heeft de term '*family life*' in de beperkte betekenis van het Belgische Talenarrest uitgelegd. In een arrest van 19 september 2000<sup>319</sup> werd een vader strafrechtelijk vervolgd wegens overtreding van artikel 2, lid 1, Leerplichtwet 1969 omdat hij zijn zoon vanwege familieomstandigheden een week van school had gehouden. De vader voerde als verweer aan dat (naleving van) de leerplichtwet een inmenging in zijn gezinsleven vormt, omdat deze wet de staat de bevoegdheid geeft om 'de gewone gang van zaken in zijn gezin' te bepalen. De leerplichtwet was volgens hem daarom in strijd met artikel 8, lid 1, EVRM.

De Hoge Raad verwierp het verweer met een verwijzing naar de Conclusie van de Advocaat-generaal. Deze was van mening dat er geen sprake was van schending van '*family life*' in de zin van artikel 8, lid 1, EVRM, want '[h]et naleven van art. 2 van de leerplichtwet verandert niets aan de relatie tussen de ouders en het kind. Het kind wordt niet van de ouders gescheiden, in die zin dat '*family life*' niet meer mogelijk is dan wel in serieuze mate wordt bemoeilijkt.'<sup>320</sup> De Hoge Raad kwam dan ook niet toe aan toetsing van artikel 2, lid 1, Leerplichtwet 1969 aan de beperkinggronden van artikel 8, lid 2, EVRM.

#### *'Respect'*

De term '*respect*' betekent '*no interference*', of geen inmenging. Deze betekenis kan worden afgeleid uit de tekst van artikel 8, lid 2, EVRM. Tijdens de voorbereidingen van het EVRM werd bovendien uitdrukkelijk verwezen naar de tekst van artikel 12 UVRM.<sup>321</sup> Daaruit kan worden afgeleid dat '*any interference of the state*' niet *arbitrary* mag zijn. De betekenis van '*arbitrary*' moet worden uitgelegd aan de hand van het tweede lid van artikel 8 EVRM. Een inmenging in het gezinsleven is '*arbitrary*' indien de inmenging de toets van dit tweede lid niet kan doorstaan. Artikel 8 EVRM is gericht tegen de staat. Dit volgt uit de aard van het EVRM en de woorden '*there shall be no interference by a public authority*' in artikel 8, lid 2, EVRM. Het is daarom de staat die het

---

<sup>319</sup> HR 19 september 2000, strafkamer, nr 00611/99 (niet gepubliceerd).

<sup>320</sup> Conclusie Fokkens, p. 2.

<sup>321</sup> Council of Europe, 9<sup>th</sup> August 1956, European Commission of Human Rights, Preparatory work on article 8 of the European Convention of Human Rights, p. 2.



recht op gezinsleven moet respecteren en moet beschermen tegen (arbitraire) inmenging van buitenaf.

Uit de samenhang van artikel 8, lid 1, EVRM met artikelen 9, lid 1, en 10, lid 1, EVRM volgt dat respect voor het familie- of gezinsleven in artikel 8, lid 1, EVRM niet betekent dat de staat alleen één bepaald, door de staat geprefereerd gezinsleven of opvoeding, hoeft te respecteren. De staat dient juist het gezin te respecteren zoals dat wordt bepaald door tradities, cultuur, sociaal-economische omstandigheden, godsdienst en pedagogische overtuigingen, mits deze overtuigingen binnen de ratio van het EVRM blijven. ‘*Respect*’ voor het gezin en het gezinsleven moet worden gezien vanuit de gedachte van respect voor diversiteit en pluriformiteit dat aan het EVRM ten grondslag ligt.

Het recht op eerbiediging van diversiteit en pluriformiteit van het gezinsleven heeft tot gevolg dat de overheid moet respecteren dat ouders kiezen voor een wijze van opvoeden die afwijkt van die van de meerderheid van de bevolking in een bepaald land, en dat ouders deze vrijheid ook kunnen afdwingen tegenover de staat.<sup>322</sup> Artikel 8, lid 1, EVRM heeft dan ook in de eerste plaats het karakter van *an obligation of conduct*: de staat moet zich onthouden van inmenging of beperking van het familieleven.

#### *Artikel 8, lid 2, EVRM*

Het recht op respect van het gezinsleven is echter niet onbeperkt. De staat heeft de bevoegdheid zich in het gezinsleven te mengen binnen de grenzen van artikel 8, lid 2, EVRM. De staat heeft daarbij een beleidsvrijheid, maar is wel gebonden aan de in dat artikellid limitatief opgesomde gronden en genoemde procedurele voorschriften:

‘There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.’

---

<sup>322</sup> *Hoffmann v. Austria*, appl. nr 12875/87, 23 June 1993, par. 61, *Case of Chapman v. The United Kingdom*, appl. nr 27238/95, 18 January 2001, par. 73. Vande Lanotte en Haeck 2004, deel 2, vol. I, p. 739 en Opsahl 1973, p. 197.

De eerste vraag die steeds moet worden gesteld is of de beperking of inbreuk strekt tot bescherming van (*'for the protection of'*) één of meer van de in lid 2 limitatief opgesomde belangen. Het beperken van het recht op gezinsleven moet daarnaast aan een aantal procedurele voorschriften voldoen. Dit zijn: *'in accordance with the law'* en is *'necessary in a democratic society'*. Elk van deze aspecten wordt hieronder besproken.

#### *'Interference'*

Er is weinig of geen jurisprudentie over de exacte inhoud van de term *'interference'*.<sup>323</sup> Onder *'interference'* moet in ieder geval worden verstaan een handelen of, in sommige gevallen, een stilzitten door de overheid of een derde waardoor de burger zijn gedrag met betrekking tot zijn gezinsleven moet aanpassen.<sup>324</sup>

#### *'For the protection of'*

Artikel 8, lid 2, noemt zes limitatieve gronden voor rechtvaardiging van inmenging in het familieleven. Voor het onderwerp van deze studie zijn de volgende gronden relevant: *'in the interest of the economic well-being of the country'* en *'the protection of the rights and freedoms of others'*. *'The interest of the economic well-being of the country'* is relevant omdat een belangrijk doel van opvoeding en onderwijs is het voorbereiden van kinderen op zelfstandige deelname aan het economische proces in het desbetreffende land. Deze grond geeft de staat de bevoegdheid om voor te schrijven dat kinderen bepaalde informatie en vaardigheden worden onderwezen. Daaronder vallen ook vaardigheden van sociale aard en met betrekking tot burgerschap. Deze grond zal de staat tevens de bevoegdheid geven om te controleren of die informatie en vaardigheden daadwerkelijk worden onderwezen.

Onder *'the protection of the rights and freedoms of others'* valt het recht van het kind op onderwijs in de zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM. De staat zal op basis van deze grond bevoegd zijn de leerplicht op te leggen. Artikel 26, lid 1, UVRM schrijft dat zelfs uitdrukkelijk voor met betrekking tot het basisonderwijs. In dat kader zal de staat ook het recht hebben te bepalen aan welke minimumvoorwaarden leerplichtig onderwijs moet voldoen.

---

<sup>323</sup> Vande Lanotte en Haeck 2004, deel 1, p. 124.

<sup>324</sup> Vande Lanotte en Haeck 2004, deel 2, vol I, p. 712-715.

*'In accordance with the law'*

*'In accordance with the law'* betekent dat inmenging slechts toegestaan is voor zover bij wet voorzien. Een beperking van het recht van artikel 8, lid 1, EVRM moet dus gebaseerd zijn op of voortvloeien uit een wettelijke bepaling. Het begrip *'law'* is echter ruim, en kan ook omvatten gedelegeerde wetgeving, rechtspraak, beleidsregels en ongeschreven rechtsnormen. Doorslaggevend is dat de norm voldoende toegankelijk is en de beperking van het recht van artikel 8, lid 1, EVRM voorzienbaar is, zodat de justitiabele zijn gedrag daarop kan afstemmen.<sup>325</sup>

*'Necessary in a democratic society'*

De voorwaarde van *'necessary in a democratic society'* vereist dat de beperking, zelfs al is die gebaseerd op één van de gronden en bij wet voorzien, noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het EHRM heeft deze voorwaarde als volgt uitgelegd:

'the notion of necessity implies that the interference corresponds to a pressing social need and, in particular, that it is proportionate to the legitimate aim pursued; in determining whether an interference is *'necessary in a democratic society'*, the Court will take into account that a margin of appreciation is left to the Contracting States.'<sup>326</sup>

De eerste vraag die dus moet worden beantwoord om te beoordelen of de beperking voldoet aan het voorschrift van *'necessary in a democratic society'*, is of deze noodzakelijk en relevant is (*'corresponds to a pressing social need'*) om het beoogde doel te bereiken. Zo ja, dan heeft de staat een zekere beleidsvrijheid om een maatregel te kiezen die zij het meest geschikt of wenselijk acht (*margin of appreciation*).

De jurisprudentie van de ECRM en het EHRM bevat geen eenduidige richtlijnen met betrekking tot de beleidsruimte. Uitgangspunt is dat de keuze tussen de verschillende maatregelen in beginsel bij de staat ligt. Het EHRM gaat slechts na of de gekozen maatregel al dan niet in strijd is met de bepalingen van het EVRM en of er een redelijke verhouding tussen de inperking en het legitieme doel is. Bij deze laatste toetsing kan

---

<sup>325</sup> *Huvig v. France*, appl. nr 11105/84, 24 April 1990.

<sup>326</sup> *Handyside v. The United Kingdom*, appl. nr 5493/72, 7 December 1976, *Olsson v. Sweden*, appl. nr 10465/83, 24 March 1988, par. 67.

het EHRM de staat een beperkte of een ruime beleidsvrijheid geven. Bij een enge beleidsvrijheid beoordeelt het EHRM of er alternatieve, minder beperkende mogelijkheden zijn om het legitieme doel te bereiken (de subsidiariteitstest).<sup>327</sup> Bij een ruime *marge of appreciation* vindt er nauwelijks een noodzakelijkheidstest of subsidiariteitstest plaats.<sup>328</sup> Maar zelfs bij een smalle *marge of appreciation* komt het zelden voor dat het EHRM een rechtvaardiging afwezig acht omdat er andere, minder belastende middelen zijn.<sup>329</sup>

De beleidsruimte hangt af van de omstandigheden van het geval, het onderwerp en de achtergrond van het geschil. Verder is van belang of er een gemeenschappelijke Europese maatstaf is met betrekking tot het vraagstuk in kwestie ('*the existence or non-existence of a common ground between the laws of the contracting state*').<sup>330</sup> Hoe meer consensus bestaat tussen de staten, hoe beperkter de beleidsvrijheid van de staat is, en andersom. Met betrekking tot opvoeding en onderwijs heeft het EHRM de staat een ruime beleidsvrijheid gegeven.<sup>331</sup> Bij beperkingen op het gebied van opvoeding en onderwijs vindt er dus nauwelijks een noodzakelijkheidstest of subsidiariteitstest plaats.<sup>332</sup> Die ruime beleidsvrijheid kan wellicht beperkter zijn als in de grote meerderheid van de lidstaten consensus is die afwijkt van de maatregel in kwestie.

In de literatuur is aangevoerd dat de noodzakelijkheids- en subsidiariteitstesten wél een essentieel onderdeel van de analyse zouden moeten zijn, vooral in situaties waar de grondrechten van meerdere partijen

---

<sup>327</sup> Henrard 2008, p. 40. Zij wijst er op dat de noodzakelijkheids- en subsidiariteitstesten in feite twee kanten van één en dezelfde medaille beschrijven. Als er namelijk andere manieren zijn om het doel te bereiken die minder inbreuk maken op het fundamentele recht, dan is ook niet voldaan aan het vereiste dat de gekozen maatregel noodzakelijk is, en andersom. Beide testen dekken dus min of meer dezelfde lading en kunnen uitwisselbaar worden gebruikt. (p. 41).

<sup>328</sup> Gerards 2004, p. 155.

<sup>329</sup> Idem.

<sup>330</sup> *Rasmussen v. Denmark*, appl. nr 8777/79, 28 November 1984, par. 4, Staal 1995, p. 79.

<sup>331</sup> *Case 'Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium'* (merits), appl. nr 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23 July 1968. Zie ook *Kjeldsen, Busk, Madsen and Pedersen v. Denmark*, appl. nr 5095/71; 5920/72; 5926/72, 7 December 1976. Zie ook Arai-Takahashi 2001, p. 210-211. Zie ook Akandji-Kombe 2007, p. 36.

<sup>332</sup> Gerards 2004, p. 155.

botsen.<sup>333</sup> Juist waar het gaat om mogelijk tegenstrijdige belangen van burgers die met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht, is het van belang dat er wordt gezocht naar de minst belastende alternatieven. Henrard houdt daarom een pleidooi voor een meer zorgvuldige argumentatie van (internationale) toezichthoudende organen, zoals het EHRM. De proportionaliteitstoets in ruime zin dient volgens haar het zwaartepunt van de argumentatie van het EHRM te zijn bij botsende grondrechten, en niet *the margin of appreciation*, zoals nu het geval is. Daarbij dient de noodzakelijkheids- en subsidiariteitstest als onderdeel van de proportionaliteitstest in ruime zin systematisch meegenomen te worden in de analyse van het geschil en de afweging van de botsende belangen. Een dergelijke analyse zal meer rechtszekerheid met zich brengen en tot een meer zorgvuldige afweging van de relevante belangen leiden.

#### 5.4 Artikel 2 Eerste Protocol EVRM

Artikel 8 EVRM bevatte aanvankelijk een uitdrukkelijke bepaling waarin stond dat ouders het recht hadden '*to choose their children's education*'.<sup>334</sup> Tijdens de discussies over de tekst van dit recht groeide het besef dat, naast het recht van ouders, ook de tegenhanger daarvan, het recht van kinderen op opvoeding en onderwijs, moest worden opgenomen.<sup>335</sup> Weliswaar lag dit recht impliciet besloten in artikel 8, lid 1, EVRM, maar de afgevaardigden vonden dit recht zo belangrijk dat de bescherming daarvan een eigen plaats in het EVRM diende te krijgen.<sup>336</sup> De meerderheid van de afgevaardigden beschouwde de combinatie van deze twee rechten als de basis van de andere persoonlijke rechten in het verdrag en vond deze essentieel als garantie tegen totalitaire regimes.<sup>337</sup>

Tijdens de discussie over de tekst werd echter duidelijk dat *the right to education* een complex recht was en de verschillende landen een zeer uiteenlopend beleid hadden met betrekking tot dit recht.<sup>338</sup> Men kon het in het eerste stadium van de totstandkoming van het EVRM dan ook niet eens worden over de omvang en tekst van *the right to education*. Een

---

<sup>333</sup> Henrard 2008, p. 42-60.

<sup>334</sup> Opsahl 1973, p. 184. Bannwart-Maurer 1975, p. 1- 8.

<sup>335</sup> Zie bijvoorbeeld *Prép. Trav.*, vol. II, p. 62.

<sup>336</sup> *Trav. Prép.*, vol. I, p. 194-198.

<sup>337</sup> *Trav. Prép.*, vol. IV, p. 830. Zie ook Wildhaber 1976, p. 145-146 en Opsahl 1973, p. 184.

<sup>338</sup> *Trav. Prép.*, vol VII, p, 128. Opsahl 1973, p. 185. Bannwart-Maurer 1975, p. 9.

veelgehoord bezwaar was dat dit recht, gecombineerd met het keuzerecht van ouders, de staat zou kunnen verplichten tot het garanderen van elke vorm van onderwijs dat ouders verlangden. De meeste landen wilden niet de daaruit voortvloeiende financiële gevolgen aanvaarden.<sup>339</sup> Andere landen, waaronder Nederland, vonden dat de staat wel materiële verplichtingen op zich moest nemen en al het leerplichtig onderwijs moest financieren.

Ten tijde van het tekenen van het EVRM was er nog steeds geen overeenstemming bereikt over het recht op onderwijs. Besloten werd om de regeling daarvan uit te stellen en in een later protocol op te nemen. Bij het opstellen van de tekst voor het Eerste Protocol werd, ter introductie van het keuzerecht van ouders, de volgende zin toegevoegd: ‘*No person shall be denied the right to education*’<sup>340</sup> De volledige tekst van artikel 2 Eerste Protocol EVRM luidt:

‘No person shall be denied the right to education. In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions.’

Dit recht werd op 20 maart 1952 in een latere aanvulling op het verdrag, in het Eerste Protocol, opgenomen.

Artikel 2 Eerste Protocol EVRM is, gezien de totstandkoming daarvan, in zekere zin een *lex specialis* van artikel 8, lid 1, EVRM.<sup>341</sup> Het is een uitwerking van de algemene regel (‘*Everyone has the right to respect for his private and family life*’) op het gebied van *education*. De uitleg van artikel 2 Eerste Protocol EVRM moet dan ook steeds worden gezien vanuit de bedoeling en tekst van artikel 8 EVRM. Het EHRM heeft dit echter nooit met zoveel woorden bevestigd. Wel heeft het EHRM bevestigd dat de tweede zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM een *lex specialis* is van artikel 9 EVRM.<sup>342</sup>

Artikel 2 Eerste Protocol EVRM bestaat uit verschillende rechten. De eerste zin bevat er twee: het recht op onderwijs en het recht dat niemand

---

<sup>339</sup> Wildhaber 1976, p. 147-148.

<sup>340</sup> Opsahl 1973, p. 228. Wildhaber 1976, p. 146

<sup>341</sup> Opsahl 1973, p. 222.

<sup>342</sup> Zie ook *Folgerø and Others v. Norway*, appl. nr 15472/02, 29 June 2007, par. 54, waarin het Hof overweegt dat het argument van de ouders in het kader van artikel 9 EVRM ‘falls most suitably to be examined under Article 2 of Protocol No. 1, as the *lex specialis* in the area of education.’

dit recht mag worden ontzegd. Daarnaast bevat de tweede volzin van het artikel een expliciet recht van ouders met betrekking tot het onderwijs aan hun kinderen. Elk van deze onderdelen zal hieronder afzonderlijk worden besproken.

*Eerste zin artikel 2 Eerste Protocol EVRM*

*'Education'*

In het EVRM wordt niet omschreven wat onder de term *'education'* wordt verstaan. De officiële termen *education* in het Engels en *l'instruction* in het Frans corresponderen niet met elkaar. Uit de voorbereidingen van de tekst kan worden afgeleid dat de term *'education'* betrekking heeft op een heel scala van opvoedingsactiviteiten, en niet alleen op het geven van onderwijs in de zin van cognitieve vorming, zoals reken- en leesvaardigheid. De afgevaardigden verwezen regelmatig naar artikel 26 UVRM.<sup>343</sup> In dit artikel staat weliswaar geen definitie van de term *education*, maar wel wat het doel daarvan is: 'de volle ontwikkeling van de menselijke persoonlijkheid en [...] de versterking van de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.'

De betekenis van de term *'education'* moet tevens worden gezien in het licht van de vrijheid van gedachte, geweten, godsdienst en informatievergarig in artikelen 9, lid 1, en 10, lid 1, EVRM.<sup>344</sup> In artikel 9, lid 1, EVRM staat: 'Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief, and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.' In artikel 10, lid 1, EVRM staat: 'Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority [...].' De inhoud van het onderwijs staat dus in de eerste plaats ter bepaling van het individu en mag aansluiten bij zijn persoonlijke overtuigingen. Het recht op onderwijs is daarom in de eerste plaats een klassiek vrijheidsrecht of een *obligation of conduct*.<sup>345</sup>

---

<sup>343</sup> Zie bijvoorbeeld *Trav. Prép.*, vol. I, p. 230 en vol. VIII, p. 138.

<sup>344</sup> *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen*, appl. nr 5095/71; 5920/72; 5926/72, 7 December 1976

<sup>345</sup> Zie bijvoorbeeld *Trav. Prép.*, vol. II, p. 62.

Uit de *Travaux Préparatoires* kan evenmin met zekerheid worden afgeleid wat de opstellers van het EVRM met 'education' bedoelden. Soms werd die in heel ruime zin gebruikt, in de betekenis van 'opvoeding', soms in de betekenis van cognitieve activiteit, en een enkele keer zelfs in de betekenis van basisonderwijs en voortgezet onderwijs.<sup>346</sup> Wel was men het eens over het doel van onderwijs. Dit moest zijn gericht op de vrije ontwikkeling van de individuele persoonlijkheid van het kind. De Franse afgevaardigden stelden dat ieder kind 'have access to culture, to be brought up in an atmosphere of freedom and according to methods which do not impose any doctrine or dogma upon him but which appeal to his powers of thinking and of personal research, to his spirit of free enquiry'.<sup>347</sup> Ook deze omschrijving duidt eerder op een zeer ruime betekenis in de zin van opvoeding dan op alleen onderwijs.

De ECRM en het EHRM hebben de term *education* verschillend omschreven. In *Campbell and Cosans* definieerde de ECRM *education* als: 'nursery, primary, secondary and higher education'.<sup>348</sup> Deze definitie is heel beperkt en slaat alleen op onderwijs als cognitieve (school)activiteit en niet als 'opvoeding'. Het EHRM omschreef deze term echter veel ruimer:

'the whole process whereby, in any society, adults endeavour to transmit their beliefs, culture and other values to the young.'<sup>349</sup>

Deze definitie is zo ruim en algemeen, dat deze 'opvoeding' betekent en niet alleen onderwijs in de zin van cognitieve vorming. Het EHRM heeft *teaching* gedefinieerd als 'the transmission of knowledge, and to intellectual development'.<sup>350</sup> De omschrijving van het EHRM van *education* laat in het midden wat de verhouding tussen *education* en *teaching* is. Maar *education* is de algemene, overkoepelende term, waarvan *teaching* onderdeel uitmaakt.

---

<sup>346</sup> *Trav. Prép.*, vol. VIII, p. 12, 98, 142 en 156.

<sup>347</sup> Wildhaber 1976, p. 145.

<sup>348</sup> *Case 'Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium'* (merits), appl. nr 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23 July 1968.

<sup>349</sup> *Campbell and Cosans v. The United Kingdom*, appl. nr 7511/76; 7743/76, 25 February 1982. Zie ook Wildhaber (1993), p. 532.

<sup>350</sup> *Campbell and Cosans v. The United Kingdom*, appl. nr 7511/76; 7743/76, 25 February 1982.



Met betrekking tot de vraag wat het doel of inhoud is van het onderwijs in de zin de eerste zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM, geeft het EHRM geen duidelijke aanwijzingen. Het EHRM heeft niet verwezen naar de relevante bepalingen in de UVRM, het IVESCR of het VRK. Uit de Belgische Talenzaak kan echter worden afgeleid dat de overheid de vrijheid heeft om te bepalen wat de doelen van *education* in de zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM zijn:

‘The right to education guaranteed by the first sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2) by its very nature calls for regulation by the State, regulation which may vary in time and place according to the needs and resources of the community and of individuals.’<sup>351</sup>

#### ‘Right to’

Artikel 2 Eerste Protocol EVRM geeft niet aan wie rechthebbende is van het recht op onderwijs. In artikel 1 EVRM staat dat de partijen bij het EVRM ‘een ieder, die ressorteert onder hun rechtsmacht’ de rechten en vrijheden van de Eerste Titel van het EVRM moeten verzekeren. Maar het is onduidelijk of deze bepaling van toepassing is op de eerste zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM, omdat de tekst van dit artikel niet het recht op onderwijs verzekert, maar alleen het recht dat het recht op onderwijs niet wordt ontzegd. Uit de definitie van *education* van het EHRM en ‘*the right of parents*’ in de tweede zin kan worden afgeleid dat onder rechthebbenden wordt verstaan: minderjarige kinderen. Dit is wat de ontwerpers van de tekst ook voor ogen hadden.<sup>352</sup> Rechtspersonen of organisaties van personen vallen hier niet onder.<sup>353</sup> Evenmin valt de staat aan te merken als rechthebbende.

Ook de ouders kunnen, in hun hoedanigheid van wettelijke vertegenwoordigers van het kind, als rechthebbenden worden aangemerkt. Kinderen zijn immers juridisch onbevoegd om hun recht uit te oefenen en in praktisch opzicht meestal niet in staat beslissingen te nemen over dit soort aspecten van hun leven. Deze bevoegdheid van ouders is gebaseerd op het ouderlijke gezag zoals bedoeld in artikel 8, lid 1, EVRM.

---

<sup>351</sup> Idem, par. 5 onder ‘*Interpretation adopted by the Court*’. Zie ook *Kjeldsen, Busk, Madsen and Pedersen v. Denmark*, appl. nr. 5095/71; 5920/72; 5926/72, 7 December 1976.

<sup>352</sup> Zie bijvoorbeeld *Trav. Prép.*, vol. II, p. 64.

<sup>353</sup> Coomans 1992, p. 171. *B.N. and S.N. v. Sweden*, appl. nr. 17678/91, 30 June 1993.

Deze uitleg werd bevestigd door de afgevaardigden tijdens de behandeling van artikel 2 Eerste Protocol EVRM: de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen met betrekking tot de opvoeding van en onderwijs aan kinderen berust in de eerste plaats bij hun ouders.<sup>354</sup> Sommige afgevaardigden stelden het aldus:

‘the education of the child is one of the most important rights and duties of the parent, and it is certainly a fundamental right of the child that the parent should prescribe his education, and, within his means, provide it.’<sup>355</sup>

En:

‘I would prefer that this should not be a right of the parents; I agree that it is a duty of the parents but the right is that of the child. But, Gentlemen, this right of the child must be exercised by someone. It is obvious that, in all our European traditions [...] it is understood that the child has in its parents natural protectors, and that, in a field so fundamental as that of education, to say that any power whatsoever may withdraw the child from its natural protectors would be something that would appear to us to be abominable.’<sup>356</sup>

Uit de tekst van artikel 2 Eerste Protocol EVRM blijkt niet tegenover wie het kind zijn *right to education* kan uitoefenen. Uit de tekst en de totstandkoming daarvan volgt dat dit niet de staat is. Het EVRM is weliswaar gericht tegen de staat, maar artikel 2 Eerste Protocol EVRM garandeert niet *the right to education*; het garandeert dat *the right to education* niet kan worden óntzegd. Dit was ook de uitdrukkelijke bedoeling van de afgevaardigden. Zij wilden de staat geen andere verplichtingen opleggen dan het niet-ontzeggen van *the right to education*. De staat kon dus niet worden verplicht *the right to education* als zodanig te garanderen.

Ouders, daarentegen, zijn daartoe op grond van artikel 8 EVRM wél verplicht. Onder *family life* is immers begrepen de plicht van ouders om hun kinderen op te voeden en te (laten) onderwijzen. *The right to education* is dus de keerzijde van die plicht van ouders. Leest men artikelen 8 en 2 Eerste Protocol EVRM samen, dan *moet the right to education* in de eerste plaats worden gezien in de relatie tussen ouders en

---

<sup>354</sup> *Trav. Prép.*, vol. VIII, p. 140, Zie ook p. 128, 132, en 182.

<sup>355</sup> *Trav. Prép.*, vol. III, p. 220.

<sup>356</sup> *Trav. Prép.*, vol. II, p. 66 (De la Vallée-Pousin- Belgique).

kind. Het is dan ook primair tegenover zijn ouders dat het kind zijn *right to education* kan uitoefenen.

*'No person can be denied'*

Onder *'no person'* zal elk individu of elke persoon worden verstaan. Dat kan worden afgeleid uit artikel 1 EVRM. In de Nederlandse tekst staat 'niemand'. Aangezien het kind de rechthebbende is van het recht op onderwijs, zal met *'no person'* het kind worden bedoeld. In de praktijk zullen zijn ouders, als zijn wettelijke vertegenwoordigers, dit recht voor hem uitoefenen.

Gezien het karakter van het EVRM, geldt de eerste zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM tegenover de staat. Het EVRM legt immers niet individuen (horizontale) verplichtingen op, maar alleen (verticale) verplichtingen aan de staat. De eerste zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM legt de staat drie verplichtingen op. Ten eerste mag de staat kinderen niet het recht op onderwijs geheel of gedeeltelijk ontzeggen. De staat heeft op grond van artikel 2 Eerste Protocol EVRM weliswaar niet de verplichting het recht op onderwijs te verwezenlijken, maar moet wel nalaten om maatregelen te nemen die het kind dit recht ontzeggen.

Omdat het kind zijn *right to education* primair tegenover zijn ouders uitoefent, had dit, volgens de afgevaardigden, tot gevolg dat de staat moet nalaten om het ouders of andere particulieren onmogelijk te maken om dit recht te realiseren.<sup>357</sup> De staat moet daarom toestaan dat ouders en particulieren eigen onderwijsfaciliteiten creëren en daarvan daadwerkelijk gebruik kunnen maken.<sup>358</sup> Deze verplichting, een onthoudingsplicht, kan worden gekwalificeerd als een *obligation of conduct*. De staat heeft daarbij geen beleidsvrijheid.

Ten tweede moet de staat ervoor zorgen dat anderen het recht op onderwijs niet geheel of gedeeltelijk aan kinderen kunnen ontzeggen. Deze verplichting geeft de staat de bevoegdheid om positieve maatregelen te nemen die voorkomen dat ouders of anderen het recht op onderwijs aan kinderen ontzeggen. Zo overwoog de ECRM in *Family H. v. The United Kingdom* dat de eerste zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM 'implies a right for the state to establish compulsory schooling, be it in State

---

<sup>357</sup> *Trav. Prép.*, vol. VI, p. 158.

<sup>358</sup> *Kjeldsen, Busk, Madsen and Pedersen v. Denmark*, appl. nr 5095/71; 5920/72; 5926/72, 7 December 1976, par. 50. *Jordebo v. Sweden*, appl. nr 11533/85, 6 March 1987.

schools or private tuition of a satisfactory standard, and that verification and enforcement of educational standards is an integral part of that right'.<sup>359</sup> Deze bevoegdheid van de staat vloeit mijns inziens tevens voort uit de woorden 'in the interests of [...] the economic well-being of the country' en 'for the protection of the rights and freedoms of others' van artikel 8, lid 2, EVRM. Ook is de staat bevoegd tot het stellen van voorwaarden aan particuliere onderwijsfaciliteiten en tot het controleren van de naleving van die voorwaarden.<sup>360</sup> Deze verplichting kan worden gekwalificeerd als een *obligation of result*.

Ten derde moet de staat een aantal minimummaatregelen met betrekking tot onderwijs nemen. In de Belgische Talenzaak overwoog het EHRM dat de staat de minimumverplichting had: 'guaranteeing to persons 'the right, in principle, to avail themselves of the means of instruction existing at any given time'.<sup>361</sup> Verder moet de staat de diploma's erkennen van onderwijsinstellingen, opdat individuen van hun onderwijskwalificaties kunnen gebruik maken. Ook deze verplichting kan worden gekwalificeerd als een *obligation of result*.

Het EHRM geeft de staat bij de tweede en derde verplichtingen een ruime beleidsvrijheid. Maar deze vrijheid mag volgens het EHRM niet zo ver gaan dat daardoor de kern ('*the substance*') van het recht op onderwijs of de andere rechten in het EVRM wordt aangetast. Het EHRM overwoog in de Belgische Talenzaak:

'The right to education guaranteed by the first sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2) by its very nature calls for regulation by the State, regulation which may vary in time and place according to the needs and resources of the community and of individuals. It goes without saying that such regulation must never injure the substance of the right to education nor conflict with other rights enshrined in the Convention.'<sup>362</sup>

---

<sup>359</sup> *Family H. v. The United Kingdom*, appl. nr 10233/83, 6 March 1984. Het EHRM herhaalde deze overweging in *Konrad and Others v. Germany* appl. nr 35504/03.

<sup>360</sup> *Jordebo v. Sweden*, appl. nr 11533/85, 6 March 1987 en *Family H. v. the UK*, appl. nr 10233/83, 6 March 1984.

<sup>361</sup> *Case 'Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium'* (merits), appl. nrs 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23 July 1968.

<sup>362</sup> *Idem*, par. 5 onder 'Interpretation adopted by the Court'. Zie ook *Kjeldsen, Busk, Madsen and Pedersen v. Denmark*, appl. nr 5095/71; 5920/72; 5926/72, 7 December 1976.

Onder 'other rights' valt ook het recht van ouders in de tweede zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM. Een overheidsmaatregel met betrekking tot onderwijs mag dus niet zo ver gaan dat de essentie van het recht van ouders in de tweede zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM wordt ontzegd.

*Tweede zin artikel 2 Eerste Protocol EVRM*

De tweede zin van artikel P 1-2 EVRM luidt:

'In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions.'

De staat heeft op grond van de eerste zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM weinig afdwingbare verplichtingen. Voor de functies die de staat vrijwillig op zich neemt, geldt echter dat de staat het recht van ouders in de tweede zin van dat artikel moet eerbiedigen. Deze verplichting geldt niet alleen voor onderwijs op staatscholen, maar voor elke overheids-taak met betrekking tot opvoeding en onderwijs. Daaronder vallen bijvoorbeeld ook activiteiten van Jeugdzorg of de Raad voor de Kinderbescherming, het opleggen van de leerplicht en daaraan aanverwante activiteiten of functies, zoals het verstrekken van faciliteiten of het financieren van (particulier) onderwijs of regels met betrekking tot discipline.

Uit de zinsnede '*which [the State] assumes*' kan bovendien worden afgeleid dat de ontwerpers van het EVRM ervan uitgingen dat de zorg voor *education* niet primair bij de staat ligt, maar bij anderen. Uit artikel 8, lid 1, EVRM volgt dat dit de ouders zijn. Uit deze zinsnede blijkt immers dat de staat functies op zich kán nemen, maar daartoe niet verplicht is. De omstandigheid dat alle landen die zijn aangesloten bij het EVRM dat hebben gedaan, neemt niet weg dat de zorg voor '*education*' in de eerste plaats bij de ouders berust. Dit was ook de bedoeling van de ontwerpers.

*'The right of parents to ensure'*

De tekst van artikel 2 Eerste Protocol EVRM geeft niet aan wat onder '*ensure*' moet worden verstaan. Uit de verwijzing in de preambule en artikel 26, lid 3, van de UVRM, zou kunnen worden afgeleid dat deze term betekent: daadwerkelijk kiezen voor. Aangezien het recht van

ouders betrekking heeft op godsdienstige of filosofische overtuigingen, kan voor de betekenis van *ensure* aansluiting worden gezocht bij artikel 9, lid 1, EVRM. Daarin staat dat de vrijheid van godsdienst of overtuiging tevens omvat de vrijheid zijn godsdienst of overtuiging tot uitdrukking te brengen in onderricht. Ouders hebben dus het recht er voor te zorgen dat hun kinderen onderwijs krijgen dat in overeenstemming is met hun godsdienst of filosofische overtuigingen. Zij hebben echter niet het recht te verlangen dat de staat dat onderwijs organiseert of financiert.

Zoals hierboven aangegeven, is het recht van ouders dat hun godsdienstige of filosofische overtuigingen door de staat moeten worden gerespecteerd, nauw verbonden aan *respect for family life* in artikel 8 EVRM. Het EHRM overwoog:

‘It is in the discharge of a natural duty towards their children – parents being primarily responsible for the ‘education and teaching’ of their children – that parents may require the State to respect their religious and philosophical convictions.’<sup>363</sup>

De ouders zelf zijn rechthebbende van het recht. Zij oefenen dit recht niet uit in hun hoedanigheid van vertegenwoordigers van het kind, maar in hun eigen hoedanigheid. Dit verklaart wellicht waarom dit recht is beperkt tot godsdienstige en filosofische overtuigingen, terwijl hun bevoegdheden in het kader van artikel 8, lid 1, EVRM veel ruimer zijn en betrekking hebben op alle aspecten van opvoeding.

Het recht van ouders is echter niet absoluut of zelfs juridisch gelijkwaardig aan het recht van het kind op onderwijs. Zo bestaat het recht van ouders uit *respect*, wat niet duidt op een absolute bescherming; de bescherming van het recht op onderwijs bestaat uit ‘*shall [not] be denied*’, welke woorden op een sterkere bescherming duiden. Verder is hun recht tekstueel ondergeschikt aan het recht op onderwijs in artikel 2 Eerste Protocol EVRM, want het staat in de tweede zin, na het recht op onderwijs in de eerste zin. Het EHRM heeft bevestigd dat het recht van ouders ondergeschikt is aan het recht op onderwijs van het kind en overwoog dat de staat het recht van ouders alleen hoeft te respecteren voorzover ouders met de uitoefening van dit recht het kind niet diens recht op onderwijs ontzeggen.<sup>364</sup>

---

<sup>363</sup> *Campbell and Cosans v. The United Kingdom*, appl. nr 7511/76; 7743/76, 25 February 1982.

<sup>364</sup> *Idem*.

*'Religious and philosophical convictions'*

Artikel 2 Eerste Protocol EVRM omschrijft niet wat onder *'religious and philosophical convictions'* moet worden verstaan. Voor de omschrijving van deze termen kan in de eerste plaats aansluiting worden gezocht bij de woorden 'religion or belief' in artikel 9, lid 1, EVRM. In dit artikel staat:

'Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.'

Uit deze tekst kan worden afgeleid dat onder *'belief'* moet worden verstaan *'thought'*, *'conscience'* of *'religion'*. Of *belief* hetzelfde betekent als *philosophical convictions* wordt uit de tekst niet duidelijk. Uit de *Travaux Préparatoires* kan evenmin worden afgeleid wat de afgevaardigden met deze laatste term voor ogen hadden. Teitgen, Rapporteur en de opsteller van de oorspronkelijke tekst, gaf de volgende, nogal vage, omschrijving: 'a moral sense, a sense of liberty, [parents] who believe in all those philosophical values of which humanism is made up'.<sup>365</sup> Dit duidt op een (humanistische) levensovertuiging. Ook Wildhaber komt tot de conclusie dat uit de *Travaux Préparatoires* volgt dat met *'philosophical convictions'* werd bedoeld overtuigingen die vergelijkbaar waren met godsdienstige overtuigingen.<sup>366</sup>

In *Campbell and Cosans v. the United Kingdom* definieerde het EHRM de term *philosophical convictions* echter ruimer:

'such convictions as are worthy of respect in a 'democratic society' [...] and are not incompatible with human dignity [...]. In its ordinary meaning the word 'convictions', taken on its own, is not synonymous with the words 'opinions' and 'ideas', such as are utilised in Article 10 (art. 10) of the Convention, which guarantees freedom of expression; it is more akin to the term 'beliefs' (in the French text: 'convictions') appearing in Article 9 (art. 9) - which guarantees freedom of thought, conscience and religion - and denotes views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance.'<sup>367</sup>

---

<sup>365</sup> *Trav. Prép.*, vol. VIII, p. 156.

<sup>366</sup> Wildhaber 1976, p. 162.

<sup>367</sup> *Campbell and Cosans v. The United Kingdom*, appl. nr 7511/76; 7743/76, 25 February 1982, par. 33 en 36.

Het EHRM legt de term *philosophical convictions* zo ruim uit dat daaronder ook opvoedkundige overtuigingen vallen. Deze moeten echter wel zwaarder zijn dan een mening of een denkbeeld en vergelijkbaar zijn met ‘*conviction*’ in de zin van artikel 9, lid 1, EVRM. Overtuigingen met betrekking tot de taal waarin het onderwijs moet worden gegeven<sup>368</sup> of de voorkeur van ouders voor een bepaalde school vanwege de fysieke handicap van hun kind<sup>369</sup> vallen daar niet onder. Maar de overtuiging van ouders om hun kinderen niet aan lichamelijke straffen te (laten) onderwerpen was wel een ‘*philosophical conviction*’. Reden daarvoor was dat

‘[t]he applicants’ views relate to a weighty and substantial aspect of human life and behaviour, namely the integrity of the person, the propriety or otherwise of the infliction of corporal punishment and the exclusion of the distress which the risk of such punishment entails. They are views which satisfy each of the various criteria listed above; it is this that distinguishes them from opinions that might be held on other methods of discipline or on discipline in general.’

Ook vallen daaronder opvattingen over de wijze waarop onderwijs moet worden georganiseerd, waaronder de overtuiging dat kinderen van gelijke academische vermogens samen moeten worden onderwezen door universitair opgeleide docenten.<sup>370</sup> De ECRM en het EHRM hebben in de in paragraaf 5.5 te bespreken uitspraken bevestigd dat de keuze van ouders voor thuisonderwijs eveneens een *philosophical conviction* in de zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM is.

#### ‘*Respect*’

Uit de tekst van artikel 2 Eerste Protocol EVRM blijkt niet wat onder ‘*respect*’ moet worden verstaan. De enige andere bepaling in het EVRM waar de term *respect* wordt gebruikt, is artikel 8, lid 1, EVRM. Op grond van een tekstuele interpretatie kan daarom worden aangevoerd dat *respect* in beide bepalingen dezelfde betekenis heeft. Dit volgt ook uit de totstandkominggeschiedenis van beide artikelen. Zoals hierboven aangevoerd, kan artikel 2 Eerste Protocol EVRM worden beschouwd een *lex specialis* van artikel 8, lid 1, EVRM. Indien *respect* in artikel 2 Eerste Protocol EVRM dezelfde betekenis heeft als *respect* in artikel 8, lid 1,

---

<sup>368</sup> *Case Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium v. Belgium*, appl. nrs 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23 July 1968.

<sup>369</sup> *Klerks v. the Netherlands*, appl. nr 25212/94, 4 July 1995.

<sup>370</sup> *X. and Y. v. the United Kingdom*, appl. nr 7527/76, 5 July 1977.



EVRM, dan zou dat betekenen dat artikel 8, lid 2, EVRM ook geldt bij artikel 2 Eerste Protocol EVRM. Daartegen kan echter worden aangevoerd dat het tweede lid van artikel 8 niet is herhaald bij artikel 2 Eerste Protocol EVRM en ook tijdens de voorbereidingen geen verband is gelegd tussen het woord *respect* in artikel 8 EVRM en dat in artikel 2 Eerste Protocol EVRM.

De tekst van artikel 2 Eerste Protocol EVRM stelt dus zijn eigen grenzen aan de beperkingsbevoegdheid van de staat met betrekking tot opvoeding en onderwijs. Er worden geen beperkingsgronden genoemd in artikel 2 Eerste Protocol EVRM die vergelijkbaar zijn met die van artikel 8, lid 1, EVRM. De enige beperkingsgrond is die van de eerste zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM: ‘*no person shall be denied the right to education*’. Het EHRM bevestigde dit in het hierna te bespreken *Konrad*-arrest:

‘Therefore, respect is only due to convictions on the part of the parents which do not conflict with the child's right to education [...]’

*A contrario* geredeneerd kan uit deze overweging worden afgeleid dat, indien de overtuigingen niet in strijd zijn met het recht op onderwijs, de staat deze overtuigingen moet respecteren.

Uit de parlementaire geschiedenis van artikel 2 Eerste Protocol EVRM blijkt niet duidelijk wat de opstellers onder *respect* verstonden. De tekst is totstandgekomen na een aantal amendementen op de oorspronkelijk voorgestelde tekst. In een eerder ontwerp stonden de woorden ‘*shall have regard to*’ in plaats van ‘*respect*’. In een aantal amendementen met betrekking tot de tweede zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM werden de woorden ‘Parents have the right to *ensure* the religious education and teaching of their children in conformity with their own religious and philosophical convictions’ en ‘the state *shall have regard to* the liberty of parents to ensure the religious education of their children in conformity with their own convictions’, gebruikt.<sup>371</sup> Ook was er een voorstel waarin stond dat ‘the State [...] *may not encroach* upon the rights of parents to ensure the religious and moral education and teaching of their children in conformity with their own religious and philosophical convictions’.

In de uiteindelijke tekst is dat *respect* geworden. De reden voor deze wijziging was tweeledig. De opstellers vonden de termen ‘*have regard*

---

<sup>371</sup> *Trav. Prép.*, vol. VII, p. 186 en 187.

to' of 'may not encroach' niet sterk genoeg en zonder juridische betekenis.<sup>372</sup> Het zou slechts een erkenning van de godsdienstige en filosofische overtuigingen van ouders aan de staat opleggen en onvoldoende positieve verplichtingen. Daarnaast dacht men met 'respect' tot uiting te brengen dat het recht van ouders zich niet alleen uitstrekte over religieus onderwijs, maar over al het onderwijs.<sup>373</sup> Er was echter verschil van mening over de vraag hoever de verplichting van de staat op grond van de tweede zin ging. Sommige afgevaardigden hadden een individueel en afdwingbaar recht voor ogen. Zo stelde de Italiaanse afgevaardigde Azara:

'The State may, and should, establish, with its laws, such rules as it considers best for the progress and civilization of its people. But as far as this domain is concerned, it may not crush the individual out of existence, since his fundamental rights are safeguarded by the Convention which we are examining.

There is no doubt that one of the most important of these rights is the freedom of parents to give or cause to be given to their children the education which they consider best for their physical and cultural development.'<sup>374</sup>

Andere afgevaardigden, waaronder de Nederlandse, wilden de overheid verplichten om de door ouders gewenste particuliere scholen te organiseren en financieren. De Ierse afgevaardigde stelde bijvoorbeeld:

'The state is concerned to ensure that the members of religious minorities should receive every facility for educating and bringing up their children in the way they wish them to go.'<sup>375</sup>

Daarentegen vonden sommige afgevaardigden, met name voorstanders van seculier onderwijs, dat de rechten van ouders in tweede zin van het artikel veel minder ver moesten gaan. De meerderheid van de afgevaardigden was in ieder geval van mening dat de tweede zin de overheid niet kon verplichten om het door individuele ouders verlangde onderwijs te organiseren en te financieren.<sup>376</sup> Zo stelde de Duitse afgevaardigde:

---

<sup>372</sup> Trav. Prép., vol. VIII, p. 70.

<sup>373</sup> Trav. Prép., vol. VIII, p. 30 en 88.

<sup>374</sup> Trav. Prép., vol. VIII, p. 246.

<sup>375</sup> Trav. Prép., vol. V, p. 314.

<sup>376</sup> Zie bijvoorbeeld de opmerking van de Belgische afgevaardigde Rolin, Trav. Prép., vol. VI, p. 158-159.

‘In our opinion, the second Amendment, while giving parents the right to set up private schools according to their own religious and philosophical beliefs, does not compel States to institute, at the request of parents, denominational schools the expenses of which are borne by the State’.<sup>377</sup>

Anderen gingen nog verder en waren van mening dat de tweede zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM uitsluitend was bedoeld om overheids-indoctrinatie tegen te gaan. In deze visie konden ouders niet meer vorderen dan dat de staat zich onthield van indoctrinatie in het onderwijs aan kinderen. ‘*Respect*’ betekent in deze optiek dus het neutraal behandelen van godsdienst of filosofische overtuiging, dan wel daarover geen positieve of negatieve uitlatingen te doen. Dit was de mening van de Engelse afgevaardigde:

‘The object of this Article is to meet what we all know was a terrible aspect of totalitarianism, namely, that the youth of the country were brought up so much under the dogmatic teaching of totalitarianism by the agencies or para-agencies of the State that it was impossible for their parents to bring them up in their own religious and philosophic beliefs.’<sup>378</sup>

Het EHRM heeft bevestigd dat de functie van de tweede zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM is het beschermen van pluralisme in het onderwijs, omdat pluralisme essentieel is voor de het bestaan van een democratische samenleving.

‘The second sentence of Article 2 (P1-2) implies [...] that the State, in fulfilling the functions assumed by it in regard to education and teaching, must take care that information or knowledge included in the curriculum is conveyed in an objective, critical and pluralistic manner. The State is forbidden to pursue an aim of indoctrination that might be considered as not respecting parents’ religious and philosophical convictions. That is the limit that must not be exceeded. [...] Such an interpretation is consistent at one and the same time with the first sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2), with Articles 8 to 10 (art. 8, art. 9, art. 10) of the Convention and with the general spirit of the Convention itself, an instrument designed to maintain and promote the ideals and values of a democratic society.’<sup>379</sup>

---

<sup>377</sup> *Trav. Prép.*, vol. VI, p. 158.

<sup>378</sup> *Trav. Prép.*, vol. VI, p. 162 (Sir David Maxwell Fyfe). Zie ook de Franse afgevaardigde: ‘[The] sole purpose had been to avoid the overwhelming intrusion of totalitarian propaganda into family life.’ *Trav. Prép.*, vol. VII, p. 148.

<sup>379</sup> *Kjeldsen, Busk, Madsen and Pedersen v. Denmark*, appl. nr 5095/71; 5920/72; 5926/72, 7 December 1976, par. 50.

De verplichting van de staat gaat echter verder dan alleen het erkennen van de overtuigingen van de ouders. Het EHRM overwoog in *Campbell and Cosans v. The United Kingdom*:

‘[respect] means more than ‘acknowledge’ or ‘taken into account’; it implies some positive obligation on the part of the State.’

In dat geval bestond de verplichting van de staat erin dat hij maatregelen moest nemen om er voor te zorgen dat kinderen van ouders, wier overtuigingen gericht waren tegen lichaamsstraffen, toch toegelaten werden tot scholen en niet onderworpen werden aan lichaamsstraffen.

Bij het vaststellen van de mate van respect kunnen de omstandigheden een rol spelen. In *Kjeldsen* maakte een aantal christelijke ouders bezwaar tegen het verplicht stellen van seksuele voorlichting op de openbare school. Deze voorlichting was niet een apart onderwerp, maar was geïntegreerd in het gehele curriculum. Volgens de ouders was de verplichte seksuele voorlichting op de openbare school in strijd met de tweede zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM. Het EHRM was het niet met hen eens en oordeelde dat de tweede zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM de staat slechts verplicht het openbaar onderwijs op een objectieve, kritische en pluralistische wijze te geven. Maar het Hof liet de mate van respect door de staat mede afhangen van de omstandigheid dat ouders in Denemarken voor particuliere scholen en thuisonderwijs konden kiezen. Het Hof overwoog:

‘Besides, the Danish State preserves an important expedient for parents who, in the name of their creed or opinions, wish to dissociate their children from integrated sex education; it allows parents either to entrust their children to private schools, which are bound by less strict obligations and moreover heavily subsidised by the State [...], or to educate them or have them educated at home.’<sup>380</sup> (onderstreping toegevoegd)

Uit de term ‘*respect*’ volgt volgens de rechtspraak verder dat de staat ouders moet toestaan dat het onderwijs van hun kinderen te organiseren buiten het staatschoolsysteem door middel van ‘*private schools or other means of education*’.<sup>381</sup> Het EHRM bevestigde deze conclusie, maar gaf daarbij meteen aan dat dit verbod aan de staat niet verder gaat dan een

---

<sup>380</sup> Idem, par. 53.

<sup>381</sup> Idem, p. 35 en *Family H. v. The United Kingdom*, appl. nr. 10233/83, 6 March 1984.

garantie van die vrijheid.<sup>382</sup> De staat hoeft dat particuliere onderwijs bijvoorbeeld niet te financieren. Het Hof voegde daaraan toe dat dit recht onderworpen is aan regelgeving van de staat om een behoorlijk onderwijssysteem te garanderen en de staat mag daarom voorwaarden stellen aan de kwaliteit van dit onderwijs. Het Hof vond het dus niet van belang op welke wijze de ouders uitvoering geven aan hun verplichtingen met betrekking tot het recht op onderwijs, zolang dat onderwijs maar voldeed aan de kwaliteitsvoorwaarden van de staat en ouders meewerken aan toezicht op naleving van die voorwaarden.

#### *Margin of appreciation*

Naast het stellen van de expliciete grenzen in de tekst van artikel 2 Eerste Protocol EVRM, stelt het EHRM impliciet ook de voorwaarde van *'necessary in democratic society'* bij het bepalen van de beleidsvrijheid van de staat met betrekking tot artikel 2 Eerste Protocol EVRM. Bijvoorbeeld in de Belgische Talenzaak analyseerde het Hof een staatsmaatregel met de woorden *'does not fully respect [...] the relationship of proportionality between the means employed and the aim sought.'*<sup>383</sup> In *Konrad and Others v. Germany* spreekt het EHRM over de beperkende maatregel in termen van *'pressing social need'*, *'proportionality'* en *'consensus among the Contracting States'*. De noodzakelijkheids- en proportionaliteitstesten zijn in beginsel dus onderdeel van de toetsing van artikel 2 Eerste Protocol EVRM.

Het EHRM neemt bij artikel 2 Eerste Protocol EVRM echter het bestaan van een proportionele verhouding tussen het middel en het doel daarvan al heel snel aan. Het EHRM heeft de staat in het Belgische Talenarrest immers een zeer ruime beleidsvrijheid bij de keuze van maatregelen met betrekking tot opvoeding en onderwijs gegeven. Het EHRM overwoog:

*'The right to education guaranteed by the first sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2) by its very nature calls for regulation by the State, regulation which may vary in time and place according to the needs and resources of the community and of individuals. It goes without saying that*

---

<sup>382</sup> *Kjeldsen, Busk, Madsen and Pedersen*, appl. nr 5095/71; 5920/72; 5926/72, 7 December 1976, par. 50. Zie ook *Jordebo v. Sweden*, appl. nr 11533/85, 6 March 1987.

<sup>383</sup> *Case Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium*, appl. nrs 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23 July 1968, par. 32.

such regulation must never injure the substance of the right to education nor conflict with other rights enshrined in the Convention.’<sup>384</sup>

Uit deze overweging volgt dat een staat vanwege redenen van maatschappelijke aard de rechten van ouders in de tweede zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM kan beperken. De staat kan immers het recht op onderwijs ‘invullen’ met elk belang van de samenleving, waaronder financiële belangen, welke belangen bovendien voortdurend kunnen veranderen. Deze bevoegdheid, gecombineerd met het ontbreken van een noodzakelijkheidstest of subsidiariteitstest in de analyse van het EHRM, heeft tot gevolg dat de staat het recht van ouders in de tweede zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM vrijwel volledig kan beperken, zolang de staat kinderen maar niet indoctrineert in het staatsonderwijs en ouders niet verbiedt voor ander, door de staat erkend, onderwijs te kiezen.

Gezien het grote belang dat de opstellers van het EVRM hechtten aan het recht op eerbiediging van familie- en gezinsleven, waaronder het recht van ouders om hun kinderen volgens hun eigen opvattingen op te voeden, en de omstandigheid dat artikelen 8 en 2 Eerste Protocol EVRM meerdere, mogelijk botsende grondrechten bevatten<sup>385</sup>, zou echter een meer nauwkeurige afweging van de relevante belangen op zijn plaats zijn.

### 5.5 Rechtspraak over thuisonderwijs

Er zijn vier (gepubliceerde) uitspraken waarin de beperking van het recht van ouders om hun kinderen zelf onderwijs te geven in plaats van op een school, onderwerp van geschil was. Alleen *Konrad and Others v. Germany* is een arrest van het EHRM. De andere drie zijn uitspraken van de ECRM. De volgorde van bespreken van de zaken is chronologisch.

*Family H. v. The United Kingdom*<sup>386</sup>

De vier kinderen van een gezin in het Verenigd Koninkrijk leden aan dyslexie. Het reguliere onderwijs had tot onvoldoende voortgang in de ontwikkeling van de kinderen geleid en de ouders gaven hun kinderen daarom zelf onderwijs. Thuisonderwijs is in het Verenigd Koninkrijk een onderwijsvorm in de zin van de leerplicht. De ouders voerden als reden

---

<sup>384</sup> Idem, par. 5 onder ‘*Interpretation adopted by the Court*’. Zie ook *Kjeldsen, Busk, Madsen and Pedersen v. Denmark*, appl. nr 5095/71; 5920/72; 5926/72, 7 December 1976.

<sup>385</sup> Zie Henrard 2008, p. 42-60 (hierboven besproken in paragraaf 5.3).

<sup>386</sup> Appl. nr 10233/83, 6 March 1984.

voor de keuze van thuisonderwijs aan dat zij het onderwijssysteem ‘*repugnant*’ vonden omdat dit autoritair was en daarin lichaamsstraffen werden gebruikt. De ouders weigerden echter mee te werken aan inspectie van het thuisonderwijs en de autoriteiten probeerden om die reden de ouders door een strafrechtelijke procedure te dwingen hun kinderen weer op een school in te schrijven. In hoger beroep was de Engelse rechtbank van oordeel dat de ouders hun kinderen weliswaar systematisch en fulltime onderwijs gaven, maar dat hun weigering om aan inspectie mee te werken onredelijk was.

Bij de ECRM voerden de ouders aan dat het handelen van de Engelse autoriteiten in strijd was met het recht van de ouders om hun kinderen te onderwijzen in overeenstemming met hun filosofische overtuigingen. Zij verwezen daarbij naar de definitie van *philosophical convictions* in de zaak *Campbell and Cosans*.<sup>387</sup>

De ECRM wees de stellingen van de ouders af. Zij vond inderdaad dat de opvattingen van de ouders met betrekking tot het onderwijs aan hun kinderen filosofische overtuigingen waren in de zin van artikel 2 Eerste Protocol ECRM, maar voegde daar aan toe:

‘Art. 2 of Protocol No. 1 does not guarantee an absolute right to have children educated in accordance with parents’ philosophical convictions, but a right to *respect* for those convictions.’

Bovendien, zo stelde de ECRM:

‘[I]t is clear that Art. 2 of Protocol No. 1 implies a right for the State to establish compulsory schooling, be it in State schools or private tuition of a satisfactory standard, and that verification and enforcement of educational standards is an integral part of that right. Therefore, as regards the circumstances of the present case, the Commission finds that to require the applicant parents to cooperate in the assessment of their children’s educational standards by an education authority in order to ensure a certain level of literacy and numeracy, whilst nevertheless allowing them to educate their children at home, cannot be said to constitute a lack of respect for the applicants’ rights under Art 2 of Protocol No.1.’

---

<sup>387</sup> *Campbell and Cosans v. The United Kingdom*, appl nr 7511/76; 7743/76, 25 February 1982, par. 33 en 36.

Renata Leuffen, woonachtig in Duitsland, weigerde haar zoon op een school in te schrijven en gaf hem zelf onderwijs. Het is in Duitsland echter onmogelijk om met het geven van thuisonderwijs aan de leerplicht te voldoen. De Duitse autoriteiten stelde haar zoon gedeeltelijk onder toezicht om hem aldus een school te kunnen laten bezoeken en hem lichamelijk en psychisch te laten onderzoeken.<sup>389</sup> Leuffen ging in hoger beroep van de ondertoezichtstelling, maar werd in alle nationale instanties in het ongelijk gesteld met de redenering dat het concentreren van opvoeding en onderwijs in één persoon gevaarlijk was en dat kinderen op school sociale vaardigheden leren en een diploma kunnen halen.

Leuffen diende een verzoekschrift in bij de ECRM. Zij voerde aan dat zij op grond van haar geloof de verantwoordelijkheid had om haar zoon in overeenstemming met zijn behoeften en vaardigheden te onderwijzen. Ze voerde daarbij aan dat zij ernstige bezwaren had tegen schoolgang, omdat haar zoon daar het slachtoffer zou worden van de negatieve gevolgen van socialisatie met leeftijdgenoten, zoals het worden blootgesteld aan gewelddadig gedrag en het leren van obsceniteiten. De autoriteiten handelden volgens haar in strijd met haar recht om haar zoon zelf te onderwijzen in overeenstemming met haar filosofische overtuigingen in de zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM. Tevens was dit handelen in strijd met haar rechten op basis van artikelen 8 en 9 EVRM.

De ECRM bevestigde (impliciet) dat de keuze van Leuffen voor thuisonderwijs onder de reikwijdte van *philosophical belief* van artikel 2 Eerste Protocol EVRM viel. Maar het verklaarde haar verzoekschrift niet-ontvankelijk met de volgende redenering:

---

<sup>388</sup> Appl. nr. 19844/92, 9 July 1992.

<sup>389</sup> In het arrest wordt de suggestie gewekt dat de autoriteiten onderzoek hadden verricht naar Leuffens vermogen om haar zoon zelf onderwijs te geven. In de literatuur wordt aangevoerd dat daarvan geen sprake was. De onjuistheid van de stellingen van de Duitse autoriteiten bleek verder uit het vervolg van deze zaak. Leuffen is tijdens de behandeling van haar beroep door de ECRM met haar zoon naar Engeland gevlucht, en heeft hem daar thuisonderwijs gegeven. De *Local Authorities* hebben dit onderwijs geïnspecteerd en beoordeeld als *'very successful'* en voldoende om haar zoon toegang te verschaffen tot het hoger onderwijs. (Petrie 1995, p. 294-295. Zie ook Monk 2003, p. 157-166. Taylor en Petrie 2000, p. 51-52).



‘[T]he first sentence of Article 2 of Protocol No 1 (P1-2) enshrines the fundamental right of the child to education. This right by its very nature calls for regulation by the State, regulation which may vary in time and place according to the needs and resources of the community and of individuals. It goes without saying that such regulation must never injure the substance of the right to education nor conflict with other rights enshrined in the Convention.<sup>390</sup> [...]

The second sentence of Article 2 (Art. 2) recognises the role of the State in education as well as the rights of parents. The provision aims at safeguarding pluralism in education, which is essential for the preservation of the ‘democratic society’ as conceived by the Convention. In view of the power of the modern State, it is above all through State teaching that this aim must be realized. [<sup>391</sup>]

In the Commission’s view it follows that Article 2 of Protocol No 1 (P1-2) does not prevent the State from establishing compulsory schooling, be it in State or private schools of satisfactory standard, and that verification and enforcement of educational standards are an integral part of that right.[<sup>392</sup>]

The State, in fulfilling the functions assumed by it in regard to education and teaching, must take care that information or knowledge is conveyed in an objective, critical and pluralistic manner. The State is forbidden to pursue an aim of indoctrination that might be considered as not respecting parents’ religious and philosophical convictions. That is the limit that must not be exceeded.[<sup>393</sup>]

The applicant is of the opinion that compulsory schooling of her son would violate her right to ensure his education in conformity with her religious and philosophical convictions as guaranteed by Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2).

However, the European Court of Human Rights has held that the convictions of parents must not conflict with the fundamental right of the child to education, the whole of Article 2 (Art. 2) being dominated by its

---

<sup>390</sup> *Case ‘Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium’*, appl. nr 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23, 23 July 1968, p. 32, par. 5.

<sup>391</sup> *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen*, appl. nr 5095/71; 5920/72; 5926/72, 7 December 1976, par. 50.

<sup>392</sup> *Family H. v. the United Kingdom*, appl. nr 10233/83, 6 March 1983.

<sup>393</sup> *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen*, appl. nr 5095/71; 5920/72; 5926/72, 7 December 1976, par. 53.

first.<sup>[394]</sup> This means that parents may not refuse the right to education of a child on the basis of their convictions.

The applicant is of the opinion that she can ensure the education of her son by herself. The Commission notes that the national authorities have in detail evaluated the possibilities in this respect and have come to the conclusion, with the help of an expert, that education only by the applicant of her son would be damaging for the child. For this reason a public authority was appointed tutor to arrange for his attendance at a school. It is clear that the tutor must choose a school which as far as possible meets the applicant's convictions. In fact the son has been enrolled at a Catholic elementary school - the applicant being a practising Catholic.

Under these circumstances the Commission finds that the rights of the applicant under Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) were not violated by the decisions complained of.'

De ECRM vond ook dat de keuze voor thuisonderwijs onder de reikwijdte van artikel 8, lid 1, EVRM viel. Toch wees zij het verzoek gebaseerd op artikel 8, lid 1, EVRM (en artikel 9, lid 1, EVRM) af met de volgende korte overweging:

'the interference with the right of the applicant under Article 8 (Art. 8) is justified under Article 8 para. 2 (Art. 8-2) for the same reasons as outlined above as being provided for by law and necessary for the protection of the right of the child to education. Assuming that an interference with the rights of the applicant under Article 9 (Art. 9) could be in issue the same reasons would apply.'

*B.N. and S.N. v. Sweden*<sup>395</sup>

De verzoekers, woonachtig in Zweden, waren de ouders van acht kinderen, die zij zelf onderwijs gaven. Het was in Zweden destijds toegestaan om met het geven van thuisonderwijs aan de leerplicht te voldoen, maar ouders hebben toestemming nodig van de lokale autoriteiten. De autoriteiten inspecteerden het thuisonderwijs regelmatig en hadden dit steeds als voldoende beoordeeld. Voor het schooljaar 1988-1989 gaven de autoriteiten opnieuw toestemming, met uitzondering voor het oudste, 12-jarige kind. Zij motiveerden hun beslissing met het argument dat het kind weliswaar tot dusver een voldoende sociale en cognitieve training had gekregen, maar dat het

---

<sup>394</sup> *Campbell and Cosans v. The United Kingdom*, appl. nr 7511/76; 7743/76, 25 February 1982, par. 36.

<sup>395</sup> Appl. nr 17678/91, 30 June 1983.

leerplichtig onderwijs in de laatste drie jaar in toenemende mate gespecialiseerd is en de nadruk ligt op sociale training. Thuisonderwijs was ongeschikt voor die sociale training.

De ouders gingen in beroep, maar werden door alle nationale instanties in het ongelijk gesteld. Zij dienden vervolgens een verzoekschrift in bij de ECRM. Zij voerden aan dat de weigering om hun kinderen thuisonderwijs te geven na hun twaalfde jaar in strijd was met artikel 2 Eerste Protocol EVRM, tweede volzin.<sup>396</sup>

De ECRM verklaarde het verzoek niet-ontvankelijk en herhaalde de overwegingen in de *Leuffen* zaak. Zij voegde daar nog het volgende aan toe:

‘As regards the requirement of social training the Commission observes that this only implies an obligation to go to school with other children in order to learn how to establish social contacts. The Commission finds such an obligation inherent in any system of compulsory schooling and considers that the present obligation does not go outside what is common practice in the Contracting States.

In addition, the Commission is satisfied that the Swedish authorities acted within their margin of appreciation under Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) when assessing the applicants’ possibilities of offering a valid alternative to the public schooling of A. and B. and when finding that the applicants’ professional qualifications were open to doubt.

The Commission considers that, in the circumstances of the present case, A.’s and B.’s right to education must prevail over the parents’ right to respect for their religious and philosophical convictions. It also finds that the means employed to attempt to compel the applicants to abide by the decisions of the administrative courts have not been disproportionate to the aim pursued.’

*Konrad and Others v. Germany*<sup>397</sup>

Een aantal ouders, woonachtig in Duitsland, had de lokale onderwijsautoriteiten verzocht om vrijstelling van de verplichting hun kinderen op een school in te schrijven, zodat zij hun kinderen onderwijs konden geven volgens hun godsdienstige overtuigingen. Zij hadden tegenover de autoriteiten verklaard dat zij niet wilden dat hun kinderen contact hadden

---

<sup>396</sup> De ouders beriepen zich ook, zonder succes, op artikel 9 EVRM.

<sup>397</sup> *Konrad and Others v. Germany*, appl. nr 35504/03, 11 September 2006.

met kinderen van andere overtuigingen en opvattingen. Zij gaven hun kinderen zelf onderwijs onder toezicht van *Die Philadelphia Schule*, een christelijke correspondentieschool die gespecialiseerd is in het ondersteunen van ouders bij het geven van thuisonderwijs.

De autoriteiten weigerden toestemming. Zij voerden aan dat het doel van onderwijs niet alleen is het overdragen van kennis, maar ook het integreren van kinderen in de samenleving. De autoriteiten waren van oordeel dat het eerste doel wel met thuisonderwijs kon worden bereikt, maar het tweede doel niet. De school vertegenwoordigt de samenleving, en schoolgang verplicht kinderen om met kinderen van verschillende maatschappelijke achtergronden samen te komen, waardoor zij leren op een verantwoordelijke wijze deel te nemen aan een democratische en pluralistische samenleving. Thuisonderwijs had volgens hen bovendien tot gevolg dat daardoor ‘*parallel societies based on separate philosophical convictions*’ zouden ontstaan in de samenleving.

De ouders gingen in beroep, maar werden door alle nationale instanties in het ongelijk gesteld. Bij het EHRM voerden de ouders aan dat de weigering van de Duitse autoriteiten in strijd was met de tweede zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM en artikelen 8, 9 en 14 EVRM.<sup>398</sup> De overtreding van artikel 14 EVRM bestond erin dat zij door de weigering werden gediscrimineerd ten opzichte van ouders met een geloofs-overtuiging die niet conflicteert met verplichte schoolgang en hun kinderen werden gedwongen een openbare school te bezoeken waar geen godsdienstles werd gegeven.

Het EHRM verklaarde het verzoekschrift niet-ontvankelijk en herhaalde de overwegingen van de ECRM in *Leuffen v. Germany* en *B.N. and S.N. v. Sweden*. Het Hof voegde daar het volgende aan toe:

‘The applicant parents submitted that it was their duty to educate their children in accordance with the Bible and Christian values. They inferred from numerous quotations from the Bible that their children's education was an obligation on them which could not easily be transferred to third persons. They submitted that, by teaching their children at home, they were obeying a divine order. Their children's attendance of a primary school would inevitably lead to grave conflicts with their personal beliefs as far as

---

<sup>398</sup> Artikel 14 EVRM luidt: ‘The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.’

syllabus and teaching methods were concerned. Compulsory school attendance would therefore severely endanger their children's religious education, especially regarding sex education and concentration training (as provided in some schools), which in their view amounted to esoteric exercises. The State's obligation of religious neutrality would render it impossible to educate their children in a State school in accordance with the applicant parents' beliefs. As the applicants belonged to a religious minority, there were no private schools which suited their convictions. Moreover, the applicants pointed out that home education was permitted in the United States, Canada, Switzerland, Austria and Norway. Countries such as Denmark, Finland and Ireland provided for home education in their constitution.

The Court observes that the applicant parents' complaints mainly relate to the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1. This provision recognises the role of the State in education as well as the right of parents, who are entitled to respect for their religious and philosophical convictions in the delivery of education and teaching to their children. It aims at safeguarding pluralism in education, which is essential for the preservation of the 'democratic society' as conceived by the Convention [...]. In view of the power of the modern State, it is above all through State teaching that this aim must be realized.

Furthermore, the second sentence of Article 2 must be read together with the first, which enshrines the right of everyone to education. It is on to this fundamental right that is grafted the right of parents to respect for their religious and philosophical convictions [...]. Therefore, respect is only due to convictions on the part of the parents which do not conflict with the child's right to education, the whole of Article 2 of Protocol No. 1 being dominated by its first sentence [...]. This means that parents may not refuse a child's right to education on the basis of their convictions. [...]

The Court notes that, in the present case, the applicant parents also filed their complaints on behalf of the applicant children. Therefore, it cannot be formally said that the applicant parents are seeking to impose their religious convictions against their children's will. Nevertheless, the Court agrees with the finding of the Freiburg Administrative Court that the applicant children were unable to foresee the consequences of their parents' decision to opt for home education because of their young age. As it would be very difficult for the applicant children to take an autonomous decision for themselves at that age, the Court considers that the above principles apply to the present case.

The right to education as enshrined in Article 2 of Protocol No. 1 by its very nature calls for regulation by the State, regulation which may vary in time and place according to the needs and resources of the community and of individuals [...]. Therefore, Article 2 of Protocol No. 1 implies the

possibility for the State to establish compulsory schooling, be it in State schools or through private tuition of a satisfactory standard (see *Family H. v. the United Kingdom* [...]; *B.N. and S.N. v. Sweden*, cited above; and *Leuffen*, cited above). The Court observes in this connection that there appears to be no consensus among the Contracting States with regard to compulsory attendance of primary schools. While some countries permit home education, other States provide for compulsory attendance of State or private schools.

In the present case, the Court notes that the German authorities and courts have carefully reasoned their decisions and mainly stressed the fact that not only the acquisition of knowledge but also integration into and first experiences of society are important goals in primary-school education. The German courts found that those objectives could not be met to the same extent by home education, even if it allowed children to acquire the same standard of knowledge as provided by primary-school education. The Court considers that this presumption is not erroneous and falls within the Contracting States' margin of appreciation in setting up and interpreting rules for their education systems. The Federal Constitutional Court stressed the general interest of society in avoiding the emergence of parallel societies based on separate philosophical convictions and the importance of integrating minorities into society. The Court regards this as being in accordance with its own case-law on the importance of pluralism for democracy (see *mutatis mutandis, Refah Partisi (the Welfare Party) and others v. Turkey* judgement of 13 February 2003-II, Reports of Judgements and Decisions 2003-II, p. 301, § 89).<sup>399</sup>

Het EHRM was verder van oordeel dat de rechten van ouders in de tweede zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM niet waren geschonden door de Duitse autoriteiten om de volgende reden:

‘Moreover, the German courts pointed to the fact that the applicant parents were free to educate their children after school and at weekends. Therefore, the parents' right to education in conformity with their religious convictions is not restricted in a disproportionate manner. The compulsory primary school attendance does not deprive the applicant parents of their right to ‘exercise with regard to their children natural parental functions as

---

<sup>399</sup> In par. 89 overwoog het EHRM: ‘The Court considers that there can be no democracy without pluralism. It is for that reason that freedom of expression as enshrined in Article 10 is applicable, subject to paragraph 2, not only to ‘information’ or ‘ideas’ that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb [...]. Inasmuch as their activities form part of a collective exercise of the freedom of expression, political parties are also entitled to seek the protection of Article 10 of the Convention [...].’

educators, or to guide their children on a path in line with the parents' own religious or philosophical convictions.<sup>[400]</sup>'

Voorzover de ouders hun vordering baseerden op artikelen 8 en 9 EVRM, overwoog het EHRM:

'The Court finds that any interference with the applicants' rights under either of these provisions would, for the reasons stated above, be justified under Article 8 § 2 and Article 9 § 2 respectively as being provided for by law and necessary in a democratic society in view of the public interest in ensuring the children's education.'

## 5.6 Analyse rechtspraak over thuisonderwijs

In dit onderdeel beschrijf en analyseer ik hoe het EHRM en de ECRM artikelen 8 en 2 Eerste Protocol EVRM hebben toegepast in de in paragraaf 5.5 genoemde rechtspraak. Ik ga bij mijn analyse hoofdzakelijk uit van de overwegingen in het *Konrad*-arrest. Deze zaak is het meest recent en is een (gedeeltelijke) herhaling van de andere drie zaken. Deze drie zaken komen aan de orde in de analyse waar dat relevant is.

Het EHRM beoordeelt de klacht van de ouders in *Konrad* op grond van zowel artikel 8 als artikel 2 Eerste Protocol EVRM. Het Hof bevestigt daarmee dat de keuze van ouders voor thuisonderwijs valt onder *family life* in artikel 8, lid 1, EVRM en *philosophical convictions* in artikel 2 Eerste Protocol EVRM. Die bevestiging ligt in de lijn van de drie andere uitspraken. In geen van de zaken stond ter discussie dat de ouderlijke voorkeur voor thuisonderwijs niet onder *family life* viel of geen *philosophical conviction* was. Het centrale geschilpunt is dan ook niet of de keuze voor thuisonderwijs onder de reikwijdte van deze bepalingen valt, maar welke verplichtingen die bepalingen de staat opleggen met betrekking tot die keuze. Volgens het EHRM legde die bepalingen de staat geen verplichtingen met betrekking tot de keuze voor thuisonderwijs op en hoefde de staat die keuze niet te respecteren. Ik zal toetsen of dat oordeel in overeenstemming zijn met wat hierboven in paragrafen 5.3 en 5.4 over '*respect*' is uiteengezet. Ik houd daarbij de volgorde van behandeling van het EHRM in *Konrad* aan.

---

<sup>400</sup> *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen*, appl. nr 5095/71; 5920/72; 5926/72, 7 December 1976. par. 54, and *Efstratiou v. Greece*, appl. nr 24095/94, 27 November 1996, par. 32.

## A. Artikel 2 Eerste Protocol EVRM

### *Raamwerk voor beoordeling*

Het raamwerk voor beoordeling kan als volgt worden samengevat. De staat heeft op grond van de eerste zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM de verplichting zich onthouden van maatregelen die kinderen *the right to education* ontzeggen. De plicht tot verwezenlijking van dit recht rust immers in de eerste plaats op de ouders.

Daarnaast heeft de staat heeft op grond van de eerste zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM de verplichting ervoor zorgen dat anderen, waaronder de ouders, het kind zijn *right to education* niet geheel of gedeeltelijk ontzeggen. De staat heeft op grond van deze laatste verplichting de bevoegdheid maatregelen te nemen ter verzekering van het recht op onderwijs. De staat heeft daarbij een beleidsvrijheid om het recht van ouders *'to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions'* te beperken.

De mate van die beleidsvrijheid kan aan de hand van de volgende voorwaarden worden bepaald. (1) De beperkende maatregel mag de essentie (*'substance'*) van het recht op onderwijs niet ontzeggen. (2) De maatregel mag niet in strijd zijn met de essentie (*'substance'*) van het recht van ouders, voorzover dat recht niet in strijd is met het recht op onderwijs van het kind. Verder moet de maatregel *necessary in a democratic society* zijn. Dit betekent dat er sprake moet zijn van (3) *'a pressing social need'* en (4) proportionaliteit tussen de maatregel en het legitieme doel daarvan. Tot slot is van belang of er sprake is van (5) *'the existence or non-existence of a common ground between the laws of the contracting states'*.

### *Bewijslast*

De bewijslast dat de maatregel voldoet aan deze vijf voorwaarden rust in beginsel op de staat. Niet-inmenging is immers de norm en inmenging de uitzondering. Ook volgt dit uit het vereiste van *'necessary in a democratic society'*. Uit het grote belang dat de ontwerpers van het EVRM hechtten aan het ouderrecht en de ruime definitie van *education* door het EHRM, volgt mijns inziens dat deze bewijslast bij een volledig verbod van een EVRM recht zwaar moet zijn. In het *Refah Partisi*-arrest overwoog het EHRM dat een verbod van een fundamenteel recht een zover gaande maatregel was, dat die maatregel alleen in de meest ernstige zaken mocht worden genomen.



De staat moet bij een volledige beperking van een EVRM recht zorgvuldig te werk gaan. Zo moet er sprake zijn van *a pressing social need* en *'plausible evidence that the risk to democracy, supposing it had been proved to exist, was sufficiently imminent'*.<sup>401</sup> Alleen in dat geval was de staat bevoegd een politieke partij te verbieden op grond van *'protection of public safety, national security and the rights and freedoms of others'*.<sup>402</sup> Na een analyse van het door de Turkse staat overgelegde bewijs aan de hand van de procedurele garanties van artikel 11, lid 2, EVRM, kwam het EHRM tot de conclusie dat het verbod voldeed aan die garanties.

De Hoge Raad legt de bewijslast eveneens bij de staat. Het voegt daar aan toe dat de staat ook de meest gereede partij om de noodzaak van de maatregel te bewijzen. In een arrest van 2 september 2005 overwoog de Hoge Raad dat bij de toetsing of een inbreuk op het recht van vrije nieuwsgaring ingevolge artikel 10, lid 2, EVRM gerechtvaardigd is, de stelplicht en bewijslast van die rechtvaardiging bij de staat ligt, mede omdat die bij uitstek in de gelegenheid is om duidelijk te maken dat in het voorliggende geval niet met minder vergaande maatregelen kon worden volstaan.<sup>403</sup>

*(1) De beperkende maatregel mag het recht op onderwijs niet ontzeggen*

Een verbod van thuisonderwijs zal de meeste kinderen de essentie van hun recht op onderwijs niet ontzeggen. Ervan uitgaande dat het schoolonderwijs minimaal voldoet aan de doelstellingen van artikel 29, lid 1, VRK, zal een verbod van thuisonderwijs voor de meeste kinderen niet in strijd zijn met de eerste zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM.

Maar niet alle kinderen passen in het klassieke schoolsysteem, bijvoorbeeld omdat ze hoogbegaafd zijn of omdat ze bepaalde leerproblemen hebben waardoor ze beter thuis leren.<sup>404</sup> Voor sommigen van deze

---

<sup>401</sup> *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], appl nrs 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, 13 February 2003, par. 104.

<sup>402</sup> *Idem*, par. 65.

<sup>403</sup> HR 2 september 2005, LJN: AS6926.

<sup>404</sup> Stevens 2002, p. 14. Hans Velthoen, voormalig voorzitter van Ingrado stelde: 'sommige kinderen passen echt niet in het bestaande onderwijs. [...] Ik denk bijvoorbeeld aan hoogbegaafde kinderen, die gaan onderpresteren. Die komen vaak op een school voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen terecht, maar zij horen daar helemaal niet thuis.' Algemeen Dagblad 9 februari 2004, voorpagina.

kinderen kan de mogelijkheid van thuisonderwijs voor kortere of langere tijd een oplossing bieden. Een algemeen en preventief verbod van thuisonderwijs betekent voor deze kinderen dus dat zij hun recht op onderwijs en de doelstellingen van artikel 29, lid 1, VRK niet (optimaal) kunnen verwezenlijken.

Daarnaast geeft artikel 9, lid 1, EVRM kinderen het recht om hun geloofs- of levensovertuiging in onderwijs tot uitdrukking te laten komen. Als er geen school van die geloofs- of levensovertuiging is, zal dit recht van artikel 9, lid 1, EVRM niet door schoolonderwijs kunnen worden verwezenlijkt, maar alleen door het geven van thuisonderwijs. Een verbod van thuisonderwijs zal kinderen in dat geval het recht op onderwijs ontzeggen.

*(2) De maatregel mag niet in strijd zijn met het recht van ouders*

De maatregel mag niet in strijd zijn met de essentie van het recht van ouders *'to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions'*, voorzover dat ouderlijk recht niet in strijd is met het recht op onderwijs van het kind. Doorslaggevend is dus of de keuze voor thuisonderwijs in strijd is met het recht op onderwijs van het kind. Is dat niet het geval, dan moet de staat de overtuigingen van de ouders respecteren.

De Duitse autoriteiten en rechtbanken betwisten niet dat thuisonderwijs in cognitief opzicht in strijd is met het recht op onderwijs. Zij erkennen dat met thuisonderwijs hetzelfde kennisniveau als op school kan worden behaald.<sup>405</sup> Een verbod van thuisonderwijs is volgens hen noodzakelijk omdat dit in strijd is met het sociaal-maatschappelijke doel van onderwijs, *'the integration into and first experience with society'*.

Er is echter geen bewijs dat dit doel niet met thuisonderwijs zou kunnen worden behaald. In studies is juist geconstateerd dat thuisonderwezen kinderen in hoge mate deelnemen aan sociale activiteiten buitenshuis, als volwassenen vaker dan de gemiddelde bevolking vrijwilligerswerk verrichten, vaker tertiair onderwijs volgen, vaker een eigen onderneming starten en politiek actief zijn.<sup>406</sup> Volgens onderzoekers van deze studies

---

<sup>405</sup> In *Leuffen* leken diezelfde autoriteiten overigens te stellen dat thuisonderwijs in cognitief opzicht wel in strijd met het recht op onderwijs was.

<sup>406</sup> Medlin 2000, Shyers 1992, Beck 2008 en de onderzoeken genoemd in Dumas, Gates, en Schwarzer 2009. Zie ook Neven van Pelt, Allison en Allison 2009 met betrekking tot Canada. Zie ook Visser 2006 met betrekking tot sociale

draagt thuisonderwijs in positieve zin bij aan het belang van de staat bij onderwijs: de vorming van goed opgeleide en maatschappelijk productieve en geïntegreerde burgers. Verder worden in de pers positieve ervaringen beschreven van thuisonderwezen personen in het tertiair onderwijs<sup>407</sup> en het bedrijfsleven.<sup>408</sup> In de Verenigde Staten hebben veel universiteiten, op grond van hun ervaringen met thuisonderwezen kinderen, specifieke maatregelen genomen om thuisonderwezen kinderen aan te trekken. Er is geen onderzoek of ander bewijs waaruit het tegendeel volgt. De stelling dat thuisonderwijs als zodanig in strijd is met het maatschappelijke doel van onderwijs, en dus kinderen het recht op onderwijs (gedeeltelijk) ontzegt, is dan ook niet door feiten onderbouwd.

Dat neemt niet weg dat er individuele situaties kunnen zijn waarin het thuisonderwijs niet voldoet aan het recht op onderwijs. Aangevoerd kan worden dat de ouders in *Konrad* hun kinderen wel het recht op onderwijs ontzegden. Zij wilden hun kinderen immers niet in aanraking laten komen met of onderwijzen over andere overtuigingen dan alleen die van henzelf. Het onderwijs aan hun kinderen voldeed daarom niet aan de door de Duitse autoriteiten aangevoerde doelstelling van het onderwijs (*'the integration into and first experience with society'*). Evenmin voldeed dit onderwijs aan de doelstellingen van artikel 29, lid 1, VRK. Hierin staat, onder meer, dat het doel van onderwijs is het leren van respect voor andere culturen en overtuigingen. Maar het EHRM verbindt aan deze omstandigheid mijns inziens ten onrechte de conclusie dat het niet *'erroneous'* is dat met thuisonderwijs nooit aan de Duitse doelstelling kan worden voldaan en een algemeen verbod noodzakelijk kan zijn.

---

vaardigheden van varende kleuters die thuisonderwijs hebben gekregen. Blok 2002 komt op grond van de door hem besproken onderzoeken ook tot de conclusie dat thuisonderwezen kinderen zich in positieve zin onderscheiden van thuisonderwezen kinderen. Hij stelt daarbij wel dat de kwaliteit van de onderzoeken nog te wensen over. De steekproeven zijn veelal klein, de onderzoeken hebben geen brede internationale basis en de zeggingskracht van het onderzoeksontwerp (het *'static group design'*) is beperkt. Verder zijn de onderzoeken slecht vertegenwoordigd in de wetenschappelijke literatuur, aldus Blok.

<sup>407</sup> McCusker 2002.

<sup>408</sup> Grossman 2001.

### (3) *Pressing social need*

De Duitse autoriteiten voerden als *pressing social need* aan: ‘*the integration into and first experience of society*’ van kinderen. Op grond van de Belgische Talenzaak waren de Duitse autoriteiten gerechtigd om te bepalen dat leerplichtig onderwijs gericht moet zijn op deze doelstelling. Het EHRM overwoog in die zaak immers dat ‘State [regulation] may vary in time and place according to the needs and resources of the community and of individuals.’ Deze doelstelling is ook in overeenstemming met andere internationale bepalingen, bijvoorbeeld artikel 26, lid 2, UVRM.

De Duitse autoriteiten voerden verder nog als *pressing social need* aan dat een verbod van thuisonderwijs noodzakelijk was voor ‘*the general interest of society in avoiding the emergence of parallel societies based on separate philosophical convictions and the importance of integrating minorities into society.*’ Ze legden niet uit wat zij onder ‘*parallel societies*’ verstonden en waarom deze vermeden of verboden moeten worden. Voor die uitleg was wel aanleiding. Het EVRM heeft immers niet tot doel het tegengaan van ‘*parallel societies*’, maar het beschermen van de ‘*Fundamental Freedoms [...] by a common understanding and observance of the Human Rights upon which they depend*’.<sup>409</sup>

Het EVRM verbiedt dus niet het bestaan van *parallel societies*, maar stelt daar slechts grenzen aan.<sup>410</sup> Zo overwoog het EHRM in het *Refah Partisi*-arrest dat de Turkse staat op grond van artikel 11, lid 2, EVRM<sup>411</sup> een politieke partij mocht verbieden die politieke doeleinden nastreefde die fundamenteel in strijd zijn met de elementaire beginselen van een democratische samenleving en het EVRM, bijvoorbeeld het verkrijgen van politieke macht door gebruik van geweld. De grens van de toelaat-

---

<sup>409</sup> Preambule van het EVRM.

<sup>410</sup> Zie ook Ten Napel 2007, p. 14.

<sup>411</sup> In artikel 11 staat:

‘1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.  
2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. This article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State.’

baarheid van *parallel societies* is dus gelegen in het al dan niet eerbiedigen van de beginselen en bepalingen van het EVRM.

Evenmin wordt duidelijk hoe het tegengaan van *parallel societies* zich verhoudt tot het doel van het EVRM om pluralisme te bevorderen. Het bestaan en bevorderen van pluralisme is juist één van de belangrijkste grondslagen en doeleinden van het EVRM. Pluralisme veronderstelt het bestaan van autonome groeperingen met overtuigingen die zich onderscheiden van overtuigingen van andere groeperingen of die van de staat. Zo overwoog het EHRM in *The Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia* dat ‘the autonomous existence of religious communities [is] indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords.’<sup>412</sup>

Ook uit de UVRM en het VRK volgt dat *the right to education* niet tot doel heeft het tegengaan van autonome groeperingen die verschillende filosofische overtuigingen hebben. Integendeel, artikel 26, lid 2, UVRM, heeft tot doel: ‘[to] promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups’. Artikel 29, lid 1, VRK gaat er juist vanuit dat kinderen opgroeien in een pluriforme samenleving en worden onderwezen in de normen en waarden van de eigen cultuur.

Verder legden de Duitse autoriteiten of het EHRM niet uit wat de relatie is tussen *parallel societies* en thuisonderwijs. Er is geen bewijs dat het door ouders onderwijzen van hun eigen kinderen leidt tot de vorming van *parallel societies*, laat staan dat thuisonderwijs leidt tot het ontstaan van groeperingen die politieke doeleinden nastreven die in strijd zijn met de elementaire beginselen van een democratische samenleving. In het merendeel van de lidstaten is het ouders toegestaan om hun kinderen zelf onderwijs te geven en zijn er geen aanwijzingen dat deze mogelijkheid heeft geleid tot het ontstaan of instandhouden van *parallel societies*. In Frankrijk is specifiek onderzoek gedaan op dit punt, zonder dat er een verband is gevonden.<sup>413</sup> Ook in Nederland zijn er geen indicaties dat de vrijstelling van artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 leidt tot het ontstaan of vergroten van ‘*parallel societies*’.

Anderzijds voerden de Duitse autoriteiten evenmin bewijs aan van hun stelling dat het verplicht stellen van schoolonderwijs leidt tot het tegen-

---

<sup>412</sup> *The Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia* 5 October 2006, appl. nr 72881/01.

<sup>413</sup> Rapport au Premier ministre, 2006, Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires - MIVILUDES -, p. 257-258.

gaan van het ontstaan of vergroten van *parallel societies*. Het is onduidelijk of dat verband bestaat. Zo schreven 68 hoofden van Berlijnse scholen in januari 2009 in een zogenoemde brandbrief aan de Duitse minister van onderwijs dat het Duitse schoolsysteem in hun stad juist tot gettovorming leidt.<sup>414</sup> In een rapport van 9 maart 2007 had ook de Speciale Rapporteur van de VN al gewezen op het tekortschieten van de integratie van minderheden in het onderwijs in Duitsland in vergelijking met de andere Europese landen.<sup>415</sup> In vrijwel al deze Europese landen is het geven van thuisonderwijs wel toegestaan en zijn minderheden beter geïntegreerd in het onderwijs, aldus dit rapport. Er kan dan ook moeilijk worden gesteld dat het verplicht stellen van schoolonderwijs bijdraagt aan verhoging van sociale integratie van minderheden.

De argumenten van de Duitse autoriteiten staan verder haaks op de rechtspraak van het EHRM waarin is bepaald dat artikel 2 Eerste Protocol EVRM de staat verplicht te respecteren dat ouders hun kinderen op andere scholen dan staatscholen te laten onderwijzen. Het merendeel van deze scholen zijn gebaseerd op een bepaalde godsdienst of levensovertuiging en hebben (daarom) de bevoegdheid andersdenkenden toegang te weigeren. Deze scholen, die ook in Duitsland zijn toegestaan, zouden dus eveneens kunnen leiden tot '*parallel societies based on separate philosophical convictions*'. Er is geen enkele objectieve rechtvaardiging om particuliere scholen wél toe te staan, maar thuisonderwijs niet.

#### *(4) Maatregel is proportioneel*

De beleidsvrijheid van de staat wordt begrensd door de voorwaarde dat de maatregel proportioneel moet zijn. Dat wil zeggen: de maatregel moet in evenredige verhouding staan tot het legitieme doel daarvan: het niet ontzeggen van het recht op onderwijs, en in het geval van Konrad '*the integration into and first experience of society*'.

Aangevoerd kan worden dat het Duitse verbod excessief, en dus niet proportioneel is, want het doel van de maatregel kan ook op een andere, voor ouders minder belastende, wijze dan met het verplichtstellen van schoolbezoek worden bereikt. Alleen al uit de omstandigheid dat in een groot aantal van de lidstaten het geven van thuisonderwijs is toegestaan en in sommige landen zelfs een grondwettelijk recht is, kan worden

---

<sup>414</sup> <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2009/01/2009-01-13-brandbrief-von-68-berliner-schulen.html> (geraadpleegd op 18 februari 2009)

<sup>415</sup> United Nations 2007, p. 16.

afgeleid dat een verbod van thuisonderwijs niet noodzakelijk is om het legitieme doel te bereiken, en dus niet proportioneel is. In sommige van die landen wordt volstaan met het beperken van het recht van ouders door hen te verplichten om er voor te zorgen dat het thuisonderwijs mede is gericht op burgerschap en de versterking van de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. In de meeste gevallen heeft de staat de bevoegdheid om erop toe te zien dat ouders deze voorwaarde daadwerkelijk naleven.

Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt echter dat het EHRM bij de toetsing van de tweede zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM zich niet buigt over de vraag of er mindere beperkende maatregelen mogelijk zijn. De omstandigheid dat er een (verondersteld) verband bestaat tussen de maatregel en het legitieme doel daarvan vindt het Hof voldoende. De verplichting dat ouders hun kinderen schoolonderwijs laten volgen, wordt door het EHRM niet als een onredelijke beperking van het recht van ouders beschouwd. Het EHRM accepteert daarom zonder enige discussie de stelling van Duitsland dat het verplicht stellen van schoolonderwijs in evenredige verhouding staat met het doel van onderwijs (*the integration into and first experience of society*). De omstandigheid dat het Duitse verbod excessief is, maakt het verbod dus niet in strijd met artikel 2 Eerste Protocol EVRM volgens de jurisprudentie van het EHRM.

De acceptatie door het EHRM van het argument dat het verbod niet *disproportionate* was omdat de ouders nog voldoende gelegenheid hadden om hun kinderen ná school te onderwijzen (*'the applicant parents were free to educate their children after school and at weekends.'*) is wél in strijd met de tweede zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM. Deze zin schrijft immers voor dat de staat '[I]n the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching', het recht van ouders eerbiedigt. De staat moet dus *bij de uitoefening* van zijn functies in het kader van de leerplicht de opvattingen van ouders respecteren. De staat kan niet volstaan met de stelling dat hij deze opvattingen respecteert doordat hij ouders *buiten* de uitoefening van zijn functies toestaat hun kinderen volgens hun opvattingen te onderwijzen.

(5) *The existence or non-existence of a common ground*

De staat heeft bij de keuze van de beperkingmaatregel *a margin of appreciation* of beleidsvrijheid. Een relevante factor bij het bepalen van de omvang van die vrijheid is het al dan niet bestaan van een gemeenschappelijke Europese behandeling van het vraagstuk in kwestie (*'the existence or non-existence of a common ground between the laws of the contracting states'*). Hoe minder consensus bestaat tussen de staten, hoe groter de beleidsvrijheid van de staat, en andersom.

Het EHRM past deze comparatieve interpretatiemethode ook in *Konrad* toe en overweegt: 'there appears to be no consensus among the Contracting States with regard to compulsory attendance of primary schools. While some countries permit home education, other States provide for compulsory attendance of State or private schools.' Het is echter onduidelijk welke landen en wettelijke regelingen het EHRM vergelijkt en op welke wijze die vergelijking plaatsvindt. In de meerderheid van de bij het EVRM aangesloten landen zijn ouders immers niet verplicht om hun kinderen op school te laten onderwijzen en kunnen met het geven van thuisonderwijs aan de leerplichtwetgeving voldoen.<sup>416</sup> In sommige Europese landen is dit zelfs een uitdrukkelijk grondwettelijk recht.<sup>417</sup>

Wél bestaan er grote verschillen tussen deze landen met betrekking tot de voorwaarden voor het geven van thuisonderwijs en de wijze van inspectie daarvan. Dit varieert van geen enkele voorwaarde tot zeer strikte voorwaarden met betrekking tot de inhoud van het onderwijs en inspectie van dit onderwijs of examens. Bij een correcte toepassing van de comparatieve interpretatiemethode had het EHRM daarom, overeenkomstig het overzicht in hoofdstuk II hierboven, juist moeten overwegen dat een staat weinig beleidsruimte heeft om ouders preventief te verbieden om voor thuisonderwijs te kiezen, maar wel dat de staat een zeer ruime beleidsvrijheid heeft om voorwaarden te stellen aan het geven van thuisonderwijs en de bevoegdheid heeft om naleving van die voorwaarden te controleren.

---

<sup>416</sup> Er zijn 46 landen partij bij het EVRM. Voorzover ik heb kunnen vaststellen, is het geven van thuisonderwijs in acht landen verboden. In ruim de helft van de landen is het toegestaan. Dit zijn vrijwel allemaal landen die in sociaal en economisch opzicht met Nederland vergelijkbaar zijn. Van de resterende landen heb ik geen informatie kunnen vinden. Dit zijn voornamelijk niet-westerse landen, bijvoorbeeld Turkije, en sommige voormalige communistische landen.

<sup>417</sup> Bijvoorbeeld Ierland en Denemarken.



### *De bewijslast*

De bewijslast dat de maatregel noodzakelijk en proportioneel is rust in beginsel op de staat. Maar in dit geval voerde de Duitse autoriteiten geen bewijs aan en volstonden met het noemen van veronderstellingen. Er was geen sprake van *plausible evidence* voor een volledige beperking of verbod van een fundamenteel recht, zoals het EHRM van de Turkse autoriteiten verlangde in *Refah Partisi*. Sterker nog, het EHRM vroeg om geen enkel bewijs voor een zo vergaand middel van een preventief verbod. Het bestempelde de stellingen van de Duitse autoriteiten zelfs als *carefully reasoned decisions*, ook al werden deze met geen enkel concreet bewijs ondersteund en kwalificeerde het hof deze argumenten ook zelf als een '*presumption*'.

Het had echter voor de hand gelegen dat het EHRM om die informatie had gevraagd. Het EHRM wist immers op grond van de zaken *Family H. v. UK* en *B.N. and S.N. v. Sweden* dat het in sommige verdragstaten een wettelijk recht is om met het geven van thuisonderwijs aan de leerplicht te voldoen. Ook in de Belgische Talenzaak kwam aan de orde dat het in België mogelijk is om met het geven van thuisonderwijs aan de leerplicht te voldoen. In *Kjeldsen* leek het EHRM er, bij het bepalen van de mate van respect van de Deense staat in het openbaar onderwijs, zelfs belang aan te hechten dat ouders, die zich vanwege hun godsdienstige of filosofische overtuigingen niet konden vinden in dit onderwijs, de vrijheid hadden om hun kinderen thuisonderwijs te geven. De noodzaak van een verbod van thuisonderwijs stond daardoor allerminst vast, en het EHRM had daarom om bewijs van de noodzaak voor het verbod moeten vragen.

Maar, zoals hierboven al aangegeven, vereist het EHRM op grond van de vergaande beleidsvrijheid die het de staat toekent met betrekking tot *the right to education* in de eerste zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM, niet dat de staat die informatie verschaft als onderdeel van de toetsing van de beperkende maatregel door het EHRM. De zwaarte en de verdeling van de bewijslast, en in dit geval het niet noodzakelijk achten van bewijs, lijken te zijn verweven met de overwegingen van het EHRM over de omvang van de beleidsvrijheid en de *margin of appreciation*. Is de beleidsvrijheid ruim en worden daarom geen zware eisen gesteld aan de proportionaliteit van de maatregel, dan volgt daaruit tevens dat het EHRM nauwelijks eisen stelt aan het bewijs van de noodzaak van de maatregel.

## B. Artikel 8 EVRM

Uit de overwegingen van het EHRM kan worden afgeleid dat de voorkeur van ouders voor thuisonderwijs tevens onder de reikwijdte van artikel 8, lid 1, EVRM (alsmede artikel 9, lid 1, EVRM) valt. Het EHRM's analyse van het Duitse verbod aan de hand van de procedurele waarborgen van artikel 8, lid 2, EHRM is, evenals in de ECRM in het Leuffenarrest, echter zeer kort door de bocht. Het EHRM zegt met één regel dat het Duitse verbod niet het recht van artikel 8, lid 1, EVRM schendt, om dezelfde redenen als bij artikel 2 Eerste Protocol EVRM. Artikel 8, lid 2, EVRM stelt echter andere voorwaarden aan de toetsing van een staatsinmenging dan artikel 2 Eerste Protocol EVRM. Het EHRM gaat volledig voorbij aan dit verschil en overweegt:

'The Court finds that any interference with the applicants' rights under either of these provisions would, for the reasons stated above, be justified under Article 8 § 2 [...] as being provided for by law and necessary in a democratic society in view of the public interest in ensuring the children's education.'

Artikel 8, lid 2, EVRM noemt een limitatief aantal '*interests*' op grond waarvan de staat het recht van artikel 8, lid 1, EVRM mag beperken: 'in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others'. De Duitse rechtvaardiging, 'the general interest of society in avoiding the emergence of parallel societies based on separate philosophical convictions and the importance of integrating minorities into society', is onder geen van deze *interests* te brengen. De rechtvaardiging van het EHRM 'the public interest of securing the education of the child', valt daar evenmin onder. Opvallend is dat zowel de Duitse rechtbanken als het EHRM niet *the right to education* van het kind als rechtvaardigingsgrond noemen.

### *Conclusie*

De overwegingen in *Konrad* zijn in overeenstemming met de jurisprudentie van het EHRM. Het Hof geeft de lidstaten een zeer ruime beleidsvrijheid met betrekking tot het nemen van maatregelen ter waarborging van het recht op onderwijs. Het is tevens in overeenstemming met de jurisprudentie over artikelen 8 en 2 Eerste Protocol EVRM dat het EHRM een zeer globale proportionaliteitstoets in enge zin toepast, zonder noodzakelijkheids- en subsidiariteitstesten, zonder op

feiten gebaseerd bewijs ter ondersteuning van de noodzaak van de beperking en met een oppervlakkige en ontransparante rechtsvergelijkende analyse.

Mijn inziens leidt deze jurisprudentie echter tot een cirkelredenering. Het uitgangspunt van een ruime beleidsvrijheid heeft immers tot gevolg dat het EHRM de proportionaliteitstoets en de rechtsvergelijkende interpretatie zo toepassen dat deze eigenlijk alleen zijn bedoeld om het centrale uitgangspunt van een ruime beleidsvrijheid weer te ondersteunen. Daardoor wordt het uitgangspunt van de analyse ook de uitkomst daarvan en wordt een daadwerkelijke analyse betreffende de noodzaak van de maatregel, het bewijs daarvan en een transparante rechtsvergelijking overgeslagen.

De overwegingen van het EHRM in *Konrad* kunnen wellicht verklaard worden uit de omstandigheid dat de ouders in deze zaak behoorden tot een strengreligieuze groepering en voor thuisonderwijs kozen mede met het doel om te voorkomen dat hun kinderen in contact kwamen met de overtuigingen van andersdenkenden. Het doel van het onderwijs was daardoor in strijd met de fundamentele grondslag van het EVRM van het bevorderen van wederzijds respect tussen andersdenkenden en de doelstellingen van het recht op onderwijs, zoals geformuleerd in artikel 29, lid 1, VRK. Het was juridisch juist dat het EHRM -impliciet- overwoog dat de ouders hun kinderen dít geval het recht op onderwijs (gedeeltelijk) ontzegden.

In *Konrad* limiteerde het EHRM zich echter niet tot de specifieke omstandigheden, zoals in *Leuffen*. Het overwoog in algemene termen dat de staat de keuze van ouders om hun eigen kinderen te onderwijzen altijd bij voorbaat mag verbieden, zonder enige analyse en bewijs van de noodzaak daartoe. Mijns inziens is deze overweging onterecht, want met een meer exacte analyse van de belangen bij het recht op onderwijs, waaronder een onderzoek naar minder belastende alternatieven, had het EHRM tot een oplossing kunnen komen, waarbij aan alle betrokken belangen kon worden voldaan.

## 6. Het internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten

### *Achtergrond*

De rechten van kinderen en ouders in de UVRM met betrekking tot opvoeding en onderwijs zijn nader uitgewerkt in het IVESCR. Dit verdrag is bij resolutie van de Algemene vergadering van de Verenigde Naties op 16 december 1966 tot stand gekomen. Het is op 3 januari 1976 in Nederland in werking getreden.<sup>418</sup> Het VN Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten houdt toezicht op de uitvoering van het verdrag.

Individuele burgers kunnen zich over het algemeen niet op de bepalingen van het IVESCR beroepen. Er bestaat geen internationale rechter met jurisdictie over dit verdrag en alleen de nationale rechter kan de bepalingen van het IVESCR toepassen. Maar ook toepassing door de nationale rechter is beperkt. Nederlandse rechters ontzeggen de bepalingen van het IVESCR vaak rechtstreekse werking op grond van artikel 2, lid 1, IVESCR. Hierin staat:

‘Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.’

De vraag is echter of dit standpunt ook is vol te houden met betrekking tot verdragsbepalingen die de staat verplichten zich van een bepaald gedrag te onthouden of die de staat exact voorschrijven hoe zich te gedragen. Bij deze *obligations of conduct* is immers geen sprake van een geleidelijke verwezenlijking van de verdragsbepaling, maar geldt de verplichting van de staat vanaf het moment dat deze het verdrag heeft geratificeerd.

De bepalingen in het IVESCR met betrekking tot recht op opvoeding en onderwijs zijn een combinatie van sociale en klassieke rechten of *obligations of result* en *obligations of conduct*. Zo legt het hierna te

---

<sup>418</sup> Trb. 1969, 100, Bijl. Hand. II 1975-1976, 13932, nr. 3.

bespreken artikel 13, leden 1 en 2, IVESCR aan de staat voornamelijk *obligations of conduct* op. De derde en vierde leden verplichten de staat daarentegen zich te houden aan bepaald, concreet omschreven, gedrag: het respecteren van de vrijheid van onderwijs. Dit laatste vereist geen positieve maatregelen van de staat, maar juist dat de staat géén maatregelen neemt. Deze verplichting valt dus niet onder artikel 2, lid 1, IVESCR. Aangevoerd kan worden dat artikel 13, leden 3 en 4, IVESCR daarom wél rechtstreekse werking hebben voor wat betreft de onthoudingsverplichtingen van de staat.<sup>419</sup>

Dit standpunt wordt echter niet bevestigd in de jurisprudentie. De Hoge Raad heeft in het Harmonisatiewet arrest rechtstreekse werking ontzegd aan artikel 13, leden 1 en 2, IVESCR.<sup>420</sup> Over leden 3 en 4 deed hij geen uitspraak. In een uitspraak van 22 januari 2007 overwoog de Raad van State dat ‘artikelen 13 en 15 van het IVESCR niet een ieder verbindende bepalingen als bedoeld in artikelen 93 en 94 van de Grondwet zijn, nu deze slechts verplichtingen opleggen aan de verdragsluitende staten en zich gezien de bewoordingen, aard en strekking niet lenen voor rechtstreekse toepassing.’<sup>421</sup> Artikel 13, leden 3 en 4, IVESCR hebben dus waarschijnlijk evenmin rechtstreekse werking.

#### *Relevante bepalingen*

In artikel 10, lid 1, IVESCR staat dat de opvoeding van kinderen een taak van de ouders is:

‘The widest possible protection and assistance should be accorded to the family, which is the natural and fundamental group unit of society, particularly for its establishment and while it is responsible for the care and education of dependent children. [...].’

In artikel 13 IVESCR is het recht van het kind op onderwijs nader uitgewerkt. Dit artikel luidt:

‘1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. They agree that education shall be directed to the full development of the human personality and the sense of its dignity, and shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms. They further agree that education shall enable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and

---

<sup>419</sup> Zie ook Beiter 2006, p. 559-560.

<sup>420</sup> HR 14 april 1989, NJ 1989, 469, AB 1989, 207 (Harmonisatiewet).

<sup>421</sup> Raad van State 22 januari 2007, LJV AZ7882.

friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups, and further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.

2. The States Parties to the present Covenant recognize that, with a view to achieving the full realization of this right:

- (a) Primary education shall be compulsory and available free to all;
- (b) Secondary education in its different forms, including technical and vocational secondary education, shall be made generally available and accessible to all by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education;
- (c) Higher education shall be made equally accessible to all, on the basis of capacity, by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education;
- (d) Fundamental education shall be encouraged or intensified as far as possible for those persons who have not received or completed the whole period of their primary education;
- (e) The development of a system of schools at all levels shall be actively pursued, an adequate fellowship system shall be established, and the material conditions of teaching staff shall be continuously improved.

3. The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to choose for their children schools, other than those established by the public authorities, which conform to such minimum educational standards as may be laid down or approved by the State and to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.

4. 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, subject always to the observance of the principles set forth in paragraph 1 of this article and to the requirement that the education given in such institutions shall conform to such minimum standards as may be laid down by the State.'

Artikel 13 IVESCR bevat zowel *obligations of conduct* als *obligations of result*. Het tweede lid legt aan de staat een positieve verplichting op om ervoor te zorgen dat het primair, secundair en hoger onderwijs voor iedereen beschikbaar en toegankelijk is. Dit is een *obligation of result*. Het eerste lid geeft de norm waaraan dit onderwijs moet voldoen. Het oorspronkelijke ontwerp van artikel 13 IVESCR bevatte alleen het sociale recht op onderwijs. Leden 3 en 4 zijn daar later, voornamelijk op initiatief van Nederland en Ierland, aan toegevoegd. Deze leden bevatten het klassieke recht of vrijheidsrecht van het recht op onderwijs en hebben een *obligation of conduct* karakter. Het oorspronkelijke woord '*right*' in lid 3 werd vervangen door '*freedom*' om tot uitdrukking te brengen dat de staat geen positieve verplichtingen heeft, maar alleen een negatieve, dat wil zeggen een onthoudingsplicht.

Artikel 13, lid 1, IVESCR omschrijft niet wat de term *education* betekent. Uit artikel 10 IVESCR kan worden afgeleid dat die term iets anders is dan *'the care of children'*, of: de verzorging van kinderen. Uit de omschrijving van het doel van *education* in artikel 13, lid 1, IVESCR volgt dat *education* een heel ruime betekenis heeft: *'the full development of the human personality and the sense of its dignity'*.<sup>422</sup> Onderwijs heeft dus niet alleen betrekking op het overdragen van cognitieve kennis, zoals reken- en leesvaardigheid, maar op alle aspecten van de ontwikkeling van de persoonlijkheid, waar onder intellectuele, spirituele, psychologische en sociale kennis en vaardigheden. Het doel van onderwijs is het zo goed mogelijk kunnen functioneren in de samenleving, op een wijze die in overeenstemming is met de fundamentele vrijheden en rechten van de mens. *Education* in de zin van artikel 13 IVESCR duidt op opvoeding in heel algemene zin.

Artikel 13, lid 2, IVESCR legt de staat een heel scala van verplichtingen op. Deze komen er op neer dat de staat een onderwijssysteem moet opzetten en instandhouden en de leerplicht moet invoeren voor het primair onderwijs. Hoewel niet expliciet wordt gesproken over schoolonderwijs, kan uit lid 2 worden afgeleid dat men het opzetten van een schoolstelsel voor ogen had. Uit leden 3 en 4 volgt echter dat dit niet een exclusief staatsmonopolie mag zijn.

Artikel 13, lid 3, IVESCR legt de staat twee verschillende verplichtingen op. Ten eerste moet de staat de vrijheid van ouders eerbiedigen om zich van de godsdienstige en zedelijke opvoeding en onderwijs<sup>423</sup> van hun kinderen te verzekeren in overeenstemming is met de overtuigingen van de ouders.<sup>424</sup> Deze vrijheid moet worden gezien in het kader van de vrijheid van denken, geweten, godsdienst en meningsuiting van ouders gebaseerd op artikelen 18 en 19 IVBPR.<sup>425</sup> Deze verplichting betekent

---

<sup>422</sup> Zie ook Beiter 2006, p. 470.

<sup>423</sup> In de officiële tekst wordt in heel artikel 13 steeds de term *education* gebruikt. Deze is in de Nederlandse tekst steeds met 'onderwijs' vertaald. In lid 3 echter wordt *education* vertaald met 'opvoeding'. De Memorie van Toelichting licht dit verschil niet toe.

<sup>424</sup> De tekst van artikel 13, lid 3, IVESCR klopt grammaticaal niet. Deze is echter verduidelijkt in General Comment No. 13 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: The Right to Education (artikel 13 ICESCR), in: Beiter 2006, p. 667.

<sup>425</sup> Artikel 18 IVBPR luidt:

'1. Everyone shall have the right to freedom of thought, conscience and religion. This right shall include freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice, and freedom, either individually or in community with others and in

volgens het VN Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten dat onderwijs op openbare scholen op een onbevoordeelde en objectieve manier moet worden gegeven en met respect voor de vrijheid van meningsuiting, geweten en uitdrukking. Aldus kan ouders worden verzekerd dat het onderwijs op een pluriforme wijze wordt gegeven. Deze bepaling heeft een sterke overeenkomst met de tweede zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM.

Ten tweede moet de staat toestaan dat ouders kiezen voor particuliere scholen.<sup>426</sup> Deze vrijheid is niet beperkt tot het godsdienstige of zedelijke aspect van opvoeding en onderwijs, maar omvat ook andere pedagogische aspecten, bijvoorbeeld de voorkeur voor een bepaalde onderwijsmethodiek. Deze verplichting moet volgens het VN Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten gezien worden in samenhang met lid 4 waarin is bepaald dat de staat moet toestaan dat individuen inrichtingen voor onderwijs oprichten en daaraan leiding geven.

---

public or private, to manifest his religion or belief in worship, observance, practice and teaching.

2. No one shall be subject to coercion which would impair his freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice.

3. Freedom to manifest one's religion or beliefs may be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary to protect public safety, order, health, or morals or the fundamental rights and freedoms of others.

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

Artikel 19 luidt:

'1. Everyone shall have the right to hold opinions without interference.

2. Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.

3. The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this article carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary:

(a) For respect of the rights or reputations of others;

(b) For the protection of national security or of public order (ordre public), or of public health or morals.'

<sup>426</sup> De tekst van artikel 13, lid 3, IVESCR klopt grammaticaal niet. Deze is echter verduidelijkt in General Comment No. 13 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: The Right to Education (artikel 13 ICESCR), in: Beiter 2006, p. 667.



De vrijheid van ouders op grond van het derde lid om voor niet-openbaar onderwijs te kiezen is beperkt tot scholen. De keuze voor thuisonderwijs valt daar waarschijnlijk niet onder. *The Working Party* voor artikel 13 IVESCR, het orgaan belast met het opstellen van de tekst van het IVESCR, gaf aanvankelijk aan dat '[p]aragraph 3 of the article dealt with the liberty of parents to choose, under certain conditions, the kind of education they wished for their children.' De Ierse afgevaardigde stelde daarom voor om het woord '*schools*' in de voorgestelde tekst te wijzigen in '*means towards education*'. Deze wijziging was uitdrukkelijk bedoeld om ouders die hun kinderen zelf wilden onderwijzen, daarvoor een wettelijke grondslag te geven.<sup>427</sup> Een Deense afgevaardigde stelde om dezelfde reden voor om het woord '*schools*' te vervangen door '*education*'.<sup>428</sup>

Een aantal afgevaardigden van andere landen maakte echter bezwaar tegen deze voorstellen, onder meer met het argument dat het moeilijk zou zijn om te controleren of thuisonderwijs aan de minimumnormen van lid 1 zou voldoen.<sup>429</sup> De Communistische landen waren tegen de wijziging, omdat zij vonden dat de menselijke persoonlijkheid alleen door middel van schoolonderwijs tot een volledige ontwikkeling kan komen.<sup>430</sup> Geen van beide voorstellen werd opgenomen in de uiteindelijke tekst van lid 3.

Het is echter onduidelijk of dit tot gevolg had dat thuisonderwijs niet onder lid 3 viel. In samenhang met zijn voorstel voor lid 3, stelde de Ierse afgevaardigde namelijk een vierde lid voor. Met de woorden *educational institutions* in lid 4 bedoelde hij: onderwijs thuis. Het voorstel werd verder gemotiveerd met het argument dat het recht tot toegang tot particulier onderwijs moest samengaan met het recht tot het geven van onderwijs door particulieren. Dit lid werd wél aangenomen. Volgens de Speciale Rapporteur voor onderwijs bij de Verenigde Naties

---

<sup>427</sup> United Nations General Assembly, 12<sup>th</sup> session, official records, Third Committee, 779<sup>th</sup> meeting, 11 October 1957, Volume XII (4), p. 88.

<sup>428</sup> United Nations General Assembly, 12<sup>th</sup> session, official records, Third Committee, 785<sup>th</sup> meeting, 21 October 1957, Volume XII (4), p. 117.

<sup>429</sup> United Nations General Assembly, 12<sup>th</sup> session, official records, Third Committee, 781<sup>st</sup> meeting, 15 October 1957, Volume XII (4), p. 95.

<sup>430</sup> United Nations General Assembly, 12<sup>th</sup> session, official records, Third Committee, 783<sup>rd</sup> meeting, 16 October 1957, Volume XII (4), p. 106.

omvat artikel 13, lid 4, IVESCR dan ook het recht van ouders om hun kinderen zelf onderwijs te geven.<sup>431</sup>

## **7. Het verdrag inzake de rechten van het kind**

### *Achtergrond*

Een ander verdrag dat is gebaseerd op de UVRM is het VRK. Dit verdrag is bij resolutie van de Algemene vergadering van de Verenigde Naties op 20 november 1989 tot stand gekomen. Nederland ratificeerde het VRK op 6 februari 1995. Op 8 maart 1995 werd het van kracht.<sup>432</sup> De aanleiding voor het opstellen van dit verdrag is de verschrikkingen die de Eerste en Tweede Wereldoorlog tot gevolg hadden voor kinderen. Na de Tweede wereldoorlog kwam weliswaar de Verklaring van de rechten van het kind tot stand, maar deze verklaring was niet bindend. De wens om een wél bindend verdrag af te sluiten, resulteerde in het VRK.

Het VRK is een juridische weergave van opvoedkundige waarden met betrekking tot kinderen. De opstellers van het VRK hebben een inventarisatie gemaakt van de rechten van het kind onder de al bestaande internationale verdragen. Het bevat bijvoorbeeld bepalingen over de bescherming en zorg die nodig zijn voor het welzijn van het kind (artikel 3 VRK) en het recht op leven en ontwikkeling (artikel 6 VRK). Het VRK verwijst in de preambule uitdrukkelijk naar de UVRM, artikelen 23 en 24 IVBPR (bescherming van het gezin en minderjarigen) en artikel 10 IVESCR. Verder zijn in het VRK rechten vastgelegd die niet eerder in een internationaal instrument zijn opgenomen. Zo geeft het verdrag een richtsnoer voor de ouderlijke macht.

In de preambule wordt uitdrukkelijk verwezen naar het gezin als natuurlijke omgeving waarin het kind wordt opgevoed:

‘Convinced that the family, as the fundamental group of society and the natural environment for the growth and well-being of all its members and particularly children, should be afforded the necessary protection and assistance so that it can fully assume its responsibilities within the community,  
Recognizing that the child, for the full and harmonious development of his or her personality, should grow up in a family environment, in an atmosphere of happiness, love and understanding, [...]

---

<sup>431</sup> United Nations (2007), p. 16.

<sup>432</sup> Trb. 1990, 46 en 170.

### *Rechtstreekse werking*

De meeste bepalingen van het VRK zullen geen rechtstreekse werking hebben omdat zij een taak van de wetgever of andere overheidsorganen inhouden. In de memorie van toelichting wordt een aantal artikelen genoemd, waaronder artikel 14 VRK, die volgens de wetgever wel rechtstreekse werking hebben.<sup>433</sup> Het gaat met name om bepalingen die de staat verplichten zich te onthouden van bepaalde gedragingen, *obligations of conduct*.

### *Relevante bepalingen*

Zoals uit de preambule al duidelijk wordt, volgt uit het VRK dat de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en onderwijs van het kind op de ouders rust. Ouders hebben de verantwoordelijkheid, rechten en plichten voor het voorzien in passende leiding en begeleiding bij de uitoefening van de rechten in het IVK. Artikel 5 VRK luidt:

‘States Parties shall respect the responsibilities, rights and duties of parents or, where applicable, the members of the extended family or community as provided for by local custom, legal guardians or other persons legally responsible for the child, to provide, in a manner consistent with the evolving capacities of the child, appropriate direction and guidance in the exercise by the child of the rights recognized in the present Convention.’

Artikel 14, lid 1, VRK schrijft voor:

‘States Parties shall respect the right of the child to freedom of thought, conscience and religion.’

Volgens het tweede lid zijn het de ouders die het kind leiden in de uitoefening van dit recht:

‘States Parties shall respect the rights and duties of the parents and, when applicable, legal guardians, to provide direction to the child in the exercise of his or her right in a manner consistent with the evolving capacities of the child.’

Deze bepaling sluit aan bij artikel 18, lid 4, IVBPR. Hierin is bepaald dat de staat respect moet hebben ‘for the liberty of parents and, when

---

<sup>433</sup> Kamerstukken II 1992-1993, 22 855 (R1451), nr. 3, par. 6A.

applicable, legal guardians to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.’<sup>434</sup>

Artikel 18, lid 1, VRK luidt:

- ‘1. States Parties shall use their best efforts to ensure recognition of the principle that both parents have common responsibilities for the upbringing and development of the child. Parents or, as the case may be, legal guardians, have the primary responsibility for the upbringing and development of the child. The best interests of the child will be their basic concern.
2. For the purpose of guaranteeing and promoting the rights set forth in the present Convention, States Parties shall render appropriate assistance to parents and legal guardians in the performance of their child-rearing responsibilities and shall ensure the development of institutions, facilities and services for the care of children.’

Artikel 14, leden 1 en 2, VRK erkent dat ouders het recht en de plicht hebben om het kind te leiden in de uitoefening van zijn of haar recht van vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind:

- ‘1. States Parties shall respect the right of the child to freedom of thought, conscience and religion.
2. States Parties shall respect the rights and duties of the parents and, when applicable, legal guardians, to provide direction to the child in the exercise of his or her right in a manner consistent with the evolving capacities of the child.’

Onderwijs is onderdeel van de opvoeding van het kind. Het recht op onderwijs van het kind staat in artikel 28, lid 1, VRK:

- ‘1. States Parties recognize the right of the child to education, and with a view to achieving this right progressively and on the basis of equal opportunity, they shall, in particular:
  - (a) Make primary education compulsory and available free to all;
  - (b) Encourage the development of different forms of secondary education, including general and vocational education, make them available and accessible to every child, and take appropriate measures such as the introduction of free education and offering financial assistance in case of need;

---

<sup>434</sup> Het IVBPR wordt hier verder niet besproken. Het bevat geen bepalingen met betrekking tot het recht op onderwijs en de enige bepaling met betrekking tot het ouderrecht is het genoemde artikel 18, lid 4, IVBPR.

- (c) Make higher education accessible to all on the basis of capacity by every appropriate means;
  - (d) Make educational and vocational information and guidance available and accessible to all children;
  - (e) Take measures to encourage regular attendance at schools and the reduction of drop-out rates.
2. States Parties shall take all appropriate measures to ensure that school discipline is administered in a manner consistent with the child's human dignity and in conformity with the present Convention.
3. States Parties shall promote and encourage international cooperation in matters relating to education, in particular with a view to contributing to the elimination of ignorance and illiteracy throughout the world and facilitating access to scientific and technical knowledge and modern teaching methods. In this regard, particular account shall be taken of the needs of developing countries.'

Ook in dit verdrag wordt de term '*education*' niet omschreven, maar artikel 29, lid 1, VRK zet uiteen wat het doel daarvan is:

- '1. States Parties agree that the education of the child shall be directed to:
- (a) The development of the child's personality, talents and mental and physical abilities to their fullest potential;
  - (b) The development of respect for human rights and fundamental freedoms, and for the principles enshrined in the Charter of the United Nations;
  - (c) The development of respect for the child's parents, his or her own cultural identity, language and values, for the national values of the country in which the child is living, the country from which he or she may originate, and for civilizations different from his or her own;
  - (d) The preparation of the child for responsible life in a free society, in the spirit of understanding, peace, tolerance, equality of sexes, and friendship among all peoples, ethnic, national and religious groups and persons of indigenous origin;
  - (e) The development of respect for the natural environment.'

Het VRK bevat geen uitdrukkelijke bepaling die ouders het recht of de vrijheid geeft om de soort of het godsdienstige of morele karakter van het onderwijs aan hun kinderen te kiezen. Dit komt omdat men in het VRK niet expliciet de rechten van ouders heeft willen vastleggen, maar die van het kind. Desondanks kan het recht of de vrijheid van ouders om het onderwijs aan hun kinderen te bepalen worden afgeleid uit artikelen 5 en 18, lid 1, VRK, waar in staat dat ouders het recht hebben het kind op te voeden en te begeleiden. Dit recht wordt impliciet nog eens bevestigd in artikel 29, lid 2, VRK:

‘No part of the present article or article 28 shall be construed so as to interfere with the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions, subject always to the observance of the principle set forth in paragraph 1 of the present article and to the requirements that the education given in such institutions shall conform to such minimum standards as may be laid down by the State.’

Het is onduidelijk wat met ‘*educational institutions*’ wordt bedoeld en of hier ook het geven van thuisonderwijs onder valt.

### *Verplichtingen van de staat*

De rol van de staat op grond van de geciteerde bepalingen van het VRK is tweeledig. Ten eerste moet de staat erkennen dat de opvoeding, en dus onderwijs, primair een taak van de ouders is, en de ouders deze taak kunnen vervullen volgens hun opvattingen en gewoonten. Het VRK bevat geen bepalingen die de staat de bevoegdheid geeft om deze taak over te nemen. De staat moet zich dus in de eerste plaats onthouden van inmenging in de opvoeding en het onderwijs.

Ten tweede moet de staat ouders bijstand verlenen bij de uitoefening van hun rechten en plichten, vooral door de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor kinderopvang.<sup>435</sup> De staat moet passende maatregelen nemen om ouders te helpen bij de verwezenlijking van het recht van het kind op een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling van het kind, en moet zo nodig voorzien in programma's voor materiële bijstand en ondersteuning, in het bijzonder wat betreft voeding, kleding en huisvesting.<sup>436</sup> De rol van de staat is echter van secundaire aard; zij mag de taak van ouders niet overnemen.

## **8. Het verdrag betreffende de Europese unie**

Het verdrag betreffende de Europese unie (hierna: ‘EU-Verdrag’) bevat geen bepalingen met betrekking tot het recht op onderwijs of daaraan gerelateerde rechten van ouders. Het EU-Verdrag gaat uit van de soevereiniteit van de lidstaten met betrekking tot onderwijs en bevat slechts bepalingen ter ondersteuning van het lokale onderwijsbeleid van

---

<sup>435</sup> Artikel 18, lid 2, VRK.

<sup>436</sup> Artikel 27, lid 3, VRK.

de staten. De belangrijkste daarvan is artikel 149 EU-Verdrag. Dit artikel luidt:

- ‘1. The Community shall contribute to the development of quality education by encouraging cooperation between Member States and, if necessary, by supporting and supplementing their action, while fully respecting the responsibility of the Member States for the content of teaching and the organisation of education systems and their cultural and linguistic diversity.
2. Community action shall be aimed at:
  - developing the European dimension in education, particularly through the teaching and dissemination of the languages of the Member States,
  - encouraging mobility of students and teachers, by encouraging inter alia, the academic recognition of diplomas and periods of study,
  - promoting cooperation between educational establishments,
  - developing exchanges of information and experience on issues common to the education systems of the Member States,
  - encouraging the development of youth exchanges and of exchanges of socioeducational instructors,
  - encouraging the development of distance education.
3. The Community and the Member States shall foster cooperation with third countries and the competent international organisations in the field of education, in particular the Council of Europe.
4. In order to contribute to the achievement of the objectives referred to in this Article, the Council:
  - acting in accordance with the procedure referred to in Article 251, after consulting the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, shall adopt incentive measures, excluding any harmonisation of the laws and regulations of the Member States,
  - acting by a qualified majority on a proposal from the Commission, shall adopt recommendations.’

In mei 2007 diende een Ierse onderdaan, die tijdelijk woonachtig was in Duitsland, een verzoekschrift (nr 0477/2007) in bij het Europese Parlement. Zij wilde haar kinderen thuisonderwijs geven, maar dit werd haar door de lokale autoriteiten onmogelijk gemaakt. De verzoekster voerde aan dat dit verbod in strijd was met Verordening (EEG) *Council regulation (EEC) No. 1612/68* betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap. Deze verordening verbiedt discriminatie van een onderdaan van een lidstaat betreffende alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid op grond van zijn nationaliteit op het grondgebied van andere lidstaten. In de preambule van deze verordening staat:

‘Whereas the right of freedom of movement, in order that it may be exercised, by objective standards, in freedom and dignity, requires that equality of treatment shall be ensured in fact and in law in respect of all matters relating to the actual pursuit of activities as employed persons and to eligibility for housing, and also that obstacles to the mobility of workers shall be eliminated, in particular as regards the worker’s right to be joined by his family and the conditions for the integration of that family into the host country;’

In artikel 12 van de verordening staat:

‘The children of a national of a Member State who is or has been employed in the territory of another Member State shall be admitted to that State’s general educational, apprenticeship and vocational training courses under the same conditions as the nationals of that State, if such children are residing in its territory.

Member States shall encourage all efforts to enable such children to attend these courses under the best possible conditions.’

De verzoekster voerde daarbij aan dat de opstelling van de Duitse autoriteiten inconsistent is, want de Duitse overheid moedigt Duitse ouders die in het buitenland verblijven, aan om hun kinderen thuis-onderwijs te geven. De Duitse correspondentieschool *ILS* biedt, met financiering van de Duitse overheid, deze ouders de mogelijkheid om hun kinderen afstandsonderwijs van de Duitse staatsscholen te geven. Dit onderwijs is alleen maar mogelijk omdat het geven van thuisonderwijs in de meeste landen buiten Duitsland is toegestaan. Duitsland dwingt kinderen uit die landen echter wel tot schoolgang indien zij in Duitsland wonen, zelfs als hun verblijf maar van tijdelijke aard is en het in het belang van de kinderen is dat zij onderwijs krijgen in de taal en het curriculum van hun eigen land omdat zij daarnaar zullen terugkeren.

De Commissie verzoekschriften van het Europees Parlement wees het verzoek af met de overweging dat het verbod niet in strijd is met enige bepaling in het EU-Verdrag. Artikel 149 EU-Verdrag gebiedt de EU organen juist de soevereiniteit van de lidstaten met betrekking tot onderwijs volledig te respecteren. Maar het Comité zegde verzoekster wel toe Duitsland op het gebrek aan reciprociteit met betrekking tot thuisonderwijs te zullen aanspreken.<sup>437</sup>

---

<sup>437</sup> Notice to members 12 February 2008, CM\708875EN.doc. Zie ook Europees Parlement, Commissie verzoekschriften 25 november 2008, CM\756143NL.doc, voor een soortgelijke beslissing.



## 9. Samenvattende conclusies

In dit hoofdstuk is onderzocht of er een internationaalrechtelijke basis is voor de keuze van ouders om hun eigen kinderen onderwijs te geven, in plaats van hen op een school onderwijs te laten volgen. Hoewel er geen uitdrukkelijke verdragsbepaling met betrekking tot thuisonderwijs bestaat, bevatten de UVRM en een aantal verdragen bepalingen waarin staat dat kinderen recht op *education* hebben en hun ouders de primair verantwoordelijken zijn om dit recht te verwezenlijken en het recht hebben de soort van *education* te bepalen. De staat heeft daarbij de taak om er op toe te zien dat kinderen het recht op *education* niet wordt ontzegd.

De UVRM was het eerste internationaalrechtelijke instrument waarin het verband tussen het recht op familielevens en het recht op opvoeding en onderwijs tot stand kwam. Hierin is bepaald dat het gezin de natuurlijke en fundamentele groepsseenheid van de maatschappij is en recht heeft op bescherming door de staat. Artikelen 26, leden 1 en 3, UVRM bepalen verder dat een ieder *the right to education* heeft, en aan de ouders in de eerste plaats het recht toekomt om de soort van *education* te kiezen. Deze rechten zijn nader uitgewerkt in een aantal andere verdragen, zoals het EVRM, het IVESCR en het VRK.

Het verband tussen het recht op familielevens en het recht op opvoeding en onderwijs is ook bevestigd in het EVRM. In artikel 8, lid 1, EVRM staat dat een ieder recht heeft op respect voor zijn familie- en gezinsleven. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economische welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De tweede zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM schrijft voor dat de staat eerbiedigt dat ouders zich van die *education* aan hun kinderen te verzekeren, die overeenstemt met de godsdienstige en filosofische overtuigingen van de ouders, mits ouders hun kinderen daarbij niet het recht op onderwijs ontzeggen.

De tekst en bedoeling van de UVRM klinken tevens door in het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Artikel 10, lid 1, IVESCR bepaalt dat de staat de grootst mogelijke

bescherming en bijstand dient te verlenen aan het gezin, dat de natuurlijke en fundamentele kern van de maatschappij vormt, in het bijzonder zolang het de verantwoording draagt voor de zorg voor en opvoeding van kinderen die nog niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Artikel 13, lid 3, IVESCR verplicht de staat de vrijheid te eerbiedigen van ouders of wettige voogden om voor hun kinderen of pupillen andere dan door de overheid opgerichte scholen te kiezen, die beantwoorden aan de door de Staat vast te stellen of goed te keuren minimumonderwijsnormen, en hun godsdienstige en zedelijke opvoeding te verzekeren in overeenstemming met hun eigen overtuiging.

Artikel 13, lid 4, IVESCR verbiedt de staat de vrijheid aan te tasten van individuele personen of rechtspersonen om inrichtingen voor onderwijs op te richten en daaraan leiding te geven, onder de voorwaarde dat het aan deze inrichtingen gegeven onderwijs beantwoordt aan door de Staat vastgestelde minimumnormen. Volgens de speciale rapporteur bij de VN, valt onder deze vrijheid ook het geven van thuisonderwijs door ouders. Voor deze uitleg kan ondersteuning worden gevonden in de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling.

Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de UVRM en de verdragen kan echter niet met zekerheid worden afgeleid dat de bepalingen van de UVRM en de verdragen de basis zijn voor de keuze van ouders om hen zelf te onderwijzen in plaats van hen onderwijs op een school te laten volgen. Er is ook geen jurisprudentie waarin die basis volgt.

Die jurisprudentie bestaat wel met betrekking tot artikelen 8 EVRM en artikel 2 Eerste Protocol EVRM. De ECRM en het EHRM hebben overwogen dat de voorkeur van ouders om hun eigen kinderen te onderwijzen valt onder de reikwijdte van artikel 8, lid 1, EVRM en in het bijzonder van artikel 2 Eerste Protocol EVRM. Beide bepalingen zijn dus aan te merken als wettelijke basis voor de keuze van ouders voor thuisonderwijs. Maar tegelijkertijd heeft het EHRM in *Konrad and Others v. Germany* overwogen dat de staat de bevoegdheid heeft om het doel van 'education' te bepalen en de keuze voor thuisonderwijs volledig te beperken ter verwezenlijking van dit doel en als maatregel ter bescherming van het recht op onderwijs. De staat heeft op grond van die bepalingen dus niet de verplichting om de keuze van ouders om hun kinderen zelf te onderwijzen, te respecteren.

## IV Thuisonderwijs in Nederland

### 1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond geschetst voor de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen. Is artikel 23 Grondwet de basis voor de bevoegdheid van ouders om hun kinderen zelf onderwijs te geven in plaats van op school? Zo ja, welke verplichtingen heeft de staat tegenover ouders op grond van die basis? Op welke wijze heeft de staat in het Nederlandse wettelijke systeem gestalte gegeven aan deze bevoegdheid?

Artikel 23 Grondwet luidt:

- ‘1. Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.
2. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, één en ander bij de wet te regelen.
3. Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet geregeld.
4. In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven, al dan niet in een openbare school.
5. De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.
6. Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.
7. Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet

stelt de voorwaarden vast waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.

8. De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.'

De huidige tekst van artikel 23 Grondwet is in drie stadia tot stand gekomen. Het eerste stadium is de periode van 1798 tot 1848, de tweede van 1848 tot 1917 en de derde periode vanaf 1917 tot heden. Elk stadium begon met een wijziging van de tekst van het grondwetartikel. De onderzoeksvragen worden besproken aan de hand van de gewijzigde tekst. Na een uiteenzetting over de betekenis en interpretatie van artikel 23 Grondwet in paragraaf 2, komen in paragraaf 3 de ontwikkeling van het grondwetsartikel en de relevante onderwijswetten in de periode van 1798 tot 1848 aan de orde. In paragraaf 4 staat de periode 1848 tot 1917 centraal en in paragraaf 5 de periode 1917 tot heden. In paragraaf 6 volgt de conclusie.

## 2. Artikel 23 Grondwet

Artikel 23 Grondwet is het juridische raamwerk voor het Nederlandse onderwijsbestel. Het is 'de top' en 'de sleutel' van het Nederlandse onderwijsbestel. Het is 'de top' omdat het de uitgangspunten van de wettelijke inrichting van het onderwijsbestel uiteenzet. Het is tegelijkertijd 'de sleutel' omdat het aanwijzingen biedt voor de praktische uitvoering van deze wettelijke inrichting en voor de verdeling van de bevoegdheden van overheid en burgers met betrekking tot het onderwijsbestel.<sup>438</sup>

Artikel 23 Grondwet bevat als 'top' de grondslagen van de wettelijke inrichting van het onderwijsbestel, alsmede de bevoegdheden van overheid en burgers met betrekking tot onderwijs. Het is, als 'moeder aller onderwijswetten',<sup>439</sup> de wettelijke grondslag en het toetsingskader voor de bevoegdheid van de overheid om regelgeving over onderwijs op te leggen aan burgers. Tegelijkertijd geeft het burgers aanspraken tegenover de overheid met betrekking tot onderwijs. Zo bepaalt lid 1 dat de overheid de zorg heeft voor het gehele onderwijs. Lid 2 is de grondslag voor ouders en particulieren om eigen onderwijs te verzorgen en voor de overheid om toezicht te houden op dit onderwijs. Leden 5, 6 en 7

---

<sup>438</sup> Mentink 1989, p.13.

<sup>439</sup> Mentink 2008, p. 9.

zijn de grondslag voor overheidsfinanciering van dit particuliere onderwijs.

De jurisdictie van de overheid, of ‘zorg der regering’, voor het onderwijs is gebaseerd op twee uitgangspunten. Het eerste is dat de staat direct belang heeft bij het onderwijs omdat de samenleving behoefte heeft aan een goed opgeleide bevolking waarvan de leden op een verantwoorde wijze deelnamen aan die samenleving. Onderwijs is een middel om die doelen te bereiken.

Het tweede uitgangspunt is dat de staat ouders ondersteunt bij de zorg voor en opvoeding van hun kinderen. Aan dat uitgangspunt ligt ten grondslag dat ouders primair verantwoordelijk zijn voor het onderwijs aan hun kinderen en de vrijheid hebben om onderwijs te kiezen dat in overeenstemming is met hun opvoedkundige opvattingen.<sup>440</sup> Het onderwijs moet daarom mede tot stand kunnen komen door initiatieven van ouders en door vraag naar en aanbod van onderwijs. De wettelijke inrichting van het onderwijsstelsel moet daarvoor de juridische en financiële ruimte bieden. Aldus, zo was de verwachting van de grondwetgever, zou er een pluriform onderwijssysteem ontstaan dat niet alleen aansloot bij de behoefte van ouders naar onderwijs in overeenstemming met hun pedagogische opvattingen, maar dat ook ruimte bood voor ‘nieuwe paedagogische proefnemingen, voor proefnemingen van nieuwe paedagogische denkbeelden.’<sup>441</sup>

Artikel 23 Grondwet is tevens de ‘sleutel’ van de Nederlandse onderwijsrechtsorde. Het geeft aanwijzingen voor het afwegen en met elkaar in overeenstemming brengen van de verschillende belangen die in het artikel zijn vertegenwoordigd. Het geeft richtlijnen voor het beslechten van principiële politieke en juridische strijdvragen over de inrichting en vormgeving van het onderwijs. De zorg van de overheid voor het onderwijs in lid 1 wordt uitgewerkt in de andere leden van artikel 23 Grondwet. In leden 3 en 4 staat dat de overheid onderwijs geeft door middel van openbaar onderwijs. Lid 2 geeft aanwijzingen over de vrijheid van onderwijs van het bijzonder onderwijs en de beperkingen daarop, waaronder het toezicht van de overheid. Leden 5, 6 en 7 omschrijven de wijze waarop de overheid het bijzonder onderwijs dient te financieren. De wetgever dient (nieuwe) wet- en regelgeving te toetsen aan de aanwijzingen van deze leden, de wet- en regelgeving daarmee in

---

<sup>440</sup> VV, Kan 1918, deel 1, p. 533.

<sup>441</sup> Kan 1918, deel 2, p. 570.

overeenstemming te laten zijn en zijn keuzes deugdelijk en overtuigend te motiveren.<sup>442</sup>

### *Interpretatie artikel 23 Grondwet*

De bepalingen van de Grondwet kunnen aan de hand van verschillende interpretatiemethoden worden uitgelegd: de grammaticale interpretatiemethode, de systematische interpretatiemethode, de historische interpretatiemethode, de teleologische interpretatiemethode of een combinatie van die methoden. Bij de grammaticale interpretatiemethode wordt een bepaling uitgelegd aan de hand van de tekst daarvan. Volgens de systematische interpretatiemethode wordt een bepaling uitgelegd vanuit de context waarin deze staat.

Bij de historische interpretatiemethode wordt nagegaan wat de regering en de Staten-Generaal hebben bedoeld bij de vaststelling van de tekst. Deze methode richt zich dus op de wordingsgeschiedenis van een grondwettelijke bepaling. Daarbij zijn twee benaderingswijzen mogelijk: de subjectieve en de objectieve benadering. Bij de eerste benadering staat de oorspronkelijke bedoeling van de grondwetgever centraal. Bij de objectieve benadering wordt de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever uitgelegd in samenhang met het daarop steunende destijds geldende en in de loop der jaren ontwikkelde wettenrecht. Dat wettenrecht wordt dan gezien als een uitleg van het grondwetsartikel door de formele wetgever.<sup>443</sup>

Bij de teleologische interpretatiemethode wordt een bepaling uitgelegd aan de hand van de bedoeling daarvan in het licht van een actuele situatie. Er wordt vaak een extensieve uitleg van de tekst gehanteerd, waarbij het feitelijk gegroeide of gewenste sterk domineert. De actuele omstandigheden, de behoefte van de praktijk en het beleid zijn dan bepalend. De teleologische methode wordt meestal pas gebruikt wanneer andere benaderingen geen resultaat opleveren of nog te veel onzekerheid laten, of als controle op de resultaten van een andere methode.<sup>444</sup>

---

<sup>442</sup> Onderwijsraad 2002, p. 70-71. Zie ook aanwijzing 18 in de Circulaire van de Minister-president van 18 november 1992, Aanwijzingen voor de regelgeving (achtste wijziging van 21 augustus 2008, nr. 3068336, Stcrt 11 september 2008, nr. 176, p. 2): 'Bij het ontwerpen van regelingen wordt onderzocht welke hogere regels de vrijheid van regeling ten aanzien van het betrokken onderwerp hebben ingeperkt.'

<sup>443</sup> Onderwijsraad 2002, p. 19.

<sup>444</sup> Idem.

Hoewel er geen rangorde van interpretatiemethoden voor grondwettelijke bepalingen bestaat, is er met betrekking tot artikel 23 Grondwet wel een zekere ordening te bespeuren. Uiteraard zal in eerste instantie de grammaticale methode, al dan niet in combinatie met de systematische methode, gebruikt worden. Aangezien er in het onderwijsrecht een voorkeur is voor de historische interpretatiemethode, zal dit de daaropvolgende methode zijn. De tekst van artikel 23 kan immers niet los worden gezien van de specifieke omstandigheden waaronder het is tot stand gekomen en de bedoeling van de oorspronkelijke wetgever.

De grondwetgever heeft de voorkeur voor de grammaticaal-historische interpretatiemethode bevestigd. Bij de wijziging van artikel 23 Grondwet in verband met de samenwerkingsschool stelde de regering:

‘De speelruimte die de wetgever bij de politieke uitleg van artikel 23 Grondwet heeft, is altijd beperkt door de geschiedenis en de uitleg die er aan gegeven is door de grondwetgever. Naarmate de bedoeling van de grondwetgever duidelijker is, staat het de wetgever minder vrij om een andere invulling te geven dan de grondwetgever voor ogen stond.’<sup>445</sup>

Tijdens de mondelinge behandeling van de wijziging van artikel 23 Grondwet bevestigde de minister van Binnenlandse Zaken opnieuw deze voorkeur:

‘Als iemand over dertig of veertig jaar de parlementaire geschiedenis van deze grondwetsherziening bestudeert, zal hij op basis van de historische interpretatie van de betrokken bepalingen en de wijziging niet tot een andere conclusie kunnen komen. Ik ben het dan ook zeer met de heer Mosterd eens dat de reikwijdte en de betekenis van een grondwetswijziging in de eerste plaats wordt bepaald door de tekst en in de tweede plaats door de bedoeling van de grondwetgever. Die bedoeling wordt mede geïnterpreteerd op basis van de parlementaire geschiedenis, zowel hetgeen door de regering is gezegd als hetgeen in beide Kamers der Staten-Generaal daarover is gewisseld. Ik beperk mij niet tot de mondelinge behandeling want ook de stukken spelen daarin een belangrijke rol.’<sup>446</sup>

In de nadere memorie van antwoord aan de Eerste Kamer bevestigde de minister opnieuw het belang van de geschiedenis van artikel 23 Grondwet en de uitleg die de grondwetgever heeft gegeven aan dat

---

<sup>445</sup> Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2002-2003, 28726, nr. 5, p. 2.

<sup>446</sup> Handelingen II 2003-2004 (1 april 2004), p. 4048.

artikel. De kennelijke historische bedoeling van de grondwetgever was volgens hem in beginsel maatgevend. Hij voegde daar echter aan toe dat een voorkeur voor de grammaticaal-historische methode niet betekent dat andere interpretatiemethoden bij die uitleg geen rol kunnen spelen.<sup>447</sup> Indien nodig, moet er ruimte zijn voor andere methoden.

Anderzijds is aangevoerd dat het ‘gevaarlijk’ kan zijn om de grondwet uitsluitend te lezen in het licht van wat de oorspronkelijke grondwetgever heeft bedoeld.<sup>448</sup> Deze interpretatie kan immers te veel uitgaan van verhoudingen en opvattingen die intussen achterhaald zijn. Bovendien zijn de meeste bepalingen in de grondwet het resultaat van verschillende wijzigingen. Het is dus mogelijk dat op één bepaling verschillende historische verhoudingen en opvattingen van toepassing zijn. Sommige auteurs pleiten dan ook voor een grammaticaal-teleologische interpretatie van de Grondwet<sup>449</sup> of een methodepluralisme.<sup>450</sup> Deze laatste methode houdt in dat de (grond)wetgever geen uitdrukkelijke voorkeur voor één of meer interpretatiemethoden heeft en aan de hand van de context en de normatieve eigenstandigheid van elk grondwetsartikel de interpretatiemethode(n) vaststelt.<sup>451</sup>

Huisman wijst er echter op dat toepassing van een grammaticaal-teleologische interpretatie of een methodepluralisme het gevaar in zich bergt dat de wetgever in sommige gevallen een interpretatie van ‘constitutionele werkelijkheid’ of ‘wenselijkheid’ volgt. Deze laatste interpretatiemethode gaat er vanuit dat alles wat de grondwetgever niet uitdrukkelijk verbiedt, is toegestaan. In dat geval worden de constitutionele werkelijkheden en politieke wenselijkheden als maat genomen voor interpretatie.<sup>452</sup> Huisman noemt als voorbeeld de interpretatie van de woorden ‘van overheidswege’ in lid 4 van artikel 23 Grondwet. Tot 1993 werd deze term zo uitgelegd dat het openbaar onderwijs alleen in publiekrechtelijke rechtsvormen kon worden vormgegeven. Maar in 1993 kwam de Raad van State tot de conclusie dat deze term ook extensief kon worden uitgelegd via een *a contrario* redenering. Omdat de grondwetgever privaatrechtelijk bestuurd openbaar

---

<sup>447</sup> Kamerstukken I 2004-2005, 28726, E, p. 1.

<sup>448</sup> Van der Pot 2006, p. 195. Zie ook Zoontjens 2002, p. 116-117.

<sup>449</sup> Van der Pot 2006, p. 195-196.

<sup>450</sup> Elzinga 1997, p. 70-74.

<sup>451</sup> Elzinga 1997, p. 70.

<sup>452</sup> Elzinga 1997, p. 72-73. Van der Pot 2006, p. 195.



onderwijs niet uitdrukkelijk had verboden, is deze bestuursvorm volgens de Raad van State niet in strijd met artikel 23 Grondwet.<sup>453</sup>

Vooraf onder coalities zonder confessionele partijen wordt volgens Huisman minder strikt vastgehouden aan een historische interpretatie van artikel 23 Grondwet en kan worden gesproken van ‘inventief-dynamische interpretaties’.<sup>454</sup> Daarbij wordt legitimatie voor de gekozen uitkomst van de interpretatie gezocht in adviezen van de Raad van State en de Onderwijsraad. Ook wordt steeds vaker een beroep gedaan op externe adviezen uit de wetenschap, vooral indien de Raad van State of de Onderwijsraad tot een eerder negatief advies zijn gekomen.<sup>455</sup> Het gevaar van deze wijze van interpreteren is, volgens Huisman, dat de politieke wenselijkheid zowel het uitgangspunt als de uitkomst van de interpretatie is.

Zijn conclusie, dat er in de praktijk sprake is van een inventieve of dynamische, eigentijdse interpretatie van artikel 23 Grondwet<sup>456</sup>, wordt bevestigd bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel *minimum leerresultaten en goed bestuur*. Op vragen van een kamerlid waarom de regering inbreuk maakt op de vrijheid van artikel 23 Grondwet door een beroep te doen op een recht uit internationale verdragen (artikel 13, lid 3, IVESCR en artikel 29 VRK) en waar de regering de principiële grens legt waar inbreuk niet meer toegestaan is,<sup>457</sup> antwoordde de regering bij monde van de beide toenmalige staatssecretarissen van OCW:

‘De interpretatie van artikel 23 Grondwet is in de loop der jaren gewijzigd. Artikel 23 Grondwet wordt derhalve gelezen en geïnterpreteerd volgens de op dat moment bestaande maatschappelijke en politieke kaders. Dat zal in de toekomst ongetwijfeld ook het geval zijn. Om die reden kan een principiële grens [waar inbreuk op artikel 23 Grondwet niet meer toegestaan is] dan ook niet worden getrokken. Dat is afhankelijk van de maatschappelijke en politieke context, waarbij uw Kamer als medewetgever óók een rol speelt.’<sup>458</sup>

---

<sup>453</sup> Huisman 2001, p. 12.

<sup>454</sup> Idem, p. 16.

<sup>455</sup> Idem, p. 12. Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2008-2009, 31828, nr 3, p. 4 en nr 9, p. 18-19.

<sup>456</sup> Zie ook Onderwijsraad 2002, p. 20.

<sup>457</sup> Kamerstukken II 2008-2009, 31828, nr 8, p. 8. Kamerstukken II 2008-2009, 31828, nr 3, p. 4.

<sup>458</sup> Kamerstukken II 2008-2009, 31828, nr 9, p. 18.

De regering lijkt in dit antwoord niet de grammaticaal-historische methode te volgen, maar een teleologische interpretatiemethode. Wellicht had zij zelfs een verdragsconforme interpretatie van artikel 23 Grondwet voor ogen, want de woorden vertonen opvallend veel overeenkomsten met die in het hierboven in paragraaf 5.4 van hoofdstuk IV genoemde Belgische Talenarrest. Het EHRM overwoog dat onderwijsregelgeving gebaseerd op artikel 2 Eerste Protocol EVRM kan variëren naar gelang de behoeften en middelen van de samenleving en individuen.<sup>459</sup> Deze overwegingen duiden op een teleologische interpretatiemethode. De staatssecretarissen maken echter niet duidelijk of ze de interpretatiemethode van het EHRM volgen bij de uitleg van artikel 23 Grondwet noch waarom ze afwijken van de grammaticaal-historische methode.

### *Wie interpreteert?*

De interpretatie van grondrechten komt in de eerste plaats toe aan de staat als wetgever of als sluiters van verdragen. De rol van de rechter bij de interpretatie van grondrechten is in Nederland, in vergelijking met sommige andere landen, beperkt, want de rechter mag, op grond van artikel 120 Grondwet, wetten in formele zin en verdragen niet toetsen aan de Grondwet. Evenmin mag de rechter treden in de waardering van de grondwettigheid van verdragen, met uitzondering van een ieder verbindende bepalingen van verdragen voor zover de toepassing daarvan niet verenigbaar is met voorschriften van nationaal recht. In die gevallen is de wetgever de ultieme interpretator van het grondrecht in kwestie.<sup>460</sup> Heeft de wetgever een wet aangenomen, dan wordt verondersteld dat deze in overeenstemming met de Grondwet is en kan de rechter niet toetsen of deze in strijd is met de Grondwet. De uitleg en toepassing van de Grondwet in wetten in formele zin door de wetgever valt dus uitsluitend toe aan die wetgever zelf.

---

<sup>459</sup> Het EHRM overwoog: 'The right to education guaranteed by the first sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2) by its very nature calls for regulation by the State, regulation which may vary in time and place according to the needs and resources of the community and of individuals.' (onderstreping toegevoegd) *Case 'Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium'* (merits), appl. nr 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23 July 1968, par. 5 onder '*Interpretation adopted by the Court*'. Zie ook *Kjeldsen, Busk, Madsen and Pedersen v. Denmark*, appl. nr 5095/71; 5920/72; 5926/72, 7 December 1976.

<sup>460</sup> Huisman 2001, p. 10.

Dat wil echter niet zeggen dat de wetgever de Grondwet mag schenden. Het verbod van grondwettelijke toetsing betekent alleen dat het oordeel van de grondwetgever bij een meningsverschil over de uitleg van de Grondwet als het definitieve oordeel wordt aangemerkt. De gedachte hierachter is dat de wetgever, als democratisch gelegitimeerde institutie, soeverein behoort te zijn in het maken van formele wetten.

De grondslag en rechtvaardiging van het toetsingsverbod is gelegen in de waarborgen die de parlementaire procedure biedt voor het rechtsgehalte van de wetgeving. Het staatsrechtelijk bestel gaat er vanuit dat de wetgevende macht als democratisch gekozen orgaan geschikter en meer aangewezen is om de Grondwet op nieuwe problemen en in veranderde situaties toe te passen. In die gedachte moet het niet mogelijk zijn dat de rechterlijke macht de wetgevende macht achteraf op de vingers tikt. Dit zou afbreuk doen aan de *trias-politica* gedachte. Als een wettelijke bepaling afwijkt van de Grondwet, dan wordt verondersteld dat hierover in het parlement een uitgebreide discussie heeft plaatsgevonden, die de rechter dient te respecteren.

Wel mag de rechter regels van lagere wetgevers aan verdragen en de Grondwet toetsen. Ook mag hij wetten in formele zin en de Grondwet toetsen aan ieder verbindende bepalingen van verdragen. Maar de uitleg en toepassing van de Grondwet met betrekking tot andere regelgeving komt toe aan de wetgever. Daardoor is het mogelijk dat de wetgever en de rechter ieder een eigen interpretatie van de Grondwet volgen.<sup>461</sup>

### **3. De periode 1795 tot 1848**

#### **3.1 Inleiding**

Vóór 1795 vormde Nederland in staatkundig opzicht geen eenheid, maar was een statenbond en waren er grote verschillen in de gewesten wat betreft bestuur. Er bestond in die tijd geen nationale wetgeving met betrekking tot onderwijs en de regeling van het onderwijs was een zaak van elk gewest en elke stad afzonderlijk. De onderlinge verschillen waren overigens niet bijzonder groot.<sup>462</sup> De regelingen hadden over het algemeen tot doel ervoor te zorgen dat het onderwijs in de juiste

---

<sup>461</sup> Van der Pot 2006, p. 194.

<sup>462</sup> Van Bruggen 1977, p. 39.

godsdienst (meestal hervormd) werd gegeven.<sup>463</sup> De regelingen bevatten vaak bepalingen met betrekking tot de persoon van de onderwijzer en (de inhoud van) het te gebruiken lesmateriaal. Het oprichten van een school en het geven van onderwijs waren in sommige gewesten of gemeenten onderworpen aan voorafgaande toestemming van de lokale autoriteiten.

De regelingen waren soms ook van toepassing op onderwijs dat buiten schoolverband werd gegeven. Het ging dan vooral om onderwijs door personen die er hun beroep van maakten om kinderen op bepaalde uren en in bepaalde vaardigheden te onderwijzen. In lokale verordeningen werden soms voorwaarden gesteld aan de godsdienstige overtuiging<sup>464</sup> of onderwijskwalificaties van de onderwijzers.<sup>465</sup> Zij hadden bijvoorbeeld toestemming of een vergunning van de lokale autoriteiten nodig om zich in een bepaalde gemeente als huisonderwijzer te registreren. Hieronder werd verstaan een persoon die in de huizen van één of meerdere burgers onderwijs kwam geven en zelf ergens anders woonde. Stond de gemeente de godsdienstige overtuiging van de huisonderwijzer niet aan, dan kon zij de vergunning weigeren.

Op het niet-nakomen van de verordeningen stonden strafbepalingen. De Booy beschrijft enkele gevallen waarin personen die werden betrapt op het 'langs de huysen gaan' om les te geven (met ware achtervolgingen).<sup>466</sup> Had de huisonderwijzer echter toestemming van de lokale autoriteiten om huisonderwijs te geven, dan was er daarna in beginsel geen toezicht meer. Het ging dus vooral om preventieve controle, en niet repressieve controle, dat wil zeggen inspectie van de kwaliteit van bestaand huisonderwijs.

Het jaar 1795 markeerde het beginpunt van Nederland als centrale eenheidsstaat. In dat jaar maakte de Bataafsche Revolutie een einde aan de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden en werd Nederland één staat. De opkomst van een centrale staat ging gepaard met een machtsstrijd tussen de overheid en de kerk, waarbij de staat zich steeds meer macht toeëigende, ten koste van de macht van de kerken. Het onderwijs

---

<sup>463</sup> Boekholt en De Booy 1987, p. 22.

<sup>464</sup> Boekholt 1978, p. 21.

<sup>465</sup> Bijvoorbeeld in Utrecht in de 17e eeuw was dat vooral bedoeld om rooms-katholieke scholen te verbieden. (De Booy 1980, p. 128) Ook Noordam beschrijft dat schoolmeesters van onverdacht calvinistische huize moesten zijn, wilden zij zich als onderwijzer kunnen vestigen. (Noordam 1979, p. 45) Pedagogische eisen werden er overigens nauwelijks gesteld.

<sup>466</sup> De Booy 1980, p. 129 en 141.

aan kinderen speelde in die strijd een belangrijke rol. De staat ging zich actief met het onderwijs bemoeien en wilde scholen verplichten om meer dan alleen godsdienstig onderwijs te geven. Het onderwijs moest bijdragen aan het teweegbrengen van een nationaal gevoel en kinderen vaardigheden leren die Nederland in staat stelde zich in economisch opzicht beter te ontwikkelen.

In deze periode speelt ook de eerste fase van de schoolstrijd, dat wil zeggen de strijd om de bevoegdheid van particulieren, en vooral kerkelijke instanties, om onderwijs te geven zonder de voorgaande toestemming van de overheid. De kerkelijke instanties wilden vasthouden aan hun eigen leerstellig onderwijs. Zij kwamen daarom op tegen de toenemende (centrale) overheidsbemoeienis met het onderwijs en in het bijzonder de voorwaarde dat voor het geven van onderwijs door particulieren en het oprichten van particuliere scholen toestemming van de overheid nodig was. Huisonderwijs speelde in die strijd indirect een rol.

### 3.2 De Staatsregeling 1798

Naast de vorming van de Bataafsche Republiek en de daarmee gepaardgaande staatsrechtelijke veranderingen, waren de ideeën van de Verlichting in deze periode van belang. In deze stroming stond de gedachte van de democratische staat centraal waarin individuele burgers rechten tegenover de staat hadden, evenals de idee dat de mens zich moet onttrekken aan zijn onmondigheid waarin hij zichzelf, mede op grond van zijn godsdienst, heeft geplaatst. Hij moest zich bevrijden van de kerkelijke autoriteit en het eigen verstand gebruiken, zonder blindelings op een andere persoon of instelling te vertrouwen.<sup>467</sup>

Zowel de totstandkoming van de Bataafsche Republiek als de invloed van de Verlichting had tot gevolg dat een belangrijke maatschappelijke rol werd toebedeeld aan opvoeding en onderwijs. Opvoeding en onderwijs werden gezien als belangrijke instrumenten om een nationale identiteit en een gemeenschapsgevoel onder de bevolking te bewerkstelligen en de ideeën van de Verlichting te verspreiden en in de

---

<sup>467</sup> Boekholt 1991, p. 92.

praktijk te brengen.<sup>468</sup> Opvoeding en onderwijs moesten leiden tot verbetering van het individu.

Onderwijs was bovendien nodig om productieve burgers te kweken, die onmisbaar waren voor een productieve en goed functionerende samenleving. Men was ervan overtuigd dat kinderen waren te vormen in hun gedrag en onderwijs een belangrijke bijdrage kon leveren aan die vorming. De overheid beschouwde de kwaliteit van onderwijzers als essentieel omdat zij grote invloed hadden op de vorming van het kind. In deze gedachtegang paste een actieve rol van de overheid voor de zorg voor het onderwijs en een nationaal onderwijssysteem.<sup>469</sup>

In de discussie over de reikwijdte van de rechtsbevoegdheid van de overheid met betrekking tot het onderwijs werd onderscheid gemaakt tussen openbaar onderwijs en huisonderwijs binnen het gezin. In het Plan van constitutie van 1796 was een hoofdstuk opgenomen met de titel 'Van het Publiek Onderwys'. In artikel 711 van dit Plan stond dat er 'door de geheele Republiek genoegzame Schoolen zijn, waarin de Jeugd kan worden onderwezen, in het Leezen, Schryven en Reekenen [...]'. Het Ontwerp van staatsregeling voor het Bataafsche volk van 29 december 1796 bevatte een soortgelijke bepaling, alsmede een artikel waarin stond dat er een bestuur van Publiek Onderwijs en Nationale Opvoeding zou komen.<sup>470</sup> Jacob van Manen, een van de ontwerpers van dit Ontwerp, verduidelijkte tijdens de voorbereidingen dat 'publiek onderwijs' of 'openbaar onderwijs' de betekenis had van onderwijs dat zich niet binnen het gezin afspeelde. 'De opvoeding en het onderwijs is huyselijk en openbaar. [...] Over de huyselijke [opvoeding] hebben de ouders over hunne kinderen het opzigt. Over de openbaare stelt de wetgevende magt de wetten, en de uitvoerende zorgt voor derzelver uitvoering.'<sup>471</sup>

In de uiteindelijke tekst van de Staatsregeling van 1798, was echter alleen een bepaling opgenomen waarin stond dat er een 'Agent van Nationale Opvoeding' zou komen, die mede als taak had 'de bevordering

---

<sup>468</sup> Zo bepaalde artikel 4 van de Schoolwet 1801 dat het onderwijs zodanig moest worden ingericht 'dat het door ontwikkeling van de verstandelijke vermogens der kinderen geschikt zij, om hen tot redelijke wezens te vormen.'

<sup>469</sup> Boekholt 1991, p. 16.

<sup>470</sup> Artikel 12 Ontwerp van Staatsregeling voor het Bataafsche volk. Titel VIII, in: Van Hoorn 1907, p. 4.

<sup>471</sup> De Gou 1975, p. 34 en p. 163-164.

van het openbaar onderwijs'.<sup>472</sup> Zijn taak werd nader omschreven in de 'Instructie voor den Agent van Nationale Opvoeding, waaronder begrepen [...] de bevordering van het openbaar Onderwijs en van Kunsten en Wetenschappen' van 21 december 1798. In deze instructie werd de grondslag gelegd voor de Schoolwet 1801.

Er werd met de nieuwe wetgeving uitdrukkelijk gekozen voor klassikaal onderwijs op scholen. Tot die tijd waren er scholen, maar kinderen werden er niet in klassen ingedeeld en het onderwijs werd individueel of hoofdelijk gegeven. De leerlingen in de schoolruimte werden om de beurt bij de meester geroepen om hun werk te laten zien of hun les op te zeggen en brachten het grootste deel van de tijd in de school door met zelfstudie. Het meubilair in de klas was niet op een bepaalde wijze opgesteld.<sup>473</sup>

Met de herziening van het onderwijsbestel was men het er echter over eens dat alle kinderen massaal en zo efficiënt mogelijk moesten worden onderwezen. De bouw en inrichting van de school begonnen daardoor te veranderen. Leerlingen zaten in banken en de onderwijzer stond voor het schoolbord en had voortdurend een overzicht over zijn leerlingen. Scholen met afzonderlijke klaslokalen verschenen echter pas tegen het midden van de 19<sup>e</sup> eeuw, waardoor leerlingen naar leeftijd werden gescheiden.<sup>474</sup>

### 3.3 De Schoolwet 1801

Ook al was de Staatsregeling van 1798 onduidelijk over de reikwijdte van de rechtsbevoegdheid van de overheid, uit een memorie van 9 juni 1800 van J.H. van der Palm, de eerste Agent van Nationale Opvoeding, kan worden afgeleid dat deze rechtsbevoegdheid zich uitstreckte over het gehele onderwijs, met uitzondering van het huisonderwijs binnen het gezin. Ook hij definieerde al het onderwijs dat niet binnen het gezin werd gegeven als 'openbaar onderwijs'. Hij verdeelde dit 'openbaar onderwijs' verder in 'openbare scholen' en 'bijzonder onderwijs'.<sup>475</sup>

Onder 'openbare scholen' verstond hij scholen die geheel of gedeeltelijk door de overheid werden gefinancierd. Deze scholen waren bedoeld voor

---

<sup>472</sup> Artikel 92 Staatsregeling van 1798, in: Van Hoorn 1907, p. 6.

<sup>473</sup> Braster 2006, p. 158.

<sup>474</sup> Boekholt en De Booy 1987, p. 106-107.

<sup>475</sup> Memorie door den Agent van Nationale Opvoeding 1800, p. 37-39.

kinderen van wie de ouders ‘zich onvermogen bevinden, om voor dit gedeelte van derzelver opvoeding naar behooren te zorgen.’<sup>476</sup> De staat had volgens van der Palm de zorg ‘dat niemand het noodzakelijk onderwijs behoeve te ontberen’.<sup>477</sup>

‘Bijzonder onderwijs’ was onderwijs dat geheel door particulieren werd gefinancierd.<sup>478</sup> Deze scholen waren bedoeld voor kinderen van ouders die wel voldoende financiële middelen hadden voor het onderwijs aan hun kinderen. Bijzonder onderwijs kon worden gegeven ofwel door bijzondere schoolmeesters, die ‘zich aanbieden tot het onderwijs van de kinderen dergenen die hun daarvoor een billijk loon willen geven’, ofwel door ‘bijzondere onderwijzers, die aan de Huizen der Burgeren, op bepaalde uren derzelver kinderen lessen geven’.<sup>479</sup> Beiden waren ‘openbare’ personen, omdat zij zich ‘in het openbaar als onderwijzer der jeugd aan [...] kondigen’.<sup>480</sup>

‘Deze toch ook zijn *openbare* personen, wier bevoegdheid tot het waarnemen van den post, waartoe zij zich aanbieden, voor de maatschappij van belang is, en wier zedelijk gedrag en karakter des te nauwkeuriger verdient gadeslagen te worden, naar mate zij door hunnen toegang tot het binnenste der Huisgezinnen van schadelijken invloed zouden kunnen zijn. En, ofschoon het in dezen moeilijker is de misbruiken tegen te gaan, of de overtredingen der wet uit te vorschen, kan dit wel een drangreden tot meerder waakzaamheid aan de hand geven, maar nimmer om verordeningen achterwege te laten, die door het algemeen welzijn gevorderd worden.’<sup>481</sup>

---

<sup>476</sup> Idem, p. 26.

<sup>477</sup> Idem, p. 25.

<sup>478</sup> Idem, p. 22 en 26.

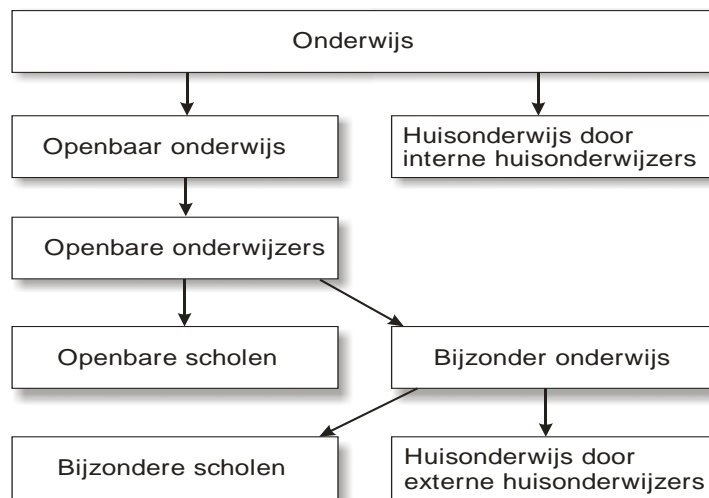
<sup>479</sup> Idem, p. 35-39.

<sup>480</sup> Idem, p. 39.

<sup>481</sup> Idem, p. 39 (cursief toegevoegd).



Deze onderverdeling van het onderwijsstelsel kan in het volgende schema worden weergegeven.



Van der Palm rechtvaardigde de overheidsbemoeienis met het bijzonder onderwijs als een soort consumentenbescherming. Ouders die kozen voor bijzonder onderwijs door onderwijzers van buiten het gezin hadden daarop onvoldoende toezicht. De taak van de overheid was om te waarborgen dat dit onderwijs toch goed was. De rol van de staat bestond uit het stellen van preventieve voorwaarden aan onderwijzers en aan het oprichten van bijzondere scholen, en het inspecteren van die scholen. Hij motiveerde zijn standpunt als volgt:

‘de vorming der jeugd van te veel belang is, om dezelve, ook in de geringste mate, roekeloos bloot te stellen; dat vele ouders, inzonderheid wanneer dweperij en religiezucht mede listiglijk in het spel worden gebracht, niet in staat zijn om het goed en slecht onderwijs behoorlijk te scheiden; en eindelijk, dat onbekwame of half bekwame Schoolmeesters doorgaans hun toevlucht nemen tot het eischen van een gering loon, waardoor zij, tot een dubbel nadeel, tevens baatzuchtige ouders uitlokken, en den bekwamen onderwijzer noodzaken, om zijne grievende schade, te verminderen.’

Het is derhalven, naar mijn inzien, eene bewezen, waarheid, dat niemand voortaan vrijheid mag hebben, om een School op te richten, of zich in het openbaar als onderwijzer der jeugd aan te kondigen, zonder daartoe, door een behoorlijke admmissie bevoegd te zijn verklaard.<sup>482</sup>

<sup>482</sup> Idem, p. 36-37.

De overheid had volgens hem geen rechtsbevoegdheid met betrekking tot huisonderwijzers, van wie het ‘onderrigt zich doorgaans bepaalt tot de kinderen van slechts één huisgezin, waarvan zij ook zelve leden zijn’. Deze vorm van bijzonder onderwijs viel niet onder de rechtsmacht van de overheid. Ouders hadden de bescherming van de overheid ook niet nodig als zij kozen voor inwonende onderwijzers, want in dat geval staat ‘het oordeel over dezelve bekwaamheid of bevoegdheid, [...] alleen aan de Ouders, die hun kroost aan dezelve toevertrouwen, en wier vrijheid in deze aan geene banden gelegd of beperkt kan worden.’<sup>483</sup> Het recht om aldus ongestoord onderwijs in huiselijke kring te geven was volgens hem gebaseerd op het natuurlijke recht van ouders om zorg te dragen voor de opvoeding van en het onderwijs aan hun kinderen. Zij waren daartoe de meest geschikte personen.<sup>484</sup>

Van der Palm’s motivering is van belang voor een goed begrip van de latere wetgeving met betrekking tot huisonderwijs. Huisonderwijs binnen het gezin bleef in die wetgeving steeds zonder enige motivering vrijgesteld van overheidsbemoeienis. Bijvoorbeeld in de toelichting van het eerste ontwerp van de Lager-onderwijswet 1857 werd het ontbreken van voorwaarden voor het geven van huisonderwijs slechts gemotiveerd met de stelling dat ‘zoo als ook thans krachtens de bestaande verordeningen het geval is, geene bewijzen van bekwaamheid en zedelijkheid te moeten worden gevorderd.’<sup>485</sup> De wetgever ging er zonder meer vanuit dat personen die uitsluitend aan kinderen van één gezin les gaven, niet hoefden te voldoen aan eisen van bekwaamheid en zedelijkheid. De wetgever vond overheidstoezicht in dat geval niet nodig omdat hij veronderstelde dat ouders het onderwijs aan hun kinderen zelf inspecteerden.

Van der Palm sprak in zijn Memorie niet over huisonderwijs door de ouders zelf. Uit zijn opmerkingen over huisonderwijs binnen het gezin kan echter worden afgeleid dat onderwijs door de ouders eveneens buiten de rechtsmacht van de overheid viel. Dit is immers ook onderwijs binnen het gezin.

---

<sup>483</sup> Idem, p. 39-40.

<sup>484</sup> Versluys 1878, p. 270-271. Het was de bedoeling der ‘wijze Voorzienigheid’ om ‘de moeders met de zorg voor het lichaam en de vaders met de zorg voor den geest te belasten’, aldus Van der Palm.

<sup>485</sup> MvT, Handelingen II 1854-1855, No. 3, p. 15. Hoewel deze wet in gewijzigde vorm werd aangenomen, bleef deze bepaling onveranderd.

Uit zijn woorden kan verder worden afgeleid dat de rechtsmacht van de overheid een afgeleide is van het ouderrecht. Pas als ouders geen toezicht op het onderwijs van hun kinderen hebben, heeft de staat die bevoegdheid. Die bevoegdheid ontstaat op het moment dat ouders het onderwijs (letterlijk en figuurlijk) buiten de deur zoeken. De vrijheid van onderwijs in die periode stond dan ook gelijk aan het ouderrecht. De overheid had alleen rechtsbevoegdheid met betrekking tot onderwijs indien de ouders niet konden of wilden voldoen aan hun plicht om hun kinderen een opvoeding te geven.

Aan de hand van de beginselen in zijn Memorie ontwierp Van der Palm de Schoolwet van 15 juni 1801. De doelstelling van deze wet was: 'Aan alle Ingezetenen der Bataafsche Republiek zal eene genoegzame gelegenheid worden verschaft, om derzelver kinderen behoorlijk onderwijs in de noodzakelijkste kundigheden des Menschelijken Levens te doen erlangen [...]'.<sup>486</sup> De tekst van de Schoolwet 1801 bevestigt Van der Palm's uitgangspunt in de Memorie dat de zorg voor de opvoeding en onderwijs in de eerste plaats bij de ouders lag en de rol van de staat secundair en van ondersteunende aard was.<sup>487</sup>

Maar aan zijn grootse plannen voor een nationaal onderwijssysteem werd een halt toegeroepen door de volksvertegenwoordiging omdat de financiële middelen daarvoor ontbraken. En het door Van der Palm nodig geachte admissievereiste voor bijzondere onderwijzers kwam in de Schoolwet 1801 evenmin voor. Wel stond in de wet een admissievereiste voor het oprichten van een bijzondere school.<sup>488</sup>

### 3.4 De Schoolwet 1806

In december 1801 werd de Staatsregeling 1798 vervangen door de Staatsregeling des Bataafschen Volks 1801. Met de Staatsregeling 1801 kregen de oude provinciën, nu departementen geheten, een deel van hun autonomie terug, ook op het gebied van onderwijs. De Schoolwet 1801 werd daarom in 1803 vervangen door een nieuwe wet, de Schoolwet 1803. Deze decentrale regeling werd weer gedeeltelijk teruggedraaid met de Staatsregeling voor de Bataafsche Republiek van 1805.

---

<sup>486</sup> Artikel 1 Schoolwet 1801.

<sup>487</sup> Rapport 19 november 1800 van de Commissie uit de Eerste Kamer van het Vertegenwoordigend Lichaam, in: Van Hoorn 1907, p. 78.

<sup>488</sup> Artikel 18 Schoolwet 1801.

Op grond van die staatsregeling werd op 3 april 1806 een nieuwe schoolwet ingevoerd.<sup>489</sup> De Schoolwet 1806 kende slechts 21 artikelen, maar bevatte daarnaast drie bijlagen over de inrichting van het schoolonderwijs, het afleggen van examens door onderwijzers en het schooltoezicht. Doel van het schoolonderwijs was, aldus artikel 22 van de wet, ‘het aanleeren van gepaste en nuttige kundigheden, de verstandelijke vermogens der kinderen ontwikkeld, en zij zelve opgeleid worden tot alle maatschappelijke en Christelijke deugden.’ Leerstellig onderwijs mocht niet door de schoolmeester worden gegeven (artikel 23).

Ook in de Schoolwet 1806 werd de term ‘openbaar’ op twee verschillende manieren gebruikt. Enerzijds werd ‘openbare school’ gedefinieerd als een school die uit de ‘openbare kas’ werd gefinancierd, in tegenstelling tot een bijzondere school ‘wier onderhoud, buiten bijdrage of toelage uit eenige publieke kas, gevonden wordt’.<sup>490</sup> Anderzijds werd in de wet in materiële zin vastgehouden aan het onderscheid tussen openbaar onderwijs en huisonderwijs binnen het gezin, en de daarmee samenhangende jurisdictie van de overheid. Zo bepaalde artikel 12 dat geen lagere school mocht worden opgericht of bestaan zonder een uitdrukkelijke vergunning van de overheid. Een soortgelijke bepaling voor huisonderwijs ontbrak.

Verder bepaalde artikel 13 dat niemand lager onderwijs mocht geven die niet in het bezit was van een aantal vereisten, waaronder een aanstelling tot het geven van onderwijs op school of in een bepaalde gemeente (‘admissie’). Deze vereisten golden ook voor huisonderwijzers, waaronder volgens artikel 4 van Reglement A bij de Schoolwet 1806 werd verstaan:

‘alle zodanige personen [...] onder den titel van Onderwijzer aan de huizen, Taalmeester, Opzegger of eenigen anderen, hetzij in hun eigene, hetzij aan de huizen van anderen, aan eenen of meerdere leerlingen in eenig gedeelte van het Lager Onderwijs [...] onderricht geven.’

Deze vereisten golden, volgens artikel 13, echter niet voor onderwijzers die alleen onderwijs gaven aan de kinderen bij wie zij in huis woonden. Artikel 4 van Reglement A bij de Schoolwet 1806 bepaalde zelfs dat de Schoolwet 1806 in het geheel niet van toepassing was op ‘Onderwijzers,

---

<sup>489</sup> Wet voor het lager Schoolwezen en Onderwijs in de Bataafsche Republiek van 3 april 1806.

<sup>490</sup> Artikel 2 Reglement voor het Lager Schoolwezen en Onderwijs binnen de Bataafsche Republiek, reglement A bij de Schoolwet 1806.

welke in particuliere huizen inwonen, en aan kinderen, tot dat huis behoorende, onderwijs geven.’ In de toelichting op de wet werd niet gemotiveerd waarom de Schoolwet 1806 niet op deze onderwijzers van toepassing was.

Maar jaren later schreef Van den Ende, de ontwerper van de Schoolwet 1806,<sup>491</sup> over de tegenstelling tussen openbaar onderwijs en huisonderwijs binnen het gezin:

‘er bestaat vrijheid van onderwijs in den schoot des huisgezins; zij bestaat hier in hare volle kracht, zonder eenige grenzen noch hinderpalen. Maar wil zij den huisselijken drempel overschrijden, begeeft zij zich buiten die plaats, alwaar zij vrij heerscht, dan treedt zij in het gebied der maatschappij, waarvan de zorg aan het Staatsbestuur toebehoort. Door zich buiten het ouderlijke dak uit te breiden, verliest zij haren bijzonderen staat uit het oog, maakt inbreuk op de regten der Regering, wier pligt het is alle openbare handelingen te besturen: want hetgeen zich niet tot het huisselijk leven bepaalt, grijpt in het openbare leven, en is daardoor aan het gebied van de Staat onderworpen.’<sup>492</sup>

De vrijheid van huisonderwijs binnen het gezin is dus gebaseerd op twee, met elkaar samenhangende rechtsgronden. In de eerste plaats was dat het ouderrecht. Deze reden was ook al door Van der Palm aangevoerd. Ouders hadden het recht om hun kinderen op te voeden. Onderwijs was integraal onderdeel van die opvoeding, zodat de zeggenschap over het onderwijs eveneens bij de ouders berustte. Daarnaast baseert Van den Ende de vrijheid van huisonderwijs op het recht van privacy of het huisrecht. Dit recht was sinds de Staatsregeling van 1798 onderdeel van de Nederlandse rechtsorde<sup>493</sup> en hield in dat de overheid niet zonder machtiging bevoegd was om binnen te dringen in de persoonlijke sfeer

---

<sup>491</sup> Adriaan van den Ende was de assistent van de Agent van Nationale opvoeding, Van der Palm. In 1804 werd hij benoemd tot commissaris tot regeling van het lager onderwijs en kreeg de opdracht om het wetsontwerp voor de Schoolwet van 1806 op te stellen. Van der Palm trad in 1805 af om hoogleraar te worden. Van den Ende verzorgde vervolgens de definitieve redactie van de Schoolwet 1806. (Boekholt en De Booy 1987, p. 99)

<sup>492</sup> Van den Ende 1846, p. 153.

<sup>493</sup> Artikel 39 bepaalde: ‘leder burger is onschendbaar in zyne woning. Zyns ondanks mag men nimmer in dezelve treden, tenzy uit kragt van een order, bevel of decreet van gyzeling eener daartoe bevoegde magt.’ Zie over dit artikel Verkouteren 1880, p. 16-28. Hij komt tot de conclusie dat dit artikel ‘hoogst gebrekkig is, en slechts in schijn Constitutioneele waarborgen geeft.’ (p. 17).

of de huizen van particulieren. Volgens Van den Ende mocht de overheid dus ook niet treden in het onderwijs dat binnen die sfeer werd gegeven.

Het onderscheid openbaar onderwijs-huisonderwijs binnen het gezin betrof overigens alleen het preventieve toezicht van de overheid. Alleen scholen, zowel openbare als bijzondere, werden geïnspecteerd; huisonderwijs niet. Voldeed een uitwonende huisonderwijzer eenmaal aan de voorwaarden van artikel 13 Schoolwet, dan was hij daarna vrij van overheidstoezicht. Evenmin waren er voorschriften over de inhoud van het door hem gegeven onderwijs. De wet bevatte wel een aantal bepalingen met betrekking tot de inhoud van bijzonder onderwijs en de daarbij te gebruiken boeken<sup>494</sup>, maar deze waren alleen van toepassing op schoolonderwijs, en dus niet op huisonderwijs.

De Schoolwet 1806 zou tot 1858 standhouden en een stempel drukken op de inrichting van het onderwijs in de eerste helft van de 19<sup>e</sup> eeuw.<sup>495</sup> Maar de onderwijsvernieuwingen konden in de praktijk voor een groot deel pas na de Franse tijd gerealiseerd worden. Tot die tijd was er van een werkelijke doorvoering van veranderingen nauwelijks sprake omdat veel geld naar het oorlogvoerende Frankrijk vloeide en onderwijzers soms zelfs naar het front werden gestuurd.

### 3.5 De Grondwet 1815

Na het vertrek van de Franse troepen eind 1813 werd de onafhankelijkheid van de Nederlanden hersteld en konden nieuwe fundamenten voor het politieke bestel worden gelegd. Prins Willem-Frederik van Oranje-Nassau werd uitgeroepen tot soevereine vorst. Hij benoemde een commissie die een nieuwe Grondwet moest ontwerpen. Deze commissie stond onder leiding van Gijsbert Karel van Hogendorp. In 1814 kwam een grondwet tot stand. In artikel 140, in het achtste hoofdstuk met de titel *Van den Godsdienst en goede zeden*, stond:

‘Ter bevordering van Godsdienst, als een vaste steun van den Staat en ter uitbreiding van kennis is het openbaar onderwijs op de hooge, middelbare en lage scholen een aanhoudend voorwerp van de zorg der Regering. De Souvereine Vorst doet van den staat dier scholen jaarlijks aan de Staten Generaal een uitvoerig verslag geven.’

---

<sup>494</sup> Artikel 21-24 Reglement voor het Lager Schoolwezen en Onderwijs binnen de Bataafsche Republiek.

<sup>495</sup> Storimans 2002, p. 91-93.

Na het samengaan van de Noordelijke Nederlanden met de Zuidelijke Nederlanden (het huidige België) werd in 1815 een nieuwe grondwet van kracht. Artikel 226 Grondwet 1815 luidde:

‘Het openbaar onderwijs is een aanhoudend voorwerp van de zorg der Regering. De Koning doet van den staat der hooge, middelbare en lagere scholen, jaarlijks, aan de Staten-Generaal een uitvoerig verslag geven.’<sup>496</sup>

Uit de tekst van de grondwetten zelf en de toelichtingen daarop blijkt niet wat werd bedoeld met de term ‘openbaar onderwijs’. Maar uit verschillende omstandigheden kan worden afgeleid dat deze term betekende: onderwijs dat in het openbaar werd gegeven versus huis-onderwijs binnen het gezin. Den Dekker-van Bijsterveld wijst er op dat in de Franse tekst van de Grondwet 1815 voor de term openbaar onderwijs ‘*l’instruction publique*’ werd gebruikt en Van Hogendorp in zijn *Bijdragen* het woord ‘openbaar’ in heel algemene zin gebruikte en niet slechts in de betekenis van onderwijs door de overheid.<sup>497</sup> De Gaay Fortman bevestigt deze conclusie in zijn proefschrift over Van Hogendorp.<sup>498</sup>

Deze betekenis volgt eveneens uit het beleid van Koning Willem I. Hij was van mening dat onderwijs voor de samenleving een absolute noodzakelijkheid was en hij daarom de bevoegdheid had maatregelen te nemen over al het onderwijs dat zich buiten de privé-sfeer afspeelde.<sup>499</sup> Deze bevoegdheid baseerde hij op de eerste zin van artikel 226 Grondwet 1815, en met name de term ‘openbaar onderwijs’. Hij hield dus vast aan het onderscheid openbaar-huisonderwijs binnen het gezin. Dit standpunt blijkt uit de gang van zaken rondom de hierna te bespreken ontwerpwet op het openbaar onderwijs van 1829 en een aantal door hem

---

<sup>496</sup> Volgens Van der Giezen kwam de term ‘ter bevordering van Godsdienst’ niet meer terug in der Grondwet van 1815 omdat de Belgen wilden dat het bestuur over het openbaar onderwijs uitsluitend aan de roomse geestelijkheid werd opgedragen. Om kerkelijke, en voornamelijk roomse invloed, te vermijden werd artikel 226 in een apart hoofdstuk ondergebracht en alles wat op de godsdienst betrekking had geschrapt, en door een drietal hoofdstukken van dat over de godsdienst gescheiden. Van der Giezen 1969, p. 33.

<sup>497</sup> Den Dekker-Van Bijsterveld 1988, p. 12. Zie ook Van der Giezen 1969, p. 34 en 58.

<sup>498</sup> De Gaay Fortman 1907, p. 107.

<sup>499</sup> De Nooij 1939, p. 121. Zie ook Scholten 1928, p. 47.

uitgevaardigde besluiten.<sup>500</sup> De Grondwet 1815 was dus in feite een bevestiging van de bestaande rechtsbevoegdheid van de overheid. Dit blijkt ook uit de omstandigheid dat de Schoolwet 1806 onverminderd van kracht bleef.

### 3.6 De ontwerpwet van 1829

Na 1825 werd een aantal maatregelen genomen om het lager onderwijs in het katholieke zuiden van Nederland onder de werking van de Schoolwet 1806 te brengen en het godsdienstige onderricht op scholen terug te dringen.<sup>501</sup> De lokale overheden begonnen vervolgens steeds vaker gebruik te maken van hun bevoegdheid in artikel 12 Schoolwet 1806 om een vergunning voor het oprichten van een bijzondere school te weigeren. Zij baseerden deze bevoegdheid uitdrukkelijk op de term 'openbaar onderwijs' in artikel 226 Grondwet 1815. Vooral katholieke scholen ondervonden daarvan hinder.

Tegen deze onderwijspolitiek was veel verzet. Het juridische argument van dit verzet was gelegen in de interpretatie van artikel 226 Grondwet 1815 en de betekenis van de term 'openbaar onderwijs'. Zoals hierboven in paragraaf 3.5 uiteengezet, legde de regering deze term uit als al het onderwijs dat in het openbaar werd gegeven, en dus ook alle bijzondere scholen.<sup>502</sup>

Sommige confessionele groeperingen stelden zich echter, onder verwijzing naar de Schoolwet 1806, op het standpunt dat de term 'openbaar' onderwijs alleen betrekking had op scholen die door de overheid werden gefinancierd, en niet op bijzondere scholen. Volgens hen gaf artikel 226 Grondwet 1815 de overheid juist geen jurisdictie over het bijzonder onderwijs.

In reactie op dit verzet benoemde koning Willem I op 30 juni 1829 een commissie, onder leiding van A.C. Membrede, die het hele schoolwezen tot een voorwerp van beschouwing moest maken.<sup>503</sup> De wet was bedoeld om een einde te maken aan de beschuldiging van de ongrondwettigheid van de overheidsbemoeienis. In een afzonderlijke instructie gaf de

---

<sup>500</sup> Bijvoorbeeld de KB's van 30 juni 1829, nrs 125 en 126 waarbij hij de hierna te bespreken commissie voor het ontwerpen van een openbare onderwijswet benoemde.

<sup>501</sup> De Nooij 1939, p. 53 e.v.

<sup>502</sup> Zie Stokman 1935, p. 271- 273.

<sup>503</sup> KB 30 juni 1829, nr 125.



koning de commissie opdracht uit te gaan van de ruime uitleg van het begrip ‘openbaar onderwijs’. Alleen huisonderwijs door inwonende huisonderwijzers aan de kinderen van één huisgezin was volgens hem vrij. Hetzelfde gold voor een school waarop de kinderen van één huisgezin waren toegelaten en het bestuur uitsluitend werd uitgeoefend door één huisvader of voogd ten behoeve van zijn kinderen.<sup>504</sup>

De commissie legde de instructie voor een deel naast zich neer. De commissie verstond onder ‘openbaar onderwijs’ weliswaar nog steeds zowel het door de overheid gegeven onderwijs als het bijzonder onderwijs, maar haar wetsvoorstel bevatte geen vergunningsvereiste voor het oprichten van een school of het uitoefenen van het beroep van (externe) huisonderwijzer. Voor de bevoegdheid om in openbare of bijzondere scholen te onderwijzen was alleen een bewijs van zedelijkheid en bekwaamheid nodig. Op grond van het wetsvoorstel stond het bijzondere scholen vrij om boeken van de eigen keuze te gebruiken. De regelingsbevoegdheid van de overheid met betrekking tot het bijzonder onderwijs was beperkt tot repressief toezicht.

De commissie bood de koning op 6 oktober 1829 haar wetsvoorstel aan met een memorie van toelichting.<sup>505</sup> Artikel 1 van dit wetsontwerp luidde:

‘Het openbaar onderwijs hetzij *Lager, Middelbaar of Hooger* van welken aard ook wordt onder Ons oppertoezicht gegeven.  
1e in instellingen door de Gemeenten, de Provinciën of den Staat, opgerigt of geheel of gedeeltelijk onderhouden;  
2e in instellingen opgerigt of onderhouden zonder behulp van eenige openbare kas.  
De eerste heetten *openbare*, de tweede *bijzondere* scholen.’

Onder huisonderwijs werd verstaan ‘hetgene in de huizen aan leden van hetzelfde gezin gegeven wordt’.<sup>506</sup> Artikel 9 van het wetsvoorstel bepaalde dat huisonderwijs: ‘is aan geen regel of voorwaarde gebonden.’ Deze vrijheid gold zowel voor huisonderwijs door uitwonende als inwonende huisonderwijzers en ongeacht in wiens huis het onderwijs werd gegeven. De reden daarvoor was dat ‘dewijl het huisonderwijs onmiddellijk onder het oog van de ouders gegeven wordende, het niet

---

<sup>504</sup> KB 30 juni 1829, nr 126.

<sup>505</sup> Voor de tekst, zie De Nooij 1939, p. 222 e.v.

<sup>506</sup> Artikel 9 van het wetsvoorstel.

noodig schijnt, dezelfde waarborgen te eischen als in de openbare scholen.<sup>507</sup>

Willem I was ontevreden over het ontwerp. Zijn officiële reden was dat hij de voorkeur zou geven aan een korter wetsvoorstel met daarin slechts beginselen voor een regeling.<sup>508</sup> Dit zou hem meer mogelijkheden geven om de details later bij koninklijk besluit nader te regelen. Zijn minister van Binnenlandse Zaken, Van Gobbelschroy, stelde daarom een wetsvoorstel op waarmee Willem I wel akkoord kon gaan.<sup>509</sup> Uit de tekst van dit voorstel blijkt echter de ware reden waarom hij niet instemde met het voorstel van de commissie Membrede. Hij gaf een ruimere uitleg van de term ‘openbaar onderwijs’ en wilde het oprichten van scholen niet vrijgeven. Artikel 1 van het wetsvoorstel bepaalde dat het onderwijs ‘huisselijk of openbaar’ is. Openbaar onderwijs was in de eerste plaats onderwijs dat werd gegeven in door de overheid opgerichte en gefinancierde scholen en bijzondere scholen.

Openbaar onderwijs omvatte ook onderwijs ‘door personen, hun beroep makende van het geven van onderwijs aan leden van onderscheidene huisgezinnen.’<sup>510</sup> Huisonderwijs werd heel beperkt gedefinieerd, namelijk in de betekenis van artikel 13 Schoolwet 1806, laatste volzin: ‘onderwijs, gegeven wordende onder toezigt van ouders of voogden, aan leden van één en hetzelfde huisgezin.’<sup>511</sup> De overheid was bevoegd preventieve voorwaarden te verbinden aan het geven van openbaar onderwijs<sup>512</sup>, het oprichten van een school te verbieden<sup>513</sup> en scholen aan toezicht te onderwerpen.<sup>514</sup> Het geven van huisonderwijs was echter ‘aan generlei voorwaarden gebonden’<sup>515</sup> en was dus volkomen vrij.

Het nieuwe ontwerp werd bij Koninklijk besluit van 26 november 1829<sup>516</sup> aan de Staten-Generaal aangeboden. Al snel bleek dat er geen overeenstemming over het ontwerp kon worden bereikt. Het belangrijkste punt van kritiek bleef de betekenis van de term ‘openbaar

---

<sup>507</sup> MvT, De Nooij 1939, p. 243.

<sup>508</sup> De Nooij 1939, hoofdstuk IX, p. 107 e.v.

<sup>509</sup> Wet van van 26 november 1829, No. 27.

<sup>510</sup> Artikel 3 van het wetsontwerp.

<sup>511</sup> Artikel 2 Ontwerpwet 26 november 1829.

<sup>512</sup> Artikel 6 Ontwerpwet 26 november 1829.

<sup>513</sup> Artikel 5, sub 3°, Ontwerpwet 26 november 1829.

<sup>514</sup> Artikel 9 Ontwerpwet 26 november 1829.

<sup>515</sup> Artikel 2 Ontwerpwet 26 november 1829.

<sup>516</sup> KB 26 november 1829, nr. 27.

onderwijs'. Voor het oprichten van een school was weliswaar geen vergunning meer vereist, maar wel had de gemeente de bevoegdheid zich tegen de oprichting van een nieuwe school te verklaren als er in die gemeente al een of meerdere scholen bestonden.<sup>517</sup> Die bepaling kon in de praktijk hetzelfde gevolg hebben als artikel 12 Schoolwet 1806. Bij koninklijk besluit van 27 mei 1830 werd het ontwerp dan ook ingetrokken.<sup>518</sup>

In een tweede koninklijk besluit van diezelfde datum werd wel tegemoet gekomen aan een aantal van de bezwaren tegen het vergunningsvereiste. De autorisatie van nieuwe scholen was, onder de vereiste goedkeuring van Gedeputeerde Staten, voortaan aan de lokale overheid gedelegeerd. De schoolinspectie had daarbij een adviserende en controlerende taak. Aldus zou meer rekening gehouden kunnen worden met het specifieke godsdienstige karakter van een gemeente. Maar de Schoolwet 1806 bleef onverminderd gehandhaafd, en de dubbele betekenis van de term 'openbaar' bleef bestaan. Het huisonderwijs werd in dit besluit niet genoemd.<sup>519</sup>

### 3.7 Het Koninklijk besluit 1842

Het verzet tegen het vergunningvereiste en de omstandigheid dat de door de overheid gefinancierde scholen een algemeen christelijk karakter hadden, nam echter niet af. De belangrijkste reden was dat het vergunningsvereiste na 1830 steeds vaker werd gebruikt om katholieke en orthodox-protestante scholen te weren.<sup>520</sup> Vooral onder katholieken en orthodox-protestanten groeide het besef dat er geen vrijheid van onderwijs bestond, maar dat er sprake was een feitelijk staatsmonopolie. Zij konden zich niet vinden in het neutrale, christelijke staatsonderwijs en het was in sommige gemeentes onmogelijk om eigen scholen op te richten. Zij drongen daarom steeds nadrukkelijker aan op maatregelen om het oprichten van eigen scholen gemakkelijker te maken.

Vanwege de onmogelijkheid om in sommige gemeenten scholen met een bepaalde godsdienstige grondslag op te richten, zou het huisonderwijs in deze periode zijn gebruikt om aan het vergunningvereiste van de Schoolwet 1806 te ontkomen. Deze wet gaf immers geen omschrijving

---

<sup>517</sup> Artikel 5 van de Ontwerpwet 1829.

<sup>518</sup> Voor de tekst van dit KB, zie Van Hoorn 1907, p. 303-304.

<sup>519</sup> Voor de tekst van dit KB, zie Van Hoorn 1907, p. 304-309.

<sup>520</sup> Versluys 1879, p. 129 en Hentzen 1920, p. 207.

van huisonderwijs en de definitie van ‘huisonderwijzer’ in de Schoolwet 1806 als iemand die ‘aan eenen of meerdere leerlingen in eenig gedeelte van het Lager Onderwijs [...] onderwijs’ gaf, was erg ruim. Het was niet duidelijk wat in die definitie onder ‘meerdere’ moest worden verstaan. In de praktijk was het verschil tussen school- en huisonderwijs daarom vaag, wat tot gevolg had dat huisonderwijs kon ‘uitgroeien’ tot schoolonderwijs, zonder dat voor die school een vergunning was verkregen. Die school was in dat geval ook vrij van het repressief (school)toezicht van de overheid.

Het is onduidelijk hoe omvangrijk dit misbruik was. Van der Giezen schrijft dat er sprake was van ‘veel clandestien schoolonderwijs, vermomd als huisonderwijs’, maar vermeldt daarbij geen bron.<sup>521</sup> In de Onderwijsverslagen van die periode wordt echter geen melding gemaakt van een mogelijk misbruik. Boekholt schrijft dat er in Gelderland in de periode na 1813 veel niet-officiële katholieke scholen waren, en zich, naast de openbare scholen, katholieke onderwijzers hadden gevestigd, maar hij vermeldt niet of deze scholen konden bestaan onder het voorwendsel van huisonderwijs of omdat zij werden gedoogd.<sup>522</sup> Tot 1825 werd echter niet al te streng tegen deze scholen opgetreden en ook in het hierna te bespreken rapport van 1839 stond dat er pas in twee of drie jaar voorafgaand aan het rapport sprake van misbruik van huisonderwijs zou zijn. Het is daarom niet aannemelijk dat het in de door Boekholt genoemde gevallen ging om schoolonderwijs dat onder het voorwendsel van huisonderwijs werd gegeven.

Het gestelde misbruik van huisonderwijs was voor de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken De Cock, in ieder geval aanleiding om daarover in 1838 een rapport aan koning Willem I te sturen.<sup>523</sup> Volgens De Cock was ‘het eerst sedert twee of drie jaren dat huisonderwijzers misbruik van de onbepaalde uitdrukking meerdere [van artikel 4 van Reglement A bij de Schoolwet 1806] maken.’<sup>524</sup> Hij gaf niet aan wat de reden was voor dit misbruik. Wel schreef hij dat het ‘veelvuldig’ zou voorkomen, maar noemde in zijn rapport slechts drie gevallen. Volgens hem kon dit misbruik ertoe leiden dat, onder de noemer van huisonderwijs, onwettige scholen werden opgericht met onbevoegde

---

<sup>521</sup> Van der Giezen 1969, p. 79.

<sup>522</sup> Boekholt 1978, p. 180-195.

<sup>523</sup> Rapport van 17 november 1838, nr. 143, NA Den Haag, toegangsnr 2.02.01, inventarisnr 5491.

<sup>524</sup> Rapport 28 mei 1839, nr. 153 NA Den Haag, toegangsnr 2.02.01, inventarisnr 5497.

onderwijzers, welke scholen bovendien niet onderworpen waren aan toezicht.

Slechts tegen één van de door de minister genoemde gevallen hadden de autoriteiten strafrechtelijke vervolging ingesteld. Dit geval betrof ene Maria Magdalena Muller, een onderwijzeres in handwerken in Rotterdam. In haar huis gaven een huisonderwijzer en een onderwijzer van de vierde rang een aantal meisjes onderwijs in lezen, rekenen en schrijven. Waarschijnlijk ging het hier om illegaal katholiek schoolonderwijs. Zowel Muller als de twee onderwijzers was ten laste gelegd dat zij in strijd met de Schoolwet 1806 onderwijs hadden gegeven, dan wel zonder vergunning een lagere school hadden opgericht. De rechtbank Rotterdam had hen bij vonnis van 27 juli 1837 vrijgesproken, omdat zij geen wettelijke bepaling hadden overtreden. De rechtbank overwoog daarbij dat ‘geen getal van kinderen bij de wet is bepaald tot welke zich het huisonderwijs zoude kunnen uitstrekken.’<sup>525</sup> De vrijspraak werd in hoger beroep bevestigd en opnieuw in een tweede strafrechtelijke vervolging. In Den Haag zouden zich, volgens De Cock, twee soortgelijke gevallen hebben voorgedaan. Maar de autoriteiten zouden daar om dezelfde redenen niet tot vervolging zijn overgegaan.

De Cock gaf toe dat de Schoolwet 1806 onduidelijk was over het aantal kinderen waaraan een huisonderwijzer les mocht geven. Maar het scheen hem toe dat de bedoeling van de wetgever was geweest om ‘aan de Huisonderwijzers de bevoegdheid toe te kennen tot het geven van onderricht aan een of aan een zeer klein aantal leerlingen hetzij aan hunnen eigen woning, hetzij aan de huizen van anderen’.<sup>526</sup> Het was zelfs nog toegestaan dat een huisonderwijzer op een school soms op verzoek van een schoolonderwijzer op bepaalde uren aan een beperkt aantal kinderen onderwijs geeft, maar hij mag niet daadwerkelijk als schoolonderwijzer fungeren. Van dit laatste zou in de zaak Muller sprake zijn geweest, aldus De Cock.<sup>527</sup>

---

<sup>525</sup> Het vonnis bevindt zich bij het rapport in het NA Den Haag, toegangsnummer 2.02.01, inventarisnummer 5497.

<sup>526</sup> In artikel 4 stond: ‘Het Lager Onderwijs binnen de Bataafsche Republiek wordt gegeven door de Onderwijzers van [...] Openbare en Bijzondere Scholen [...], onder welke ook worden gerekend alle zoodanige personen [...] onder den titel van Onderwijzer aan de huizen, Taalmeester, Opzegger of eenigen anderen, hetzij in hun eigene, hetzij aan de huizen van anderen, aan eenen of meerdere leerlingen in eenig gedeelte van het Lager Onderwijs [...] onderricht geven.’

<sup>527</sup> Rapport van 17 november 1838, no. 143, NA Den Haag, toegangsnummer 2.02.01, inventarisnummer 5491.

De minister wees, ter ondersteuning van zijn uitleg naar een circulaire van 15 mei 1812 van Adriaan van den Ende. Van den Ende stelde hierin dat de term ‘meerdere’ tot misbruik van huisonderwijs zou kunnen leiden. Hij adviseerde om huisonderwijs te beperken tot ten hoogste 3 of 4 leerlingen.<sup>528</sup> De Cock stelde voor om artikel 4 van Reglement A van de Schoolwet 1806 bij koninklijk besluit huisonderwijs te beperken tot maximaal zes leerlingen als het ging om onderwijs aan kinderen van meerdere gezinnen. Een hoger aantal zou als schoolonderwijs moeten worden aangemerkt. Hij voegde daar nog aan toe dat als het ging om huisonderwijs aan de kinderen van één gezin, er geen maximum hoefde te zijn. De minister motiveerde niet waarom hij tot een ander getal dan Van den Ende komt.

De Raad van State was het in zijn advies van 7 mei 1839<sup>529</sup> eens met de minister dat het wenselijk was om tegen het misbruik op te treden, maar had andere ideeën over de wijze waarop dat zou moeten gebeuren. Volgens de Raad van State was de beperking tot zes leerlingen in strijd met de geest van de Schoolwet 1806 en het koninklijk besluit van 27 mei 1830. Dit laatste besluit had juist de bedoeling om het bijzonder onderwijs meer ruimte te geven. Een wijziging van de Schoolwet 1806 en het Koninklijk besluit moest dan ook bij voordracht van wet geschieden, en niet bij koninklijk besluit.

De Raad van State vond bovendien dat de oplossing niet moest worden gezocht in een beperking van het aantal kinderen, maar in een beperking van het aantal akten van toelating van huisonderwijzers en het aantal vakken dat huisonderwijzers zouden mogen onderwijzen. Tevens pleitte de Raad van State voor een regeling voor toezicht op de naleving van deze bepalingen.

In reactie op het advies van de Raad van State schreef de minister op 28 mei 1839 een tweede rapport.<sup>530</sup> De minister hield vast aan de door hem voorgestelde maatregel, in het bijzonder omdat het misbruik juist door de bewoording van Artikel 4 was ontstaan, en deze maatregel de minste inbreuk maakte op de bevoegdheid van huisonderwijzers. Ook betwistte hij de betekenis die de Raad van State toekende aan het koninklijk

---

<sup>528</sup> Rapport 28 mei 1839, no. 151, NA Den Haag, toegangsnr 2.02.01, inventarisnr 5497.

<sup>529</sup> NA Den Haag, toegangsnr 2.02.01, inventarisnr 5497.

<sup>530</sup> Rapport van 28 mei 1839, no. 155. NA Den Haag, toegangsnr 2.02.01, inventarisnr 5497.

besluit van 27 mei 1830, en dat zijn voorstel tot beperking tot zes leerlingen met dat besluit in strijd zou zijn. Verder zou een beperking van de vakken die huisonderwijzers zouden mogen geven, veel ‘ongerief baren’ voor de huisgezinnen in kwestie en huisonderwijzers zelf. Ondertussen speelde de grondwetswijziging van 1840 en de kwestie zou pas worden opgelost na deze grondwetswijziging en het aftreden van Koning Willem I.

Ondanks verzet tegen de vergunningvereisten weigerde Willem I bij de grondwetswijziging van 1840 meer vrijheid van onderwijs te accepteren. Volgens sommige leden van de Staten-Generaal was ook dat niet nodig. Zo stelde het kamerlid Van Rappard dat er weliswaar beperkingen waren ten aanzien van het openbaar onderwijs, maar dat het ‘aan ieder ingezetenen [vrijstaat] zoodanig huisselijk bijzonder onderwijs aan zijne kinderen te doen geven als hij verlangt.’<sup>531</sup> Waarop Groen van Prinsterer antwoordde dat een zodanige vrijheid van onderwijs in de praktijk betekende dat er geen vrijheid van onderwijs was voor negentiende deel van de bevolking, omdat de meeste ouders zich het geven van huisonderwijs financieel niet konden permitteren.<sup>532</sup> Het onderwijsartikel in de grondwet bleef echter ongewijzigd.

Koning Willem II, die in oktober 1840 zijn vader was opgevolgd, was de katholieken welgezinder dan zijn vader. Op 12 november 1840 benoemde hij een commissie met de opdracht hem voor te lichten over de vanuit katholieke kringen gerezen bezwaren tegen het lager onderwijs, en maatregelen voor te stellen ter tegemoetkoming aan die bezwaren. Deze commissie bestond uit zes leden, twee katholieke afgevaardigden en vier protestante, waaronder de orthodox-protestante Groen van Prinsterer.

Naast de bovengenoemde opdracht, had de koning de commissie ook de hierboven besproken rapporten van de minister De Cock en het advies van de Raad van State toegezonden, waarschijnlijk in de hoop dat de commissie hem zou adviseren over de vraag welke van de twee opvattingen te volgen. De minister gaf daarbij evenmin aan wat de reden was voor misbruik van huisonderwijs. Uit de omstandigheid dat de koning deze kwestie aan de commissie voorlegde, kan echter worden afgeleid dat het ging om illegale katholieke of orthodox-protestante scholen, waarvoor de autoriteiten geen vergunning wilden geven. Blijkbaar vond de koning dat het misbruik onderdeel was van de tegen

---

<sup>531</sup> Belinfante 1841, deel 3, p. 356. Zie ook Gerretson en Goslinga 1964, p. 339.

<sup>532</sup> Belinfante 1841, deel 4, p. 39-40.

het lager onderwijs gerezen bezwaren van katholieken of orthodox-protestante scholen.

Op 19 januari 1841 was de commissie klaar met haar rapport. Zij verklaarde een aantal van de klachten gegrond en stelde maatregelen voor, waaronder verruiming van de gelegenheid tot scholenstichting. Met betrekking tot het gestelde misbruik van huisonderwijs gaf de commissie de voorkeur aan het voorstel van de minister, maar stelde voor huisonderwijs te beperken tot ten hoogste vijf leerlingen van meer dan één gezin. Het aantal kinderen van één gezin mocht onbeperkt blijven.<sup>533</sup> De commissie gaf niet aan waarom zij tot het getal vijf was gekomen. In het Koninklijk Besluit van 2 januari 1842 werd het advies van de commissie volledig gevolgd. Hierin stond:

‘Willende gelijktijdig het misbruik te keer gaan, hetwelk Ons is gebleken, in meer dan één geval, met betrekking tot het huisonderwijs te zijn ontstaan uit eene onjuiste opvatting van artikel 4 van het Reglement lit. A, behoorende bij de Wet van 5 April 1806; [...]

‘Bij wijziging, in zooverre, van artikel 4 van het Reglement A, behoorende bij de wet van 5 april 1806, zullen de huisonderwijzers en huisonderwijzeressen, in hunne eigene huizen of in de huizen van anderen, aan niet meer dan hoogstens vijf leerlingen te gelijker tijd onderrigt mogen geven in zoodanige gedeelten van het lager onderwijs, bij artikel 1 van het voornoemde Reglement omschreven, als waarvoor zij de algemeene en speciale toelating verkregen hebben, ten ware evenwel, dat zich in één huisgezin een grooter aantal kinderen, mits tot hetzelfde behoorende, mogt bevinden.’<sup>534</sup>

## 4. De periode 1848 tot 1917

### 4.1 De Grondwet 1848

#### *Uitgangspunten*

Het KB van 1842 deed het verzet tegen de overheidsbemoeienis met het onderwijs en de openbare school evenmin afnemen. Vooral rooms-katholieken maakten gebruik van de daarin toegekende bevoegdheden om de protestante elementen zoveel mogelijk van de openbare school te

---

<sup>533</sup> Rapport 19 januari 1841, NA Den Haag, toegangnr 2.02.04, inventarisnr 4533.

<sup>534</sup> KB 2 januari 1842, Stb. nr. 1.



verwijderen. De openbare school kreeg daardoor steeds meer een algemeen-christelijk karakter, wat weer een doorn in het oog was van de rechtzinnige protestanten. Deze laatsten maakten daarom op hun beurt bezwaar tegen de toegenomen invloed van de katholieken over de openbare school, en de daarmee gepaardgaande veranderingen. De katholieken vonden daarentegen dat het koninklijk besluit niet ver genoeg ging.<sup>535</sup> De regering nam het verzet deze keer serieus en de protestants georiënteerd liberaal Thorbecke werd belast met het opstellen van een tekst voor een grondwettelijke bepaling over het onderwijs.

Thorbecke had in de schoolstrijd steeds een tussenstandpunt ingenomen. Hij was geen voorstander van een overheidsmonopolie op het gebied van onderwijs en vond dat het onderwijs een terrein was waarop de overheid en de individuele burgers 'elkander wederkerig bevorderen'.<sup>536</sup> Hij vond dat burgers de vrijheid moesten hebben om onderwijs zelf ter hand te nemen. Maar dat betekende volgens hem niet dat er volledige vrijheid van onderwijs moest zijn, zonder enige inmenging van de overheid. De overheid had wel degelijk een taak bij het particuliere onderwijs, in het bijzonder om aan ouders te garanderen dat de onderwijzers die zij voor hun kinderen kozen, goed onderwijs gaven en de belangen van de jeugd te beschermen tegen onkundige of onzedelijke onderwijzers.

Die overheidstaak was volgens hem pas nodig als ouders het onderwijs uit handen gaven. Thorbecke was van mening dat opvoeding en onderwijs in de eerste plaats 'huisselijke rechten' waren of rechten van ouders die volledig buiten de macht van de overheid vielen, zolang dat onderwijs maar binnen de familiekring bleef.<sup>537</sup> Werd het onderwijs gezocht buiten de huisselijke kring, dan veranderde de constellatie volgens hem. In dat geval was er van opvoeden of onderwijsgeven als beroep sprake en was de vrijheid van onderwijs onderhevig aan beperkingen omdat het publiek belang dat vorderde.<sup>538</sup> Dat belang bestond uit het geven van garanties aan ouders en het beschermen van de jeugd tegen onbekwame onderwijzers.

Thorbecke's opvattingen met betrekking tot de bevoegdheid van de overheid op het gebied van onderwijs kwamen dus overeen met de regeling van artikel 226 Grondwet 1815. Het verschil tussen beide grondwetsregelingen was gelegen in de keuze van de middelen voor de

---

<sup>535</sup> De Bruin 1985, p. 123 en 214.

<sup>536</sup> Thorbecke 1829, p. 239.

<sup>537</sup> Scholten 1928, p. 150.

<sup>538</sup> Idem, p. 121-123.

bescherming van het publiek belang. Thorbecke vond voorafgaand toezicht op de kwalificaties van de onderwijzer voldoende; voorafgaand toezicht op schoolonderwijs was niet nodig. In dit opzicht kwamen zijn opvattingen overeen met die van de commissie Membrede van 1829. Zijn eerste voorstel voor een grondwetsartikel luidde:

‘De inrigting van het publiek onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen, door de wet geregeld.  
Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het onderzoek naar de bekwaamheid des onderwijzers en het toezigt der overheid, beide door de wet te regelen.  
De Koning doet van den staat dier scholen jaarlijks aan de Staten Generaal een uitvoerig verslag geven.’<sup>539</sup>

Thorbecke benadrukte het beroepsaspect van de vrijheid van onderwijs in zijn memorie van toelichting:

‘Publiek onderwijs is dat, hetwelk van overheidswege wordt gegeven. Dit mag echter het *algemeene* recht om anderen te onderrigten niet hinderen, onder voorwaarde slechts, dat hij, die van onderwijs zijn beroep wil maken, aan die proeven van bekwaamheid en aan zoodanig toezigt onderworpen zij, welke aan het publiek eenige zekerheid schenken, dat de hoogste belangen van het opkomend geslacht niet aan onwaardige handen worden vertrouwd.’<sup>540</sup>

De door Thorbecke voorgestelde tekst leverde kritiek op van de voorstanders van het door de overheid gegeven onderwijs. Zij vreesden dat met het voorstel van Thorbecke de openbare school op sommige plaatsen zou verdwijnen. Aan de tekst werden daarom bepalingen toegevoegd om het voortbestaan daarvan te garanderen en openbaar en bijzonder onderwijs gelijke juridische waarde toe te kennen.<sup>541</sup> De uiteindelijke tekst van artikel 194 Grondwet 1848 luidde als volgt:

- ‘1. Het openbaar onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regering.
2. De inrichting van het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen, door de wet geregeld.
3. Er wordt overal in het Rijk van overheidswege voldoende openbaar lager onderwijs gegeven.

---

<sup>539</sup> Belinfante 1848, deel 1, p. 191.

<sup>540</sup> Idem, p. 222.

<sup>541</sup> Nota van Nadere Wijzigingen, Ontwerp van Wet No. X, (Belinfante 1848, deel 1, p. 618) en Tweede Nota van Nadere Wijzigingen (Belinfante 1848, deel 1, p. 636).

4. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezigt der overheid, en bovendien, voor zoover het middelbaar en lager onderwijs betreft, behoudens het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid des onderwijzers; het een en ander door de wet te regelen.
5. De Koning doet van den staat der hooge-, middelbare en lagere scholen jaarlijks een uitvoerig verslag aan de Staten-Generaal geven.'

De regering lichtte de tekst in de memorie van toelichting als volgt toe:

'er zal een openbaar onderwijs zijn, dat zich niet begeeft op het terrein der godsdienstige begrippen, en de inrichting van dat onderwijs zal door de wet worden geregeld; dat wil zeggen: uitgaan van het gezag.

Tegenover dit openbaar onderwijs, door den Staat ingesteld, aangekweekt, aanbevolen en beschermd, zal intusschen overstaan het regt voor elk, die, naar regelen door de wet te stellen, van zijne kundigheden aan anderen mede te deelen.

Tegenover dat openbaar onderwijs, van het gezag uitgaande, zal overstaan het regt der ouders om naar hunne begrippen de opvoeding van hun kinderen te regelen, en de ontwikkeling van het verstand toe te vertrouwen aan hen, die, geheel onafhankelijk van het gezag, met bekwaamheid en zedelijkheid toegerust, de bevoegdheid tot het geven van onderwijs hebben verkregen.

Dit vrij onderwijs blijft echter onderworpen aan een billijk toezigt der overheid, en zoo is inderdaad gewaakt èn voor het regt van den Staat om te zorgen voor de ontwikkeling der jeugd, èn voor het regt der ouders om in het kiezen van leermeesters aan geen dwang onderworpen te zijn.'<sup>542</sup> [...]

Tijdens de beraadslagingen voegde de minister van Justitie daar nog aan toe:

'Regtvaardig is, dat elk naar zijne meening zijne kinderen kan opvoeden, en het regt der Regering is alleen om toezigt te houden over de scholen, om te waken dat bekwame onderwijzers dat ambt bekleeden;'<sup>543</sup>

#### *'Het geven van onderwijs is vrij'*

Het nieuwe grondwetsartikel breidde de vrijheid van onderwijs uit naar al het onderwijs dat niet door de overheid werd gegeven. De vrijheid van onderwijs betrof dus niet langer uitsluitend het onderwijs binnen het gezin, maar het gehele particuliere onderwijs. Dit blijkt uit de term 'openbaar onderwijs' in lid 1 en de betekenis die daaraan werd gegeven. 'Openbaar onderwijs' had voortaan de betekenis van onderwijs dat door

---

<sup>542</sup> Handelingen II, 1847-1848, p. 354.

<sup>543</sup> Belinfante 1848, deel 2, p. 576.

de overheid wordt gegeven. De overheid had op grond van het eerste lid alleen de bevoegdheid om voorwaarden te stellen aan het door haar zelf gegeven en gefinancierde onderwijs.

Verder blijkt de vrijheid van onderwijs uit het vierde lid van het artikel. Uit de toelichting van de regering volgt dat die vrijheid in de eerste plaats bestaat uit het recht van individuen om, zonder voorafgaande toestemming van de overheid, onderwijs te geven. Deze personen hadden niet langer toestemming van de overheid nodig om hun beroep uit te oefenen of een eigen school op te richten.

In de tweede plaats bestaat die vrijheid uit het recht van onderwijzers en scholen om de pedagogische grondslag en de onderwijsmethode van het door hen te geven onderwijs te bepalen. Met andere woorden, vrijheid van onderwijs betekende vrijheid de inhoud van het eigen onderwijs te bepalen. Wat die inhoud was, was de regering onverschillig zolang dat onderwijs maar door bevoegde personen werd gegeven. De regering stelde dat de grondslag van een bijzondere school 'bij sommigen op den grond van eene bepaalde leer kan zijn gevestigd, bij anderen op eene mededinging met het openbaar onderwijs berust, en zoo doende ijver, inspanning en verbetering uitlokt.'<sup>544</sup> De gedachte achter deze twee vrijheden van de onderwijsgever was dat dit de weg zou vrij maken voor een vrij systeem van vraag en aanbod op het gebied van onderwijs, naast het aanbod van openbare scholen.

In de derde plaats bestaat die vrijheid uit het recht van ouders om hun kinderen op te voeden en onderwijzen volgens hun eigen opvattingen ('het regt der ouders om naar hunne begrippen de opvoeding van hun kinderen te regelen'), met andere woorden het ouderrecht. Die vrijheid geeft ouders tevens het recht voor een onderwijzer te kiezen die onderwijs geeft in overeenstemming met de opvattingen of 'begrippen' van de ouders.

De eerste twee rechten moeten worden gezien als een middel voor verwezenlijking van het derde recht: het recht van ouders om hun kinderen volgens hun eigen pedagogische opvattingen op te voeden en te onderwijzen. Dit ouderrecht was het centrale uitgangspunt van de vrijheid van onderwijs. De overheid erkende dat niet iedere ouder het onderwijsgedeelte van de opvoeding kon verzorgen en hun kinderen huisonderwijs kon of wilde geven. Het grondwetsartikel was bedoeld om aan ouders te garanderen dat, als zij dit deel uit handen gaven, dit

---

<sup>544</sup> MvT, Belinfante 1848, deel 1, p. 392.

onderwijs zo zou worden gegeven zoals zij dat zelf zouden hebben gedaan.<sup>545</sup> Het bijzonder onderwijs werd gezien als onderwijs dat tot stand zou komen door initiatieven van ouders die zich verenigden in onderwijs met een bepaalde visie<sup>546</sup> of van andere particulieren in reactie op de vraag van ouders naar onderwijs met een specifieke opvoedkundige visie. Pas dan zouden ouders daadwerkelijk de vrijheid hebben om te kunnen kiezen voor dat onderwijs dat aansloot bij hun specifieke opvoedkundige opvattingen.<sup>547</sup>

De grondwetgever ging er dan ook vanuit dat de aard of grondslag van het particuliere onderwijs direct of indirect werd bepaald door de ‘begrippen’<sup>548</sup> of opvoedkundige voorkeuren van de ouders. Onderwijs was een onlosmakelijk onderdeel van opvoeding en de opvoedkundige visie van de ouders betrof dus zowel de opvoeding als het onderwijs. De opvoedkundige grondslag van de bijzondere school was daarom eveneens gelijk aan de opvoedkundige ‘mening’ van de ouders. Een bijzondere school werd zelfs gezien als een vereniging van in opvoedkundig opzicht gelijkgezinde ouders die de vrijheid hadden hun leraar te kiezen die op zijn beurt weer de vrijheid had om het door de ouders gewenste onderwijs te geven. Gezien het sterk religieus-verzuilde karakter van de samenleving op dat moment en de druk van de confessionelen om grondwettelijk vast te leggen dat burgers eigen scholen konden oprichten, ging het in de eerste plaats om de vrijheid om godsdienstige scholen op te richten.

Toch was de aard van het bijzonder onderwijs niet beperkt tot godsdienst, en de mogelijke grondslagen van het bijzonder onderwijs werden dan ook met opzet niet omschreven. Zelfs de voorstanders van het openbaar onderwijs zagen de vrijheid van onderwijs als een meer algemeen recht van ouders om ander onderwijs te kiezen dan dat de staat aanbood.<sup>549</sup> De grondwetgever erkende dat de opvoedkundige opvattingen van ouders divers waren en de overheid over geen enkele opvatting een waardeoordeel moest geven. Die conclusie kan ook worden afgeleid uit de omstandigheid dat het grondwetartikel bepaalde dat het openbaar onderwijs ‘ieders godsdienstige begrippen’ moest

---

<sup>545</sup> Minister van Justitie, Belinfante 1848, deel 3, p. 489-490. Zie ook Mentink 1995, p. 13-14.

<sup>546</sup> Belinfante 1848, deel 2, p. 575-576. De vrijheid van onderwijs was een ‘bloot gevolg’ van de vrijheid van vereniging, aldus de regering.

<sup>547</sup> Zie ook Van der Ven 1988, p. 123. Zie ook Scholten 1928, p. 139.

<sup>548</sup> Handelingen II 1847-1848, p. 355.

<sup>549</sup> Mentink 1995, p. 14.

eerbiedigen<sup>550</sup>, maar *de vrijheid van onderwijs* niet tot ‘godsdienstige begrippen’ of welke begrippen dan ook, beperkte. Thorbecke bevestigde deze conclusie door te stellen dat de confessionele vrijheid van onderwijs

‘is [niet] het eenige of voornamelijk terrein dier vrijheid [...]; het grootste en weldadigste gebruik van die vrijheid zal door hen worden gemaakt, die geene gezindtescholen verlangen. Wierd nu echter, zoo als in het amendement, het bijzonder onderwijs door de wet met ‘godsdienstige strekking’ in verband genoemd, dan zou het den schijn hebben alsof de vrijheid van onderwijs *om* die strekking door den wetgever ware verleend of gewaarborgd.’<sup>551</sup>

Het ging de grondwetgever slechts om het garanderen van de kwaliteit van het onderwijs en het creëren van een flexibel onderwijssysteem, waarin de opvoedkundige opvattingen van ouders zoveel mogelijk tot zijn recht konden komen. Die bedoeling werd later nog een keer uitdrukkelijk bevestigd bij de behandeling van de Lager-onderwijswet 1857 (zie hieronder in paragraaf 4.2).

### *Onderwijs door ouders*

Viel onderwijs door de ouders zelf onder het bereik van artikel 194 Grondwet 1848? Het antwoord daarop is niet zonder meer duidelijk. Tijdens de behandeling van het grondwetartikel is daarover niet gesproken. Dat was ook niet nodig, want er bestond nog geen leerplicht en ouders konden niet worden verplicht om hun kinderen te (laten) onderwijzen. Uit de toelichting zou men echter kunnen afleiden dat artikel 194, lid 4, Grondwet 1848 niet op onderwijs door ouders zelf van toepassing is. Daarin wordt gesproken over het recht van ouders om het

---

<sup>550</sup> Volgens Thorbecke vloeide deze verplichting van het openbaar onderwijs ook voort uit artikelen 164-166 Grondwet 1848 over de godsdienstvrijheid. Deze luiden:

Artikel 164. ‘Ieder belijdt zijne godsdienstige meeningen met volkomen vrijheid, behoudens de bescherming der maatschappij en harer leden tegen de overtreding der strafwet.’

Artikel 165. ‘Aan alle kerkgenootschappen in het Rijk wordt gelijke bescherming verleend.’

Artikel 166. ‘De belijders der onderscheidene godsdiensten genieten allen dezelfde burgerlijke en burgerschapsrechten [...].’ Verslag der Commissie bij besluit van 17 maart 1848 benoemd tot voordragt van een volledig ontwerp van Grondwets-herziening, onder Tiende Hoofdstuk (Van het Onderwijs en het Ambestuur). (Belinfante 1848, deel 1, p. 222.)

<sup>551</sup> Handelingen II 1856-1857, Zitting van 15 juli 1857, p. 1184.

onderwijs aan hun kinderen ‘toe te vertrouwen’ aan bevoegde onderwijzers. Dit duidt erop dat de wetgever met de term ‘onderwijs’ in lid vier niet onderwijs door de ouders zelf op het oog had. De grondwetgever sprak ook over de vrijheid van onderwijs in termen van het recht van ouders om zich te verenigen in bijzondere scholen. Daaruit zou men zelfs de conclusie kunnen trekken dat de term ‘onderwijs’ in lid 4 alleen maar betrekking had op schoolonderwijs en daarmee geen enkele vorm van huisonderwijs werd bedoeld.

Ook uit de opvatting van Thorbecke over huisonderwijs als huiselijk recht zou kunnen worden afgeleid dat onderwijs van ouders aan hun eigen kinderen niet onder het grondwetsartikel viel. Hij vond immers dat onderwijs binnen het gezin volledig buiten de rechtsmacht van de overheid viel en dus zelfs niet kon worden beperkt door regels over de bekwaamheid van de onderwijzer of toezicht van de overheid, zoals in lid 4: ‘hij, die van onderwijs zijn beroep wil maken, [zij] aan die proeven van bekwaamheid en aan zoodanig toezigt onderworpen’. Ouders die hun eigen kinderen onderwezen vielen hier niet onder.

Die opvatting wordt bevestigd in de literatuur uit die periode. Diephuis schreef in zijn commentaar op de Schoolwet 1857: onderwijs van ouders aan hun eigen kinderen ‘valt natuurlijk even weinig in de termen dezer wet, als dat ‘twelk ieder ander vader ten zijnent geeft aan zijne kinderen; eerst waar iemand kinderen van anderen onderwijst, is deze wet van toepassing.’<sup>552</sup> Maar helemaal zeker van zijn zaak was hij niet, want hij voegde daaraan toe dat als huisonderwijs door ouders zelf daar wel onder zou vallen, ouders op grond van artikel 7 Schoolwet 1857 niet in het bezit van een onderwijsbevoegdheid hoefden te zijn.<sup>553</sup>

Tegenover de opvatting dat artikel 194, lid 4, Grondwet 1848 niet op onderwijs door ouders zelf van toepassing was, kan worden gesteld dat de tekst van artikel 194, lid 4, Grondwet 1848 geen uitzondering maakt voor zulk onderwijs. Het artikel spreekt over ‘onderwijs’ in hele ruime en algemene zin<sup>554</sup>, zonder enige uitzondering. Deze uitleg is bevestigd door de Hoge Raad in het Goudse Rijschoolarrest: ‘dat dit in algemene bewoordingen vervatte voorschrift [...] niet onderscheidt tussen verschillende vormen van onderwijs en ook de geschiedenis van zijn totstandkoming voor het maken van zodanig onderscheid geen grond biedt.’ En ondanks de toelichting van de regering en Thorbecke, was de

---

<sup>552</sup> Diephuis 1859, p. 23 en 36.

<sup>553</sup> Diephuis 1859, p. 36.

<sup>554</sup> HR 10 december 1957, NJ 1958, 176.

onderliggende en algemene norm dat de vrijheid van onderwijs al het onderwijs door particulieren, dat wil zeggen niet door de overheid, betrof. Het recht kwam volgens de tekst ook aan iedereen toe, en niet alleen aan professionele onderwijzers of scholen. Thorbecke sprak over 'het *algemene* recht om anderen te onderwijzen'. De tekst sluit dus toepassing op onderwijs door de ouders zelf niet uit. Dit zal worden bevestigd in de Leerplichtwet 1900.

Zelfs al zou men aannemen dat onderwijs door de ouders zelf niet onder lid 4 viel, dan betekende dat niet dat die onderwijsvorm niet vrij zou zijn. Integendeel, uit de opmerkingen van Thorbecke over huisonderwijs kan worden afgeleid dat onderwijs door de ouders juist zodanig vrij was dat die vorm van onderwijs zelfs niet door de grondwet mocht worden beperkt. Die onderwijsvorm werd vereenzelvigd met opvoeding. De keuze van de ouders om hun eigen kinderen te onderwijzen stond gelijk aan 'het regt der ouders om naar hunne begrippen de opvoeding van hun kinderen te regelen'. Die keuze werd gezien als een goddelijk recht of een natuurrecht<sup>555</sup> dat boven de grondwet stond en daaraan niet kon worden onderworpen. Het opvoedingsrecht en het ouderrecht waren de bestaansredenen voor artikel 194, lid 4, Grondwet en de kern van de onderwijsvrijheid in die bepaling. Daarnaast kan worden aangevoerd dat, als ouders in het kader van hun ouderrecht het recht hadden 'de ontwikkeling van het verstand' van hun kinderen toe te vertrouwen aan derden, dit impliceerde dat zij ook het recht hadden om die ontwikkeling niet aan derden toe te vertrouwen en dat zelf te doen.

Men kon zich in 1848 daarom ook nog geen algemene leerplicht voorstellen en zeker geen verbod van onderwijs door de ouders zelf zoals in de Leerplichtwet 1969. Een dergelijk verbod zou voor de opstellers van het grondwetsartikel volkomen ondenkbaar zijn geweest. Had men hen gevraagd of de omstandigheid dat het geven van onderwijs door de ouders zelf niet vrij was omdat dat niet onder het grondwetsartikel viel, dan zouden zij die vraag zeker ontkennend hebben beantwoord. De omstandigheid dat die onderwijsvorm niet onder de grondwet viel, betekende juist dat deze volledig vrij was, en niet dat deze verboden was.

De vrijheid van ouders om de eigen kinderen onderwijs te geven was, net als vóór 1848 dus nog steeds absoluut. Het recht van ouders om hun eigen kinderen onderwijs te geven had in die tijd de bescherming van de grondwet helemaal niet nodig; het recht om kinderen van anderen te onderwijzen wél.

---

<sup>555</sup> De Savornin Lohman 1896, p. 85-106.



## *Toezicht*

De vrijheid van onderwijs in lid 4 was niet absoluut. De voorstanders van het openbaar onderwijs waren alleen bereid met de vrijheid van het bijzonder onderwijs akkoord te gaan ‘mits [...] alle scholen aan een nauwlettend toezigt der overheid onderworpen blijven, dat toezigt door de wet geregeld worde’.<sup>556</sup> De stelling in lid 1 van artikel 194 Grondwet 1848 dat de zorg van de overheid beperkt was tot het openbaar onderwijs was dus enigszins misleidend. Via het niet-omschreven begrip ‘toezicht’ had de overheid toch de wettelijke bevoegdheid om zich ‘de zorg’ voor het gehele onderwijs toe te trekken.

Het wordt uit de tekst van de grondwet niet duidelijk waarop dat toezicht betrekking heeft. Betreft dat alleen toezicht op het vervolg van de tekst, namelijk de bekwaamheid en zedelijkheid des onderwijzers, of heeft ‘toezicht’ op meer aspecten van onderwijs betrekking? Uit de toelichting van Thorbecke en de regering kan worden afgeleid dat toezicht alleen de persoon van de onderwijzer betreft. Zo stelde de regering dat toezicht was bedoeld ‘om te waken dat bekwaame onderwijzers dat ambt bekleeden’.<sup>557</sup> Deze uitleg werd bevestigd bij de totstandkoming van de Lager-onderwijswet 1857 door de Minister van Binnenlandse Zaken:

‘De vrijheid van het bijzonder onderwijs [...] wordt door de wet zoo weinig belemmerd als met de voorschriften der Grondwet bestaanbaar is. [De wet] is volkomen helder; het vordert voor het geven van bijzonder of huisonderwijs alleen het bezit en het vertoon van bewijzen van bekwaamheid en zedelijkheid, overeenkomstig deze wet; niets anders; niets meer.’<sup>558</sup>

Storimans is echter van mening dat toezicht betrekking had op meer dan alleen de bekwaamheid en zedelijkheid des onderwijzers. Aan de hand van een objectief-historische interpretatiemethode constateert hij dat ‘toezicht’ in de Lager-onderwijswet 1857 betrekking had op het inspecteren van schoolgebouwen van alle scholen, dus ook bijzondere. De grondwetgever had volgens hem kennelijk de bedoeling gehad om het aan de gewone wetgever over te laten om inhoud te geven aan ‘toezicht’.<sup>559</sup> Hij komt tot de conclusie dat ‘toezicht’ in artikel 194, lid 4,

---

<sup>556</sup> Belinfante 1848, deel 1, p. 442.

<sup>557</sup> Belinfante 1848, deel 2, p. 576.

<sup>558</sup> Kamerstukken II 1856-1857, N<sup>o</sup> 5, p. 44. Zie ook Handelingen II 1856-1857, zitting van 15 juli 1857, p. 1181.

<sup>559</sup> Storimans 1984, p. 24-25.

Grondwet 1848 in het teken stond van de bescherming van een algemeen, voor het gehele onderwijs geldend belang.<sup>560</sup> De gewone wetgever heeft de betekenis van toezicht in ieder geval op de door Storimans aangegeven wijze geïnterpreteerd. Na verloop van tijd zou onder de noemer van ‘toezicht’ een heel scala van beperkingen aan de vrijheid van onderwijs worden opgelegd, waaronder de Leerplichtwet 1900. Particulieren hoefden dus geen preventief toezicht meer te dulden voor het stichten van bijzondere scholen of het geven van huisonderwijs, maar moesten wel een ruim en niet duidelijk omschreven, repressief toezicht accepteren.

#### 4.2 De Lager-onderwijswet 1857

De nieuwe tekst van artikel 194 Grondwet 1848 maakte vervanging van de Schoolwet 1806 noodzakelijk. Dit geschiedde met de Lageronderwijswet 1857.<sup>561</sup> Deze wet verdeelde het lager onderwijs in school- en huisonderwijs.<sup>562</sup> Huisonderwijs was onderwijs dat werd gegeven ‘in de woningen der ouders of voogden van de kinderen [...] van ten hoogste drie gezinnen gezamenlijk’.<sup>563</sup> De reden voor het maken van een onderscheid tussen school- en huisonderwijs was dat schoolonderwijs, zowel openbaar als bijzonder, werd geïnspecteerd en huisonderwijs niet. Daarnaast verdeelde de wet lager onderwijs in openbaar en bijzonder onderwijs. Openbaar onderwijs was ‘hetgeen gegeven wordt vanwege de gemeenten, de provinciën en het Rijk, gezamenlijk of afzonderlijk. Het overige is bijzonder onderwijs.’<sup>564</sup> Onder dit laatste werd volgens titel III van de wet verstaan bijzondere scholen en huisonderwijs.

Uit het debat over de voorwaarden voor het bijzonder onderwijs bleek opnieuw dat het de bedoeling van de grondwetgever was om het bijzonder onderwijs aan zo weinig mogelijk voorwaarden te onderwerpen. Aan de inrichting, dat wil zeggen de inhoud van het bijzonder onderwijs en de wijze waarop dat werd gegeven, werd daarom geen enkele eis gesteld. Artikel 1 juncto artikel 16, lid 2, bepaalde dat het gewoon openbaar lager onderwijs omvatte het onderwijs in het lezen, schrijven, rekenen, de beginselen van vormleer, van Nederlandsche taal, van aardrijkskunde, van geschiedenis en van kennis van de natuur, en

---

<sup>560</sup> Idem, p. 29.

<sup>561</sup> Wet van den 13den Augustus 1857, op het lager onderwijs, Stb. 1857, N<sup>o</sup> 103.

<sup>562</sup> Artikel 2, lid 1, Schoolwet 1857.

<sup>563</sup> Artikel 2, lid 2 juncto lid 3, Schoolwet 1857.

<sup>564</sup> Artikel 2, lid 2, Schoolwet 1857.

zingen. Het meer uitgebreid openbaar lager onderwijs omvatte beginselen van kennis van levende talen, van wiskunde, van landbouwkunde, gymnastiek, tekenen en handwerken voor meisjes. Een soortgelijke verplichting ontbrak voor het bijzonder onderwijs.<sup>565</sup>

Aan de wijze waarop het bijzonder onderwijs werd gegeven, werden evenmin voorwaarden gesteld; dat kon op school of thuis geschieden. Titel III bevatte alleen bepalingen met betrekking tot de bekwaamheid en zedelijkheid van de (bijzondere) onderwijzer. Het bijzonder schoolonderwijs werd geïnspecteerd; huisonderwijs niet. Deze maatregelen werden voldoende geacht om de kwaliteit van het bijzonder onderwijs te garanderen.

Desondanks vonden sommige leden van de Tweede Kamer dat de regeling met betrekking tot het bijzonder onderwijs onvoldoende garantie bood voor de vrijheid van het bijzonder onderwijs. Men was bang dat de onderwijsinspectie in de praktijk bij het inspecteren van bijzondere scholen vooringenomen zou zijn over de kwaliteit van het bijzonder onderwijs. Zij drongen er daarom op aan dat de woorden van artikel 194, lid 4, Grondwet 1848 werden herhaald in titel III.<sup>566</sup> Daartoe werd een amendement ingediend dat luidde:

‘Het geven van bijzonder schoolonderwijs of van huisonderwijs, zoowel ten opzichte van de inrigting en godsdienstige strekking als van de meerdere of mindere uitgebreidheid, is vrij, behoudens het bezit:

- a. van eene [...] acte van bekwaamheid
- b. en c. (gelijk als in het ontwerp van wet voorkomt).

bij weigering van dat visa wordt beroep gedaan op Gedeputeerde Staten.’<sup>567</sup>

De regering vond een dergelijke herhaling echter overbodig, omdat uit dit artikel volgde dat het bijzonder onderwijs in zo veel of zo weinig vakken onderwijs mocht geven als men verlangde.<sup>568</sup> ‘De vrijheid van het bijzonder onderwijs [...] wordt door de wet zoo weinig belemmerd als met de voorschriften der Grondwet bestaanbaar is. [De wet] is volkomen helder; het vordert voor het geven van bijzonder of huisonderwijs alleen het bezit en het vertoon van bewijzen van bekwaamheid en zedelijkheid, overeenkomstig deze wet; niets anders; niets meer’,

---

<sup>565</sup> Zie ook Diephuis 1859, p. 160-166.

<sup>566</sup> VV, Kamerstukken II 1855-1856, N° 4, p. 59-60.

<sup>567</sup> Handelingen II 1856-1857, p. 1181.

<sup>568</sup> MvT, Kamerstukken II 1856-1857, N° 3, p. 38.

aldus de minister.<sup>569</sup> Het amendement werd vervolgens verworpen.<sup>570</sup> De meerderheid van de Kamer was het blijkbaar met de minister eens.

Bovendien had de meerderheid van de Tweede Kamer bezwaar tegen het opnemen van de term ‘godsdienstig’ in titel III. Het was nimmer de bedoeling van de (grond)wetgever geweest om de grondslag voor het geven van bijzonder onderwijs of van bijzondere scholen te beperken tot godsdienst. Thorbecke voerde aan dat de confessionele vrijheid van onderwijs

‘is [niet] het eenige of voornamelijk terrein dier vrijheid [...]; het grootste en weldadigste gebruik van die vrijheid zal door hen worden gemaakt, die geene gezindtescholen verlangen. Wierd nu echter, zoo als in het amendement, het bijzonder onderwijs door de wet met ‘godsdienstige strekking’ in verband genoemd, dan zou het den schijn hebben alsof de vrijheid van onderwijs om die strekking door den wetgever ware verleend of gewaarborgd.’<sup>571</sup>

De vrijheid van onderwijs in artikel 194, lid 4, Grondwet 1848 hield dus tevens in de vrijheid om de grondslag of uitgangspunten van het bijzonder onderwijs in kwestie te bepalen. Die vrijheid bestond er in dat de overheid (1) zich niet inliet met een omschrijving van die grondslag en (2) de gekozen grondslag niet beperkte door onderwijsinhoudelijke voorwaarden aan het bijzonder onderwijs voor te schrijven. De overheid volstond met het stellen van de randvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs om de kwaliteit daarvan te garanderen.

#### *Huisonderwijs*

Huisonderwijs werd uitdrukkelijk genoemd als onderwijsvorm in de Lager-onderwijswet 1857 en viel onder het bijzonder onderwijs. Huisonderwijs werd gedefinieerd als: ‘Lager onderwijs [dat] wordt gegeven [...] in de woningen der ouders of voogden van de kinderen. Onderwijs aan de kinderen van ten hoogste drie gezinnen gezamenlijk wordt nog als huisonderwijs beschouwd.’<sup>572</sup> Aan deze definitie was een uitgebreide discussie voorafgegaan. In de eerste tekst van het

---

<sup>569</sup> MvA, Kamerstukken II 1856-1857, N° 5, p. 44. Zie ook Handelingen II 1856-1857, p. 1181.

<sup>570</sup> Idem, p. 1183.

<sup>571</sup> Idem, p. 1184<sup>3</sup>.

<sup>572</sup> Artikel 2, leden 1 en 3, Lager-onderwijswet 1857.

wetsvoorstel was huisonderwijs gedefinieerd als: lager en middelbaar<sup>573</sup> onderwijs gegeven ‘in de woningen der ingezetenen’. Schoolonderwijs was lager en middelbaar onderwijs gegeven ‘in scholen’.<sup>574</sup> De tekst van de wet gaf echter niet aan wat onder ‘woningen’ of ‘scholen’ moest worden verstaan. Huisonderwijs kon dus zowel in de woning van het gezin, van de huisonderwijzer zelf of in een woning van een derde worden gegeven, en er was geen limiet aan de hoeveelheid kinderen die huisonderwijs konden krijgen van één huisonderwijzer. Het ontbreken van een limiet zou het mogelijk maken dat er scholen zouden ontstaan die niet bij de overheid bekend waren, en dus niet werden geïnspecteerd.<sup>575</sup>

De afdelingen van de Tweede Kamer vonden dan ook dat de scheidingslijn tussen school- en huisonderwijs onvoldoende was getrokken en de wet het ‘kenmerk van huisonderwijs niet genoeg aanwijst.’<sup>576</sup> Voorgesteld werd om ofwel aan de omschrijving van huisonderwijs een soortgelijke beperking toe te voegen als in het koninklijk besluit van 2 januari 1842, ofwel schoolonderwijs het kenmerk van classificatie (onderverdeling in verschillende klassen naar leeftijd) te geven, waarbij ‘huisonderwijs alleen denkbaar is, waar zulk eene classificatie ontbreekt.’<sup>577</sup> Maar men vroeg zich af of de bezwaren niet uit de weg te ruimen waren door ook het huisonderwijs aan toezicht te onderwerpen.<sup>578</sup>

In reactie daarop definieerde de regering huisonderwijs in een volgend ontwerp als onderwijs ‘aan kinderen van één gezin afzonderlijk’ en schoolonderwijs als onderwijs ‘aan kinderen van verschillende huisgezinnen’.<sup>579</sup> In de memorie van toelichting werd gesteld dat het huisonderwijs weliswaar ‘dan binnen enge grenzen [is] beperkt, maar eene ruimere opvatting zou groote moeilijkheden doen ontstaan.’<sup>580</sup>

---

<sup>573</sup> Het middelbaar onderwijs werd uiteindelijk bij afzonderlijke wet geregeld. In 1863 kwam de wet op het Middelbaar Onderwijs tot stand. Deze wet bevatte eenzelfde regeling met betrekking tot huisonderwijs als de Lager-onderwijswet van 1857. Tot 1863 vielen alle scholen, met uitzondering van de Latijnse scholen, gymnasia en universiteiten, onder de wetten van het lager onderwijs.

<sup>574</sup> Artikel 2 Ontwerp van wet op het Lager en Middelbaar Onderwijs, Zitting 1854-1855.

<sup>575</sup> VV, Kamerstukken II 1854-1855, No. 5, p. 22.

<sup>576</sup> Idem.

<sup>577</sup> VV, Kamerstukken II 1854-1855, No. 5, p. 22. In de tekst staat ‘denklaar’.

<sup>578</sup> Idem.

<sup>579</sup> Artikel 3 Ontwerp van wet op het lager onderwijs van 30 december 1855.

<sup>580</sup> MvT, Kamerstukken II 1855-1856, No. 3, p. 18.

Met ‘moeijelijkheden’ werd waarschijnlijk bedoeld op de mogelijkheid van het ontstaan van bij de overheid onbekende, en dus ongeïnspecteerd, scholen. Een andere hoeveelheid gezinnen of een beperking tot een bepaald aantal kinderen, zoals in het koninklijk besluit van 1842, vond de regering arbitrair. De beperking tot één gezin maakte de scheiding tussen school- en huisonderwijs voldoende duidelijk. Bovendien werd huisonderwijs zo in de praktijk ook gegeven, aldus de minister. Waar het huisonderwijs plaatsvindt, bij de huisonderwijzer of de kinderen thuis, deed niet ter zake vond hij.

De beperking van huisonderwijs tot één gezin ging de Kamer echter weer te ver. De aanwezigheid van slechts één ander kind van buiten dit gezin, zou dan namelijk al tot gevolg hebben dat er sprake zou zijn van schoolonderwijs. Dit werd te belemmerend geacht. Voorgesteld werd om te bepalen dat onderwijs aan de kinderen van drie gezinnen gelijktijdig, huisonderwijs is, eventueel met een bepaling van een maximum aantal kinderen.<sup>581</sup>

Er werd een compromis bereikt. ‘Onderwijs aan de kinderen van ten hoogste drie gezinnen gezamenlijk [wordt] nog als huisonderwijs [wordt] beschouwd.’<sup>582</sup> Dit huisonderwijs moest dan wel plaatsvinden in de woning van de ouders of voogden, en niet in die van de huisonderwijzer.<sup>583</sup> Indien hij in zijn eigen woning onderwijs gaf, zou dit voortaan worden aangemerkt als bijzonder schoolonderwijs. Ter compensatie van het verlies van de mogelijkheid van de huisonderwijzer om in zijn eigen huis huisonderwijs te geven, werd een nieuwe bepaling opgenomen op grond waarvan een huisonderwijzer kon volstaan met een akte van huisonderwijs met betrekking tot een of meer vakken. In voorgaande voorstellen van de wet was vereist dat huisonderwijzers in het bezit waren van een akte voor alle vakken.

#### *Voorwaarden huisonderwijs*

Artikel 6 bepaalde dat ‘niemand mag lager onderwijs geven, die niet in het bezit is der bij deze wet gevorderde bewijzen van bekwaamheid en zedelijkheid’.<sup>584</sup> Alleen zij die ‘uitsluitend aan de kinderen van één gezin

---

<sup>581</sup> VV, Kamerstukken II 1855-1856, No. 4, p. 22.

<sup>582</sup> Artikel 2, lid 3, Lager-onderwijswet 1857.

<sup>583</sup> Artikel 2, lid 1, Lager-onderwijswet 1857.

<sup>584</sup> Dit werd voor het bijzonder onderwijs nog eens herhaald in artikel 37 Lager-onderwijswet 1857.

lager onderwijs geven' waren van deze algemene regel uitgezonderd.<sup>585</sup> De enige reden die de minister hiervoor aanvoerde was dat die regel de bestaande regeling was. 'Van hen, die slechts aan kinderen van één gezin onderwijs geven, de zoogenaamde gouverneurs en gouvernantes, hetzij bij de ouders of voogden dier kinderen inwonende of niet, schijnen, zoo als ook thans krachtens de bestaande verordeningen het geval is, geene bewijzen van bekwaamheid en zedelijkheid te moeten worden gevorderd.'<sup>586</sup> De minister verwees daardoor dus indirect naar wat Van der Palm in zijn memorie van 1800 had opgemerkt.

De akte van bekwaamheid voor huisonderwijs werd verkregen door het met goed gevolg afleggen van een examen over een of meer van de volgende vakken: lezen, schrijven, rekenen, beginselen van de vormleer, van Nederlandsche taal, van aardrijkskunde, van geschiedenis, van natuur, zingen, beginselen van kennis van levende talen, van wiskunde, van landbouwkunde, gymnastiek, tekenen en handwerken voor meisjes.<sup>587</sup> Het niveau van de vereiste kennis was gelijk aan dat van een hulponderwijzer.<sup>588</sup>

Een akte van huisonderwijs gold voor het hele Rijk. Het gaf tevens de bevoegdheid om op scholen lager onderwijs te geven, maar alleen in de vakken schrijven, rekenen, zingen, beginselen van de kennis van levende talen, van wiskunde, van landbouwkunde, gymnastiek, tekenen en handwerken voor meisjes. Een akte van huisonderwijs gaf geen bevoegdheid om op scholen lager onderwijs te geven in de vakken lezen, beginselen der vormleer, Nederlandse taal, aardrijkskunde, geschiedenis en kennis van de natuur.<sup>589</sup> Een akte van schoolonderwijs gaf tevens de bevoegdheid om huisonderwijs te geven.

### 4.3 De Lager-onderwijswet 1878

In 1878 werd de Lager-onderwijswet 1857 vervangen door de Lager-onderwijswet 1878. Voornaamste reden voor deze vervanging was het verbeteren van het onderwijs en de rechtspositie van schoolonderwijzers. Deze voorwaarden werden ook opgelegd aan het bijzonder schoolonderwijs. De wettelijke grondslag voor de bevoegdheid van de overheid daartoe werd gevonden in 'toezicht' in artikel 194, lid 4, Grondwet 1848.

---

<sup>585</sup> Artikel 7 Lager-onderwijswet 1857.

<sup>586</sup> MvT, Kamerstukken II 1855-1856, No. 3, p. 18.

<sup>587</sup> Artikel 1 Lager-onderwijswet 1857.

<sup>588</sup> Artikel 44 Lager-onderwijswet 1857.

<sup>589</sup> Artikel 51 Lager-onderwijswet 1857.

De Lager-onderwijswet 1878 bevatte een paar wijzigingen met betrekking tot het huisonderwijs. Het verbod op huisonderwijs in de woning van de huisonderwijzer werd opgeheven omdat niet was gebleken dat huisonderwijs in de praktijk tot misbruik had geleid. De huisonderwijzer mocht nu ook huisonderwijs geven in zijn eigen woning zonder dat dit onderwijs direct werd aangemerkt als schoolonderwijs. ‘Wensch [de huisonderwijzer] aan zijne eigene kinderen met die uit een of twee andere gezinnen huisonderwijs te geven in zijne eigene woning, of wel aan enkele leerlingen ieder afzonderlijke lessen aldaar te geven, dan blijft hij toch huisonderwijzer. De vrees dat, door dit toe te laten, alligt onwettige scholen zouden ontstaan, heeft geen voldoende grond. De ondergeteekende kan niet inzien dat wetsontduiking gemakkelijker zou kunnen geschieden in de woning van den huisonderwijzer, dan in die van de ouders of voogden der kinderen. Er bestaat dus geen reden om den huisonderwijzer in deze te belemmeren.’<sup>590</sup>

Daartegenover stond dat de bevoegdheid van huisonderwijzers om ook op scholen onderwijs te geven werd beperkt. De bepaling van de Lager-onderwijswet 1857 waarin stond dat een akte van huisonderwijs tevens bevoegdheid gaf om op scholen lager onderwijs te geven in de vakken waarvoor de huisonderwijzer bevoegd was, kwam in de Lager-onderwijswet 1878 niet meer terug. Een huisonderwijzer mocht voortaan dus niet meer op school les geven.

Onder de titel ‘Van bevordering van het schoolbezoek’ werden huisonderwijzers voor het eerst verplicht om jaarlijks vóór 1 februari een lijst met de namen, leeftijd en woonplaats van kinderen die van hen onderwijs genieten, te zenden aan burgemeester en wethouders van de gemeente.<sup>591</sup> Ouders waren niet verplicht een melding van huisonderwijs te doen. Er werden echter nog steeds geen voorwaarden over de inrichting van het bijzonder onderwijs, en dus ook het huisonderwijs, gesteld. Dit veranderde met de invoering van de leerplicht.

---

<sup>590</sup> MvT, Kamerstukken 1878-1879, 120, nr 3, p. 22-23.

<sup>591</sup> Artikel 80, lid 3, Lager-onderwijswet 1878. Deze verplichting bestond ook voor de hoofden van openbare en bijzondere scholen.



#### 4.4 Leerplichtwet 1900

##### *Totstandkoming*

In de tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw was de gedachte gegroeid dat de overheid zich niet langer afzijdig mocht houden van ingrijpen in het maatschappelijke leven. De overheid had juist een rol in de bescherming van sociaal-zwakkeren in de maatschappij, waaronder kinderen. Tegelijkertijd had het inzicht baangebrosen dat de ouderlijke macht ter wille van het kind bestaat, en niet ter wille van de ouders.<sup>592</sup> De opvoeding dient in het belang van het kind te worden uitgeoefend en de overheid had de bevoegdheid om erop toe te zien dat ouders die verplichting ook daadwerkelijk nakwamen, en, zo nodig, maatregelen te nemen. Het werd noodzakelijk geacht dat deze gedachte werd vastgelegd door middel van wetgeving.<sup>593</sup>

De overheid beschouwde onderwijs als een essentieel onderdeel van de opvoeding en kreeg daarom steeds meer belangstelling voor het bevorderen van schoolbezoek. Eerst bleven de overheidsmaatregelen beperkt tot indirecte maatregelen, zoals het korten van ondersteuning aan behoeftigen uit de gemeentekas als hun kinderen niet naar school gingen.

Al snel groeide het idee van een algemene leerplicht. Een eerste poging was daartoe in 1874 ondernomen bij de invoering van het Kinderwet van Van Houten. Daarin werd het bedrijven verboden om kinderen onder de 12 jaar te werk te stellen. Kinderen moesten echter niet alleen worden beschermd tegen bedrijven; zij moesten ook worden beschermd tegen hun ouders, als dat nodig was. Het waren immers de ouders die hun kinderen lieten werken in plaats van hen naar school te sturen. Daarom bevatte het wetsvoorstel tevens een bepaling op grond waarvan de gemeenteraad een leerplicht voor kinderen van 8 tot 12 jaar kon instellen.

De wet werd aangenomen, alleen zonder de bepalingen over de leerplicht. Een meerderheid van de Staten-Generaal vond dat een leerplicht in strijd was met het ouderrecht. De staat zou het recht missen om ouders te verplichten hun kinderen naar school te sturen of huisonderwijs te

---

<sup>592</sup> Asser Personen- en familierecht 2006, p. 658.

<sup>593</sup> De Graaf 2000, p. 27-30.

(doen) geven.<sup>594</sup> Bovendien konden veel ouders zich het bijzonder onderwijs, dat nog niet door de overheid werd gefinancierd, financieel niet permitteren. Door de leerplicht zouden veel ouders worden gedwongen hun kinderen te sturen naar het openbaar onderwijs of naar een bijzondere school met onderwijs niet in overeenstemming met hun opvoedkundige overtuigingen. Ook werd een leerplicht in strijd geacht met de vrijheid van het bijzonder onderwijs om de inhoud van het eigen onderwijs te bepalen.

Aan het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw leek het politieke klimaat wél rijp voor een leerplichtwet. Een belangrijke reden voor het gewijzigde klimaat was dat het de culturele norm was geworden dat ook volkskinderen de school bezochten.<sup>595</sup> Absoluut verzuim was heel laag. Vrijwel alle kinderen tussen de 6 en 12 jaar stonden aan het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw op een school ingeschreven. Verzuim was voornamelijk gelegen in relatief schoolverzuim, vooral in bepaalde periodes zoals de zomertijd, waarin veel kinderen werden ingezet voor veldarbeid.

#### *Wettelijke grondslag leerplicht*

Een van de moeilijkste aspecten bij het opstellen van een leerplichtwet was het bepalen van de wettelijke grondslag voor de bevoegdheid van de overheid voor het opleggen van de leerplicht. In een eerste wetsontwerp in 1893 van minister van Binnenlandse Zaken, Tak van Poortvliet, werd de grondslag geformuleerd in termen van het algemeen belang: ‘dat het wenschelijk is door wettelijke bepalingen tot beteugeling van het school- en leerverzuim te bevorderen, dat minderjarigen behoorlijk onderwijs genieten.’<sup>596</sup> Het kabinet viel echter voordat het voorstelde wetsontwerp kon worden ingediend.

Goeman Borgesius, minister van Binnenlandse Zaken in het daarop volgende kabinet, bood het parlement in 1898 een nieuw ontwerp-Leerplichtwet aan. Hij schreef dat de grondslag voor de leerplicht in de eerste plaats in de toenmalige artikelen 159 en 353 Burgerlijk Wetboek (hierna: ‘BW’) over de ouderlijke macht moest worden gezocht.<sup>597</sup> Het eerste artikel luidde: ‘De echtgenooten verbinden zich over en weder, door de enkele daad des huwelijks, hunne kinderen te onderhouden en op te voeden.’ Artikel 353 BW luidde: ‘Een kind, van welken ouderdom

---

<sup>594</sup> VV, Kamerstukken II 1897-1898, nr 160.8, p. 3.

<sup>595</sup> Veld 1987, p. 217.

<sup>596</sup> Veld 1987, p. 219.

<sup>597</sup> Kamerstukken II 1897-1898, nr 160.3, p. 1.

ook, is eerbied en ontzag aan zijne ouders verschuldigd. De ouders zijn verplicht hunne minderjarige kinderen te onderhouden en op te voeden [...]'. Deze artikelen zijn de voorlopers van het huidige artikel 1:247 BW.<sup>598</sup> Onderwijs was volgens de minister 'een integreerend deel' van de opvoeding. Hij las in de toenmalige artikelen 159 en 353 BW de (impliciete) bevoegdheid van de overheid om toezicht te houden op naleving van de verplichting van ouders om ervoor te zorgen dat hun kinderen onderwijs kregen.

Hij wees kritiek van de Kamer dat de leerplicht de absolute soevereiniteit van het gezin zou schenden, van de hand. Onbepaalde soevereiniteit van het huisgezin in eigen kring was in de huidige tijd niet meer denkbaar. Naast de soevereiniteit van het gezin staat volgens hem die van het staatsgezag dat tussenbeide moet komen om zwakkeren in de maatschappij te beschermen, in sommige gevallen zelfs kinderen tegen hun ouders.<sup>599</sup> De leerplicht onttrok volgens hem 'niets [...] dan de vrijheid om naar goedvinden de opvoeding te verwaarlozen, dan het recht om de zedelijke verplichting, die op hen rust, met voeten te treden.'<sup>600</sup> De leerplichtwet beperkte de ouders in het geheel niet in de wijze waarop zij aan hun verplichtingen wensten te voldoen. Ouders konden ervoor kiezen hun kinderen zelf te onderwijzen of huisonderwijs te laten geven of hen naar een school van hun keuze sturen. Was dat laatste niet beschikbaar, dan gaf de leerplichtwet hen zelfs de mogelijkheid er voor te kiezen om hun kinderen van onderwijs verstoken te laten en een beroep op vrijstelling van de inschrijvingsplicht te doen.<sup>601</sup>

Het wetsvoorstel hing samen met het wetsvoorstel 'de burgerlijke wet op de ouderlijke macht'.<sup>602</sup> In dit laatste wetsvoorstel konden ouders die hun verplichtingen jegens hun kinderen verzuimden, worden ontzet of ontheven uit de ouderlijke macht. Een dergelijke vergaande maatregel vond hij echter ongewenst voor ouders die er niet voor zorgden dat hun kinderen 'geregeld schoolgaan of huisonderwijs ontvangen'. Deze maatregel ontbrak dan ook in de door hem voorgestelde leerplichtwet.

---

<sup>598</sup> Dit artikel luidt: '1. Het ouderlijk gezag omvat de plicht en het recht van de ouder zijn minderjarig kind te verzorgen en op te voeden.

2. Onder verzorging en opvoeding worden mede verstaan de zorg en de verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn van het kind en het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid.'

<sup>599</sup> Kamerstukken II 1897-1898, nr 14.2, p. 6.

<sup>600</sup> Idem, p. 5.

<sup>601</sup> Idem, p. 1 en p. 19. Kamerstukken II 1897-1898, nr 160.8, p. 5.

<sup>602</sup> Wet van 6 februari 1901, Stb. 62.

Hij gaf de voorkeur aan strafbepalingen voor ouders die deze plicht niet nakwamen.<sup>603</sup>

Daarnaast voerde Goeman Borgesius het algemeen of maatschappelijke belang aan als wettelijke grondslag voor de invoering van de leerplicht. Het 'Staatsbelang' heeft er belang bij dat kinderen onderwijs ontvangen omdat zij het opkomende geslacht zijn en zelfs de eenvoudigste arbeid 'doorzicht en ontwikkeling' vordert.<sup>604</sup> Hierdoor zou de internationale concurrentiepositie van Nederland worden verbeterd. Een andere reden van algemeen belang was het tegengaan van kinderarbeid. Volgens de minister was arbeidswetgeving alleen onvoldoende. Het resultaat van de wet van Van Houten was teleurstellend geweest en aanvulling van het verbod op kinderarbeid met leerplicht was volgens hem noodzakelijk.<sup>605</sup>

#### *Vrijstelling wegens gewetensbezwaren*

Naast het bepalen van de wettelijke grondslag voor de rechtsbevoegdheid van de overheid om de leerplicht op te leggen, moest een oplossing gevonden worden voor het in overeenstemming brengen van de leerplicht met het ouderrecht. Nog niet al het bijzonder onderwijs werd gefinancierd door de overheid en onvermogen ouders zouden door de leerplicht kunnen worden gedwongen om hun kinderen naar (openbare) scholen te sturen waar het onderwijs niet in overeenstemming met hun overtuigingen was. Deze dwang werd in strijd geacht met het ouderrecht en de vrijheid van onderwijs.<sup>606</sup> Voorstanders van een zo onbepaald mogelijk ouderrecht voerden aan dat de leerplicht niet in strijd mocht komen met 'het nog hogere belang, dat de ouders niet belemmerd worden in de keuze der richting, waarin zij hunne kinderen wenschen op te voeden.'<sup>607</sup>

Als oplossing stelde Goeman Borgesius voor dat ouders wél verplicht mochten worden om hun kinderen te (laten) onderwijzen, maar niet om hen te sturen 'naar een school, waar onderwijs wordt gegeven in een richting, die zij verkeerd achten, indien zij voor hun kind op eene school in hunnen geest geen plaats kunnen bekomen.'<sup>608</sup> Artikel 1 Leerplichtwet

---

<sup>603</sup> Kamerstukken II 1897-1898, nr 160.3, p. 4.

<sup>604</sup> Idem, p. 5.

<sup>605</sup> Kamerstukken II 1897-1898, nr 160.3, p. 6-7.

<sup>606</sup> Idem, p. 7. Kamerstukken II 1897-1898, nr 160.8, p. 10 en Handelingen II 1899-1900, p. 1010.

<sup>607</sup> Kamerstukken II 1897-1898, nr 160.8, p. 5.

<sup>608</sup> Kamerstukken II 1897-1898, nr 160.3, p. 7.

1900 legde ouders de verplichting op om er voor te zorgen dat hun kind ‘als leerling op eene lagere school wordt geplaatst en dat het die school geregeld bezoekt òf door aan het kind huisonderwijs te verstrekken of te doen verstrekken.’<sup>609</sup> Artikel 7, sub 3, Leerplichtwet 1900 bepaalde echter dat de voor een kind verantwoordelijke personen zijn vrijgesteld van de in artikel 1 Leerplichtwet 1900 opgelegde verplichting, zolang:

‘zij tegen het onderwijs op alle, binnen den afstand van 4 kilometer van de woning gelegen, lagere scholen, waar voor kinderen plaats te verkrijgen is, overwegend bezwaar hebben.’

#### *Overwegend bezwaar*

Onder ‘overwegend bezwaar’ werd verstaan ‘een zo overwegend bezwaar [van de ouders] dat zij hunne kinderen voorlopig liever van het door de wet gevorderde onderwijs verstoken laten, dan hen aan een dier scholen toe te vertrouwen.’<sup>610</sup> De minister sprak over ouders die hun kinderen niet naar scholen hoefden te sturen die zij ‘verderfelijk’ achten.<sup>611</sup> Vrijstelling had immers tot gevolg dat het kind noch naar school ging noch huisonderwijs kreeg.

Uit de parlementaire stukken blijkt dat ‘bezwaar’ een zeer ruim begrip was, dat niet beperkt was tot godsdienstige of soortgelijke bezwaren. Bij de totstandkoming van artikel 7, sub 3, Leerplichtwet 1900 had het kamerlid Ketelaar een amendement ingediend om de bezwaren te beperken tot ‘godsdienstige bezwaren’. Zowel de minister als de meerderheid van de Tweede Kamer verwierp dit amendement omdat hierdoor rechtsongelijkheid zou worden geschapen ten opzichte van ouders die andere dan godsdienstige bezwaren hadden.<sup>612</sup>

De term ‘overwegende bezwaren’ had volgens hen betrekking op elk bezwaar van ouders tegen het onderwijs op de beschikbare openbare of bijzondere scholen, omdat dat onderwijs niet bij de door hen gewenste opvoeding van hun kinderen aansloot.<sup>613</sup> De bezwaren richtten zich in de eerste plaats tegen de afwezigheid van godsdienst in of het godsdienstig-neutrale karakter van het openbaar onderwijs.<sup>614</sup> Men associeerde dit met

---

<sup>609</sup> Kamerstukken II 1989-1899, nr. 14.10, artikel 1.

<sup>610</sup> Artikel 10, lid 1, Leerplichtwet 1900.

<sup>611</sup> Handelingen II 1899-1900, p. 1088.

<sup>612</sup> Kamerstukken II 1898-1899, nr 14.2, p. 20; en Handelingen II, 1899-1900, p. 1155-1160.

<sup>613</sup> Kamerstukken II 1898-1899, nr 14.2, p. 20.

<sup>614</sup> Kamerstukken II 1898-1899, nr 160.3, p. 7.

het ontbreken van godsdienstige, zedelijke en sociale vorming van kinderen.<sup>615</sup> Maar ook bezwaren die voortkwamen uit niet-godsdienstige overtuigingen, zoals atheïstische of ‘meeningen op politiek of sociaal gebied’,<sup>616</sup> of ‘ethische of paedagogische’<sup>617</sup> bezwaren vielen hieronder.

In de discussie over de reikwijdte van gewetensbezwaren in de zin van artikel 7, sub 3, Leerplichtwet 1900 werd soms de term ‘richting’ van het onderwijs genoemd, ook al was die term op dat moment nog geen wettelijk begrip.<sup>618</sup> Deze term zou bij de grondwetswijziging van 1917 in het vijfde lid van onderwijsartikel in de grondwet worden opgenomen<sup>619</sup> en in 1969 aan artikel 7, sub 3, worden gevoegd, waardoor de bedenkingen gericht moeten zijn tegen ‘*de richting* van het onderwijs’,<sup>620</sup> op scholen. In de discussie werd de term ‘richting’ afwisselend gebruikt in de zin van ‘richting’ van de opvoeding<sup>621</sup> of ‘hunnen [de ouders] geest’,<sup>622</sup> en ‘richting van het onderwijs’,<sup>623</sup> of ‘onderwijs in eene richting’,<sup>624</sup>. Opvoeding en onderwijs kunnen en mogen immers niet worden gescheiden, aldus de minister<sup>625</sup> en de leerplichtwet mocht niet

---

<sup>615</sup> Kamerstukken II 1898-1899, nr 160.8, p. 5.

<sup>616</sup> Idem.

<sup>617</sup> Handelingen II 1899-1900, p. 1155.

<sup>618</sup> Kamerstukken II 1898-1899, nr 160.3, p. 7; Kamerstukken II 1898-1899, nr 14.2, p. 21. Zie ook Handelingen II 1899-1900, p. 1156 en Handelingen I 1899-1900, p. 429.

<sup>619</sup> Lid 5 luidt: ‘De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.’

<sup>620</sup> Artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 luidt: ‘De in artikel 2, eerste lid, bedoelde personen zijn vrijgesteld van de verplichting om te zorgen dat een jongere als leerling van een school onderscheidenlijk een instelling is ingeschreven, zolang [...]

b. 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;’

<sup>621</sup> Kamerstukken II 1897-1898, nr 160.14.2, p. 5.

<sup>622</sup> Kamerstukken II 1897-1898, nr 160.3, p. 7.

<sup>623</sup> Kamerstukken II 1897-1898, nr 160.14.2, p. 21.

<sup>624</sup> Kamerstukken II 1897-1898, nr 160.3, p. 7.

<sup>625</sup> Idem, p. 5 en 6.

in strijd mag komen met ‘de richting, waarin [ouders] hunne kinderen wenschen op te voeden.’<sup>626</sup>

Het kamerlid Tydeman, die in 1913 lid zou worden van de staats-commissie tot wijziging van het onderwijsartikel in de grondwet van 1917, overwoog zelfs een amendement in te dienen om ‘bezwaar tegen het onderwijs’ te lezen als ‘bezwaar tegen de strekking (of de richting) van het onderwijs’, omdat daarmee duidelijker tot uitdrukking zou komen waarvoor deze regeling was bedoeld.<sup>627</sup> Deze ruime betekenis werd bevestigd tijdens de parlementaire behandeling van de subsidiewetten van 1901 en 1905.<sup>628</sup>

Uit de zeer ruime en open betekenis van de woorden ‘overwegende bezwaren tegen het onderwijs’, kan worden afgeleid dat de wetgever bij de Leerplichtwet 1900 destijds ook een hele ruime en open betekenis van ‘strekking’ of ‘richting’ van het onderwijs voor ogen had. De term ‘richting’ had betrekking op overtuigingen van ouders zoals die in opvoeding, en dus onderwijs, tot uiting komen. Met andere woorden, ‘richting’ betekende: de opvoedkundige identiteit van het onderwijs. De woorden ‘overwegende bezwaren tegen het onderwijs’ omvatten in de eerste plaats bedenkingen tegen het godsdienstig-neutrale karakter van het onderwijs op openbare scholen. Maar, zoals hierboven uiteengezet, vielen daaronder ook specifieke godsdienstige, niet-godsdienstige<sup>629</sup> of didactisch-paedagogische<sup>630</sup> richtingen van het onderwijs op bijzondere scholen.

Ouders hoefden slechts bedenkingen te hebben tegen schoolonderwijs, en niet tegen huisonderwijs. De veronderstelling was dat maar weinig ouders in staat waren hun kinderen huisonderwijs te (laten) geven. Goeman Borgesius merkte bij de parlementaire behandeling op dat ouders die vrijstelling hadden ‘nimmer verplicht [konden] worden hun kinderen huisonderwijs te doen genieten.’<sup>631</sup> Zij waren volgens hem uiteraard wel vrij om, met een beroep op vrijstelling, huisonderwijs te

---

<sup>626</sup> Kamerstukken II 1898-1899, nr 160.8, p. 5 en 6: ‘de richting der opvoeding’, MvA, Kamerstukken II 1898-1899, nr 14.2, p. 5, en Handelingen I 1899-1900, p. 429.

<sup>627</sup> Handelingen II 1899-1900, p. 1156.

<sup>628</sup> Mentink 1995, p. 17-18.

<sup>629</sup> Idem.

<sup>630</sup> Handelingen II 1899-1900, p. 1155.

<sup>631</sup> Kamerstukken II 1898-1899, nr 14.12, p. 80.

(doen) geven op een door hen geprefereerde wijze en met de door hen geprefereerde inhoud.

Omdat een ‘overwegend bezwaar’ zo persoonlijk was, vond de minister het onwenselijk dat de bezwaren inhoudelijk werden getoetst.<sup>632</sup> ‘De Regeering wil [...] de gemoedsbezwaren waarvan in artikel 7 sprake is, eerbiedigen, maar niet beoordelen.’<sup>633</sup> Slechts de verklaring van de ouders dat zij zich realiseerden dat hun kind geen onderwijs zou krijgen bij een beroep op vrijstelling was volgens hem een voldoende afweermiddel tegen eventueel misbruik. De schoolopziener mocht dan ook geen onderzoek instellen naar de inhoud en het gehalte of het gewicht van de bezwaren. Hij mocht uitsluitend beoordelen of was voldaan aan de voorwaarden voor vrijstelling. Met andere woorden, een beroep op de vrijstelling mocht slechts marginaal worden getoetst. De medewerking van de schoolopziener was dan ook geen goedkeuring, maar een bevestiging van het recht op vrijstelling.

#### *Voorwaarden voor vrijstelling*

De ‘bezwaren’ mochten echter niet zijn gericht tegen de leerplicht als zodanig. Ouders mochten de vrijstellingsregeling niet gebruiken om hun kinderen aan de leerplicht te onttrekken, bijvoorbeeld voor het verrichten van arbeid.<sup>634</sup> Om te voorkomen dat misbruik werd gemaakt van de regeling, kreeg de schoolopziener de bevoegdheid te onderzoeken of het daadwerkelijk om een bezwaar in de zin van artikel 7, sub 3, Leerplichtwet 1900 ging, indien het kind in het afgelopen jaar op een school geplaatst was geweest. Artikel 10, lid 2, Leerplichtwet 1900 luidde:

‘Wanneer den schoolopziener blijkt, dat het kind op de school of eene der scholen, waartegen bezwaar wordt gemaakt, gedurende het jaar voorafgaande aan de dagteekening der verklaring, geplaatst is geweest en hij overtuigd is, dat geen ernstig bezwaar tegen het onderwijs, maar eenige andere reden tot aanvraag om vrijstelling heeft geleid, weigert hij zijne medewerking.’

Met andere woorden, de omstandigheid dat het kind in het afgelopen jaar op school had gezeten, leverde een vermoeden op dat ouders ten onrechte beroep op vrijstelling deden. De ouders moesten in dat geval

---

<sup>632</sup> Kamerstukken II 1897-1898, nr 14.2, p. 20. Handelingen II 1899-1900, p. 1165.

<sup>633</sup> Handelingen II 1899-1900, p. 1158.

<sup>634</sup> Kamerstukken II 1898-1899, nr 14.2, p. 7. Kamerstukken II 1898-1899, nr 14.2, p. 20.



aantonen dat zij wel degelijk een bezwaar in de zin van het artikel hadden. De omstandigheid dat het kind in het voorafgaande jaar op school had gezeten, leidde niet automatisch tot ongeldigheid van de verklaring. Ouders konden immers van mening zijn veranderd over de geschiktheid van het onderwijs op de school, aldus de toenmalige minister:

‘de mogelijkheid [is] niet uitgesloten, dat bij de ouders het gemoedsbezwaar is opgekomen, terwijl het kind school ging, en dat het op dien grond toevallig juist in de laatste maanden te huis is gehouden; daarom is er echter bijgevoegd, dat de schoolopziener ook onder dergelijke omstandigheden tot het geven van vrijstelling kan medewerken, indien hem duidelijk blijkt, dat gemoedsbezwaar niet als voorwendsel wordt gebruikt.’<sup>635</sup>

Daarnaast bevatte de Leerplichtwet 1900 nog een aantal administratieve voorwaarden waaraan het beroep op vrijstelling moest voldoen. Artikel 9 luidde:

‘Ouders, voogden en andere in artikel 1 genoemde verzorgers [...] kunnen zich niet beroepen op eenige vrijstelling van de naleving der in artikel 1 opgelegde verplichting, zoolang zij niet aan den burgermeester hunner woonplaats hebben kennis gegeven, voor welk kind en op welken grond zij op vrijstelling aanspraak meenen te mogen maken.’  
Deze kennisgeving moet, zoolang de aanspraak op vrijstelling blijft voortduren, en de kinderen nog in den leerplichtigen leeftijd vallen, telkens na verloop van twaalf maanden opnieuw worden ingediend.’

Artikel 10, lid 1, bepaalde:

‘Ouders, voogden en andere in artikel 1 genoemde verzorgers [...] kunnen zich op de vrijstelling [...] alleen beroepen, indien zij aan de kennisgeving, [...] de schriftelijke verklaring hebben gevoegd, dat zij tegen het onderwijs op de, binnen den afstand van 4 kilometer van de woning gelegen scholen, waarop voor de kinderen plaats te verkrijgen is, zoo overwegend bezwaar hebben, dat zij hunne kinderen voorloopig liever van het door de wet gevorderde onderwijs verstoken laten, dan hen aan een dier scholen toe te vertrouwen.’

Voldeed een beroep op vrijstelling aan deze voorwaarden en was geen sprake van een situatie als in artikel 10, lid 2, Leerplichtwet 1900, dan bestond de vrijstelling van rechtswege en waren de ouders automatisch vrijgesteld van de inschrijvingsplicht van artikel 1 Leerplichtwet 1900.

---

<sup>635</sup> Kamerstukken II 1898-1899, nr 160.3, p. 12.

De schoolopziener gaf dus geen toestemming en zijn ‘medewerking’ was geen juridische handeling.

### *Huisonderwijs*

De keuze van ouders voor huisonderwijs werd gezien als integraal onderdeel van het ouderrecht. De wetgever sprak over de keuze voor huisonderwijs in termen van ouderlijke ‘voorkeur’<sup>636</sup> en ‘vrijheid der ouders’<sup>637</sup> en ‘verkiezen’<sup>638</sup> van huisonderwijs. De regering vond dat de opvoeding van kinderen in de eerste plaats de taak van de ouders is en de leerplichtwet de overheid niet de bevoegdheid geeft om deze taak over te nemen. De rol van de overheid werd beschouwd als slechts een aanvullende, nl. het verschaffen van bijstand aan ouders om hun opvoedkundige taak te vervullen:

‘De overheid, het onderwijs ter hand nemend, verschaft den ouders bijstand om hun eigen taak te vervullen zooals ‘slands belang dit eischt. Door leerplicht, door waarborgen van deugdelijkheid, wordt die taak ten deele bepaald, niet echter ter zijde geschoven.’<sup>639</sup>

De vrije keuze van ouders voor huisonderwijs stond gelijk aan de keuze voor schoolonderwijs. Artikel 1 van het eerste ontwerp van de Leerplichtwet 1900 bepaalde dat ‘ouders, voogden en verzorgers verplicht zijn de, bij hen of in de inrichting onder hun beheer inwonende, kinderen van zes tot dertien jaar, geregeld eene lager school te doen bezoeken.’ De mogelijkheid om met huisonderwijs aan de leerplicht te voldoen had in dit voorstel de vorm van een vrijstelling van artikel 1:

‘Ouders, voogden en verzorgers zijn van de naleving der in artikel 1 opgelegde verplichting vrijgesteld, zolang:  
[...]  
2. zij de kinderen voldoende lager huisonderwijs doen genieten in de vakken, genoemd onder a-g en i in artikel 2 der wet tot regeling van het lager onderwijs;’

In het Voorlopig verslag werd bezwaar gemaakt tegen deze juridische constructie en werd de voorkeur gegeven aan juridische gelijkstelling van school- en huisonderwijs. Toelating van huisonderwijs bij wijze van uitzondering op de schoolplicht werd in strijd geacht met ‘de natuurlijke,

---

<sup>636</sup> Kamerstukken II 1898-1899, nr 160.3, p. 10-11.

<sup>637</sup> Idem.

<sup>638</sup> Kamerstukken II 1898-1899, nr 14.2, p. 35.

<sup>639</sup> MvA, in: Kan 1918, deel 1, p. 632.

van Godswege aan de ouders opgelegde verplichting om hunnen kinderen op te voeden.’ Invoering van schooldwang ‘is toepassing van het stelsel van Staatsvoogdij, en daarom in strijd met onze geschiedenis en onze volksaard.’ Het wetsontwerp mocht er niet toe strekken dat de staat de opvoeding van kinderen in eigen hand neemt. Het mocht de ouderlijke vrijheid niet meer beperken, ‘dan met het oog op de feitelijke toestanden bepaald noodig is.’<sup>640</sup> Bovendien achtte men de voorgestelde regeling van huisonderwijs als vrijstelling van de schoolplicht in strijd met het wetsontwerp zelf, want ‘in werkelijkheid geeft het ontwerp, behoudens de onmisbare waarborgen voor deugdelijk onderwijs, volle vrijheid om de kinderen tehuis te doen onderwijzen.’<sup>641</sup>

De juridische gelijkstelling van school- en huisonderwijs blijkt ook uit de inhoudelijke voorwaarden die de Leerplichtwet 1900 aan beide vormen van onderwijs stelde. In artikel 2, lid 3, werd opgenomen dat huisonderwijs moest bestaan uit dezelfde vakken als die voor openbare scholen en bekostigde bijzondere onderwijs: lezen, schrijven, rekenen, beginselen van de Nederlandse taal, vaderlandse geschiedenis, aardrijkskunde en kennis van de natuur. De minister wees een voorstel uit de Kamer om huisonderwijs te beperken tot lezen, schrijven en rekenen<sup>642</sup> van de hand, omdat de Staat ‘niet vraagt, waar de noodige kennis wordt verkregen, indien slechts de noodige waarborg bestaat, dat hetzij dan op school of te huis, zooveel onderwijs wordt gegeven als wordt aangemerkt als het minimum van hetgeen ter bevordering van volksoontwikkeling gevorderd mag worden.’<sup>643</sup>

Tevens werd bezwaar gemaakt tegen de woorden ‘doen genieten’. Voorgesteld werd deze te veranderen in ‘verstrekken of doen verstrekken, aangezien ook de verzorger zelf ingevolge artikel 7 der wet op het lager onderwijs<sup>644</sup> bevoegd is huisonderwijs aan de kinderen van zijn gezin te geven’.<sup>645</sup> De minister had al eerder aangevoerd dat het

---

<sup>640</sup> Idem.

<sup>641</sup> Kamerstukken II 1897-1898, 160, nr 8, p. 2.

<sup>642</sup> Idem, p. 14.

<sup>643</sup> Kamerstukken II 1898-1899, nr 14.2, p. 25.

<sup>644</sup> Artikel 7 Lager-Onderwijswet 1889 luidde: ‘De bepalingen van het voorgaande artikel zijn niet toepasselijk op: a. hen, die uitsluitend aan kinderen van één gezin lager huis-onderwijs geven [...]’.  
Artikel 6 luidde: Niemand mag lager onderwijs geven, die niet in het bezit is der bij deze wet gevorderde bewijzen van bekwaamheid en zedelijkheid.’

<sup>645</sup> Kamerstukken II 1898-1899, nr 14.11, p. 66.

wetsvoorstel toeliet dat ouders hun kinderen zelf huisonderwijs gaven<sup>646</sup> en wijzigde artikel 1 daarom als volgt:

‘Ouders, voogden en anderen, krachtens wet of overeenkomst met de verzorging van kinderen belast, zijn verplicht [...] zorg te dragen, dat hun gedurende den tijd en overeenkomstig de regelen, in deze wet gesteld, voldoende lager onderwijs wordt verstrekt.

Deze verplichting wordt door hen nageleefd:

1°. òf door te zorgen, dat het kind als leerling op eene lagere school wordt geplaatst en dat het die school geregeld bezoekt;

2°. òf door aan het kind huisonderwijs te verstrekken of te doen verstrekken.’<sup>647</sup>

De bevoegdheid van ouders om hun kinderen zelf onderwijs te geven, werd dus niet alleen beschouwd als onderdeel van het ouderrecht, maar ook als ‘het geven van onderwijs’ in de zin van artikel 194, lid 4, Grondwet 1848.

Bij een wijziging van de Leerplichtwet 1900 in 1912 werden de woorden ‘òf door aan het kind huisonderwijs te verstrekken of te doen verstrekken’ in artikel 1, lid 2 sub 2°, Leerplichtwet 1900 gewijzigd in ‘òf door te zorgen, dat het kind voldoende huisonderwijs ontvangt.’ In de memorie van toelichting was deze wijziging ‘slechts eenen vereenvoudiging van redactie.’<sup>648</sup>

Bij wijziging van de Leerplichtwet 1900 in 1921 werd artikel 2, lid 3, Leerplichtwet 1900 veranderd in de volgende tekst:

‘Het huisonderwijs, bedoeld onder 2°. in artikel 1, omvat de vakken, genoemd onder a-g in artikel 2 der Lager-Onderwijswet 1920 in verband met een goeden leergang, en wordt buiten de vacantielijden aan kinderen beneden den leeftijd van tien jaren gedurende ten minste drie uren per week, aan kinderen van tien jaren of ouder gedurende ten minste zes uren per week gegeven.’

De vakken waarin huisonderwijs moest worden gegeven, bleven hetzelfde. Nieuw was dat er een minimum aantal uren moest worden onderwezen.

---

<sup>646</sup> Kamerstukken II 1898-1899, 160, nr. 3, p. 10.

<sup>647</sup> Gewijzigd ontwerp van wet, Kamerstukken II 1909-1909, nr 14, artikel 1.

<sup>648</sup> Kamerstukken II 1911-1912, nr 221.3, p. 4.

## *Toezicht*

De juridische gelijkstelling van school- en huisonderwijs blijkt ook uit de omstandigheid dat huisonderwijs, net als schoolonderwijs, was onderworpen aan toezicht. Toezicht werd gerechtvaardigd met de stelling dat 'waar enerzijds aan ouders, voogden en verzorgers omtrent den aard van het te verstrekken onderwijs volkomen vrijheid wordt gelaten, mag aan den anderen kant de waarborg niet ontbreken, dat aan de opgelegde verplichting door allen in ongeveer gelijke mate wordt voldaan.'<sup>649</sup>

Toezicht was tevens bedoeld om te voorkomen dat kinderen aan de leerplicht werden onttrokken om arbeid te verrichten. Het toezicht moest echter tot het strikt noodzakelijke worden beperkt, aldus de memorie van toelichting, 'omdat de vrijheid der ouders niet meer mag worden beperkt dan door het algemeen belang beslissend wordt geboden.'<sup>650</sup> De minister stelde zowel preventief als repressief toezicht voor. Het preventieve toezicht bestond erin dat de in artikel 1 genoemde verzorgers pas aan hun verplichting tot het verstrekken van huisonderwijs hadden voldaan als zij aan de burgemeester van hun woonplaats door verklaring opgave hadden gedaan van:

- de vakken, waarin de kinderen huisonderwijs genieten;
- de namen van de kinderen met hun persoonlijke gegevens; en
- de namen van hen door wie het onderwijs wordt gegeven. Indien de onderwijzer slechts aan de kinderen van één gezin les geeft, moet dat tevens worden vermeld.<sup>651</sup>

De verklaring moest zowel door de verzorgers en hen die het huisonderwijs gaven, worden ondertekend en moest elk jaar vóór 1 februari worden ingediend:

'De verplichting om, voor zover aan huisonderwijs de voorkeur gegeven wordt, te zorgen, dat het kind zoodanig onderwijs wordt verstrekt, vangt aan uiterlijk, zoodra het kind den leeftijd van zeven jaren heeft bereikt.

[...]

Ouders, voogden en andere in artikel 1 genoemde verzorgers worden geacht niet aan hunne verplichting tot het verstrekken van huisonderwijs te voldoen, zoolang zij niet aan den burgemeester hunner woonplaats bij eene door hen onderteekende verklaring opgave hebben gedaan van:

1°. de vakken, waarin de kinderen huisonderwijs genieten;

---

<sup>649</sup> Kamerstukken II 1898-1899, 160, nr 3, p. 10.

<sup>650</sup> Idem.

<sup>651</sup> Artikel 7 Ontwerp-Leerplichtwet, Kamerstukken II 1897-189, 160, nr 1.

2°. a de namen der kinderen, met bijvoeging van de voornamen, dagteekening van geboorte en plaats van werkelijk verblijf, alsmede de plaats, waar het onderwijs wordt gegeven;

b. de namen en voornamen van hen, door wie het onderwijs wordt gegeven. Is op laatstgenoemden artikel 7 of artikel 15, sub a, der wet tot regeling van het lager onderwijs toepasselijk, zoo wordt zulks mede vermeld.

Deze verklaring, welke door hen, die het onderwijs geven, mede onderteekend moet worden, wordt ieder jaar vóór 1 Februari opnieuw ingediend.

Van verandering in de personen, door wie het onderwijs wordt gegeven, wordt binnen acht en twintig dagen aan den burgemeester mededeeling gedaan.

Door Ons wordt bepaald, op welke wijze die opgaven behoren te geschieden, en hoe zij ter kennis van den arrondissements-schoolopziener worden gebracht.'

Tegen deze regelingen werd vanuit de Tweede Kamer bedenkingen geuit. Betwijfeld werd of het nodig was om van ouders elk jaar al deze informatie te ontvangen.<sup>652</sup> De minister hield echter vast aan zijn voorstel, omdat het volgens hem in de praktijk geen grote last was en tegen ontduiking van de wet moest worden gewaakt. Het alternatief zou zijn dat de kinderen jaarlijkse examens moesten afleggen om er zeker van te zijn dat zij inderdaad onderwijs kregen. Dat alternatief leek hem ongewenst.<sup>653</sup> De termijn van 1 februari was bovendien niet fataal. Wie de termijn liet verstrijken, ontving van de schoolopziener een aanmaning waarin hij aan de indiening werd herinnerd.<sup>654</sup>

Daarnaast stelde de minister repressief toezicht op huisonderwijs voor. Volgens artikel 23, lid 1, Leerplichtwet 1900 waren 'ouders, voogden of verzorgers, die zich beroepen op [huisonderwijs] verplicht aan den arrondissements-schoolopziener op diens aanvraag, schriftelijk inlichtingen te verschaffen omtrent den tijd, gedurende welchen de kinderen lager huisonderwijs ontvangen in ieder der vakken, bedoeld in artikel 4, sub 2°.' De schoolopziener was bevoegd de kinderen elk half jaar op te roepen om te onderzoeken of hen voldoende onderwijs in de genoemde vakken werd gegeven. Bleek 'het genoten onderwijs onvoldoende, dan maande hij den, naar artikel 1 aansprakelijken, persoon aan, binnen drie maanden genoegzame verbetering te brengen' (lid 2).

---

<sup>652</sup> Kamerstukken II 1897-1898, 160, nr 8, p. 14.

<sup>653</sup> Kamerstukken II 1897-1897, 160, nr 3, p. 34.

<sup>654</sup> Idem, p. 41.

Op deze toezichtregeling kwam vanuit de Kamer eveneens veel kritiek. Sommige leden waren van mening dat ‘het ouderlijk gezag geheel op zijde werd gezet.’<sup>655</sup> Het werd onnodig en verkeerd gevonden om de schoolopziener de bevoegdheid te geven om de kinderen ieder half jaar te examineren. Er was geen ongeschikter middel om zich van de vorderingen van jonge kinderen te overtuigen dan een examen tegenover een vreemde. Zou het niet beter zijn om de schoolopziener de bevoegdheid te geven om een les bij te wonen?

Verder werd betwijfeld of de schoolopziener wel geschikt was voor dit soort werkzaamheden. En hoe zou hij uit de resultaten kunnen afleiden of de onvoldoende resultaten het gevolg was van ondeugdelijk onderwijs of de geestelijke vermogens van het kind? De afwezigheid van hoger beroep van de beslissing van de schoolopziener werd eveneens ongewenst geacht. Men vroeg zich tot slot af of deze strenge controle wel noodzakelijk was, ‘omdat alleen kinderen van meergegoeden, die zelf wel voor goed onderwijs zorgen, huisonderwijs plegen te ontvangen.’<sup>656</sup>

De minister volhardde in een gelijke behandeling van school- en huisonderwijs. Volgens hem moesten schoolgaande kinderen ook geregeld naar school gaan en de schooltijden niet verzuimen. Hij vond het daarom niet onredelijk om bij huisonderwijs te verlangen dat opgave werd gedaan van de vakken waarin de kinderen les kregen. Ouders die hun kinderen daadwerkelijk huisonderwijs (lieten) geven, zouden volgens hem van deze bepaling nauwelijks last hebben.<sup>657</sup> Wél zwakte hij de bepaling met betrekking tot examineren af en stelde de volgende tekst voor lid 2 voor:

‘Bij ernstigen twijfel of de verplichting tot het geven onderwijs nauwgezet wordt nagekomen, is de arrondissements- schoolopziener bevoegd, eenmaal in het jaar de in het eerste lid van dit artikel bedoelde kinderen op te roepen, ten einde te onderzoeken, of hun voldoende onderwijs wordt verstrekt in de vakken, welke dat onderwijs behoort te omvatten.’

Met de toevoeging van ‘ernstigen twijfel’ werd de bevoegdheid van de schoolopziener aanzienlijk beperkt. Volgens de minister moest de schoolopziener terughoudend te werk gaan en alleen in heel duidelijke gevallen ingrijpen. Daarvan was sprake als de schoolopziener ‘gegronde

---

<sup>655</sup> Kamerstukken II 1897-1898, 160, nr 8, p. 19.

<sup>656</sup> Kamerstukken II 1897-1898, 160, nr 8, p. 19 en 29.

<sup>657</sup> Kamerstukken II 1898-1899, nr 14.2, p. 34-35.

reden [had] dat met het huisonderwijs de hand werd gelicht.<sup>658</sup> Als voorbeeld noemde hij een tienjarig kind die zelfs de eerste beginselen van het lezen, schrijven en rekenen niet machtig was. Tot een dergelijke beoordeling zouden schoolopzieners wel degelijk in staat zijn.<sup>659</sup> Voordat de schoolopziener de kinderen zou oproepen, zou hij in de meeste gevallen eerst 'met den vader gaan spreken, en een of meer lessen bijwonen.'<sup>660</sup> Aan het eerste lid van het artikel werd daarom toegevoegd dat de schoolopziener de bevoegdheid had te verzoeken tot de lessen te worden toegelaten.<sup>661</sup>

De uiteindelijke tekst van artikel 23 luidde, voorzover relevant, als volgt:

'De arrondissements-schoolopziener is bevoegd aan ouders, voogden en andere in artikel 1 genoemde verzorgers, die aan hunne in artikel 1 bedoelde verplichting door het geven van huisonderwijs voldoen, schriftelijke inlichtingen te vragen omtrent den tijd gedurende welke de kinderen lager huisonderwijs ontvangen in de verschillende vakken. De naar artikel 1 aansprakelijke persoon is verplicht die inlichtingen te verschaffen. De arrondissements-schoolopziener is bevoegd te verzoeken tot de lessen te worden toegelaten.

Hij is bevoegd eenmaal in het jaar de in het eerste lid bedoelde kinderen op te roepen, ten einde te onderzoeken, of hun voldoende onderwijs wordt verstrekt in de vakken, welke dat onderwijs behoort te omvatten. De naar artikel 1 aansprakelijke persoon is verplicht te zorgen, dat aan de oproeping wordt gevolg gegeven.

Tusschen de oproeping en den daarbij aangezegden dag van verschijning moeten ten minste tien vrije dagen verlopen.

Blijkt het genoten onderwijs onvoldoende, dan maant de arrondissements-schoolopziener den naar artikel 1 aansprakelijken persoon aan, daarin binnen drie maanden genoegzame verbetering te brengen, en is deze verplicht aan die aanmaning te voldoen.

De arrondissements-schoolopziener kan van de hem in dit artikel verleende bevoegdheden alleen dan gebruik maken, als er gegronde reden is voor ernstige twijfel, of de verplichting tot het geven van onderwijs wel nauwgezet wordt nagekomen.

Wanneer de ouders, voogden of verzorgers de gevraagde inlichtingen, bedoeld in het eerste lid van dit artikel, niet verstrekken of wanneer de kinderen door ouders, voogden of verzorgers niet aan het door den arrondissements-schoolopziener voorgeschreven onderzoek worden onderworpen, alsmede wanneer bij een, na het verstrijken van den in het derde lid bedoelden termijn, voortgezet onderzoek niet van genoegzame

---

<sup>658</sup> Idem, p. 45.

<sup>659</sup> Idem, p. 34-35.

<sup>660</sup> Idem, p. 45.

<sup>661</sup> Idem, p. 34-35.



verbetering blijkt, zendt de arrondissements-schoolopziener, tenzij de redenen, welke daartoe hebben geleid, door hem gewettigd of verschoonbaar worden geacht, proces-verbaal van zijne bevinding aan den bevoegden ambtenaar van het openbaar ministerie.’

Artikel 23 werd als gevolg van vernummering opgenomen als artikel 25 in de Leerplichtwet 1900.

In een koninklijk besluit van 16 november 1900<sup>662</sup> werd nog een aantal voorschriften vastgesteld ter uitvoering van artikel 25 Leerplichtwet 1900. Hierin stonden bijvoorbeeld bepalingen met betrekking tot de tijdsduur van het onderzoek. Verder gaf het de schoolopziener de bevoegdheid om de personen die het onderwijs verschaften uit te nodigen om bij het onderzoek aanwezig te zijn. Hij kon deze personen vragen de leerboeken en het schriftelijke werk van de kinderen mee te nemen.<sup>663</sup> De schoolopziener mocht geen kinderen oproepen die jonger dan acht jaar oud waren. Met betrekking tot kinderen jonger dan tien jaar oud mocht het onderzoek over geen andere vakken lopen dan over lezen, schrijven en rekenen.<sup>664</sup>

De sanctie op niet-medewerking van één of meer van deze verplichtingen was strafrechtelijke vervolging. De schoolopziener was bevoegd een proces-verbaal op te stellen en te sturen aan het openbaar ministerie. De verklaringen van de schoolopziener in verband met artikel 25 Leerplichtwet 1900 leverden volledig bewijs van de omstandigheden in kwestie.<sup>665</sup> De rechter kon de ouders, voogden of verzorgers een geldboete, en uiteindelijk hechtenis opleggen. Ouders konden echter niet worden verplicht om het huisonderwijs te staken en hun kinderen op een school in te schrijven.

## **5. De periode 1917 tot heden**

### **5.1 De Grondwet van 1917**

De invoering van de Leerplichtwet 1900 deed de roep om gelijke financiering van bijzondere scholen toenemen. Ondanks het feit dat veel bijzondere scholen nog steeds niet door de overheid werden gefinancierd, groeide het aantal bijzondere scholen na de invoering van

---

<sup>662</sup> Stb. nr 201.

<sup>663</sup> Artikel 4, lid 1, KB 16 november 1900.

<sup>664</sup> Artikel 5 KB 16 november 1900.

<sup>665</sup> Artikel 28, lid 2, Leerplichtwet 1900.

de Leerplichtwet 1900. Voorstanders van het openbaar onderwijs moesten mede daarom hun verzet tegen overheidsfinanciering van het bijzonder onderwijs opgeven.<sup>666</sup>

Centraal uitgangspunt bij de grondwetwijziging was, net als in 1848, de verwezenlijking van het ouderrecht. Doel van de grondwetwijziging was dat

‘niemand door geldelijke omstandigheden in zijne keus tusschen openbaar en bijzonder lager onderwijs mag worden belemmerd. Dit is mogelijk door een stelsel van voorziening in de kosten van het bijzonder algemeen vormend onderwijs, zooals dat door de Commissie is ontworpen. Hierdoor wordt bevorderd, dat aan elke opvoedkundige richting, zooveel met handhaving van een voldoende peil van ontwikkeling mogelijk is, ruim baan wordt gelaten.’<sup>667</sup>

De minister bevestigde dit uitgangspunt bij de wijziging van lid 1 van het grondwetsartikel. Daarin werden de woorden ‘Het openbaar onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regering’ vervangen door: ‘Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regeering’. Met ‘onderwijs’ werd bedoeld ‘het geheele onderwijs in zoover het aan wettelijke maatregelen is onderworpen of behoort te worden onderworpen.’<sup>668</sup> Maar de regering benadrukte dat deze zorg aanvullend is op die van de ouders:

‘De opvoeding der kinderen, is in de eerste plaats de taak der ouders. Het is een beginsel dat weinig tegenspraak vindt en in ons Burgerlijk Wetboek uitdrukkelijk wordt bevestigd. De Staat kan derhalve regelend en aanvullend optreden, niet echter de taak der ouders overnemen. [...] De Overheid, het onderwijs ter hand nemend, verschaft den ouders bijstand om hun eigen taak te vervullen, zooals ’slands belang dit eischt. Door leerplicht, door waarborgen van deugdelijkheid, wordt die taak ten deele bepaald, niet echter op zijde geschoven.’<sup>669</sup>

In het voorlopig verslag voegden de voorstanders van het grondwetsvoorstel daar nog aan toe:

---

<sup>666</sup> Storimans 2006b, p. 13.

<sup>667</sup> Staatscommissie voor het onderwijs, Voorstel van de Ie Subcommissie betreffende de redactie van artikel 192 der Grondwet, 20 september 1915, p. 2, NA Den Haag, toegangsnr 2.02.14; inventarisnr 5934.

<sup>668</sup> De minister van Buitenlandse Zaken tijdens de behandeling in de Tweede Kamer, in: Kan 1918 deel 2, p. 1082.

<sup>669</sup> MvA, in: Kan 1918, deel 1, p. 632.

‘Men was destijds van oordeel, dat met de vrijheid van onderwijs, gelijk die in de Grondwet werd omschreven, aan die voorstanders datgene was verzekerd, waarop zij aanspraak hadden. De erkenning van dier vrijheid sloot in zich, dat het onderwijs eene zaak is, die in de eerste plaats de ouders aangaat.’<sup>670</sup>

De nieuwe leden 5 en 6 van artikel 192 Grondwet 1917 luiden:

‘5. De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.

6. Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.’

De vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs was dus onderdeel van de vrijheid van onderwijs, zoals dat in artikel 194, lid 4, Grondwet 1848 werd bepaald.

### *‘Richting’*

De Grondwet 1917 maakte de term ‘richting’ tot een juridisch concept. Wat bedoelde de grondwetgever daarmee? Uit verschillende omstandigheden kan worden afgeleid dat de grondwetgever een ruim begrip voor ogen had, waarvan hij met opzet de inhoud niet omschreef. De grondwetwijziging van 1917 borduurde daarmee voort op de grondwetwijziging van 1848 waarbij voor het eerst in de grondwet werd bepaald dat het geven van onderwijs vrij is. Met ‘vrij’ werd bedoeld dat de onderwijsgever, zonder toestemming van de overheid, onderwijs kon geven en de inhoud van dit onderwijs kon bepalen. De betekenis van ‘richting’ moet dan ook worden gezien vanuit die bedoeling van ‘vrij’: de onderwijsgever was vrij om de richting van zijn onderwijs te bepalen.

De onderwijsgever bepaalde die richting op zijn beurt in reactie op de vraag naar onderwijs van ouders volgens hun specifieke pedagogische overtuigingen. De grondwetwijziging van 1917 was dan ook bedoeld als maatregel om ouders, naast deze formele vrijheden, materiële vrijheid

---

<sup>670</sup> Kan 1918, deel 1, p. 533.

te geven, namelijk de vrijheid om gebruik te maken van die vrijheid van onderwijs. Met de wijziging werden financiële obstakels weggenomen om ouders de vrijheid te geven hun kinderen onderwijs te kunnen laten volgen dat aansloot bij de door hen geprefereerde opvoeding en de opvattingen die aan die opvoeding ten grondslag lagen.

De opvattingen van opvoeding en onderwijs moesten dus in elkaars verlengde liggen. Dit blijkt uit het feit dat de overheid het bijzonder onderwijs typeerde als onderwijs ‘hetwelk uitgaat van de ouders’.<sup>671</sup> Uit de beweegreden voor de grondwetwijziging kan dus worden afgeleid dat de term ‘richting’, evenals bij de Leerplichtwet 1969, betrekking had op opvoedkundige opvattingen zoals die in het onderwijs tot uitdrukking kunnen komen.

Deze ruime betekenis van ‘richting’ blijkt tevens uit de parlementaire stukken. In het koninklijk besluit waarbij de Pacificatiecommissie werd ingesteld, werden de woorden ‘opvoedkundige zelfstandigheid van het bijzonder onderwijs’ gebruikt.<sup>672</sup> Deze woorden werden nog eens herhaald in de Memorie van Toelichting.<sup>673</sup> Tijdens de beraadslagingen voegde minister Cort van der Linden daaraan toe dat daaronder niet alleen confessioneel onderwijs moest worden verstaan, maar ook ‘paedagogische denkbeelden’ in de betekenis van onderwijsmethode:

‘dat in de openbare school noodwendig een stelsel van onderwijs moest worden gevolgd, en dat andere stelsels evenveel aanspraak hadden op eerbiediging. Voor de ontwikkeling van het onderwijs was het van het grootste belang, dat men voor iedere methode, iedere richting, ieder stelsel vrij baan maakte en het was voor [Thorbecke] een zaak van rechtvaardigheid, dat de Overheid aan allen waarborgde, dat zij hun kinderen onderwijs konden geven naar hun overtuigingen en geloof.’<sup>674</sup>

Even later voegde hij daaraan toe:

---

<sup>671</sup> Notulen der Staatscommissie voor het onderwijs ingesteld bij KB van 31 december 1913, No. 10, Tweede Deel, ‘s-Gravenhage 1920, p. 125. Zie ook Mentink 1995, p. 31.

<sup>672</sup> KB 31 december 1913, nr 10. De commissie werd opgedragen ‘wettelijke voorschriften te ontwerpen ten aanzien van de voorziening in de kosten van het openbaar en het bijzonder onderwijs, waardoor de deugdelijkheid en krachtige vooruitgang van het onderwijs der jeugd wordt verzekerd, onder behoud van de opvoedkundige zelfstandigheid van het bijzonder onderwijs.’

<sup>673</sup> Kamerstukken II 1918-1919, 428.3, p. 27.

<sup>674</sup> Kan 1918, deel 2, p. 654.

‘[H]et bijzonder onderwijs is niet alleen het confessioneel onderwijs; de vrijheid die de Grondwet waarborgt komt niet alleen de confessionele school ten goede, het is een waarborg voor iedere richting en iedere levensbeschouwing. Maar het is meer dan dat. Die vrijheid van onderwijs opent den weg voor nieuwe paedagogische proefnemingen, voor proefnemingen van nieuwe paedagogische denkbeelden. Het is een correctief voor het conservatisme, dat iedere overheidszorg van nature eigen is. Wanneer men zich vastklampt aan het denkbeeld van gelijkheid van eischen, belemmert men de ontwikkeling van nieuwe gedachten en kan men evenzeer schaden het openbaar als het bijzonder onderwijs.’<sup>675</sup>

Deze ruime betekenis van ‘richting’ wordt bovendien bevestigd door zeer gedetailleerd historisch onderzoek van Mentink naar de grondwetswijziging van 1917. Hij komt op grond daarvan tot de conclusie dat met de vrijheid van ‘richting’ werd bedoeld de vrijheid om in het bijzonder onderwijs eigen opvattingen over de opvoeding van kinderen tot uiting te brengen.<sup>676</sup> Verder sluit deze betekenis aan bij het gebruik van de term ‘richting’ bij de totstandkoming van de Leerplichtwet 1900. Zoals hierboven in paragraaf 4.4 uiteengezet, werd de term ‘richting’ afwisselend gebruikt in de zin van ‘richting van de opvoeding’ en ‘richting van het onderwijs’.

In de bestuurspraktijk werd de term ‘richting’ echter uitgelegd als godsdienst of levensovertuiging. Artikel 13 Lager-onderwijswet 1920 gaf ouders recht op overheidsvergoeding van de vervoerskosten naar een school van de door hen verlangde richting die verder dan 4 kilometer van hun woning gelegen was. In een KB van 1933 werd ‘richting’ in dit artikel omschreven als ‘een van de richtingen die zich in het Nederlandsche volk op geestelijk terrein openbaren’<sup>677</sup> en in een KB van 1983 als ‘godsdienst of levensovertuiging’.<sup>678</sup>

In een uitspraak van 12 juli 2006 omschreef de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ‘richting’ als een ‘geestelijke stroming die aan het op school te geven onderwijs ten grondslag wordt gelegd ook op andere terreinen van het maatschappelijk leven doorwerkt

---

<sup>675</sup> Kan 1918, deel 2, p. 570. Zie ook de opmerkingen van gelijke strekking van het liberale Tweede kamerlid Eerdmans. (Kan 1918, deel 2, p. 983 en 989)

<sup>676</sup> Mentink 1995, Mentink 1998 en Mentink 2005, p. 25. In gelijke zin Akkermans 1983, p. 25 en Van Wezel 1989, p. 47.

<sup>677</sup> KB 15 maart 1933, nr 22.

<sup>678</sup> KB 11 november 1983, AB 1984, 109.

en zich als zodanig openbaart in een binnen Nederland waarneembare beweging of stroming'.<sup>679</sup>

Deze uitleg is echter onverenigbaar met bovengenoemde beschrijving van de totstandkoming van artikel 192 Grondwet, lid 5, 1917 en de betekenis van 'richting' bij de totstandkoming van de Leerplichtwet 1900. Hoewel de grondwetswijziging werd gedreven door confessionele groeperingen die wilden dat de overheid hun scholen financierde, was de term 'richting' niet beperkt tot godsdienst of levensovertuiging. Die conclusie kan ook uit de tekst van het grondwetsartikel worden afgeleid. In lid 6 staat dat onder de vrijheid van het bijzonder onderwijs in ieder geval valt 'de vrijheid [...] betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers.' Dit duidt op een pedagogische vrijheid.

Sommige auteurs stellen dat 'richting' uitsluitend betrekking heeft op 'godsdienst of levensovertuiging' omdat die woorden staan in lid 3 van het grondwetsartikel<sup>680</sup> en lid 5 het spiegelbeeld van lid 3 is.<sup>681</sup> Mijns inziens kan dit argument geen stand houden, want indien dat het geval was, dan had het voor de hand gelegen dat de grondwetgever die woorden van lid 3 had herhaald in plaats van een ander woord, namelijk 'richting', te gebruiken. Uit de omstandigheid dat de grondwetgever daarvoor niet heeft gekozen kan dus juist worden afgeleid dat 'richting' *niet* gelijk staat aan 'godsdienst of levensovertuiging'.

Bovendien is die uitleg onverenigbaar met de regeling van artikel 7, sub 3, Leerplichtwet 1900. In de discussie over dit artikel was uitdrukkelijk aan de orde gekomen dat 'bezwaren' in de zin van dat artikel niet beperkt waren tot 'godsdienstige bezwaren'. Ouders konden op grond van hun ouderrecht bedenkingen hebben tegen elke 'richting' of 'strekking' van het onderwijs op de beschikbare scholen. Uit die discussie kan worden afgeleid dat de regering en het parlement een heel ruim scala van opvoedkundige opvattingen die aan (bijzonder) schoolonderwijs ten grondslag kon liggen, voor ogen hadden. De

---

<sup>679</sup> RvS, ABRS, 12 juli 2007, LJN AY3706.

<sup>680</sup> 'Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet geregeld.' Artikel 192, lid 3, Grondwet 1917 bevatte overigens nog niet de verwijzing naar 'levensovertuiging' en luidde: 'De inrichting van het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen, [...] geregeld.'

<sup>681</sup> Vermeulen 1995, p. 10. Zie ook Zijlstra 1989, p. 24 en Huisman 2002, p. 44-50. Zoontjens vindt dat onder vrijheid van richting vrijheid van meningsuiting moet worden verstaan (Zoontjens 2002).

verwachting was dat het bijzonder onderwijs in de praktijk zou ontstaan in reactie op de vraag van de ouders en hun zeer uiteenlopende overtuigingen.

Er is geen enkele aanwijzing dat de wetgever in de periode tussen de totstandkoming van de Leerplichtwet 1900 en de grondwetswijziging van 1917 een veel beperktere grondslag van bijzondere scholen voor ogen kreeg. Eerder ligt het voor de hand dat de grondwetswijziging van 1917 voortborduurde op de visie van de wetgever op de betekenis van 'richting' bij de totstandkoming van de Leerplichtwet 1900.

Tevens is de beperking van 'richting' tot godsdienst of levensovertuiging in strijd met de praktijk. Indien 'richting' daadwerkelijk alleen betrekking had op godsdienst of levensovertuiging, zouden alleen scholen die op een bepaalde godsdienst of levensovertuiging gebaseerd waren, in aanmerking komen voor overheidssubsidie. Dat was echter niet het geval. De Lager-onderwijswet 1920 vereiste voor het ontvangen van overheidsfinanciering door een bijzondere school uitsluitend dat de school een bepaald aantal potentiële leerlingen had. De grondslag van de school was juridisch irrelevant. De Savornin Lohman, die lid was geweest van de pacificatiecommissie, bevestigde dit bij de parlementaire behandeling van de Lager-onderwijswet 1920: 'de wet [is] eigenlijk alleen bedoeld, iedere groep, wanneer zij een zeker aantal personen telt, recht te geven op [financiering van] een school'.<sup>682</sup> Scholen met uitsluitend een pedagogisch-didactische richting ontvingen onder de Lager-onderwijswet 1920 dan ook overheidssubsidie.

Uit de parlementaire stukken over de Leerplichtwet 1900 en de grondwetswijziging van 1917 kan worden afgeleid dat sommigen zelfs vonden dat het openbaar onderwijs een richting had. Zo werd tijdens de behandeling van het grondwetartikel in 1917 gesproken over 'de richting van de openbare school'.<sup>683</sup> Verder kan dit worden afgeleid uit de omstandigheid dat artikel 194, lid 4, Grondwet 1848 werd vernummerd tot lid 2 omdat men vond dat het een bepaling 'van algemeene strekking' was en daarom voorop behoort te gaan.<sup>684</sup> De bepaling over de vrijheid van onderwijs stond dus vóór de bepaling dat het openbaar onderwijs met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet wordt geregeld. Blijkbaar vond men dat de woorden 'het geven van

---

<sup>682</sup> Handelingen II 1919-1920, p. 2113.

<sup>683</sup> Kan 1918, deel 2, p. 566 en 1102.

<sup>684</sup> MvA, in: Kan 1918, deel 1, p. 639.

onderwijs is vrij' tevens van toepassing waren op de overheid als onderwijsgever.

Die uitleg sluit aan bij de opvattingen van de regering en het parlement over het karakter van het openbaar onderwijs bij het opstellen van de Leerplichtwet 1900. De vrijstellingsregeling van artikel 7, sub 3, was in de eerste plaats bedoeld voor ouders die bedenkingen hadden tegen het godsdienstig-neutrale karakter van het onderwijs op de openbare school, omdat dat karakter niet overeenkwam met hun eigen opvattingen over opvoeding en onderwijs. Uit de discussies die daarover plaatsvonden wordt duidelijk dat men dit karakter zag als een 'richting'.

In de literatuur is men het er echter unaniem over eens dat het openbaar onderwijs geen 'richting' heeft. Daartoe wordt aangevoerd dat uit artikel 23, lid 5, Grondwet voortvloeit dat 'richting' exclusief verbonden is aan het bijzonder onderwijs.<sup>685</sup> Die interpretatie is echter tekstueel niet juist. Lid 5 van het grondwetsartikel spreekt immers niet over de richting van het bijzonder onderwijs, maar over 'de vrijheid van richting' van het bijzonder onderwijs. De enige conclusie die uit die woorden kan worden getrokken, is dat het bijzonder onderwijs vrijheid van richting heeft, en niet dat het openbaar onderwijs die vrijheid niet heeft.

Maar de overheid heeft, volgens artikel 23, lid 3, Grondwet en artikel 46, lid 1, WPO<sup>686</sup>, wel de bevoegdheid om de grondslag van het openbaar onderwijs te bepalen. Het onderscheidende criterium tussen openbaar en bijzonder onderwijs is dan ook niet dat het bijzonder onderwijs wel een richting heeft en het openbaar niet, maar dat het openbaar onderwijs is opgericht en wordt onderhouden door de overheid en het bijzonder onderwijs door andere instellingen of personen.

Ook in praktisch opzicht heeft het openbaar onderwijs een richting. Zo heeft de overheid haar (pedagogische) visie op het door haar gegeven onderwijs in de loop der jaren verschillende keren gewijzigd, bijvoorbeeld van passief-neutraal naar actief neutraal.<sup>687</sup> En zelfs de keuze voor

---

<sup>685</sup> Zijlstra 1989, p. 23. Zie ook Vermeulen 1995, p. 10.

<sup>686</sup> Hierin staat: 'Het openbaar onderwijs draagt bij aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden.'

<sup>687</sup> Artikel 19, lid 3, Lager-onderwijswet 1920 noemde alleen de vakken die in het openbaar onderwijs werden gegeven. Artikel 46, lid 1, WPO spreekt over



godsdienstige neutraliteit is niet vanzelfsprekend. Bijvoorbeeld bij de totstandkoming van de Schoolwet 1857 was er een discussie over de vraag of de openbare school godsdienstig neutraal moest zijn of de godsdienstige kleur van de gemeente in kwestie moest aannemen. In sommige landen, zoals Noorwegen heeft het openbaar onderwijs een specifiek godsdienstige grondslag, de officiële staatsgodsdienst. De overheid heeft dus wel degelijk ruimte om de grondslag van het openbaar onderwijs in te vullen.

### *Huisonderwijs*

Het huisonderwijs kwam bij deze grondwetswijziging slechts kort aan de orde. Hoewel huisonderwijs onderdeel van het ouderrecht en een vorm van bijzonder onderwijs was, had de grondwetswijziging eigenlijk alleen betrekking op bijzondere scholen en financiering daarvan. Huisonderwijs kwam niet voor overheidsfinanciering in aanmerking, behalve als dit werd gegeven bij gebrek aan het door ouders gewenste schoolonderwijs.

Deze financiering van huisonderwijs was gebaseerd op artikel 192, lid 4, Grondwet 1917. Dit artikel schreef voor dat in elke gemeente voldoende openbaar lager onderwijs wordt gegeven in een genoegzaam aantal scholen. Van die bepaling mocht, volgens datzelfde artikel, afwijking worden toegelaten, 'mits tot het ontvangen van zoodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven'. De regering gaf aan dat onder 'gelegenheid' in de eerste plaats huisonderwijs moest worden verstaan en dat de kosten daarvan door de overheid werden vergoed.<sup>688</sup> De minister zegde toe deze regeling nader uit te werken in de Lager-onderwijswet 1920. De grondwetgever bevestigde daarmee de stelling van de minister van Binnenlandse Zaken bij de invoering van de Leerplichtwet 1900, dat de plaats van het onderwijs van ondergeschikte betekenis is.<sup>689</sup>

De opmerkingen van de minister over de vervanging van openbaar onderwijs door huisonderwijs en de ruime invulling van het begrip 'richting' geven aan hoe de grondwetgever de inrichting van het wettelijke onderwijsstel zag: flexibel en pluralistisch. Was er een tekort of een onvervulde behoefte bij ouders aan onderwijs met een bepaalde grondslag, dan kon daarin op een alternatieve wijze binnen het systeem

---

'aandacht [...] voor de levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden, zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden'.

<sup>688</sup> Kan 1918, deel 2, p. 1098 en 1132.

<sup>689</sup> Kamerstukken II 1898-1899, nr 14.2, p. 25.

worden voldaan. Daarbij kon zelfs de scheiding tussen het openbaar en bijzonder onderwijs worden overschreden. Huisonderwijs was immers een vorm van bijzonder onderwijs en kon in bepaalde gevallen openbaar onderwijs vervangen. Doorslaggevend was dat kinderen kwalitatief goed onderwijs kregen en ouders konden kiezen voor het onderwijs van hun voorkeur. De wijze waarop aan die voorwaarden kon worden voldaan was daaraan ondergeschikt.

## 5.2 De Lager-onderwijswet 1920

De Lager-onderwijswet 1920 was de praktische uitwerking van de grondwetwijziging van 1917. De toezegging van de minister bij de grondwetwijziging van 1917 dat met het geven van huisonderwijs zou kunnen worden voorzien in de behoefte aan onderwijs van kinderen van wie de woning meer dan vier kilometer van een school verwijderd is, kreeg vorm in artikel 12 van het wetsontwerp voor de Lager Onderwijs 1920.<sup>690</sup>

Het artikel riep veel discussie op. Sommige kamerleden maakten bezwaar tegen de regeling omdat deze gold voor zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs, terwijl de grondwetgever alleen een regeling voor het openbaar onderwijs voor ogen had gehad. De Savornin Lohman, vice-voorzitter van de pacificatiecommissie, vond zelfs dat aldus in feite het recht van ieder individu op huisonderwijs op kosten van de gemeente werd erkend. Dit was volgens hem in strijd met het systeem van de wet, ‘omdat de wet eigenlijk alleen bedoelt, iedere groep, wanneer zij een zeker aantal personen telt, recht te geven op [financiering van] een school, zoodat een groep die niet groot genoeg is, de school moet kiezen die haar het dichtst nabijstaat, desnoods de openbare, omdat deze, als er gekozen moet worden, veelal nog de meest voor allen geschikt zal zijn.’<sup>691</sup> De minister was het hiermee echter niet eens en hield vast aan de gelijkstelling van het openbaar het bijzonder onderwijs.<sup>692</sup>

Na overname van een aantal amendementen op de voorgestelde tekst, luidde de definitieve tekst (artikel 12) als volgt:

‘1. Ten behoeve van ouders, voogden of verzorgers van in den leerplichtigen leeftijd vallende kinderen, die deze kinderen openbaar onderwijs dan wel bijzonder onderwijs van eene bepaalde richting

---

<sup>690</sup> Kamerstukken II 1919-1920, nr 3, p. 39.

<sup>691</sup> Handelingen II 1919-1920, p. 2113.

<sup>692</sup> Handelingen II 1919-1920, p. 2114.

wenschen te doen genieten, terwijl de woning dier kinderen meer dan vier kilometer is verwijderd van eene voor hen toegankelijke school voor gewoon of voor uitgebreid lager onderwijs, waar het door hen gewenschte onderwijs wordt gegeven, wordt desverlangd uit de gemeentekas steun verleend ter gemoetkoming in de kosten, verbonden aan het bezoeken van eene op grooteren afstand van de woning gelegen school voor gewoon of voor uitgebreid lager onderwijs, waar het door hen gewenschte onderwijs gegeven wordt. Zoo nodig worden deze kosten geheel uit de gemeentekas vergoed. [...]

4. Indien in een geval, als in het eerste lid bedoeld, de ouders, voogden of verzorgers de voorkeur geven aan huisonderwijs voor de kinderen, wordt daarin op kosten van de gemeente voorzien, mits bij het daartoe strekkende verzoek aannemelijk wordt gemaakt, dat op de wijze, als in het eerste lid omschreven, voor de kinderen, voor wie huisonderwijs wordt verlangd, slechts bezwaarlijk deugdelijk voor hen passend lager onderwijs kan worden verkregen, en mits aangetoond wordt op welke wijze door een binnen de gemeente of in eene naburige gemeente wonenden onderwijzer in die behoefte kan worden voorzien. Deze voorziening wordt geregeld door den gemeenteraad, na overleg met den inspecteur. De gemeenteraad beslist binnen dertig vrije dagen, te rekenen van den dag, waarop een verzoek, waarbij van die voorkeur blijkt, is ingekomen. [...]

De woorden ‘mits bij het daartoe strekkende verzoek aannemelijk wordt gemaakt, dat op de wijze, als in het eerste lid omschreven, voor de kinderen, voor wie huisonderwijs wordt verlangd, geen deugdelijk voor hen passend lager onderwijs kan worden verkregen’ waren op aandringen van de Raad van State aan de oorspronkelijke tekst gevoegd. Zonder deze voorwaarde ‘worden de kosten noodeloos opgedreven en wordt separatisme in de hand gewerkt’, aldus de Raad van State.<sup>693</sup>

De definitie van huisonderwijs kwam opnieuw aan de orde bij de behandeling van artikel 12, lid 4. Het Tweede Kamerlid Otto merkte op: ‘hier in het 4de lid heeft dat woord huisonderwijs blijkbaar een andere beteekenis dan het heeft volgens de definitie van de wet in artikel 1.’<sup>694</sup> Volgens hem zou huisonderwijs als gevolg van artikel 12, lid 4, in de toekomst veel voorkomen. Dit artikel zou daarom voor de overheid te kostbaar worden als huisonderwijs in artikel 12, lid 4 beperkt bleef tot drie gezinnen. Hij gaf de minister daarom in overweging een vijfde lid aan artikel 12 te voegen met de volgende tekst:

---

<sup>693</sup> Advies RvS 8 april 1919, no. 73, NA Den Haag, toegangsnr 2.02.29, inventarisnr 67.

<sup>694</sup> Handelingen II 1919-1920, p. 2111.

‘Met afwijking van het bepaalde in artikel 1, 2de lid, kan het huisonderwijs, bedoeld in het vorige lid, gegeven worden aan kinderen van meer dan drie gezinnen, mits het aantal van deze kinderen niet grooter is dan acht.’<sup>695</sup>

Hij wilde het aantal kinderen tot acht beperken omdat hij het onmogelijk achtte dat een huisonderwijzer aan meer kinderen van verschillende leeftijden onderwijs zou kunnen geven. Deze wijziging werd aangenomen en het artikel werd, na vernummering, als artikel 13 in de Lager-onderwijswet 1920 opgenomen.

### *‘Richting’*

Bij de toepassing van artikel 13, lid 1, Lager-onderwijswet 1920 moest in de bestuurspraktijk worden uitgelegd wat werd verstaan onder ‘bijzonder onderwijs van eene bepaalde richting’. Ouders hadden alleen recht op vergoeding van de kosten voor de dichtstbijzijnde school van de gewenste richting, en niet voor een verder gelegen school van die richting. Bij de toepassing van artikel 13, lid 1, Lager-onderwijswet 1920 moest daarom worden vastgesteld wat de richting in kwestie inhield, teneinde deze te kunnen onderscheiden van bijzonder onderwijs met een andere richting.

De inhoud van term ‘richting’ werd daarbij veel beperkter uitgelegd dan de grondwetgever voor ogen had gestaan. De richting van een school werd van begin af aan vrijwel uitsluitend vastgesteld aan de hand van haar formele stichtingsgrondslag.<sup>696</sup> Of bijvoorbeeld een bepaalde katholieke school verschilde van een andere katholieke school (bijvoorbeeld omdat er verschillende pedagogische methoden werden gebruikt of omdat het geloof meer of minder strikt werd uitgedragen), werd niet van belang geacht. Uitsluitend de omstandigheid dat beide scholen katholiek zijn, was relevant.

In een Koninklijk Besluit van 1933 werd zelfs geoordeeld dat onder ‘bijzonder onderwijs van eene bepaalde richting’ moet worden verstaan ‘bijzonder onderwijs, dat uitgaat van een van de richtingen, welke zich in het Nederlandsche volk op geestelijk terrein openbaren.’<sup>697</sup> De uitleg van ‘richting’ als ‘godsdienst of levensovertuiging’ was waarschijnlijk mede ingegeven door de wens van de overheid tot beheersing van de

---

<sup>695</sup> Handelingen II 1919-1920, p. 2112.

<sup>696</sup> Laban en Ligtoet 1928, p. 159-163.

<sup>697</sup> KB 15 maart 1933, nr 22.

bekostigingskosten van bijzondere scholen en de omstandigheid dat het aantal niet-confessionele bijzondere scholen zeer gering was.<sup>698</sup>

Bij wijziging van de Lager-onderwijswet 1920 in 1937 werd artikel 13 veranderd met de bedoeling deze inhoudelijke beoordeling van de richting van het onderwijs op bijzondere scholen aan de overheid te onttrekken.<sup>699</sup> Er werd een bepaling aan dit artikel toegevoegd op grond waarvan ouders bij hun verzoek om reiskostenvergoeding een verklaring moesten afleggen ‘dat zij tegen de richting van het onderwijs van alle zodanige scholen, gelegen binnen de afstand van vier kilometer van de woning der leerlingen, overwegende bezwaren hebben.’ De enkele ondertekening van de verklaring was voldoende om aan te nemen dat de ouders bedenkingen hadden tegen de richting van het onderwijs op de beschikbare scholen binnen 4 kilometer van de woning. Dit vereiste was dus gelijk aan de voorwaarde van de verklaring van artikel 10, lid 1, Leerplichtwet 1900 bij de vrijstellingsregeling wegens gewetensbezwaren.

In de praktijk heeft deze bedoeling echter niet het gewenste resultaat gehad. Ouders moesten hun bedenkingen toch toelichten en de gemeente en rechter bleven het al dan niet verschillend zijn van de richtingen van bijzondere scholen inhoudelijk onderzoeken.

### *Huisonderwijs*

Artikel 1, lid 1, Lager-onderwijswet 1920 bepaalde dat ‘lager onderwijs is huis- of schoolonderwijs’. Onder lager onderwijs begreep de wet het onderwijs in: lezen, schrijven, rekenen, Nederlandse taal, vaderlandse geschiedenis, aardrijkskunde en kennis der natuur.<sup>700</sup> Na een uitvoerige discussie<sup>701</sup> werd de volgende definitie van ‘huisonderwijs’ in artikel 1 opgenomen:

---

<sup>698</sup> Mentink 2008, p. 17-18. Deze beperkte uitleg betekende overigens niet dat het ouderlijke keuzerecht werd beperkt. Ouders bleven vrij om te kiezen voor een verdergelegen school. De beperkte uitleg betekende alleen dat ouders geen recht hadden op overheidsfinanciering van de kosten verbonden aan het bezoeken van de school van hun voorkeur. Met andere woorden, ouders hadden geen recht op overheidsfinanciering van hun ouderlijk keuzerecht.

<sup>699</sup> Handelingen II 1936-1937, p. 2063-2064.

<sup>700</sup> Artikel 2, lid 1, Lager-onderwijswet 1920.

<sup>701</sup> Handelingen II 1919-1920, p. 2022-2024.

‘2. Huisonderwijs is onderwijs, gezamenlijk gegeven aan kinderen van ten hoogste drie gezinnen, mits niet in schoolgebouwen, noch in gebouwen als bedoeld in het derde lid.

3. Ieder ander onderwijs, waaronder ook het onderwijs in armeninrichtingen, gods-, gast- en werkhuizen, gestichten van weldadigheid en andere instellingen van openbaar nut gegeven, wordt voor de toepassing dezer wet als schoolonderwijs beschouwd.’

Artikel 129 bepaalde dat niemand lager onderwijs mocht geven zonder in het bezit te zijn van bij deze wet gevorderde bewijzen van bekwaamheid en zedelijkheid. Deze bepaling was echter niet van toepassing op ‘hen, die uitsluitend aan kinderen van één gezin lager huisonderwijs geven.’<sup>702</sup> Er werd geen reden voor deze uitzondering gegeven en het lijkt erop dat deze was overgenomen uit de voorgaande Lager-onderwijswetten. Aparte akten van bekwaamheid uitsluitend voor huisonderwijs waren in deze wet niet meer opgenomen. Er werd voortaan geen onderscheid meer gemaakt tussen akten van bekwaamheid voor schoolonderwijzers of huisonderwijzers. Volgens de memorie van Toelichting hadden deze akten ‘geen reden van bestaan meer’. ‘Van degenen, die huisonderwijs wenschen te geven, mag verlangd worden dat zij in het bezit zijn van eene gewone akte voor school- en huisonderwijs.’<sup>703</sup> Beide artikelen werden zonder beraadslaging aangenomen.

### 5.3 Het besluit van 28 januari 1943

Tijdens de bezetting van Nederland door de Duitsers werd de Leerplichtwet 1900 bij Besluit van 26 augustus 1942 van de Secretaris-Generaal van het Departement van Opvoeding, Wetenschap en Kultuurbescherming gewijzigd met het doel om de leerplicht van zeven naar acht jaar te brengen. Deze maatregel was vooral bedoeld om in dat extra jaar de Duitse taal te onderwijzen.

In de praktijk werd volgens de Rijkscommissaris van het bezette Nederlandse gebied, de mogelijkheid om met het geven van huisonderwijs aan de leerplichtwet te voldoen, gebruikt om aan dit achtste leerjaar te ontkomen. Hij gaf daarom prof. dr. J. van Dam, Secretaris-Generaal bij het Ministerie van Opvoeding, Wetenschap en Kultuurbescherming, opdracht ervoor te zorgen dat het geven van huisonderwijs uitsluitend nog mogelijk zou zijn met toestemming van de lokale onderwijs-

---

<sup>702</sup> Artikel 130, lid 1, sub b, Lager-onderwijswet 1920. Bij de inwerkingtreding van deze wet waren deze artikelen genummerd als artikel 128, respectievelijk 129 Lager-onderwijswet 1920.

<sup>703</sup> Kamerstukken II 1919-1920, nr 428.3, p. 45.

inspecteur. Die toestemming mocht alleen in dringende gevallen (redenen van gezondheid of familieomstandigheden) worden gegeven.<sup>704</sup>

Van Dam verzocht daarop de hoofdinspecteurs van het lager onderwijs een rapport op te stellen over de vraag of de stelling van de Rijkscommissaris juist was. Zo ja, wat was de omvang van dit misbruik en welke maatregelen zouden daartegen kunnen worden genomen?<sup>705</sup>

Het Rijksschooltoezicht Lager Onderwijs, Tweede Hoofdinspectie, bracht op 5 december 1942 haar rapport uit. Hierin werd een overzicht gegeven van alle gevallen van huisonderwijs in de jaren 1941 en 1942.

Op de inspecteur te Utrecht na, hadden alle inspecteurs gegevens verstrekt. Uit deze gegevens bleek dat, met uitzondering van Arnhem en Nijmegen, het aantal kinderen dat huisonderwijs kreeg niet noemenswaardig was gestegen sinds de invoering van het achtste leerjaar, en in sommige regio's zelf was afgenomen. In een klein aantal gevallen werd huisonderwijs gegeven aan Joodse kinderen, omdat hun scholen waren gesloten.

Alleen in Arnhem en Nijmegen was, volgens het rapport, het aantal meldingen van huisonderwijs sterk toegenomen. Deze sterke toename was het gevolg van een conflict tussen het schoolbestuur van twee scholen in Arnhem en Nijmegen en de Duitse autoriteiten over leraren met NSB sympathieën op die scholen. Beide gevallen worden beschreven door De Pater in *Het Schoolverzet*.<sup>706</sup> Zowel de school in Arnhem als in Nijmegen werd tijdens de conflicten verschillende keren gesloten, afwisselend door de besturen van die scholen en de autoriteiten.

In het voorjaar van 1942 hadden 134 ouders van de Arnhemse school hun kinderen laten uitschrijven als leerling, nadat een deel van het

---

<sup>704</sup> Brief van 11 november 1942 aan prof. dr. J. van Dam, Secretaris-Generaal bij het Ministerie van Opvoeding, Wetenschap en Kultuurbescherming. Al deze stukken bevinden zich in het NA Den Haag, toegangsnummer 2.14.39, inventarisnummer 61.

<sup>705</sup> Brief van 16 november 1942. De Rijkscommissaris reageerde nogal verontwaardigd op het verzoek van Van Dam aan de hoofdinspecteurs omdat hij al mondeling met van Dam had afgesproken dat er een regeling zou komen. Hij schreef dan ook op 26 november 1942 aan Van Dam dat hij het standpunt van de hoofdinspecteurs 'ganz uninteressant' vond. Op deze brief staat met potlood bijgeschreven (vermoedelijk door Van Dam): 'Aber nicht für mich. Diese Herren haben Erfahrung!'

<sup>706</sup> De Pater 1969, p. 212- 258. De Pater vermeldt niet of de ouders aan de autoriteiten hadden gemeld dat zij hun kinderen huisonderwijs gaven.

schoolbestuur was gevangen genomen. De Pater vermeldt echter niet of zij de kinderen op een andere school hadden ingeschreven of hen voor huisonderwijs hadden aangemeld. Gezien de sterke toename van het huisonderwijs in dat jaar is echter aannemelijk dat de ouders voor huisonderwijs hadden gekozen. In Nijmegen had de inspectie de ouders zelfs aangemoedigd om voor huisonderwijs te kiezen, omdat de ouders op die manier na een paar weken 'huisonderwijs' hun kinderen op een andere school konden inschrijven en aldus een verbod om van school te veranderen konden omzeilen. Een aantal leerkrachten had in de tussenliggende periode 'huisonderwijs' voor de kinderen georganiseerd en veel ouders hadden daarvan gebruik gemaakt.<sup>707</sup>

De grote meerderheid van de inspecteurs was van mening dat het recht van de ouders om te bepalen of hun kinderen huis- of schoolonderwijs krijgen onbeperkt moest worden gehandhaafd. Daarbij werd opgemerkt dat een van de motieven voor handhaving van het onbeperkte recht van de ouders was, 'dat de ervaring leert, dat men, bij de beoordeling van de vraag of al dan niet toestemming tot het geven van huisonderwijs zou worden gegeven, zo gemakkelijk door allerlei bijkomstigheden geneigd is een beslissing in een bepaalde geest te nemen, zodat de zaak niet volkomen objectief wordt beoordeeld.'

Van Dam legde het advies van de inspecteurs om huisonderwijs te handhaven echter volledig naast zich neer. Op 28 januari 1943 werd een besluit afgekondigd, waardoor artikel 1, lid 2 onder 2, Leerplichtwet 1900 als volgt kwam te luiden:

'Ouders, voogden en anderen, krachtens wet of overeenkomst met de verzorging van kinderen belast, zijn verplicht [...] zorg te dragen, dat hun [...] voldoende lager onderwijs wordt verstrekt.

Deze verplichting wordt door hen nageleefd: [...] 'óf door te zorgen, dat het kind, na verkregen toestemming van de Secretaris-Generaal van het Departement van Opvoeding, Wetenschap en Kultuurbescherming, voldoende huisonderwijs ontvangt.'<sup>708</sup>

Aan artikel 2 Leerplichtwet 1900 werd een vierde lid toegevoegd dat als volgt luidde:

'De Secretaris-Generaal van het Departement van Opvoeding, Wetenschap en Kultuurbescherming verleent zijn in artikel 1, tweede lid, onder 2<sup>o</sup>,

---

<sup>707</sup> De Pater 1969, p. 237-238.

<sup>708</sup> Besluit 28 januari 1943, Verordeningenblad nr 14/1943.



bedoelde toestemming, behoudens in bijzondere gevallen, alleen, wanneer, naar zijn oordeel, de gezondheidstoestand van het kind of de afstand van de woning tot het naastbijzijnde in aanmerking komende school daartoe aanleiding geeft. De toestemming wordt verleend tot wederopzegging.'

#### 5.4 Wijziging Leerplichtwet in 1947

Na de Duitse bezetting stelde het hoofdbestuur van de Vereniging tot bevordering van het Volksonderwijs bij besluit van 28 juli 1945 een commissie in 'met de opdracht van voorlichting te dienen inzake wenselijke verbeteringen van de Leerplichtwet' ('Commissie Gaasbeek'). De commissie bracht in oktober 1946 haar rapport uit. Het hoofddoel van haar onderzoek was 'te geraken tot een zodanige wijziging der Leerplichtwet, dat het schoolverzuim krachtiger en doelmatiger kan worden bestreden.'<sup>709</sup>

Volgens de commissie was 'voor de oorlog in het algemeen de toestand t.o.v. het schoolbezoek in Nederland zó, dat men kon zeggen, dat de overgrote meerderheid der leerlingen trouw de scholen bezocht; scheen het zelfs in vele gevallen, dat de verplichting om de kinderen naar school te sturen door de ouders als een vanzelfsprekende plicht werd aanvaard. Tijdens de oorlog is daarin ernstige verandering ten ongunste gekomen zodat de leerplichtwet, die voor de oorlog als overbodig beschouwd kon worden voor het overgrote deel der ouders, in de oorlogsjaren lang niet stevig genoeg bleek, althans noodzakelijke herziening behoefde.'<sup>710</sup>

Het eerste onderwerp dat de commissie behandelde was het huisonderwijs. Zij merkte op dat het huisonderwijs veel van zijn betekenis had verloren door de verbetering der verkeersmiddelen en door het steeds dichter net van scholen. De enige redenen om huisonderwijs te handhaven was met het oog op zieke kinderen en nog bestaande lange afstanden. Huisonderwijs was er, volgens de commissie, 'in hoofdzaak als middel om de leerverplichting te ontduiken.'<sup>711</sup>

De ontduiking werd volgens de commissie in de hand gewerkt doordat geen vergunning nodig was om een kind voor huisonderwijs in aanmerking te doen komen en doordat de onderwijzer, indien het kinderen uit één gezin betreft, niet in het bezit van een onderwijs-

---

<sup>709</sup> Rapport van de Commissie tot Herziening van de Leerplichtwet, oktober 1946, p. 4.

<sup>710</sup> Idem, p. 3.

<sup>711</sup> Idem, p. 4.

bevoegdheid hoefde te zijn. De commissie verwees ter onderbouwing van haar stellingen naar de perikelen rondom de scholen in Arnhem en Nijmegen tijdens de Duitse bezetting. Verder vond de commissie het aantal wettelijk voorgeschreven lesuren voor huisonderwijs te gering. De commissie vond dat met het Besluit van 28 januari 1943 'een goede oplossing gegeven was' voor huisonderwijs.<sup>712</sup>

De commissie deed daarom de volgende aanbevelingen:

1. Het geven van huisonderwijs alleen toe te staan na goedkeuring van de Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen in het geval van ziekte van het kind en een te grote afstand tussen de woning en de dichtstbijzijnde school waarop het kind geplaatst zou kunnen worden.
2. Het geven van huisonderwijs uitsluitend toe te staan aan personen met een onderwijsbevoegdheid.
3. Huisonderwezen leerlingen te splitsen in drie groepen van 6-8 jaar, van 9-10 jaar en van 11 jaar en ouder. De eerste groep moet tenminste gedurende 3 lesuren, de tweede 6 lesuren en de derde groep 8 lesuren per week ontvangen.<sup>713</sup>

De Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen nam de voorstellen met betrekking tot het huisonderwijs van de commissie grotendeels over.<sup>714</sup> Voorgesteld werd artikel 1, lid 2, onder 2°, aldus te lezen 'óf door te zorgen dat het kind, na verkregen toestemming van Onzen Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, voldoende huisonderwijs ontvangt.' Deze toestemming zou voor onbepaalde tijd en tot wederopzegging moeten worden gegeven.<sup>715</sup> Artikel 2, lid 3, luidde in het voorstel:

'Het huisonderwijs, bedoeld onder 2° in artikel 1, omvat voor kinderen beneden den leeftijd van negen jaren de in artikel 2 der Lager-Onderwijswet 1920 onder a-d genoemde vakken, voor kinderen van negen jaren en ouder de vakken in dat wetsartikel onder a-g genoemd, en wordt buiten de vacantiетijden van in totaal ten hoogste twaalf weken per jaar, aan kinderen beneden den leeftijd van negen jaren gedurende tenminste zes uren per week, aan kinderen van negen tot elf jaren gedurende tenminste tien uren per week, en aan kinderen van elf jaren en ouder tenminste veertien uren per week buiten de avonduren gegeven.'

---

<sup>712</sup> Idem, p. 5.

<sup>713</sup> Idem.

<sup>714</sup> Intern wetsvoorstel, NA Den Haag, toegangsnr 2.14.39, inventarisnr 61.

<sup>715</sup> Artikel 2, lid 4, van het wetsvoorstel.

De Raad van State maakte tegen het voorstel ernstige bezwaren, omdat dit volgens hem in strijd was met het ouderrecht:

‘Dat het noodig is in dit verband de bepalingen nopens het huisonderwijs te herzien, moet de Raad van State ontkennen. Het is niet juist, dat van deze bepalingen in eenigszins beduidende mate is gebruik gemaakt om kinderen het voor hen noodige onderwijs te onthouden. [...] De Regeering onthoude zich ervan ten aanzien van dit punt van groote principieele beteekenis zonder strikte noodzaak veranderingen voor te stellen. Noch de bemoeiing van den inspecteur met dit onderwijs, noch de verhooging van het getal verplichte lesuren zijn zakelijk te rechtvaardigen. [...] Dit voorstel is met het beginsel van de eigen verantwoordelijkheid van de ouders voor het onderwijs van hun kinderen volstrekt onverenigbaar.’<sup>716</sup>

Vanuit de praktijk werd eveneens bezwaar gemaakt tegen het toestemmingsvereiste. Het hoofdbestuur ‘Volksonderwijs’ vond dat huisonderwijs niet van de toestemming van de minister afhankelijk mocht zijn en verwierp het rapport op dit punt. Zij stelde voor het hierboven onder 1 genoemd voorstel van de commissie te vervangen door de woorden: ‘voor het huisonderwijs dient goedkeuring en scherper toezicht van de Inspectie vereist gesteld te worden.’<sup>717</sup> Het Rijksschooltoezicht adviseerde de minister de keuze van ouders tussen huis- en schoolonderwijs vrij te laten. De bepaling dat voor het geven van huisonderwijs de toestemming van de minister nodig was herinnerde te veel aan de ‘maatregel die in de bezettingstijd genomen werd in verband met de gerezen moeilijkheden te Arnhem en Nijmegen.’<sup>718</sup>

In het wetsvoorstel dat op 18 april 1947 aan de Tweede Kamer werd aangeboden kwam huisonderwijs als reguliere onderwijsvorm weer terug. De minister handhaafde alleen het hierboven geciteerde artikel 2, lid 3, van het wetsvoorstel. Daarnaast was uit het Besluit van 28 januari 1943 overgenomen dat de schoolopziener kon vorderen dat hij de lessen mocht bijwonen.<sup>719</sup> Als gevolg daarvan werd artikel 25 Leerplichtwet 1900 vereenvoudigd en luidde als volgt:

---

<sup>716</sup> Advies RvS 18 maart 1947, nr 22, p. 6. NA Den Haag, toegangsnr 2.02.29, inventarisnr 903.

<sup>717</sup> Brief 26 februari 1947, NA Den Haag, toegangsnr 2.14.39, inventarisnr 61.

<sup>718</sup> Brief 21 februari 1947 van het Rijksschooltoezicht aan de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, NA Den Haag, toegangsnr 2.14.39, inventarisnr 61.

<sup>719</sup> Artikel 25, lid 1, Leerplichtwet 1900.

‘De inspecteur is bevoegd aan de ingevolge artikel 1 aansprakelijke personen, die aan hun in dat artikel bedoelde verplichting door het geven van huisonderwijs voldoen, schriftelijke inlichtingen te vragen omtrent de tijd, gedurende welke de kinderen huisonderwijs ontvangen in de verschillende vakken. Deze personen zijn verplicht de inlichtingen binnen een week na aanvraag te verschaffen. De inspecteur is bevoegd de lessen bij te wonen; de in dit lid bedoelde personen zijn verplicht hem toegang tot de lessen te verlenen.

Bevindt de inspecteur het genoten onderwijs onvoldoende, dan maant hij de aansprakelijke personen aan daarin binnen drie maanden genoegzame verbetering te brengen. Dezen zijn verplicht aan die aanmaning te voldoen. Wanneer de aansprakelijke personen de gevraagde inlichtingen, bedoeld in het eerste lid, niet verstrekken of wanneer de inspecteur den toegang tot de lessen wordt geweigerd, alsmede wanneer na het verstrijken van den in het tweede lid bedoelden termijn niet van genoegzame verbetering van het onderwijs blijkt, zendt de inspecteur, tenzij de redenen, welke daartoe hebben geleid, door hem gewettigd of verschoonbaar worden geacht, proces-verbaal van zijn bevindingen aan den bevoegden ambtenaar van het openbaar ministerie.’

De minister motiveerde de wijze van het toezicht met de stelling dat huisonderwijs tot misbruik zou kunnen leiden en de bestaande regeling te omslachtig was:

‘Een dankbaar object om den leerplicht illusoir te maken vormt de regeling van het huisonderwijs. Voor het geven van huisonderwijs wordt nl. geen enkele bevoegdheid vereist; de inspecteur van het lager onderwijs is niet bevoegd de lessen bij te wonen, zoodat hij niet rechtstreeks de deugdelijkheid van een dergelijk onderwijs kan beoordelen. Daarenboven is het aantal voor huisonderwijs wettelijke voorgeschreven uren uitermate gering. De ondergeteekende meent daarom, mede om misstanden te voorkomen, dat huisonderwijs een nadere regeling behoeft.’<sup>720</sup>

De bepalingen over het huisonderwijs waren tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Staten-Generaal geen onderwerp van discussie meer. De voorgestelde wijzigingen met betrekking tot het huisonderwijs werden zonder enige wijzigingen overgenomen. Het Besluit van 28 januari 1943 verviel met de inwerkingtreding van de gewijzigde Leerplichtwet op 1 mei 1947.<sup>721</sup>

---

<sup>720</sup> Kamerstukken II 1946-1947, nr 459.3, p. 4.

<sup>721</sup> Artikel 25 van het wetsvoorstel.

## 5.5 De Leerplichtwet 1969

Op 27 februari 1967 diende staatssecretaris van onderwijs Grosheide (ARP) een wetsvoorstel in tot vervanging van de Leerplichtwet 1900. Een nieuwe leerplichtwet werd in de eerste plaats noodzakelijk geacht voor de bestrijding van het schoolverzuim. Ten tweede moest de leerplicht worden verhoogd tot negen jaar en werd het volgen van voortgezet onderwijs verplicht gesteld. Tot die tijd was de leerplicht beperkt tot het volgen van lager onderwijs en bleven sommige kinderen 'hangen' in de laatste klas van de lagere school om daarna direct te gaan werken. Ten derde werd het nodig gevonden om de regeling voor onderwijs aan schipperskinderen te veranderen.<sup>722</sup>

De politieke sfeer was in vergelijking met die bij de wijziging van de leerplichtwet in 1947 sterk veranderd. Begin jaren zestig was het ontzuilingproces begonnen, wat vergaande gevolgen voor de samenleving had. De confessionele partijen verloren stemmen ten gunste van de socialistische, liberale en nieuw opgerichte politieke partijen. Organisaties die voorheen werden bestuurd door vrijwilligers vanuit de levensbeschouwelijke grondslag van de organisatie, werden steeds vaker door professionals bestuurd. De overheid nam meer en meer functies, diensten en sociale controle die zich voorheen binnen de familie, de buurt, de kerk of de vereniging afspeelden, over.

De toenemende rol van de overheid was ook in het onderwijs merkbaar. De overheid begon het onderwijs steeds meer te beschouwen als een middel voor het bereiken van maatschappelijke doelstellingen. De gedachte overheerste dat de samenleving door overheidsingrijpen fundamenteel kon worden verbeterd. Door onderwijs kon kennis, macht en inkomen en welvaart gelijkmatiger over de bevolking worden verspreid.<sup>723</sup> Onderwijs werd in toenemende mate gezien als een middel om kinderen te laten ontsijgen aan het gezin en in aanraking te laten komen met andere overtuigingen en sociale omstandigheden dan die van hun ouders.

Het opvoedende karakter van het onderwijs moest daarom een grotere rol krijgen. Minister van Onderwijs Rutten stelde in 1951 in zijn Onderwijsplan:

---

<sup>722</sup> Kamerstukken II 1967-9030, nr 3, p. 1.

<sup>723</sup> De Graaf 2000, p. 95 e.v.

‘De vorming, die de onvolwassene als individueel persoon en als gemeenschapswezen behoeft, om zich te ontwikkelen als een goed lid van de maatschappij, gaat de huidige kracht van het gezin in het algemeen te boven en wel meer dan dat een halve eeuw geleden het geval was. Het opvoedende element heeft in het onderwijs een grotere plaats gekregen.’<sup>724</sup>

Vooraf in socialistische kringen was veel belangstelling voor onderwijs aan kinderen als middel voor het bereiken van eigen politieke doelstellingen. In 1965 publiceerde de Dr. Wiarda Beckman Stichting, het wetenschappelijke bureau van de PvdA, het *Structuurplan voor het onderwijs*.<sup>725</sup> Hierin werd aangevoerd dat het onderwijs er niet alleen is voor de intellectuele vorming van kinderen, maar ook een sociale en culturele functie heeft. Op grond van ‘modern paedagogische en psychologische inzichten’<sup>726</sup> moest de school niet slechts een leer-instituut zijn, maar ook ‘de mogelijkheid bieden tot een sociale ontwikkeling zowel in de directe menselijke relaties van het onderling verkeer in de school zelf als in het kennismaken van inzichten van anderen.’<sup>727</sup>

Bronnen voor die ‘inzichten’ werden echter niet vermeld, hetgeen vanuit wetenschappelijke hoek leidde tot kritiek op het plan.<sup>728</sup> Zo voerde hoogleraar psychologie A. de Groot aan dat de wetenschappelijke onderbouwing van het rapport ‘uiterst zwak’ was en [v]eel van de ‘theorie’ – ‘de bestaande kennis op pedagogisch, psychologisch en sociologisch gebied inzichten’ waarmee de beweringen en voorstellen worden ondersteund, hebben van wetenschappelijk standpunt gezien veeleer *het karakter van opinie* dan van algemeen aanvaarde kennis’.<sup>729</sup>

Als gevolg van de veranderde politieke sfeer, ging de overheid zich in toenemende mate met de inhoud en vormgeving van het onderwijs bemoeien. Vanaf de jaren vijftig veranderde daardoor het onderwijsbeleid, dat tot dusver distributief van aard was, in een constructief onderwijsbeleid.<sup>730</sup> Bij een distributief onderwijsbeleid houdt de overheid zich voornamelijk bezig met financieel-administratieve aspecten van het onderwijs, terwijl de inhoud en uitvoering van het onderwijs

---

<sup>724</sup> Onderwijsplan-Rutten 1951, p. 8.

<sup>725</sup> Wiarda Beckmanstichting 1965.

<sup>726</sup> Idem, p. 6.

<sup>727</sup> Idem, p. 10.

<sup>728</sup> J.W. van Hulst, destijds hoogleraar Pedagogiek, sprak over ‘experimenten’.  
(Van Hulst 1967, p. 351)

<sup>729</sup> De Groot 1967, p. 358.

<sup>730</sup> Dodde 1984, p. 17-37. Zie ook Beurskens 1991, p. 58-59.

wordt overgelaten aan het particuliere initiatief.<sup>731</sup> Onderwijs werd, vooral in confessionele kringen, tot de jaren '50 gezien als een verlengstuk van de opvoeding door de ouders. De rol van de overheid daarbij was beperkt tot het ondersteunen van ouders en scholen.

Bij een constructief onderwijsbeleid wordt de overheid door eigen maatschappelijke en politieke doeleinden geleid bij haar bemoeiingen met het onderwijs. In dat beleid is de school niet langer een verlengstuk van de opvoeding, maar een aanvulling of zelfs een correctie op de opvoeding. Kinderen moeten op school juist aan andere sociale en culturele normen dan die van hun ouders worden blootgesteld.

Het constructieve onderwijsbeleid beperkte zich daarom niet tot het openbaar onderwijs, maar was tevens van toepassing op het bijzonder onderwijs. Zo staat in artikel 8 WPO dat het basisonderwijs zich niet alleen richt op de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling, en op het ontwikkelen van creativiteit, op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden. Ook moet het onderwijs er van uit gaan dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, moet het onderwijs gericht zijn op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en er op gericht zijn dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.

De UVRM en verdragen als het EVRM en het IVESCR waartoe Nederland in die periode toetrad, ondersteunden dit beleid. In deze verklaring en verdragen werd het recht op opvoeding en onderwijs van kinderen vastgelegd. Dit recht werd zeer ruim omschreven en het daarin genoemde onderwijs omvatte ook sociale en politieke aspecten.<sup>732</sup> Weliswaar was het kind rechthebbende van dit recht en werden ouders als de rechtsvertegenwoordigers van het kind erkend, maar de verdragen, en de jurisprudentie van het EHRM, gaven de staat een grote vrijheid bij de invulling en verwezenlijking van dat recht.

---

<sup>731</sup> Dodde 1983, p. 78-80.

<sup>732</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 26, lid 2, UVRM: '(2) Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.'

In dit constructieve overheidsbeleid paste geen sterke positie van de vrijheid van onderwijs van artikel 23, lid 2, Grondwet of het ouderrecht. Voor het overheidsstreven naar gelijkheid moest juist dwang worden toegepast, ten koste van de vrijheid van de ouders en het bijzonder onderwijs. Het ouderrecht was niet langer één van de grondbeginselen van het onderwijssysteem, maar een belang waarmee slechts ‘zo enigszins mogelijk’ rekening moest worden gehouden.<sup>733</sup> Om de overheidsdoelstelling te bereiken, moest onderwijs uitsluitend op school worden gegeven, buiten de ouderlijke invloedsfeer. Schoolbezoek begon een doel op zich te worden.

De gewijzigde onderwijspolitiek had tevens tot gevolg dat het karakter van de leerplichtwet veranderde. De Leerplichtwet 1900 was bedoeld om te garanderen dat kinderen deugdelijk onderwijs kregen, waarbij de wijze waarop dat doel werd verwezenlijkt van ondergeschikt belang was en ter beoordeling van de ouders stond. De Leerplichtwet 1969 was daarentegen bedoeld als middel om kinderen toe te leveren aan de school. Men ging er daarbij vanuit dat schoolbezoek gelijk stond met deugdelijk onderwijs en de verwezenlijking van het recht op onderwijs.<sup>734</sup> Zo wordt in de parlementaire stukken betreffende de Leerplichtwet 1969 nauwelijks gesproken over de invulling van het recht op onderwijs, maar wel veel over het tegengaan van schoolverzuim en de dwang die daarbij moest worden toegepast.

Hoewel de staatssecretaris vond dat toezicht op de naleving van de Leerplichtwet het karakter moest dragen van ‘maatschappelijke zorg’, blijkt uit het voorstel dat het toezicht toch voornamelijk bestond uit verschaffen van strafrechtelijke middelen aan de gemeenten om kinderen terug op school te krijgen. Al op de eerste bladzijde van de memorie van toelichting werd aangekondigd dat er met de nieuwe leerplichtwet ‘een nieuwe, kortere procedure en strengere straffen’ voor ‘kortzichtige ouders’ kwam.<sup>735</sup>

Dit gewijzigde karakter blijkt ook uit andere bepalingen in de Leerplichtwet 1969. Het geven van huisonderwijs werd eerst in de vorm gegoten van een vrijstelling op de schoolplicht en werd uiteindelijk zelfs verboden. De vrijstelling wegens gewetensbezwaren werd beperkt tot de ‘richting’ van het onderwijs op de scholen en een beroep daarop moest niet meer mogelijk worden als een kind al op school was ingeschreven

---

<sup>733</sup> Handelingen II 1967-1968, p. 1282-1283.

<sup>734</sup> Storimans 2006a, p. 99-102.

<sup>735</sup> Kamerstukken II 1967-1968, 9039, nr 3, p. 1.



(geweest). Het gewijzigde karakter blijkt vooral bij de discussies over onderwijs aan schipperskinderen. Men verplichtte deze, vaak zeer jonge, kinderen op te groeien buiten het ouderlijke gezin, in huisvesting waarvan vast stond dat de kwaliteit onvoldoende was, uitsluitend om hen de school te laten bezoeken.

#### *Afschaffing huisonderwijs*

In het wetsontwerp werd een gewijzigde regeling met betrekking tot het huisonderwijs voorgesteld. Ouders konden alleen nog maar aan de leerplicht voldoen door hun kinderen op een school in te schrijven. Artikel 2 luidde:

‘Degene die het gezag over een kind uitoefent, en degene die zich met de feitelijke verzorging van een kind heeft belast, zijn ieder voor zover hij daarvoor verantwoordelijk kan worden geacht, verplicht overeenkomstig de bepalingen van deze wet te zorgen, dat het kind als leerling van een school is ingeschreven en deze school na inschrijving geregeld bezoekt.’<sup>736</sup>

Met huisonderwijs als zodanig zou volgens toenmalig staatssecretaris Grosheide niet meer aan de leerplicht kunnen worden voldaan. Hij stelde voor huisonderwijs de juridisch de vorm van een vrijstelling van de schoolplicht van artikel 2 te geven. Als reden voor deze wettelijke constructie voerde hij aan dat huisonderwijs nauwelijks meer voorkwam. Artikel 5, lid 1, van het ontwerp luidde:

‘De in artikel 2 bedoelde personen zijn vrijgesteld van de verplichting om te zorgen, dat een kind als leerling van een school is ingeschreven, zolang a. zij het kind voldoende huisonderwijs geven of laten geven;’<sup>737</sup>

Artikel 6, lid 1, van het wetsvoorstel bepaalde dat een beroep op vrijstelling moest worden gedaan met een kennisgeving aan de burgemeester en wethouders van de gemeente waar het kind was ingeschreven, dan wel aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen indien het kind was opgenomen in het centrale bevolkingsregister. Een beroep op de vrijstelling moest ieder jaar, vóór 1 juli opnieuw worden ingediend (artikel 6, lid 2). Daarbij moest een verklaring worden overgelegd van de rijksinspecteur onder wiens toezicht het genoten onderwijs valt, waaruit blijkt, dat deze het onderwijs voldoende acht (artikel 7, lid 1).

---

<sup>736</sup> Kamerstukken II 1967- 1968, 9039, nr 1, p. 1.

<sup>737</sup> Idem, p. 2.

Door deze wettelijke constructie zou het mogelijk worden de ouders te dwingen het kind op school in te schrijven indien het huisonderwijs onvoldoende was. Volgens artikel 25 Leerplichtwet 1900 was het alleen mogelijk de ouders een straf op te leggen bij niet-nakoming van de voorwaarden met betrekking tot huisonderwijs. Ouders konden echter nimmer worden verplicht hun kind naar school te sturen. Om dit te veranderen, bepaalde artikel 7, lid 2, van het wetsvoorstel dat de vrijstelling verviel, indien de in artikel 2 bedoelde personen:

- a. de door de inspecteur of ambtenaar gevraagde inlichtingen betreffende huisonderwijs niet binnen een week verstrekken;
- b. de inspecteur of ambtenaar niet toestaan de lessen bij te wonen; of
- c. niet voor voldoende verbetering van het onderwijs zorgen binnen een maand nadat de inspecteur hun schriftelijk heeft medegedeeld dat hij deze noodzakelijk acht.

Met het vervallen van de vrijstelling zou de schoolinschrijvingsplicht herleven. Indien de ouders in dat geval hun kind niet op school zouden inschrijven, zouden zij zich schuldig maken aan absoluut schoolverzuim. Dit laatste was in artikel 26 van het ontwerp strafbaar gesteld.

In het ontwerp werd niet omschreven wanneer huisonderwijs voldoende was in de zin van de leerplichtwet. De bepaling van artikel 2, laatste volzin<sup>738</sup>, kwam in het ontwerp niet terug, omdat deze, volgens de staatssecretaris, niet meer voldeed. Hij vroeg zich af waarom bijvoorbeeld aan een kind van negen jaar en ouder per se het vak schrijven worden gegeven. Bovendien vond hij dat een zeer gedetailleerde regeling over de inhoud van huisonderwijs moest worden vermeden, gezien het kleine aantal gevallen van huisonderwijs. In het ontwerp was daarom gekozen voor een incidentele beoordeling door een ter plaatste bevoegde rijksinspecteur van het onderwijs. Deze opzet zou het voordeel hebben, dat ook het volgen van schriftelijk onderwijs vrijstelling van de leerplicht kon opleveren.

---

<sup>738</sup> Deze luidde: 'Het huisonderwijs, bedoeld onder 2°. in artikel 1, omvat voor kinderen beneden den leeftijd van negen jaren de in artikel 2 der Lager-Onderwijswet 1920 onder a-d genoemde vakken, voor kinderen van negen jaren en ouder de vakken in dat wetsartikel onder a-g genoemd, en wordt buiten de vacantiетijden van in totaal ten hoogste twaalf weken per jaar, aan kinderen beneden den leeftijd van negen jaren gedurende tenminste zes uren per week, aan kinderen van negen tot elf jaren gedurende tenminste tien uren per week, en aan kinderen van elf jaren en ouder tenminste veertien uren per week buiten de avonduren gegeven.'

Deze laatste opmerking hing samen met het vervallen van de vrijstellingsmogelijkheid voor kinderen van gezinnen die geen vaste woon- of verblijfplaats hadden. Het betrof hier vooral schipperskinderen en kinderen van kermisexploitanten. De ouders van deze kinderen konden op grond van artikel 7, lid 1, Leerplichtwet 1900 een beroep doen op vrijstelling van de verplichting om hun kinderen op een school in te schrijven. Onder 'vaste woonplaats' werd verstaan 'de gemeente waar men langer dan twee dagen achtereen verblijft.'<sup>739</sup> Deze vrijstellingsgrond was in het wetsvoorstel echter niet meer opgenomen, omdat het ontbreken van een vaste verblijfplaats onvoldoende reden werd gevonden om het kind aan de leerplicht te onttrekken.

De vraag rees hoe de ouders van deze kinderen dan wel aan de leerplicht moesten voldoen. Verplicht schoolbezoek zou in de praktijk immers betekenen dat jonge kinderen van hun ouders moesten worden gescheiden. De staatssecretaris was van mening dat de oplossing kon worden gevonden in een combinatie van huisonderwijs met correspondentieonderwijs.<sup>740</sup> Hij stelde voor om voor deze kinderen van rijkswegen schriftelijke cursussen in te stellen of hun ouders een tegemoetkoming te geven in de kosten van het schriftelijk onderwijs, als dat niet van rijkswegen kon worden georganiseerd. Zijn oplossing was waarschijnlijk mede ingegeven door de hoge kosten van het alternatief, namelijk het oprichten van internaten voor alle schipperskinderen. Ook de Raad van State vond dat voor kinderen zonder vaste verblijfplaats 'huisonderwijs in bepaalde moeilijke gevallen uitkomst zou kunnen bieden.'<sup>741</sup>

In het Voorlopig verslag van de vaste commissie voor Onderwijs en Wetenschappen werd veel kritiek geuit op de oplossing van de staatssecretaris. Volgens de commissie zou in schipperskringen bezwaar bestaan tegen correspondentieonderwijs en zou de voorkeur worden gegeven aan internaten met volledige rijkssubsidie.<sup>742</sup> Men was het er in de commissie over eens dat correspondentieonderwijs geen geschikte optie was voor jonge kinderen, en zeker niet aan boord van een schip. Vooral in socialistische kringen vond men dat schipperskinderen moesten worden verplicht hetzelfde onderwijs te volgen als andere

---

<sup>739</sup> Artikel 8 Leerplichtwet 1900.

<sup>740</sup> Kamerstukken II 1967-1968, 9039, nr 3, p. 7. Kamerstukken II 1967-1968, 9039, nr 5, p. 4.

<sup>741</sup> Advies RvS 1 februari 1967, NA Den Haag, toegangsnr 2.14.39, inventarisnr 61, laatste pagina.

<sup>742</sup> VV, Kamerstukken II 1967-1968, 9039, nr 4, p. 2.

kinderen en dat de oplossing lag in uitbreiding van het aantal schippers-internaten door de overheid.<sup>743</sup> Hoewel werd ingezien dat er bezwaren waren aan het onttrekken van jonge kinderen aan het gezin, hechte men meer waarde aan 'het opvoedend effect van sociaal verkeer in de school.'<sup>744</sup>

In samenhang met deze discussie vroegen de commissieleden van de fracties van de PvdA en de PSP, zich af of huisonderwijs als onderwijsvorm in de Leerplichtwet diende te blijven bestaan. Het Kamerlid Masman, onderwijsspecialist van de PvdA en secretaris van het hierboven genoemde *Structuurplan voor het onderwijs* van de Wiarda Beckman Stichting, had zelfs een amendement ingediend om de vrijstellingsgrond wegens het geven of laten geven van huisonderwijs te schrappen.<sup>745</sup>

Grosheide wilde echter vasthouden aan het huisonderwijs en weigerde het ontwerp aan te passen. Ondanks het geringe aantal gevallen van huisonderwijs, meende hij dat er onvoldoende reden was om deze mogelijkheid te laten vervallen. Hij vond dat de zorg voor de opvoeding van het kind in de eerste plaats een taak was van de ouders. 'Daaruit volgt, dat, wanneer deze om welke reden dan ook de voorkeur geven aan huisonderwijs en dit onderwijs aan redelijke vereisten voldoet, de overheid met deze voorkeur, zo enigszins mogelijk, rekening moet houden.'<sup>746</sup> Bovendien waren er, voor zover hem bij navraag was gebleken, nooit problemen met huisonderwijs geweest.<sup>747</sup>

Het belangrijkste bezwaar in de Tweede Kamer tegen huisonderwijs was dat huisonderwijs 'in sociaal opzicht' ondeugdelijk zou zijn, omdat er bij huisonderwijs 'geen sociaal contact met leeftijdgenoten [was]'.<sup>748</sup> Het Kamerlid Engelbertink (KVP) stelde dat een thuisonderwezen kind 'zijn natuurlijke leefgemeenschap, de gemeenschap met andere kinderen en de schoolgemeenschap, onthoudt.' 'Naar [zijn] gevoelen' werd op school veel aan karaktervorming gedaan en was dit 'zo belangrijk dat men een lichte dwang op de ouders in Nederland om hun kinderen daaraan deelgenoot te doen zijn, heus wel mag aanvaarden.'<sup>749</sup> Dat sociale aspect

---

<sup>743</sup> Idem, p. 3.

<sup>744</sup> Idem, p. 4.

<sup>745</sup> Kamerstukken II 1967-1968, 9039, Amendement nr. 12.

<sup>746</sup> Kamerstukken II 1967-1968, 9039, nr. 5, p. 3.

<sup>747</sup> Handelingen II 1967-1968, p. 1339.

<sup>748</sup> Van der Lek (PSP), Handelingen II 1967-1968, p. 1296.

<sup>749</sup> De heer Elbertink (K.V.P.), Handelingen II 1967-1968, p. 1286.

werd zo belangrijk gevonden dat men, in het geval van schipperskinderen, een verplichte scheiding van de ouders minder zwaarwegend vond dan een scheiding van leeftijdgenoten, ook al leverde de toestand van de internaten 'een triest beeld'<sup>750</sup> op.

Masman vond dat 'de overheid, een democratische overheid, op dit punt zo enigszins mogelijk, rekening [moest] houden met bepaalde voorkeuren van ouders.' Maar de staatssecretaris en hij verschilden in de interpretatie van de woorden 'zo enigszins mogelijk'. Volgens hem moest het belang van het kind centraal staan. En het belang van het kind vereiste in dit geval dat aan de voorkeur van de ouders moest worden voorbijgegaan. Hij twijfelde er niet aan dat kinderen die huisonderwijs kregen intellectueel niets tekort kwamen en dat de ouders die voor huisonderwijs hadden gekozen hun kinderen 'met grote toewijding omringen.' Maar, zo stelde hij, 'in de omgang met hun leeftijdgenoten, in de sociale opvoeding, blijft het onvoldoende. [...] Het huisonderwijs is in strijd met het belang van het kind.'<sup>751</sup>

Hij vond dat kinderen belang hadden bij een 'sociale opvoeding'. Hieronder verstond hij 'het opgroeien en de omgang met leeftijdgenoten'. Huisonderwijs zou op dit punt onvoldoende zijn en daarom 'in strijd met het belang van de opvoeding van het kind'. De moderne literatuur was op dit punt duidelijk genoeg, zo stelde hij. Welke literatuur dat was, noemde hij, net als in het *Structuurplan voor het onderwijs*, niet en hij volstond met het citeren van een versje van Jacob Cats:

'Het is van den ouden tijd gezeid,  
Voor het onderwijs is het beter, dat de moeder even  
Dan dat het kind zijn hele leven schreit.'<sup>752</sup>

Verder was Masman van mening dat de behoefte aan huisonderwijs te gering was (43 in het schooljaar 1966-1967) om voortzetting van huisonderwijs te rechtvaardigen.<sup>753</sup> Het zou zijn betekenis hebben verloren en uit de tijd zijn: 'Ik dacht, mijnheer de Voorzitter, dat wij waren gekomen op een tijdstip, waarop wij moeten zeggen: het huisonderwijs [...] is uit de tijd, wij moeten het afschaffen.'<sup>754</sup>

---

<sup>750</sup> Handelingen II 1967-1968, p. 1278.

<sup>751</sup> Idem, p. 1282-1283.

<sup>752</sup> Idem, p. 1283.

<sup>753</sup> Het aantal personen, dat een beroep deed op vrijstelling wegens gewetensbezwaren, was in diezelfde periode 2. Maar dat was blijkbaar geen reden om deze regeling af te schaffen.

<sup>754</sup> Handelingen II 1967-1968, p. 1282-1283.

De afgevaardigden van de andere partijen waren dezelfde mening toegedaan. Uit de opmerkingen blijkt dat hun opvattingen over het huisonderwijs volkomen verweven waren met het onderwerp van onderwijs aan schipperskinderen en er vond nauwelijks een discussie over huisonderwijs plaats buiten de context van het schippersonderwijs. Een discussie over huisonderwijs in het kader van de internationale verdragen en artikel 23 Grondwet vond evenmin plaats. Of de opheffing van huisonderwijs in overeenstemming was met het ouderrecht werd, ondanks de opmerking daarover van de staatssecretaris, niet van belang gevonden. De discussie werd volledig gevoerd vanuit politieke visies op onderwijs aan kinderen.

Het Kamerlid Vonhoff (VVD) was van mening dat de mogelijkheid van huisonderwijs tot misbruik zou kunnen leiden. Volgens hem moest worden 'nagegaan, of er een toegesneden vorm is te vinden, waardoor misbruik van die regeling zou kunnen worden voorkomen.'<sup>755</sup> Maar, zo stelde hij, 'als het werkelijk noodzakelijk is en ook goed kan functioneren voor een heel kleine groep, dan ben ik bereid om voor die groep de mogelijkheid te openen.'<sup>756</sup> Hij vond de door de minister voorgestelde vorm van toezicht op huisonderwijs echter onvoldoende en zei daarom voor het amendement van Masman te zullen stemmen.

Met uitzondering van de ARP, waren de christelijke partijen, wél voor handhaving van het huisonderwijs op grond van het ouderrecht. Zij waren van mening dat de verantwoordelijkheid voor de opvoeding en het onderwijs van kinderen primair bij de ouders berust. Met betrekking tot schipperskinderen moest huisonderwijs als vrijstellingsmogelijkheid blijven bestaan, volgens deze partijen. Vanuit christelijke schipperskringen zou juist zijn aangedrongen op handhaving daarvan.<sup>757</sup>

Volgens Schuring (CHU) lag de oplossing in voldoende toezicht.<sup>758</sup> Jongeling (GPV) stelde: 'Ik wil dit ontsnappingsluik graag behouden, al is het alleen maar voor een nog zo kleine groep, juist omdat het gaat om het recht van de ouders en om het zoveel mogelijk samenhouden van het gezin. Bovendien is het leven altijd veel pluriformer dan wij ons kunnen voorstellen. Er kan ineens een situatie zijn dat men zegt: Dat gezin is er bijzonder geschikt voor, daar moet het wel kunnen. Die mogelijkheid

---

<sup>755</sup> Idem, p. 1291.

<sup>756</sup> Idem.

<sup>757</sup> Handelingen II 1967-1968, p. 1292.

<sup>758</sup> Idem.

zou ik willen openlaten.<sup>759</sup> Het opleidingsniveau van schippers vond hij over het algemeen onvoldoende. Ook de SGP vond dat huisonderwijs mogelijk moest blijven.<sup>760</sup>

De staatssecretaris deed nog een laatste poging om het huisonderwijs te handhaven. Hij gaf toe dat hij zelf aan de negatieve discussie had meegewerkt door het huisonderwijs te plaatsen in het kader van het schippersonderwijs. Daardoor had hij de indruk gewekt dat het gehele huisonderwijs alleen maar bedoeld was voor schipperskinderen en daarmee in feite voor schippers een mogelijkheid werd gecreëerd om onder de leerplicht uit te komen. Hij wees echter op het preventieve en repressieve toezicht op huisonderwijs en drong aan op handhaving daarvan. Hij vond dat huisonderwijs nuttig zou kunnen zijn voor 'kinderen, die, om welke reden dan ook, op een bepaald moment heel moeilijk in ons onderwijssysteem zijn in te passen.' Hij dacht verder aan kinderen van diplomaten of van personeel van ondernemingen die uit het buitenland repatriëren. Hij stelde voor om het huisonderwijs in ieder geval nog als individuele ontheffingsgrond te handhaven.<sup>761</sup>

Om uit de impasse te geraken, diende zijn partijgenoot Van Bennekom een amendement in met de volgende tekst:

'Na artikel 15 wordt een nieuw artikel 15a ingevoegd, luidende:

Artikel 15a. In bijzondere gevallen, anders dan genoemd in artikel 5, kan Onze minister vrijstelling verlenen van de in artikel 2 opgelegde verplichtingen, indien wordt aangetoond, dat het kind op andere wijze voldoende onderwijs geniet.<sup>762</sup>

Hij stelde dat dit amendement bedoeld was om aan de bezwaren van de staatssecretaris tegen opheffing van het huisonderwijs tegemoet te komen. Het was 'eigenlijk een aanvulling op het amendement dat door Masman is ingediend, en kan niet los van dat amendement worden gezien.'<sup>763</sup> Het amendement werd mede ondertekend door Vonhoff, Engelbertink, Masman en Dijkstra (D'66). Dijkstra merkte op dat de term 'bijzondere gevallen' heel eng moest worden geïnterpreteerd. Het zijn van schipperskind was bijvoorbeeld niet een zodanig bijzonder geval en 'een sociale voorkeur, die wellicht bij sommige personen zou kunnen

---

<sup>759</sup> Idem, p. 1298.

<sup>760</sup> Idem, p. 1299.

<sup>761</sup> Idem, p. 1338.

<sup>762</sup> Kamerstukken II 1967-1968, 9039, Amendement nr. 14.

<sup>763</sup> Handelingen II 1967-1968, p. 1344.

bestaan om het kind niet naar school te sturen, maar thuis te houden', evenmin.<sup>764</sup> De geamendeerde tekst van artikel 5 werd zonder hoofdelijke stemming aangenomen.<sup>765</sup> Het amendement van Van Bennekom werd eveneens ongewijzigd en op dezelfde wijze aangenomen. De tekst van dit laatste amendement werd uiteindelijk artikel 15 Leerplichtwet 1969.

Bij de behandeling in de Eerste Kamer vond een soortgelijke discussie plaats. De leden van de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen zeiden 'toe te juichen' dat het huisonderwijs als vrijstellingsgrond was vervallen. Zij meenden dat het huisonderwijs kon worden gemist, omdat het een steeds verminderend aantal kinderen betreft, het geen adequaat onderwijs is, de daarbij betrokken kinderen de schoolgemeenschap missen, het verdwijnen van de mogelijkheid tot het geven van huisonderwijs een stimulans kan vormen voor de trekkenden een vaste verblijfplaats te kiezen, en steeds meer kinderen een andere loopbaan kiezen dan de vader.<sup>766</sup> Opnieuw ontbraken een feitelijke onderbouwing van de noodzaak en redenen voor opheffing van huisonderwijs en een discussie over de verhouding tussen huisonderwijs en de internationale verdragen en artikel 23 Grondwet en het ouderrecht. Omdat de afschaffing het gevolg was van een amendement, kwam de Raad van State evenmin aan die discussie toe.

#### *Vrijstelling wegens richtingsbezwaren*

De argumenten voor de afschaffing van huisonderwijs werden echter niet toegepast op de vrijstelling van de inschrijvingsplicht wegens gewetensbezwaren, ook al bestonden tussen beide regeling veel overeenkomsten. Het aantal kinderen waarvoor op deze vrijstelling een beroep werd gedaan in 1967 (2) was nog lager dan het aantal thuisonderwezen kinderen (47) en bij een rechtsgeldig beroep op vrijstelling gaan de kinderen in kwestie evenmin naar school vanwege de overtuigingen van hun ouders. Anders dan bij huisonderwijs, legt de leerplichtwet bij de vrijstelling wegens gewetensbezwaren aan vrijgestelde ouders zelfs geen enkele verplichting op om er voor te zorgen dat hun kinderen onderwijs krijgen. Desondanks bleef deze vrijstelling, zonder vrijwel enige discussie, bestaan. Wel werd voorgesteld om de term 'overwegende bezwaren tegen het onderwijs op alle lagere scholen' te wijzigen in: 'overwegende bezwaren tegen de *richting* van het onderwijs op alle

---

<sup>764</sup> Idem, p. 1345.

<sup>765</sup> Idem, p. 1358.

<sup>766</sup> VV, Kamerstukken I 1967-1968, 9039, nr 94, p. 2.



scholen'. De nieuwe tekst, vernummerd tot artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969, luidde:

'De in artikel 2, eerste lid bedoelde personen zijn vrijgesteld van de verplichting om te zorgen dat een jongere als leerling van een school onderscheidenlijk een instelling is ingeschreven, zolang [...] zij tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning [...] gelegen scholen onderscheidenlijk instellingen waarop de jongere geplaatst zou kunnen worden, overwegende bezwaren<sup>767</sup> hebben.'

Grosheide lichtte de wijziging als volgt toe:

'De vrijstellingsgrond onder *b* is beperkter dan in artikel 7, sub 4, van de huidige wet. Bezwaren tegen een school zullen uitsluitend gebaseerd mogen zijn op de richting, niet op de soort van onderwijs. Anders zouden kortzichtige ouders door bezwaren te maken tegen iedere vorm van voortgezet onderwijs hun kinderen thuis kunnen houden.'<sup>768</sup>

De opmerking over de 'soort van onderwijs' had te maken met de uitbreiding van de leerplicht tot negen jaar. Deze uitbreiding ging gepaard met de verplichting tot het volgen van voortgezet onderwijs. Onder de Leerplichtwet 1900 was de duur van de leerplicht weliswaar acht jaar, maar was er geen plicht tot het volgen van lager onderwijs. Ouders maakten soms bezwaar tegen het volgen van voortgezet onderwijs en lieten hun kinderen 'vasthouden' in het lager onderwijs om hen na afloop van de leerplicht te laten deelnemen aan het arbeidsproces.<sup>769</sup> Met het toevoegen van het woord 'richting' moest worden voorkomen dat kinderen het voortgezet onderwijs kon worden onthouden.

Daarnaast werd in artikel 8, lid 2, Leerplichtwet 1969 bepaald dat ouders geen beroep op vrijstelling kunnen doen indien de jongere in het jaar,

---

<sup>767</sup> Artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 sprak tot 11 mei 2001 over 'overwegende bezwaren'. Sindsdien zijn de woorden 'overwegende bezwaren' veranderd in 'overwegende bedenkingen'. Deze wijziging is aangebracht in verband met aanpassing van de Leerplichtwet 1969 aan de Algemene wet bestuursrecht. De aanpassing had een overwegend technisch karakter. Er was geen inhoudelijke wijziging beoogd. Zie Kamerstukken II 2000-2001, 27265, nr 3, p. 2. Aanpassing van een aantal wetten op het beleidsterrein van onderwijs, cultuur en wetenschappen aan de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere aanpassingen aan de Awb (Aanpassing onderwijswetgeving aan derde tranche Awb).

<sup>768</sup> MvT, Kamerstukken II 1967-1968, 9039, nr 3, p. 14.

<sup>769</sup> Idem, p. 8 e.v.

voorafgaande aan de dagtekening van de kennisgeving van het beroep op vrijstelling, geplaatst is geweest op een school of een instelling van de richting waartegen zij bedenkingen hebben. In de praktijk betekent dit als een kind eenmaal op school heeft gezeten zijn ouders vrijwel nooit meer een beroep op vrijstelling wegens gewetenbezwaren kan doen.<sup>770</sup> De reden voor deze beperking werd in de memorie van toelichting als volgt toegelicht:

‘Een verder verschil met de oude regeling is, dat geen handtekening van de inspecteur of een andere functionaris is vereist. Dit voorschrift komt de ondergetekende overbodig voor, omdat de inspecteur zijn handtekening toch slechts mag weigeren op in de wet genoemde gronden en het bezwaar tegen de richting niet mag beoordelen.’<sup>771</sup>

In de memorie van antwoord voegde de staatssecretaris daaraan toe:

‘Inderdaad betekent deze bepaling, dat, wanneer een kind eenmaal op een school is geplaatst, het niet meer voor de vrijstelling bedoeld in dit artikel in aanmerking komt, tenzij het verhuist of er geen school voor voortgezet onderwijs is binnen redelijke afstand van de woning van dezelfde richting als de school voor gewoon lager onderwijs.’<sup>772</sup>

Waarom die beperking noodzakelijk of gewenst was lichtte de staatssecretaris niet toe. Hij ging ook volledig voorbij aan de vraag van de Raad van State in zijn advies over het ontwerp van wet of het niet te ver ging om ‘iemand die zijn oordeel omtrent de geschiktheid van een bepaalde richting van een school serieus heeft gewijzigd, de aanspraak op vrijstelling te doen verliezen, indien het kind geplaatst is geweest op een school van de richting, waartegen bij het indienen van de kennisgeving als bedoeld in het eerste lid van dit artikel bezwaar wordt gemaakt.’<sup>773</sup>

---

<sup>770</sup> In de jurisprudentie is bepaald dat er situaties zijn waarin artikel 8, lid 2, Leerplichtwet 1969 geen toepassing kan vinden. Zie bijvoorbeeld Rb Haarlem 22 januari 2010, LJN: BL5479, Rb Amsterdam 23 februari 2005, parketnummer 13.714586-03, Rb 's-Gravenhage, locatie Gouda 1 december 2006, parketnr. 600923-06, Rb Zwolle 15 december 2006, LJN AZ4581, Rb Amsterdam 18 september 2007, parketnr. 13/708567 en Rb Groningen 21 november 2007, parketnr. 18/503269-07. Ook is bepaald dat toepassing onredelijk kan zijn. Zie Hof 's-Gravenhage 5 februari 2007, parketnr. 22-003276-03 en Hof Amsterdam, zitting houdende te Arnhem 10 september 2007, parketnr. 21-005029-06.

<sup>771</sup> Kamerstukken II 1967-1968, 9039, nr 3, p. 14.

<sup>772</sup> Kamerstukken II 1967-1968, 9039, nr 5, p. 14.

<sup>773</sup> Advies 1 februari 1967, NA, toegangsnr 2.14.39, inventarisnr 61.

### *‘Richting’*

Het wordt uit zijn toelichting niet duidelijk welke betekenis Grosheide gaf aan de term ‘richting’. Op een uitdrukkelijke vraag daarover in de Tweede Kamer antwoordde hij dat ‘de betekenis van het begrip ‘richting’ voldoende duidelijk [is en] ook de Grondwet (artikel 208, vijfde lid) en de Lager-onderwijswet 1920 (artikel 13, tweede lid) deze uitdrukking in dezelfde betekenis gebruiken.’ Hij gaf geen omschrijving van ‘richting’ en zei alleen dat ‘de godsdienstige, levensbeschouwelijke of politieke overtuiging van een onderwijzer of leraar niet bepalend is voor de richting van het onderwijs op school, en dus geen grond kan opleveren voor vrijstelling wegens bezwaren tegen de richting.’<sup>774</sup>

Het probleem was echter dat in de bestuurspraktijk het begrip ‘richting’ in artikel 13, lid 2, Lager-onderwijswet 1920 en de bekostigingswetgeving al sinds 1933 werd uitgelegd als ‘godsdienst of levensovertuiging’. Desondanks had Grosheide een ruimere betekenis van ‘richting’ voor ogen. Dit blijkt in de eerste plaats uit de omstandigheid dat hij niet bevestigde dat deze term uitsluitend godsdienst of levensovertuiging betekende. Gezien de vaste jurisprudentie van de Kroon en de bestuursrechter had dat wel voor de hand gelegen. Maar Grosheide noemde naast ‘godsdienst of levensovertuiging’ ook ‘politieke overtuiging’, welke omschrijving duidt op een ruimere betekenis.

Ten tweede blijkt die ruimere betekenis uit de omstandigheid dat de regeling van artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 bleef bestaan. Indien de staatssecretaris met ‘richting’ daadwerkelijk alleen godsdienst of levensovertuiging voor ogen had, dan was de regeling overbodig geworden. Ouders konden in dat geval geen bedenkingen hebben tegen het openbaar onderwijs, want dat heeft immers geen richting. Aangezien artikel 23, lid 4, Grondwet voorschrijft dat er in elke gemeente openbaar onderwijs is, en dat in de praktijk ook het geval is, zou de regeling haar betekenis hebben verloren. Bovendien zouden ouders bij deze beperkte betekenis van ‘richting’ geen bedenkingen mogen hebben tegen het onderwijs op algemeen-bijzondere of ongesubsidieerde scholen, want het onderwijs op deze scholen is veelal ook niet op een godsdienst of levensovertuiging gebaseerd.<sup>775</sup>

---

<sup>774</sup> MvA, Kamerstukken II 1967-1968, 9039, nr 5, p. 13.

<sup>775</sup> Op 18 januari 2007 sprak ik met de heer Grosheide over deze onduidelijkheid. Op mijn vraag waarom hij artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 had gehandhaafd, antwoordde hij dat hij met zijn wetgevende staf uitdrukkelijk hadden gesproken over de wenselijkheid van handhaving van dat artikel. Het

De betekenis die de wetgever gaf aan de term ‘overwegende bedenkingen tegen de richting van het onderwijs’ in artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 was dus nagenoeg gelijk aan die van ‘overwegende bedenkingen tegen het onderwijs’ in artikel 7, sub 3, Leerplichtwet 1900. Het enige verschil was dat bezwaren tegen de soort van onderwijs, zoals voortgezet onderwijs, niet meer onder de bedenkingen konden vallen, maar dat was waarschijnlijk ook niet het geval onder de Leerplichtwet 1900. ‘Bedenkingen’ in de zin van artikel 7, sub 3, Leerplichtwet 1900 mochten immers niet zijn gericht tegen de leerplicht als zodanig. De wetgever had derhalve met de term ‘richting’ de betekenis van een eigen visie of mening op het onderwijs op een school voor ogen, en leek dus de ruime en open omschrijving van ‘richting’ door de grondwetgever van 1917 te volgen.

De Hoge Raad volgt ook een open en ruime omschrijving van ‘richting’. In een aantal arresten heeft hij overwogen dat ‘onder overwegend bezwaar tegen de richting van het onderwijs niet [is] begrepen bezwaar tegen de soort van het onderwijs, tegen de leerplicht als zodanig of tegen de wettelijke inrichting van het onderwijs.’<sup>776</sup> A contrario geredeneerd geeft de Hoge Raad impliciet aan welke bedenkingen wel zijn toegestaan: alle bedenkingen tegen het onderwijs op de beschikbare scholen die niet betreffen ‘de soort van onderwijs, de leerplicht als zodanig of de wettelijke inrichting van het onderwijs.’

---

gevoel overheerste dat er een ontsnappingsmogelijkheid moest zijn voor mensen die daadwerkelijk geen school konden vinden die in overeenstemming was met hun innerlijke overtuigingen. Hij vergeleek de regeling met die voor gewetensbezwaren voor militaire dienst en vond dat in de Nederlandse samenleving ruimte moest zijn voor minderheden en andersdenkenden, hoe klein die groep ook was. In zijn visie moest artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 worden gezien als onderdeel van de vrijheid van meningsuiting.

Hij voegde daaraan toe dat het nimmer zijn bedoeling was geweest de regeling van artikel 5 onder b Leerplichtwet substantieel te veranderen in vergelijking met artikel 7, sub 3, Leerplichtwet 1900. De toevoeging van het woord ‘richting’ had alleen tot doel om artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 qua terminologie gelijk te laten lopen met artikel 13 Lager-onderwijswet 1920 en de grondwet. Een beroep op artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 bleef volgens hem mogelijk tegen alle scholen, ook de openbare school en scholen met een niet-godsdienstige stichtingsgrondslag. De toevoeging van de term ‘richting’ moest slechts worden gezien als een verbetering of verduidelijking van de tekst van artikel 7, sub 3, Leerplichtwet 1900, en geen inhoudelijke wijziging.

<sup>776</sup> HR 3 oktober 2000, LJN ZD1985, NJ 2000, 703 en HR 11 februari 2003, LJN AF0453. Zie ook Sperling 2008b.

Het is echter onduidelijk wat de Hoge Raad precies bedoelt met bedenkingen ‘tegen de wettelijke inrichting van het onderwijs’. Ik vermoed dat de Hoge Raad daaronder verstaat: bedenkingen die zijn gericht tegen de inrichting van het onderwijs op de beschikbare scholen, voorzover die inrichting voortvloeit uit dwingende wettelijke voorschriften, en niet uit de richting van de school.<sup>777</sup> De inrichting van het onderwijs op een school wordt immers grotendeels door twee factoren bepaald. Eén factor betreft de wettelijke deugdelijkheidseisen die de overheid aan elke (bekostigde) school stelt. Een tweede factor is dat die inrichting wordt bepaald door de richting van de school. Door haar inrichting geeft een school vorm en inhoud aan haar richting, bijvoorbeeld de inhoud van het onderwijs, de keuze van de leermiddelen, het toelatingsbeleid en de wijze van besluitvorming. Richting en inrichting zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en overlappen elkaar voor een groot deel.<sup>778</sup> Ouders mogen dus wel bedenkingen hebben tegen onderdelen van inrichting die uit de richting van de school voortvloeien, maar niet tegen onderdelen van inrichting die uit wettelijke voorschriften voortvloeien.

De negatieve omschrijving van de Hoge Raad van ‘bedenkingen tegen de richting’ is ruimer dan ‘bedenkingen tegen de godsdienst of levensovertuiging’ van het onderwijs op de beschikbare scholen. Onder die omschrijving lijken ook te vallen bedenkingen tegen het onderwijs op openbare scholen<sup>779</sup> en onderwijs op algemeen -bijzondere en niet-gesubsidieerde scholen dat niet is gebaseerd op een godsdienst of levensovertuiging. Hieronder vallen dus zelfs bedenkingen die gebaseerd zijn op pedagogisch-didactische overtuigingen van de ouders.

*Is artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 de grondslag voor thuisonderwijs?*

Vallen onder ‘bedenkingen tegen de richting’ in de zin van artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 ook bedenkingen die voortvloeien uit de

---

<sup>777</sup> Een voorbeeld is artikel 8 WPO waarin staat het onderwijs zich in elk geval richt op de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling, en op het ontwikkelen van creativiteit, op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden.

<sup>778</sup> Mentink en Vermeulen 2007, p. 69. Ook uit leden 5 en 6 van artikel 23 Grondwet volgt dat richting en inrichting nauw met elkaar samenhangen en onderdeel zijn van de vrijheid van onderwijs.

<sup>779</sup> Zie Sperling 2008a.

voorkeur van ouders voor thuisonderwijs? Met andere woorden, kan dit artikel dienen als wettelijke grondslag voor de keuze van ouders voor thuisonderwijs? In de recente discussie over dit artikel, wordt daarnaar zelfs vaak verwezen met ‘het thuisonderwijs’.<sup>780</sup>

Mijns inziens is dat niet het geval. Enerzijds kan worden aangevoerd dat de keuze van ouders voor thuisonderwijs een pedagogisch-didactische overtuiging is, en niet anders is dan een voorkeur van ouders voor bijvoorbeeld een onderwijsmethode als Montessori- of Iederwijs-onderwijs. De overheid accepteert in de praktijk indirect dat scholen die uitsluitend zijn gebaseerd op een pedagogisch-didactische methode, een richting hebben in de zin van artikel 74 WPO. Bijvoorbeeld de Iederwijsschool in Horst wordt op de site van de onderwijsinspectie wordt aangeduid met ‘Algemeen-bijzonder, Nieuw leren/natuurlijk leren/competentiegericht leren’. Sommige ouders die voor thuisonderwijs willen kiezen, hebben de pedagogische overtuiging dat onderwijs niet op een school dient plaats te vinden, maar op een buitenschoolse wijze. In termen van ‘richting’ zou deze voorkeur kunnen worden aangeduid met ‘algemeen-bijzonder onderwijs, buitenschools leren.’ Deze uitleg sluit aan bij de betekenis die het EHRM geeft aan de term *philosophical conviction* in artikel 2 Eerste Protocol EVRM.

Anderzijds kan worden aangevoerd dat de vrijstelling wegens gewetensbezwaren nimmer is bedoeld als wettelijke grondslag voor de keuze van ouders voor thuisonderwijs. Ten eerste was zowel de regeling in de Leerplichtwet 1900 als in de Leerplichtwet 1969 bedoeld voor ouders die geen *school* konden vinden waar onderwijs werd gegeven in overeenstemming met hun overtuigingen.

Ten tweede stelt het artikel preventieve voorwaarden aan de mogelijkheid om thuisonderwijs te geven die onverenigbaar zijn met artikel 23, lid 2, Grondwet. Een beroep op artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 is afhankelijk van bedenkingen tegen de richting van het onderwijs op de beschikbare scholen en is vrijwel onmogelijk als een kind al op school heeft gezeten. Deze voorwaarden hebben geen betrekking op de kwaliteit van onderwijs, en heeft dus niets met ‘toezicht’ in de zin van artikel 23, lid 2, Grondwet te maken.

Ten derde kan uit de jurisprudentie over artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 worden afgeleid dat dit artikel niet de grondslag kan zijn voor het geven van thuisonderwijs. Voor een rechtsgeldig beroep op dit artikel

---

<sup>780</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstukken I 2008-2009, 31700 VIII, p. 2.

dienen ouders bedenkingen te hebben tegen 'de richting van het onderwijs' op de beschikbare scholen. De grondwetgever heeft weliswaar met de term 'richting' bedoeld: de pedagogische overtuigingen van ouders zoals die in het onderwijs tot uitdrukking komen, waaronder ook thuisonderwijs. Maar de jurisprudentie van de Hoge Raad verhindert waarschijnlijk dat ouders een beroep op dit artikel kunnen doen met het argument dat zij hun kind thuisonderwijs willen geven. De Hoge Raad heeft namelijk overwogen dat onder de term 'bedenkingen tegen de richting van het onderwijs' niet vallen 'bedenkingen tegen de soort van het onderwijs, de leerplicht als zodanig of de wettelijke inrichting van het onderwijs'. Aangevoerd kan worden dat bedenkingen tegen schoolonderwijs, gebaseerd op een ouderlijke voorkeur voor thuisonderwijs, bedenkingen kunnen zijn tegen 'de soort van het onderwijs' of 'de wettelijke inrichting van het onderwijs'.

Bovendien kan men aanvoeren dat die bedenkingen in feite gericht zijn tegen de verplichting van artikel 2, lid 1, Leerplichtwet 1969 en dus aangemerkt kunnen worden als zijnde gericht tegen 'de leerplicht als zodanig'. Anderzijds kan men stellen dat 'de leerplicht als zodanig' niet gelijk staat met de Leerplichtwet 1969. Artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 is dan ook niet een wettelijke grondslag voor de keuze van ouders voor thuisonderwijs en de verwijzing naar die bepaling met de term 'het thuisonderwijs' is dan ook in juridisch opzicht niet juist. De bepaling is hooguit een juridisch middel voor sommige ouders om een feitelijke situatie te creëren waarin zij hun kinderen zelf onderwijs kunnen geven omdat zij -om andere redenen- niet verplicht zijn hun kinderen geen schoolonderwijs te laten volgen.

#### *Wijziging vrijstellingsregeling?*

Het gevolg van een rechtsgeldig beroep op vrijstelling is dat het kind niet naar school gaat. Weliswaar moeten vrijgestelde ouders op grond van artikel 1: 247 BW ervoor zorgen dat het kind toch onderwijs krijgt. Maar de leerplichtambtenaar of de onderwijsinspectie heeft geen wettelijke bevoegdheid om te controleren of de ouders die verplichting ook daadwerkelijk nakomen. Bovendien bieden deze artikelen geen criteria aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of het onderwijs kwalitatief voldoende is. In de praktijk wordt dit gebrek aan toezicht als problematisch ervaren. Zowel Ingrado, de landelijke brancheorganisatie voor leerplicht en voortijdig schoolverlaten, als het parlement dringt aan op een zodanige wijziging van de regeling dat vrijgestelde ouders worden verplicht hun kinderen alternatief onderwijs te bieden en mee te werken aan toezicht op dit onderwijs.

Voormalig staatssecretaris van OCW Dijksma twijfelde echter over de noodzaak van een wettelijke regeling, omdat het maar een kleine groep kinderen betreft en toezicht gepaard zou gaan met relatief hoge kosten. Zij heeft op 28 maart 2008 aan de Tweede Kamer geschreven dat de kwaliteit van het Nederlandse thuisonderwijs niet of onvoldoende is onderzocht en onbekend is in hoeverre er sprake is van situaties waarbij kinderen geen thuisonderwijs ontvangen. Zij achtte het daarom niet goed mogelijk de noodzaak en proportionaliteit van wettelijke maatregelen te beoordelen. Om deze afweging te kunnen maken, wilde zij eerst een beter beeld krijgen van de situatie in het Nederlandse thuisonderwijs en een onderzoek laten uitvoeren naar de wijze waarop in Nederland invulling wordt gegeven aan het thuisonderwijs.<sup>781</sup>

Dit onderzoek is uitgevoerd door het Kohnstamm Instituut en de resultaten van het onderzoek zijn in november 2008 aan het ministerie van OCW aangeboden. In het onderzoeksverslag schrijft het Kohnstamm Instituut dat alle bereikte ouders<sup>782</sup> voor vervangend onderwijs zorgdragen en hun kinderen een vorm van thuisonderwijs krijgen. Verder adviseert het Kohnstamm Instituut de overheid om vrijgestelde ouders beter te ondersteunen met financiering voor onderwijsmiddelen en toegang tot expertise. Bovendien moet de overheid betere voorlichting geven over de vrijstelling en de gevolgen voor het onderwijs dat het kind krijgt.<sup>783</sup>

In een reactie van 2 juni 2009 bij de aanbieding van het onderzoek aan de Tweede Kamer stelde Dijksma dat het onderzoek onvoldoende basis biedt om scherpe conclusies te trekken over de kwaliteit van het thuisonderwijs. Ouders binnen de responsgroep geven volgens haar over het algemeen op consciëntieuze wijze invulling aan het thuisonderwijs, maar tegelijkertijd hebben niet alle ouders met een richtingbezwaar op het onderzoek gereageerd. De uitkomst van dit onderzoek biedt volgens haar echter onvoldoende grond om aan te nemen dat er sprake is van misstanden die wettelijke maatregelen noodzakelijk maken.

Om een goede afweging te maken acht zij echter vervolgonderzoek noodzakelijk waarin twee aspecten nader belicht moet worden. Ten

---

<sup>781</sup> Kamerstukken II, 2007-2008, 30652, nr 16.

<sup>782</sup> Het onderzoek heeft betrekking gehad op 86 van de 235 vrijgestelde kinderen, overeenkomend met 37 procent van het totale aantal vrijgestelde kinderen.

<sup>783</sup> Blok en Karsten 2008, p. 77.



eerste wil zij, door middel van case studies, laten onderzoeken welke de kansen van thuisonderwezen leerlingen in het vervolgonderwijs zijn en op de arbeidsmarkt. Ten tweede wil zij meer inzicht krijgen in de wijze waarop het eventuele toezicht op het thuisonderwijs vorm gegeven zou kunnen worden. Hierbij zal worden gekeken naar de uitvoerbaarheid, administratieve lasten, kosten die met inrichting van toezicht gepaard gaan en de wijze waarop de voortgang wordt beoordeeld. Hierbij zal ook worden gekeken naar de wijze waarop in andere landen het toezicht op het thuisonderwijs is ingebed in het stelsel en wat de resultaten zijn.<sup>784</sup> Deze onderzoeken worden eveneens uitgevoerd door het Kohnstamm Instituut en de resultaten van deze onderzoeken worden medio 2010 verwacht.<sup>785</sup>

## 6. Samenvattende conclusies

Het heeft ouders tot 1970 steeds vrijgestaan om hun kinderen zelf onderwijs te geven in plaats van hen op een school te laten onderwijzen. De wettelijke grondslag voor deze bevoegdheid was gelegen in het ouderrecht, dat wil zeggen het recht van ouders om hun kinderen volgens hun overtuiging op te voeden en te (laten) onderwijzen. Dit recht is niet als zodanig vastgelegd in de Grondwet of de binnen het Koninkrijk geldende wetten, maar ligt ten grondslag aan artikel 23 Grondwet dat is bedoeld om ouders te ondersteunen bij hun verplichting om ervoor te zorgen dat hun kinderen onderwijs krijgen.

Uit de wetgeving en de parlementaire documenten daarover in de periode vóór de invoering van de leerplicht kan worden afgeleid dat de bevoegdheid van ouders om hun kinderen zelf te onderwijzen aan geen enkele overheidsbeperking was onderworpen. Het werd niet genoemd in de Schoolwetten van 1801, 1803 en 1806. Uit het gebruik van de woorden ‘openbaar onderwijs’ in de Grondwet 1815 en de toelichting op het onderwijsartikel in de Grondwet in 1848 volgt dat onderwijs binnen het gezin niet onder het bereik van deze grondwettelijke bepalingen viel. Ook in de Lager-onderwijswet 1857 werd onderwijs van ouders aan hun eigen kinderen op geen enkele wijze beperkt. Pas als ouders het onderwijs aan derden overdroegen, werd dit onderwijs ‘voorwerp van de aanhoudende zorg der Regering’ en viel dit onder de Lager-onderwijswet 1857 waardoor de overheid de bevoegdheid had voorwaarden te stellen aan dit onderwijs.

---

<sup>784</sup> Kamerstukken II 2008-2009, 31700 VIII, nr 184.

<sup>785</sup> Kamerstukken I 2008-2009, 31700 VIII, nr J.

De Leerplichtwet 1900 bracht daar verandering in. Deze wet bepaalde dat onderwijs door ouders zelf aan dezelfde inhoudelijke voorwaarden moest voldoen als huisonderwijs door huisonderwijzers en onderwijs op school. Met de regeling van huisonderwijs in de Leerplichtwet 1900 kreeg onderwijs door ouders de betekenis van 'onderwijs' in de zin van artikel 23, lid 2, Grondwet en mocht dus beperkt worden binnen de grenzen van die bepaling. Deze grenzen zijn: 'behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven.' Met betrekking tot huisonderwijs, was het toezicht er op gericht dat het huisonderwijs voldeed aan de voorwaarden van de leerplichtwet 1900. Deze voorwaarden kwamen overeen met die voor schoolonderwijs in de Lager-onderwijswet 1920, zij het dat ouders die alleen hun eigen kinderen onderwezen niet in het bezit hoefden te zijn van een onderwijsbevoegdheid. Het toezicht was in handen van de onderwijsinspectie.

Het verbod van huisonderwijs in de Leerplichtwet 1969 is dan ook om twee redenen in strijd met artikel 23 Grondwet. In de eerste plaats is het in strijd met de tekst van artikel 23, lid 2, Grondwet, waarin staat: 'Het geven van onderwijs is vrij'. De term 'het geven van onderwijs' is altijd heel ruim bedoeld en werd door de grondwetgever van 1848 omschreven als 'het algemeene recht om anderen te onderrigten.' Dit recht komt toe aan iedere individuele burger, is onvoorwaardelijk en is niet beperkt tot professionele onderwijzers. De term 'onderwijs' heeft betrekking op alle vormen van onderwijs.

Deze uitleg wordt bevestigd in de lagere wetgeving. Huisonderwijs was tot 1970 een vorm van onderwijs in de zin van de Leerplichtwet 1900 en de Lager-onderwijswet 1920. En zelfs na het verbod van huisonderwijs omschrijft de regering thuisonderwijs als een vorm van (niet-gesubsidieerd) onderwijs.<sup>786</sup> In een brief van 1 juni 2007 aan de Eerste Kamer omschrijft de toenmalige staatssecretaris van OCW thuisonderwijs als 'een wettelijk niet vastgelegde norm van onderwijs voor leerlingen die zijn vrijgesteld van de Leerplichtwet.'<sup>787</sup> Het geven van thuisonderwijs is dus op grond van artikel 23, lid 2, Grondwet 'vrij'.

'Vrij' heeft daarbij verschillende betekenissen. 'Vrij' verwijst naar de bevoegdheid van de onderwijsgever om zonder voorafgaande inmenging

---

<sup>786</sup> Nota Thuisonderwijs 2003, p. 1.

<sup>787</sup> Kamerstukken I 2006-2007, 30652D, p. 4.

van de overheid onderwijs te geven. De overheid mag het geven van onderwijs niet preventief verbieden, zodanig beperken of afhankelijk maken van bepaalde voorwaarden, dat het geven van onderwijs in de praktijk onmogelijk is. Artikel 23, lid 2, Grondwet is dus een *obligation of conduct*, dat de overheid verplicht zich te onthouden van inmenging. Zo was voor het geven van onderwijs tot 1848 een vergunning van de overheid nodig, ook voor het geven van bepaalde vormen van huis-onderwijs. Door de grondwetwijziging van 1848 werd die praktijk verboden.<sup>788</sup>

Verder verwijst ‘vrij’ naar de bevoegdheid van de onderwijsgever om zelf en naar eigen inzicht de inhoud van het door hem gegeven onderwijs, en de wijze waarop hij dat geeft, te bepalen. Zo stelde de lagere wetgeving tot de invoering van de Leerplichtwet 1900 geen enkele inhoudelijke voorwaarde aan het bijzonder onderwijs. Uit de omstandigheid dat huisonderwijs een vorm van bijzonder onderwijs was, volgt dat ‘vrij’ tevens inhield de bevoegdheid om de plaats van het onderwijs en de onderwijsmethode te kiezen. Bij de invoering van de Leerplichtwet 1900 en de grondwetwijziging werd nog eens uitdrukkelijk bevestigd dat de overheid nu weliswaar bepaalde voorwaarden aan de inhoud van het onderwijs stelde, maar dat het de overheid volkomen onverschillig was hoe en waar dat onderwijs werd gegeven, mits maar gewaarborgd was dat deugdelijk onderwijs werd verstrekt. Dit beginsel geldt nog altijd onverkort.<sup>789</sup>

Tot slot verwijst ‘vrij’ naar het onderwijsstelsel als zodanig. De grondwetgevers van 1848 en 1917 hadden voor ogen dat de onderwijsvrijheid zou leiden tot een pluriform en flexibel onderwijsbestel. Dat bestel zou moeten bestaan uit verschillende onderwijsvormen die of door de overheid of door particulieren in stand konden worden gehouden en onderling verwisselbaar waren. Dat bestel zou, door de vrijheid van de onderwijsgever om de inhoud van het onderwijs te bepalen, de beste garantie zijn dat het onderwijs aansloot bij de opvoedkundige overtuigingen van de ouders. In dat bestel diende de kwaliteit van het

---

<sup>788</sup> De Hoge Raad heeft dit verbod in het Amsterdamse bewaarschoolarrest (HR 17 december 1934, NJ 1935, 392) en het Goudse Rijschoolarrest (HR 10 december 1957, NJ 1958, 176) uitdrukkelijk bevestigd.

<sup>789</sup> Kamerstukken I 2009-2010, 31828 C, p. 9. De staatssecretaris bevestigde dat ‘scholen vrij zijn in de wijze waarop zij de leerresultaten behalen. De inhoud van het onderwijs is in beginsel een zaak van het bevoegd gezag, zij het dat het bevoegd gezag zich daarbij moet houden aan de wet, bijvoorbeeld de bepalingen over burgerschap en de kerndoelen.’

onderwijs centraal te staan, niet de pedagogische of levensbeschouwelijke inhoud van het onderwijs of de onderwijsvorm. Of het onderwijs op school of op een andere plaats werd gegeven, vond de grondwetgever van ondergeschikt belang. Thuisonderwijs was dus onderdeel van het onderwijssysteem.

In de tweede plaats is het verbod van thuisonderwijs in strijd met de bedoeling van artikel 23 Grondwet, het ondersteunen van ouders bij de opvoeding van hun kinderen. De vrijheid van onderwijs en de bekostiging van het bijzonder onderwijs waren middelen voor de verwezenlijking van het recht van ouders om te kiezen uit onderwijsvormen die aansluiten bij de door hen gewenste opvoeding van hun kinderen. Die vrijheid zou immers leiden tot een ruim aanbod van onderwijs dat aansloot bij de vraag, en dus overtuigingen, van ouders. Een dergelijk onderwijsaanbod werd gezien als de beste garantie voor de daadwerkelijke verwezenlijking van het ouderrecht en het recht op onderwijs van het kind. Thuisonderwijs was integraal onderdeel van het keuzerecht en het pluriforme en flexibele onderwijsbestel.

De vrijheid is echter niet absoluut. Artikel 23, lid 2, Grondwet bepaalt dat de vrijheid van onderwijs beperkt mag worden op grond van 'het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven'. 'Toezicht' geeft de overheid de bevoegdheid er op toe te zien dat het onderwijs van goede kwaliteit is. De overheid mag kwaliteitsvoorwaarden aan het onderwijs stellen en toezicht houden op de naleving van die voorwaarden. Zo gaf de Leerplichtwet 1900 de onderwijsinspectie bepaalde bevoegdheden om te beoordelen of het huisonderwijs in kwestie kwalitatief voldoende was in de zin van de Lager-onderwijswet 1920.<sup>790</sup> Dat was het geval als het tenminste de in de Lager-onderwijswet 1920 voorgeschreven vakken omvatte: lezen, schrijven, rekenen, Nederlandse taal, vaderlandse geschiedenis, aardrijkskunde en kennis der natuur.<sup>791</sup> Was het huisonderwijs in een bepaald geval kwalitatief onvoldoende, dan kon de onderwijsinspecteur maatregelen opleggen en de ouders uiteindelijk zelfs strafrechtelijk laten vervolgen om hen te dwingen het onderwijs te verbeteren.

---

<sup>790</sup> Artikel 25 Leerplichtwet 1900.

<sup>791</sup> Artikel 2, lid 3, Leerplichtwet 1900 juncto artikel 2, lid 1, Lager-onderwijswet 1920.

‘Toezicht’ geeft de overheid echter niet de bevoegdheid een bepaalde onderwijsvorm bij voorbaat te verbieden of feitelijk onmogelijk te maken. Het beginsel van vrijheid van onderwijs staat immers geen preventief of feitelijk verbod op het geven van onderwijs toe. Een preventief verbod van bepaalde vormen van onderwijs is ook niet in overeenstemming met het doel van ‘toezicht’. Dit doel is het controleren van de naleving van wettelijke voorschriften met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs in specifieke situaties. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel ‘particulier onderwijs’ schreef de minister daarom dat zij niet de bevoegdheid heeft om particuliere scholen te sluiten, maar alleen om kwaliteitseisen aan deze scholen te stellen in het kader van de Leerplichtwet 1969 en de onderwijsinspectie de naleving daarvan te laten controleren. Toezicht in de zin van artikel 23, lid 2, Grondwet kan dus niet de wettelijke grondslag zijn voor het (impliciete) verbod van artikel 2, lid 1, Leerplichtwet 1969.

Bovendien waren de redenen voor het verbod niet in overeenstemming met artikel 23, lid 2, Grondwet. Deze redenen waren dat thuisonderwijs ‘uit de tijd’ was, er nauwelijks meer gebruik van huisonderwijs werd gemaakt en huisonderwijs in de sociale opvoeding onvoldoende was. Geen van deze redenen kunnen echter onder ‘toezicht’ worden gebracht. De redenen dat huisonderwijs uit de tijd zou zijn en er nog nauwelijks gebruik van werd gemaakt, hebben niets te maken met de kwaliteit van huisonderwijs en toezicht daarop. De reden dat huisonderwijs onvoldoende zou zijn in de sociale opvoeding van kinderen kon evenmin onder de uitoefening van ‘toezicht’ worden gebracht omdat ‘de sociale opvoeding’ destijds geen wettelijk vereiste was voor het voldoende zijn van huisonderwijs. Onder de in de Lager-onderwijswet 1920 voorgescreven vakken waren er geen die als ‘sociale opvoeding’ aan te merken waren en deze vakken bleven na de invoering van de Leerplichtwet 1969 ongewijzigd. De sociale opvoeding was op dat moment dus geen kwaliteitsvoorwaarde die onder ‘toezicht’ was te brengen.

Verder was het verbod van huisonderwijs in strijd met de beginselen van behoorlijke wetgeving.<sup>792</sup> Zo stond niet vast dat een verbod noodzakelijk was. De redenen voor het verbod werden niet door empirische argumenten ondersteund. Er was geen kennis vergaard van de relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot de opbrengsten van huis-

---

<sup>792</sup> Sinds 1992 staan deze regels in de Circulaire van de Minister-president van 18 november 1992 (achtste wijziging van 21 augustus 2008, nr. 3068336, Stcrt 11 september 2008, nr. 176, p. 2), in het bijzonder aanwijzingen 6, 7 en 18. De aanwijzingen zijn overigens niet van toepassing op Tweede Kamerleden.

onderwijs en de gevolgen van een verbod. Daar was wel reden toe, want de toenmalige staatssecretaris van onderwijs Grosheide had juist uitdrukkelijk gezegd dat er nooit problemen met huisonderwijs waren geweest. Ook in de Onderwijsverslagen wordt niet gesproken over het onvoldoende zijn van thuisonderwijs. De noodzaak van een verbod was dus niet aangetoond. Verder was niet onderzocht of de maatregel van een verbod evenredig was aan de doelstelling die daarmee werd nagestreefd.

Evenmin was onderzocht of de doelstelling kon worden bereikt door aanpassing of beter gebruik van bestaande instrumenten en welke andere mogelijkheden bestonden voor het bereiken van dat doel. Tot slot was ook niet onderzocht of het verbod in overeenstemming was met hogere rechtsregels, in het bijzonder relevante verdragsbepalingen en artikel 23 Grondwet. Het verbod van huisonderwijs is dan ook tot stand gekomen op een wijze die in strijd is met de beginselen van behoorlijke wetgeving.

## V Samenvatting en conclusies

### 1. Opzet hoofdstuk

In dit hoofdstuk worden de conclusies in de voorgaande hoofdstukken op een rij gezet en wordt de vraag beantwoord wat de juridische positie van thuisonderwijs in Nederland is. Aansluitend wordt de vraag beantwoord hoe de regering moet reageren op het verzoek om thuisonderwijs weer een onderwijsvorm in de zin van de Leerplichtwet 1969 te maken. De opzet daarbij is als volgt. In paragraaf 2 geef ik een samenvatting van hoofdstukken II, III en IV. In paragraaf 3 beantwoord ik de onderzoeksvragen onder (a)-(d) en de centrale onderzoeksvraag: wat is de juridische status van de bevoegdheid van ouders om hun kinderen thuisonderwijs te geven in het Nederlandse wettelijke onderwijsstelsel?

### 2. Samenvatting onderzoek

#### *Hoofdstuk I*

In het eerste hoofdstuk zijn de achtergrond van het onderzoek, het grondwettelijke kader voor de probleemstelling en bovengenoemde onderzoeksvragen geformuleerd, gevolgd door de onderzoeksmethoden, het doel van het onderzoek en de opzet van het onderzoek.

Tot 1970 konden ouders in Nederland aan de leerplicht voldoen door hen zelf onderwijs te geven in plaats van hen op een school te laten onderwijzen. Vanaf dat jaar was dat niet langer mogelijk en konden ouders alleen nog maar aan de Leerplichtwet 1969 voldoen door hun kinderen onderwijs op een school te laten volgen. Artikel 2, lid 1, Leerplichtwet bepaalt dat ouders of verzorgers van een kind verplicht zijn te zorgen dat het kind als leerling van een school staat ingeschreven en deze school na inschrijving geregeld bezoekt. Vanuit de praktijk vragen sommige ouders op grond van hun opvoedkundige en levensbeschouwelijke overtuigingen om herinvoering van thuisonderwijs. De regering heeft hierop tot op heden negatief gereageerd met het argument dat thuisonderwijs onvoldoende garanties biedt voor de verwezenlijking van het recht op onderwijs, in het bijzonder met betrekking tot het doel van onderwijs dat kinderen leren over andere opvattingen dan die van hun ouders en dat zij leren respect te hebben voor deze opvattingen.

Verder stelt de regering dat toezicht op thuisonderwijs disproportionele kosten met zich zal brengen.

De discussie over de herinvoering van thuisonderwijs betreft de spanning tussen de verplichtingen van de staat tegenover ouders op grond van hun recht om hun kinderen volgens de overtuigingen van de ouders op te voeden en tegenover het kind op grond van zijn recht op onderwijs. Tegenover ouders heeft de staat vooral een *obligation of conduct*, een (negatieve) verplichting om zich te onthouden van inmenging in het ouderrecht. Tegenover het kind heeft de staat voornamelijk een *obligation of result*, een (positieve) verplichting om ervoor te zorgen dat het recht op onderwijs daadwerkelijk wordt verwezenlijkt. Daarbij kan er een spanning zijn tussen de positieve verplichting van de staat tegenover het kind en de negatieve verplichting van de staat tegenover de ouders. De staat kan immers zijn verplichting tegenover het kind niet nakomen zonder inbreuk te maken op zijn verplichting tegenover de ouders.

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe de staat deze spanning dient op te lossen. Deze oplossing zal afhangen van de juridische status van thuisonderwijs in het Nederlandse onderwijsstelsel. Daarvoor wordt onderzocht of er wettelijke bepalingen zijn die ouders het recht geven om voor thuisonderwijs te kiezen. Aangezien het geven van thuisonderwijs impliciet is verboden op grond van artikel 2, lid 1, Leerplichtwet 1969, spitsst het onderzoek zich toe op grondwettelijke bepalingen. Deze staan immers hiërarchisch hoger dan bepalingen uit de Leerplichtwet 1969. Daarbij is tevens relevant hoe het geven van thuisonderwijs wettelijk is geregeld in landen die in economisch en sociaal opzicht met Nederland vergelijkbaar zijn, onder meer omdat rechtsvergelijking onderdeel is van de uitleg van de bepalingen van het EVRM.

De centrale onderzoeksvraag is daarom in de volgende onderzoeksvragen geconcretiseerd:

- (a) Hoe is de mogelijkheid van ouders om hun eigen kinderen onderwijs te geven, in plaats van hen op een school onderwijs te laten volgen, wettelijk vormgegeven in landen die in sociaal en economisch opzicht vergelijkbaar zijn met Nederland?
- (b) Is er een internationaalrechtelijke basis voor deze mogelijkheid in Nederland? Zo ja, welke verplichtingen heeft de staat tegenover ouders op grond van die basis?



(c) Is artikel 23 Grondwet de basis voor deze mogelijkheid? Zo ja, welke verplichtingen heeft de staat tegenover ouders op grond van die basis?

(d) Is het impliciete verbod van artikel 2, lid 1, Leerplichtwet 1969 aan ouders om hun eigen kinderen onderwijs te geven in overeenstemming met de relevante internationaalrechtelijke bepalingen en artikel 23 Grondwet?

Beantwoording van deze vragen vergroot bovendien de juridische kennis van ons onderwijsbestel. Zo is uit dit onderzoek gebleken dat het recht van ouders om hun kinderen volgens hun overtuigingen op te voeden, en dus te onderwijzen, oorspronkelijk de kern is van de onderwijsvrijheid in Nederland. Het was de bedoeling dat de rol van de staat daarbij secundair en ondersteunend van aard is. De bevoegdheid van de staat en derden om onderwijs te geven aan kinderen was in feite een afgeleide van dit ouderrecht. Tevens is uit dit onderzoek gebleken dat de term 'richting' in artikel 23 Grondwet oorspronkelijk betrekking had op de pedagogische overtuigingen van de ouders, zoals die in het onderwijs tot uiting komen. Het begrip 'richting' staat in direct verband met het keuzerecht van ouders. Hieronder viel ook de ouderlijke keuze voor thuisonderwijs. Onderwijsjuridische kennis van thuisonderwijs verschaft dus beter inzicht in de bedoeling van de grondwetgever met betrekking tot de vrijheid van onderwijs in artikel 23 Grondwet.

## *Hoofdstuk II*

Het tweede hoofdstuk schetst de achtergrond voor de beantwoording van onderzoeksvraag (a). Zijn ouders in landen, die in sociaal en economisch opzicht en qua onderwijsstelsel vergelijkbaar zijn met Nederland, eveneens onbevoegd om met het (laten) geven van thuisonderwijs aan de leerplicht te voldoen? Of is dat juist wel toegestaan? Met andere woorden, welke zijn de wettelijke regelingen over thuisonderwijs in deze landen?

Dit hoofdstuk heeft een driedelig doel. Ten eerste wordt het Nederlandse verbod in een internationaal kader geplaatst. Is dit verbod wel zo vanzelfsprekend als men zich realiseert dat thuisonderwijs in veel van de ons omringende landen een vorm van onderwijs is waarmee wél aan de leerplicht kan worden voldaan? Waarom is het geven van thuisonderwijs in deze landen toegestaan? Ten tweede is dit hoofdstuk bedoeld als voorbeeld. Indien de Nederlandse wetgever kiest voor legalisering van thuisonderwijs, kan één of een combinatie van regelingen daarvoor model staan. Ten derde is een internationale vergelijking relevant bij de

toepassing van de relevante bepalingen van het EVRM. Het EHRM hecht in haar uitspraken waarde aan de wijze waarop een vraagstuk wettelijk is geregeld in de verdragslanden.

Het overzicht begint met een bespreking van het (impliciete) verbod van thuisonderwijs in Duitsland. Hierna volgt een overzicht van de wettelijke regelingen in België, Ierland, Engeland, Frankrijk, de Verenigde Staten van Amerika en Zweden. Deze landen hebben soortgelijke onderwijsstelsels en leerplichtwetgeving en zijn, met uitzondering van de Verenigde Staten, toetreden tot het EVRM. De landen zijn mede gekozen omdat zij een breed spectrum vertegenwoordigen voor de wijze waarop de bevoegdheid van ouders om hun kinderen thuisonderwijs te geven, wettelijk is geregeld. Bij de bespreking van deze wettelijke regelingen komen aan de orde het grondwettelijke kader, de wettelijke grondslagen voor die bevoegdheid, de voorwaarden voor het geven van thuisonderwijs, alsmede de wijze van inspectie en de eventuele sancties op niet-nakoming van de wettelijke voorschriften door ouders.

In vrijwel al deze landen en andere landen die in sociaal en economisch opzicht vergelijkbaar zijn met Nederland, kunnen ouders met het (laten) geven van thuisonderwijs aan de leerplicht voldoen. Dit is de meerderheid van de West-Europese landen. In sommige Oost-Europese landen is het na de val van het communistische regime weer mogelijk om met het geven van thuisonderwijs aan de leerplicht te voldoen, omdat men vindt dat dit past in een democratisch bestel en thuisonderwijs beschouwt als onderdeel van het ouderrecht. Wel is er in sommige landen de laatste tijd een tendens om de voorwaarden voor het geven van thuisonderwijs strikter te maken. Deze tendens is voornamelijk ingegeven door verruiming van maatschappelijke doelstellingen voor leerplichtig onderwijs, en is niet gebaseerd op specifieke ervaringen met thuisonderwijs.

In de Verenigde Staten was het ouders in de meeste staten tot 1970 verboden om hun kinderen thuisonderwijs te (laten) geven. Dit verbod is in alle staten echter opgeheven na een aantal rechterlijke beslissingen waarin werd bepaald dat een algemeen en preventief verbod in strijd is met de impliciete grondwettelijke bepaling van het ouderrecht en de grondwettelijke bepaling van *due process*. Deze laatste bepaling geeft de rechter de bevoegdheid om te beoordelen of de overheid een voldoende belang heeft bij beperking van een fundamenteel recht van burgers, en of die beperking in proportionele verhouding staat tot het doel van de beperking. In tegenstelling tot sommige Europese landen, is er in de Verenigde Staten een tendens om de voorwaarden voor het geven van

thuisonderwijs minder strikt te maken. Dit heeft mogelijk te maken met de hoge organisatiegraad van ouders die thuisonderwijs geven en een algemene bekendheid van het publiek met thuisonderwijs, waardoor thuisonderwijs is genormaliseerd.

### *Hoofdstuk III*

Het derde hoofdstuk schetst de achtergrond voor de beantwoording voor de vraag of er een internationaalrechtelijke basis is voor de mogelijkheid van ouders om hun kinderen zelf onderwijs te geven. Zo ja, welke verplichtingen heeft de staat tegenover ouders op grond van die basis? Relevante teksten zijn de UVRM en de daarop gebaseerde verdragen zoals het IVESCR, het VRK en het EVRM. Dit laatste verdrag wordt het meest uitgebreid besproken, omdat het rechtstreekse werking en een eigen rechtsgang heeft. De ECRM en het EHRM hebben zich bovendien verschillende keren uitgesproken over de toepassing van EVRM bepalingen op thuisonderwijs. Het Verdrag betreffende de Europese Unie komt kort aan de orde in het kader van thuisonderwijs en vrij verkeer van werknemers.

Het IVESCR, het VRK en het EVRM zijn gebaseerd op de UVRM. In de UVRM wordt het verband gelegd tussen het recht op familieleven en het recht op opvoeding en onderwijs (*the right to education*). Artikelen 12 en 16 UVRM bepalen dat het gezin de natuurlijke en fundamentele groepseenheid van de maatschappij is en recht heeft op bescherming door de staat. Artikel 26, leden 1 en 3, UVRM bepalen verder dat het kind een *right to education* heeft en dat ouders het recht toekomt om de soort van opvoeding en onderwijs te kiezen. De staat heeft in de UVRM en de besproken verdragen vooral de taak om er op toe te zien dat *the right to education* wordt verwezenlijkt. Artikel 26 UVRM is de basis voor het IVESCR, het VRK en het EVRM.

Artikel 10, lid 1, IVESCR bepaalt dat de staat de grootst mogelijke bescherming en bijstand dient te verlenen aan het gezin, dat de natuurlijke en fundamentele kern van de maatschappij vormt, in het bijzonder zolang het de verantwoording draagt voor de zorg voor en opvoeding van kinderen die nog niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Artikel 13 IVESCR verplicht lidstaten de vrijheid van ouders of wettige voogden te eerbiedigen om voor hun kinderen of pupillen andere dan door de overheid opgerichte scholen te kiezen, die beantwoorden aan de door de Staat vast te stellen of goed te keuren minimum onderwijsnormen. Ook hebben ouders op grond van deze bepaling het recht om zich van een godsdienstige en zedelijke opvoeding

van hun kinderen te verzekeren in overeenstemming met de overtuigingen van de ouders. Het wordt uit de tekst en totstandkoming-geschiedenis van artikel 13 IVESCR niet duidelijk of ouders op grond van dit artikel ook het recht hebben om voor thuisonderwijs te kiezen. Maar volgens de speciale rapporteur voor onderwijs van de VN, is dat wel het geval.

Artikel 18 VRK bepaalt eveneens dat ouders de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind hebben en dat de staat bijstand aan ouders moet verlenen bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding en onderwijs van het kind betreffen. In artikelen 28 en 29 VRK wordt omschreven wat *the right to education* inhoudt. De staat mag de verantwoordelijkheid van de ouders met betrekking tot de uitvoering van dit recht niet overnemen.

In artikel 8, lid 1, EVRM staat dat een ieder recht heeft op respect voor zijn familie- en gezinsleven. Artikel 2 Eerste Protocol EVRM verbiedt de staat daarbij uitdrukkelijk om *the right to education* te ontzeggen en bepaalt dat de staat het recht van ouders moet eerbiedigen om zich van die opvoeding en dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen. In de zaak *Konrad and Others v. Germany* bevestigde het EHRM drie eerdere uitspraken van de ECRM dat de voorkeur van ouders voor thuisonderwijs onder de reikwijdte van artikel 8, lid 1, EVRM valt en een filosofische overtuiging is in de zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM.

In ditzelfde arrest overwoog het EHRM echter dat die artikelen de staat niet de verplichting opleggen om de keuze voor thuisonderwijs van ouders te respecteren. Het hof overwoog dat het recht van ouders ondergeschikt is aan het recht op onderwijs en de staat het recht van ouders alleen hoeft te respecteren voor zover dit recht niet in strijd is met het recht op onderwijs. De staat heeft op grond van artikel 8 EVRM en artikel 2 Eerste Protocol EVRM een ruime beleidsvrijheid om te bepalen welke de doelstellingen van onderwijs zijn en op welke wijze deze doelstellingen bereikt worden. De staat heeft de vrijheid om te bepalen dat de keuze voor thuisonderwijs in strijd is met het recht op onderwijs, en dat leerplichtig onderwijs uitsluitend op school kan worden gevolgd.

Als gevolg van die ruime beleidsvrijheid paste het EHRM in *Konrad* een zeer globale proportionaliteitstoets toe en onderzocht nauwelijks of er daadwerkelijk een noodzaak was voor een verbod van thuisonderwijs. Evenmin onderzocht het EHRM of het doel van de maatregel met een minder beperkende maatregel kon worden bereikt. Verder hanteerde het

EHRM zijn rechtsvergelijkende interpretatiemethode op ondoorzichtige en onzorgvuldige wijze. Het EHRM kwam tot de conclusie dat het Duitse verbod van thuisonderwijs niet in strijd is met artikel 8 EVRM of artikel 2 Eerste Protocol EVRM.

#### *Hoofdstuk IV*

In hoofdstuk vier wordt de achtergrond geschetst voor de beantwoording van onderzoeksvraag (c). Is artikel 23 Grondwet de basis voor de mogelijkheid van ouders om hun kinderen zelf onderwijs te geven in plaats van hen op een school te laten onderwijzen? Zo ja, welke verplichtingen heeft de staat tegenover ouders op grond van die basis? Ik geef in dit hoofdstuk een overzicht van de totstandkoming en ontwikkeling van artikel 23 Grondwet. Ik bespreek de bevoegdheid die de wetgever op grond van dit artikel heeft om de ouderlijke keuze voor thuisonderwijs te beperken en hoe die beperking in de wetgeving van de afgelopen 200 jaar is vormgegeven.

#### *Artikel 23 Grondwet*

De oorspronkelijke bedoeling van het grondwetartikel over onderwijs was het bieden van ondersteuning door de staat aan ouders bij hun taak om ervoor te zorgen dat hun kinderen onderwijs kregen. Ouders hadden het recht die taak uit te oefenen in overeenstemming met hun opvoedkundige overtuigingen (of: 'richting'). Kozen ouders ervoor om dat onderwijs binnen het gezin te geven, dan had de overheid daarover geen enkele zeggenschap. Het toezicht op het onderwijs was in dat geval volledig in handen van de ouders. Pas als zij ervoor kozen om dit onderwijs te delegeren aan personen buiten het gezin, dan kreeg de overheid de taak toezicht te houden op dit onderwijs. Ouders waren in dat geval niet in staat om voldoende toezicht op het onderwijs te houden, zo was de redenering, en de staat moest ouders ondersteunen door de deugdelijkheid van het onderwijs aan hun kinderen te garanderen.

Het is onduidelijk of de voorlopers van artikel 23 Grondwet van toepassing waren op het geven van thuisonderwijs door ouders zelf. De Staatsregeling 1798 bevatte geen enkele bepaling die de staat de bevoegdheid gaf deze vorm van onderwijs te beperken. Zowel in de Grondwet 1814 als Grondwet 1815 stond: 'het openbaar onderwijs is een aanhoudend voorwerp van de zorg der Regering'. Deze bepalingen gaven de overheid de rechtsmacht over het gehele onderwijs, met uitzondering van thuisonderwijs binnen het gezin, want dat onderwijs

was geen ‘openbaar onderwijs’. Ouders hadden dus de absolute vrijheid om hun kinderen zelf onderwijs te geven.

Artikel 194, lid 4, Grondwet 1848 breidde die vrijheid uit tot het gehele onderwijs, zij het onder het voorbehoud van toezicht door de overheid op de kwaliteit van dit onderwijs. De grondwetgever erkende dat ouders uiteenlopende pedagogische en levensbeschouwelijke overtuigingen hadden, maar onthield zich van het uitspreken van een voorkeur voor een bepaalde overtuiging. De grondwetgever zag de taak van de overheid als het ondersteunen van ouders, door het stellen van neutrale en objectieve (deugdelijkheids)voorwaarden aan dit stelsel, waardoor deze overtuigingen optimaal tot hun recht konden komen en de kwaliteit van het onderwijs was gegarandeerd. De vrijheid van onderwijs in dat artikel was bedoeld als middel om een onderwijsstelsel in het leven te roepen waarin ouders die het onderwijs aan derden delegeerden, daadwerkelijk hun keuzerecht konden uitoefenen. Dit stelsel moest tevens ruimte bieden voor nieuwe pedagogische inzichten en methoden, waardoor het onderwijs voortdurend verbeterde en zich kon aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen. Deze doelstellingen konden, volgens de grondwetgever van 1848, het beste worden bereikt met een onderwijsstelsel dat bestond uit een combinatie van vrije marktwerking en overheidsoptreden, ofwel bijzonder onderwijs, bestaande uit school- en huisonderwijs, en openbaar onderwijs, met toezicht op de kwaliteit van het gehele onderwijs door de overheid.

De financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs in de grondwetwijziging van 1917 borduurde voort op het uitgangspunt dat de vrijheid van onderwijs een middel was voor de daadwerkelijke verwezenlijking van het ouderlijke keuzerecht. De grondwetwijziging van 1848 was bedoeld om juridische of formele hindernissen weg te nemen voor ouders bij hun keuze voor het onderwijs aan hun kinderen. De grondwetwijziging van 1917 was bedoeld om financiële of materiele hindernissen weg te nemen. De overheid mocht met haar bekostigingsvoorwaarden echter niet treden in de onderwijsvrijheid, of ‘de vrijheid van richting’, van het bijzonder onderwijs. Onder ‘richting’ werd verstaan: de overtuigingen van ouders zoals die in het onderwijs tot uitdrukking komen. Of ouders kozen voor de openbare school, bijzonder schoolonderwijs met een bepaalde richting of thuisonderwijs maakte de grondwetgever niet uit. Het was zelfs mogelijk om openbaar schoolonderwijs in sommige gevallen te vervangen met bekostigd huisonderwijs. De enige voorwaarde die de grondwetgever stelde aan het ouderlijke keuzerecht, was dat kinderen onderwijs kregen dat voldeed aan de door de overheid gestelde deugdelijkheidsvoorwaarden.

### *Thuisonderwijs in de gewone wetgeving*

In alle onderwijswetten vanaf de 19<sup>e</sup> eeuw wordt huisonderwijs uitdrukkelijk genoemd als onderwijsvorm die in juridisch opzicht gelijkwaardig was aan schoolonderwijs. Deze wetten maakten onderscheid tussen huisonderwijs door een persoon die deel uitmaakte van het gezin waarvan hij of zij de kinderen onderwijs gaf en huisonderwijs door een persoon die daarvan geen deel uitmaakte. De eerste vorm van huisonderwijs was om twee redenen uitgezonderd van elke overheidsbemoediging. Deze onderwijsvorm voltrok zich geheel binnen de privé-sfeer en de overheid had daarover geen zeggenschap. Bovendien was toezicht bij die onderwijsvorm niet nodig, zo was de redenering. Het opvoedingsrecht ligt primair bij de ouders en de rol van de overheid was daarop aanvullend. Daaruit volgde dat, als de onderwijzer deel van het gezin uitmaakte, de ouders zelf voldoende toezicht op het onderwijs hadden en de overheid geen taak had.

De persoon die geen deel uitmaakte van het gezin waarvan hij of zij de kinderen huisonderwijs gaf, was wél onderworpen aan overheidstoezicht. In dat geval speelde het huisonderwijs namelijk niet binnen de privé-sfeer af, maar in de openbare sfeer. De overheid had zeggenschap over de openbare sfeer, en dus ook over deze vorm van huisonderwijs. Bovendien, zo was de gedachte, hadden ouders bij deze vorm van huisonderwijs minder goed toezicht op de persoon van de onderwijzer hebben en was het nodig dat de overheid dit toezicht op zich nam. Dit toezicht betrof alleen de onderwijsbevoegdheid van de huisonderwijzer en de wettelijke bepalingen hierover waren alleen preventief van aard. Er was geen toezicht op het huisonderwijs zelf.

De Leerplichtwet 1900 bevestigde het primaat van het ouderrecht, met een ondersteunende rol voor de overheid. Deze wet gaf ouders de vrijheid en bevoegdheid om hun kinderen huisonderwijs te geven of te laten geven. Hóe het onderwijs werd gegeven was de overheid onverschillig, mits dat maar kwalitatief goed was en de overheid dat kon controleren. Het primaat van de ouders ging zelfs zo ver, dat de Leerplichtwet 1900 ouders, die geen school konden vinden met onderwijs volgens hun overtuigingen het recht gaf om hun kinderen te onttrekken aan de leerplicht met een beroep op vrijstelling wegens gewetensbezwaren. De gedachte was dat de leerplicht ondergeschikt was aan het ouderlijke keuzerecht, en ouders nooit konden worden gedwongen hun kinderen onderwijs te laten volgen dat niet in overeenstemming was met hun opvoedkundige overtuigingen.

In de Lager-onderwijswet 1920, welke de uitwerking was van de grondwetwijziging van 1917, waren school- en huisonderwijs juridisch volkomen gelijkwaardig. Artikel 1 bepaalde: 'lager onderwijs is huis- of schoolonderwijs'. Tevens bevatte deze wet een regeling waarbij de overheid huisonderwijs financierde indien er geen bijzondere school van de door de ouders gewenste richting of een openbare school aanwezig was. De term 'richting' werd door de administratieve rechter en de wetgever in het kader van de bekostiging van het bijzonder onderwijs en de reiskostenvergoeding, echter al snel gedefinieerd als 'godsdienst of levensovertuiging', en niet langer als pedagogische overtuigingen van de ouders, zoals die in het onderwijs tot uitdrukking komen.

Bij de wijziging van de Leerplichtwet 1900 in 1947 werd opnieuw uitdrukkelijk bevestigd dat huisonderwijs onderdeel van het ouderlijke keuzerecht was. In 1943 had de Duitse bezetter het vrijwel onmogelijk gemaakt om met het geven van huisonderwijs aan de Leerplichtwet 1900 te voldoen. De leerplicht was kort daarvoor met een jaar verlengd met het doel in dat extra jaar de Duitse taal te onderwijzen. De bezetter wilde voorkomen dat ouders door middel van huisonderwijs hun kinderen aan dit achtste leerjaar konden onttrekken. Bij de wijziging van de Leerplichtwet 1900 in 1947 wilde de minister van Onderwijs het verbod handhaven. Tegen deze handhaving was echter veel verzet, onder andere van de schoolopzieners en de Raad van State. Deze laatste vond dat het voorstel 'met het beginsel van de eigen verantwoordelijkheid van de ouders voor het onderwijs van hun kinderen volstrekt onverenigbaar' was. In de uiteindelijke wetwijziging was huisonderwijs daarom weer een onderwijsvorm waarmee aan de leerplicht kon worden voldaan. Wel werden de voorwaarden voor en het toezicht op huisonderwijs strenger gemaakt.

Bij de wijziging van de Leerplichtwet in 1969 werd de keuze voor huisonderwijs alsnog onmogelijk gemaakt met betrekking tot leerplichtige kinderen. Dit verbod was ingegeven door politieke en opvoedkundige doelstellingen met betrekking tot onderwijs. In de jaren zestig waren de maatschappelijke omstandigheden en de politieke verhoudingen veranderd. Onderwijs was steeds meer een middel geworden om bepaalde politieke doelstellingen tot stand te brengen, zoals het bestrijden van maatschappelijke ongelijkheid. De rol van de overheid bij het onderwijs was niet langer ondersteuning van de ouders bij de opvoeding van hun kinderen, maar juist verheffing van het kind uit zijn ouderlijke invloedsfeer. Schoolonderwijs werd een doel op zich, in plaats van slechts één van de middelen ter verwezenlijking van het recht op onderwijs. Huisonderwijs werd in strijd geacht met die doelstellingen en



was daarom niet langer een onderwijsvorm in de zin van de Leerplichtwet 1969. Of dit verbod daadwerkelijk noodzakelijk, proportioneel en in overeenstemming was met het onderwijsartikel in de grondwet of de relevante internationaalrechtelijke bepalingen kwam niet aan de orde.

Tevens werd het beroep op vrijstelling wegens gewetensbezwaren beperkter gemaakt in de Leerplichtwet 1969. Ten eerste werd in artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 opgenomen dat gewetensbezwaren gericht moeten zijn 'tegen de richting' van het onderwijs op de scholen in de buurt in plaats van 'tegen het onderwijs'. Het is daarbij onduidelijk wat 'richting' in artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 betekent. Heeft het dezelfde betekenis als 'richting' in het kader van de bekostiging van bijzondere scholen: godsdienst of levensovertuiging? Of heeft het de oorspronkelijke betekenis van 'richting': opvoedkundige overtuigingen van de ouders zoals die in het onderwijs tot uiting komen? De Hoge Raad heeft de term 'richting' in het kader van artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 in ieder geval niet gedefinieerd als godsdienst of levensovertuiging, maar slechts bepaald dat onder overwegende bedenkingen tegen de richting van het onderwijs niet is begrepen bezwaar tegen 'de soort van het onderwijs, tegen de leerplicht als zodanig of tegen de wettelijke inrichting van het onderwijs'. Of onder deze negatieve omschrijving ook 'opvoedkundige overtuigingen van de ouders, zoals die in het onderwijs tot uiting komen' vallen, is nog niet uitgemaakt.

Ten tweede was het de bedoeling dat ouders, om nog in aanmerking te komen voor de vrijstelling, niet meer op hun keuze voor een bepaalde school mochten terugkomen. In artikel 8, lid 2, Leerplichtwet 1969 staat dat een bedenking tegen de richting van het onderwijs op de school waar het kind in het afgelopen jaar ingeschreven stond, ongeldig is. In de praktijk betekent dit dat als een kind eenmaal op een school staat ingeschreven, het vrijwel onmogelijk is om nog een beroep te doen op deze vrijstellingsregeling. In de lagere jurisprudentie is deze beperkende werking inmiddels afgezwakt.

### **3 Beantwoording onderzoeksvragen**

**(a) Hoe is de mogelijkheid van ouders om hun eigen kinderen onderwijs te geven, in plaats van hen op een school onderwijs te laten volgen, wettelijk vormgegeven in landen die in sociaal en economisch opzicht vergelijkbaar zijn met Nederland?**

In de meerderheid van de landen die in sociaal en economisch opzicht met Nederland vergelijkbaar zijn, kunnen ouders met het geven van thuisonderwijs aan de leerplicht voldoen. In vrijwel al deze landen is die bevoegdheid gebaseerd op het ouderrecht, dat wil zeggen het recht van ouders om de opvoeding van en het onderwijs aan hun kinderen te bepalen. In sommige landen is dit recht tevens gebaseerd op de vrijheid van onderwijs. Dit is bijvoorbeeld het geval in België, waar de vrijheid van onderwijs historisch gezocht moet worden in de vrijheid van godsdienst en meningsuiting.

Er zijn echter grote verschillen in de inhoudelijke voorwaarden die de overheden in deze landen stellen aan thuisonderwijs. In sommige landen zijn er nauwelijks voorwaarden. In andere landen zijn de voorwaarden gelijk aan de doelstellingen van onderwijs zoals in de relevante verdragen geformuleerd. Bijvoorbeeld in Vlaanderen moet het onderwijs zijn gericht op de ontplooiing van de volledige persoonlijkheid en de talenten van het kind en op de voorbereiding van het kind op een actief leven als volwassene. Deze formulering komt overeen met die van artikel 29, lid 1, VRK. Tevens moet het onderwijs het respect voor de grondrechten van de mens en de culturele waarden van het kind zelf en van anderen bevorderen. In weer andere landen, bijvoorbeeld Frankrijk, zijn de regels zeer strikt en moet het thuisonderwijs vrijwel identiek zijn aan (openbaar) schoolonderwijs.

Ook de wettelijke regels met betrekking tot inspectie van het onderwijs verschillen sterk per land. In sommige landen is er geen inspectie; in andere landen is er meerdere keren per jaar inspectie. In de meeste landen wordt de inspectie uitgevoerd door de onderwijsinspectie. Maar ook andere vormen van toezicht zijn mogelijk. Zo is er in Frankrijk, naast toezicht door de onderwijsinspectie, een aparte inspectie die uitsluitend gericht is op de sociale ontwikkeling van het kind. In de Verenigde Staten is het mogelijk dat ouders elkaar in het kader van *umbrella schools* inspecteren. In weer andere landen leggen thuis onderwezen kinderen alleen maar examens af of vindt toezicht plaats via een lokale school.

In een kleine minderheid van de Europese landen die in sociaal en economisch opzicht met Nederland vergelijkbaar zijn, kunnen ouders echter niet met het geven van thuisonderwijs aan de leerplicht voldoen. Dit zijn Duitsland en Griekenland en sommige voormalige Oostbloklanden. De redenen voor dit verbod lijken vooral te zijn ingegeven door onderwijsdoelstellingen van maatschappelijke aard en vergaande overheidsbemoediging met onderwijs en de inhoud daarvan.

**(b) Is er een internationaalrechtelijke basis voor de mogelijkheid van ouders om hun eigen kinderen onderwijs te geven, in plaats van hen op een school onderwijs te laten volgen? Zo ja, welke verplichtingen heeft de staat tegenover ouders op grond van die basis?**

Er bestaat geen uitdrukkelijke internationaalrechtelijke bepaling over thuisonderwijs. Wél bevatten de UVRM en de besproken verdragen bepalingen die de staat verplichten te respecteren dat ouders hun kinderen opvoeden en (laten) onderwijzen volgens hun overtuigingen. De ECRM en het EHRM hebben bevestigd dat de voorkeur van ouders voor thuisonderwijs onder de reikwijdte van artikelen 8 en 2 Eerste Protocol EVRM valt. Volgens de speciale rapporteur voor onderwijs van de VN omvat artikel 13, lid 4, IVESCR het recht van ouders om voor thuisonderwijs te kiezen en dit daadwerkelijk te geven aan hun kinderen.

Het EHRM heeft in *Konrad and Others v. Germany* echter overwogen dat de staat niet de verplichting heeft om deze keuze te respecteren. De staat heeft een ruime beleidsvrijheid bij het bepalen van de doelstellingen van het recht op onderwijs in artikel 2 Eerste Protocol EVRM en de wijze waarop die doelstellingen behaald worden. De staat is daarbij vrij om ouders te verbieden om hun kinderen zelf te onderwijzen indien naar het oordeel van de staat één of meer van die doelstellingen niet met thuisonderwijs kunnen worden bereikt, aldus het EHRM. De staat heeft, op grond van de jurisprudentie met betrekking tot die internationaalrechtelijke basis, niet de verplichting om te respecteren dat ouders hun kinderen zelf onderwijzen.

**(c) Is artikel 23 Grondwet de basis voor de mogelijkheid van ouders om hun eigen kinderen onderwijs te geven, in plaats van hen op een school onderwijs te laten volgen? Zo ja, welke verplichtingen heeft de staat tegenover ouders op grond van die basis?**

Artikel 23 Grondwet is om twee redenen de basis voor het recht van ouders om hun kinderen zelf te onderwijzen. In de eerste plaats is thuisonderwijs een vorm van onderwijs in de zin van artikel 23, lid 2, Grondwet, waarin staat: 'Het geven van onderwijs is vrij'. De term 'het geven van onderwijs' is altijd heel ruim bedoeld en werd door de grondwetgever van 1848 omschreven als 'het algemeene regt om anderen te onderrigten.' Dit recht komt toe aan iedere individuele burger, is onvoorwaardelijk en is niet beperkt tot professionele onderwijzers. De

term ‘onderwijs’ heeft betrekking op alle vormen van onderwijs, niet alleen op schoolonderwijs, maar ook op (t)huisonderwijs.<sup>793</sup>

In de tweede plaats is het recht van ouders om hun kinderen zelf te onderwijzen onderdeel van het ouderrecht dat ten grondslag ligt aan artikel 23, lid 2, Grondwet. Bij de grondwetwijzing van 1917 werd uitdrukkelijk bevestigd dat de keuze voor thuisonderwijs onderdeel is van het ouderrecht dat aan artikel 23, lid 2, Grondwet ten grondslag ligt. Het recht van ouders om hun kinderen op te voeden omvat het recht om zorg te dragen voor hun onderwijs, en om dat te doen volgens de overtuigingen van de ouders. Opvoeding en onderwijs zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en overlappen elkaar voor een groot deel. Het was dan ook lange tijd zelfs vanzelfsprekend dat ouders hun kinderen zelf mochten onderwijzen in plaats van hen op een school onderwijs te laten volgen en de overheid dit recht op geen enkele wijze mocht beperken.

Artikel 23, lid 2, Grondwet geeft de overheid de bevoegdheid om thuisonderwijs te beperken op grond van de bepaling in dat artikel over ‘toezicht’. Toezicht geeft echter niet de bevoegdheid om het geven van thuisonderwijs bij voorbaat te verbieden, maar alleen om kwaliteitsvoorwaarden te stellen aan thuisonderwijs en toezicht te houden op de naleving van die voorwaarden. De staat heeft op grond van artikel 23, lid 2, Grondwet de verplichting om te respecteren dat ouders hun kinderen zelf onderwijzen. De staat mag echter wel kwaliteitsvoorwaarden aan thuisonderwijs stellen en op de naleving daarvan toezicht houden.

**(d) Is het impliciete verbod van artikel 2, lid 1, Leerplichtwet 1969 aan ouders om hun eigen kinderen onderwijs te geven in overeenstemming met de relevante internationaalrechtelijke bepalingen en artikel 23 Grondwet?**

De voorkeur of keuze van ouders voor thuisonderwijs heeft de status van een grondwettelijk recht. Het EHRM heeft bepaald dat deze keuze valt onder de reikwijdte van artikelen 8, lid 1, EVRM en de tweede zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM. Verder kan worden aangevoerd dat de keuze voor thuisonderwijs onder de reikwijdte valt van artikel 13, lid 4, IVESCR. Dit kan worden afgeleid uit de totstandkomingsgeschiedenis van dit artikel en de rapporten van de Speciale Rapporteur voor onderwijs bij de Verenigde Naties. Het impliciete verbod van artikel 2, lid 1,

---

<sup>793</sup> Zelfs na het verbod van huisonderwijs, noemt de regering thuisonderwijs een vorm van (niet-gesubsidieerd) onderwijs. Nota Thuisonderwijs 2003, p. 1.

Leerplichtwet 1969 aan ouders om hun eigen kinderen onderwijs te geven is dan ook in strijd met artikel 13, lid 4, IVESCR.

Het impliciete verbod van artikel 2, lid 1, Leerplichtwet 1969 aan ouders om hun eigen kinderen onderwijs te geven is evenmin in overeenstemming met artikel 23 Grondwet. De keuze van ouders voor thuisonderwijs is onderdeel van het ouderrecht dat ten grondslag ligt aan artikel 23 Grondwet. Bovendien is thuisonderwijs een vorm van onderwijs in de zin van artikel 23, lid 2, Grondwet en mag daarom alleen beperkt worden binnen de beperkingclausule van dit artikel ('behoudens het toezicht van de overheid en [...] het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen'). Deze clausule geeft de overheid niet de bevoegdheid om thuisonderwijs bij voorbaat te verbieden, maar alleen om daaraan voorwaarden te stellen en de naleving van die voorwaarden te controleren.

De juridische status van thuisonderwijs als wettelijk recht betekent echter niet dat de regering verplicht is om thuisonderwijs weer een vorm van onderwijs in de zin van de Leerplichtwet 1969 te maken. De ruime beleidsvrijheid die het EHRM in zijn jurisprudentie aan de staat toekent om voor te schrijven op welke wijze ouders het recht op onderwijs van hun kinderen moeten verwezenlijken omvat de bevoegdheid om schoolbezoek verplicht te stellen en thuisonderwijs te verbieden. De omstandigheid dat er geen empirische ondersteuning is voor de stelling dat het doel van onderwijs niet met thuisonderwijs kan worden bereikt, speelt in de jurisprudentie van het EHRM geen rol. Ook hoeft de staat niet voor de minst beperkende maatregel te kiezen.<sup>794</sup>

De jurisprudentie van het EHRM heeft tot gevolg dat ouders die thuisonderwijs geven, en daarom strafrechtelijk worden vervolgd wegens overtreding van artikel 2, lid 1, Leerplichtwet 1969, weinig juridische mogelijkheden hebben om het verbod van thuisonderwijs aan te tasten. Hoewel de jurisprudentie van het EHRM mogelijk in strijd is met artikel 13, lid 4, IVESCR, kunnen burgers in rechte geen beroep doen op dit

---

<sup>794</sup> Maar zie HR 9 april 2010, LJN: BK4547 waarin de Hoge Raad overwoog dat de staat ook bij de uitvoering van zijn verplichtingen op grond van verdragsbepalingen een subsidiariteitstest moet toepassen. In dat geval moest de staat bij de uitvoering zijn verplichtingen op grond van artikel 7 Vrouwenverdrag maatregelen inzetten die effectief zijn en tegelijkertijd de minste inbreuk maken op de grondrechten van de anderen.

artikel omdat de Raad van State heeft overwogen dat het geen rechtstreekse werking heeft.

Een beroep op artikel 23, lid 2, Grondwet, zal, vanwege het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet, evenmin slagen. Bovendien bepaalt artikel 94 Grondwet dat nationale wettelijke bepalingen, waaronder die van de Grondwet, geen toepassing vinden indien deze in strijd zijn met internationale wettelijke bepalingen. Dit heeft tot gevolg dat het (impliciete) verbod van artikel 2, lid 1, Leerplichtwet 1969 binnen de *margin of appreciation* van de eerste zin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM, valt en daardoor voorrang heeft boven de vrijheid om thuisonderwijs te geven op grond van artikel 23, lid 2, Grondwet. Thuisonderwijs zal dan ook pas weer een vorm van onderwijs in de zin van de Leerplichtwet 1969 worden indien de wetgever daarvoor uitdrukkelijk kiest. Maar op dit moment is daarvoor bij de wetgever geen enkele steun of bereidheid. Op korte termijn zal thuisonderwijs hooguit een vorm van onderwijs worden als voorwaarde voor de vrijstelling van artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969. Mogelijk zal die beperkte legalisering van thuisonderwijs op termijn leiden tot volledige legalisering.

## **Bijlage: Voorstel tot mogelijke wijziging Leerplichtwet 1969**

Indien de wetgever zou besluiten een wettelijke regeling op te stellen voor thuisonderwijs, hoe zou een wettelijke regeling voor thuisonderwijs er uit kunnen zien? In ieder geval moet de Leerplichtwet 1969 worden gewijzigd. Artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 kan daarbij dienen als basis voor het formuleren van een wettelijke grondslag. Een voordeel van deze constructie is dat deze aansluit bij de bestaande opzet van de Leerplichtwet 1969 en de wijziging vanuit wetstechnisch opzicht eenvoudig zal zijn.

Een ander voordeel is dat indien het onderwijs onvoldoende is, de vrijstelling vervalt en de schoolplicht herleeft. Weliswaar is schoolonderwijs geen absolute garantie dat het kind deugdelijk onderwijs ontvangt, maar artikel 2 Eerste Protocol EVRM verplicht de overheid te garanderen dat niemand het recht op onderwijs wordt ontnomen en de enige wijze waarop de overheid redelijkerwijs aan die verplichting kan voldoen, is door het instandhouden van scholen, het stellen van voorwaarden aan deze scholen en de naleving van deze voorwaarden te controleren. Is het thuisonderwijs kwalitatief onvoldoende, dan heeft de overheid dus de bevoegdheid om de ouders te verplichten het kind op een school in te schrijven.

De tekst voor een wettelijke regeling in de Leerplichtwet 1969 zou als volgt kunnen luiden.

### **Artikel 5 onder b**

De in artikel 2, eerste lid, bedoelde personen zijn vrijgesteld van de verplichting om te zorgen, dat een jongere als leerling van een school onderscheidenlijk een instelling is ingeschreven, zolang [...]

b. zij de jongere vervangend onderwijs geven of laten geven; [...]

### **Artikel 6**

De in artikel 2, eerste lid, bedoelde personen kunnen zich slechts beroepen op vrijstelling, indien zij aan burgemeester en wethouders van de gemeente waar de jongere als ingezetene in de basisadministratie persoonsgegevens is ingeschreven, hebben kennis gegeven voor welke jongere en op welke grond zij daarop aanspraak maken.

2. Deze kennisgeving moet worden ingediend

a. tenminste een maand voordat de jongere leerplichtig wordt, en daarna elk jaar opnieuw voor 1 juli; of

- b. met betrekking tot een leerplichtige jongere, tenminste een maand voor de effectieve inwerkingtreding van de vrijstelling<sup>795</sup>, en daarna elk jaar opnieuw voor 1 juli;  
of
- c. binnen een maand na vestiging in Nederland indien de jongere leerplichtig wordt als gevolg van vestiging in Nederland, en daarna elk jaar opnieuw voor 1 juli.

### **Artikel 8**

1. De kennisgeving als bedoeld in artikel 6 is alleen geldig indien de in artikel 2, eerste lid, bedoelde personen verklaren de inspectie van het onderwijs in de gelegenheid te stellen dit vervangende onderwijs in de zin van artikel 5 onder b te onderzoeken.

2. Onder vervangend onderwijs in de zin van artikel 5 onder b wordt verstaan:

1° Onderwijs aan een jongere in de leeftijd tot omstreeks 13 jaar, dat tot doel heeft dat bij deze jongere bij het bereiken van de leeftijd van omstreeks 13 jaar voldoende grondslag is gelegd voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs. Van voldoende grondslag is sprake indien het onderwijs dat de jongere ontvangt, mede uitgaat van artikel 8, eerste, tweede en derde lid, en artikel 9, eerste, tweede, derde en vijfde lid, van de Wet op het primair onderwijs.

en

2° Onderwijs aan een jongere in de leeftijd vanaf omstreeks 13 jaar, dat tot doel heeft dat de jongere een algemene maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming ontvangt en de jongere in staat stelt een startkwalificatie te behalen. Een jongere ontvangt een algemene maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming, indien het onderwijs dat hij ontvangt mede uitgaat van artikel 11, onder b, en artikel 17 van de Wet op het voortgezet onderwijs.

3. Het onderwijs als bedoeld in dit artikel mag slechts worden gegeven door degene die in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag, afgegeven volgens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en die niet krachtens rechtelijke uitspraak van het geven van onderwijs is uitgesloten.

---

<sup>795</sup> Bij de grond van artikel 5, sub a, Leerplichtwet 1969 zal dat meestal vrijwel direct zijn en overwogen moet worden om daarvoor een aparte kennisgevingregeling op te stellen. Het gaat buiten het bestek van dit onderzoek om daarvoor een voorstel te doen.



### **Artikel 8a**

Burgemeester en wethouders geven de inspectie van het onderwijs binnen 1 week na ontvangst van een kennisgeving als bedoeld in artikel 6 kennis van elke vrijstelling op grond van artikel 5 onder b. Bij deze kennisgeving worden de gegevens van de jongere betreffende zijn geslachtsnaam, voorletters, geboortedatum, geslacht, zijn adres, postcode, woonplaats, telefoonnummer en soortgelijke voor communicatie benodigde gegevens en zijn sociaal-fiscaalnummer, vermeld en wordt een afschrift van de verklaring als bedoeld in artikel 8, eerste lid, meegezonden.

### **Artikel 10**

1. Wanneer de in artikel 2, eerste lid, bedoelde personen daarom verzoeken, schrijft de directeur de jongere als leerling van de school of instelling uit. De in artikel 2, eerste lid, bedoelde personen delen aan de directeur bij die gelegenheid de reden van uitschrijving mee. Wanneer uit die reden volgt dat de jongere na uitschrijving nog steeds leerplichtig is, dan delen de in artikel 2, eerste lid, bedoelde personen tevens mee op welke school of instelling de jongere aansluitend zal worden ingeschreven, dan wel dat voor de jongere een beroep op vrijstelling is gedaan.

2. De directeur stelt burgemeester en wethouders onmiddellijk in kennis van de uitschrijving.

### **Artikel 15**

1. In andere gevallen dan genoemd in artikel 5 onder b of in bijzondere situaties verlenen burgemeester en wethouders geheel of gedeeltelijk vrijstelling van de in artikel 2, eerste lid, opgelegde verplichtingen, indien de in artikel 2, eerste lid, bedoelde personen aantonen dat de jongere voldoende onderwijs zal genieten.

2. Onder voldoende onderwijs wordt in ieder geval verstaan, maar is niet beperkt tot, onderwijs dat gelijk of gelijkwaardig is aan vervangend onderwijs in de zin van artikel 8, tweede lid.

3. Burgemeester en wethouders kunnen aan de vrijstelling voorwaarden verbinden, waaronder voorwaarden met betrekking tot de wijze van toezicht op het onderwijs, of deze voor een bepaalde periode verlenen.

4. Burgemeester en wethouders geven de inspectie van het onderwijs binnen 1 week na verlening van de vrijstelling in het eerste lid kennis daarvan. Bij deze kennisgeving worden de gegevens van de jongere betreffende zijn geslachtsnaam, voorletters, geboortedatum, geslacht, zijn adres, postcode, woonplaats, telefoonnummer en soortgelijke voor communicatie benodigde gegevens en zijn sociaal-fiscaalnummer, vermeld.

**Toezicht**

Toezicht dient in handen te zijn van de Onderwijsinspectie. Deze heeft immers de meeste ervaring met het inspecteren van onderwijs. Toezicht door de onderwijsinspectie kan geschieden door de ouders aan de inspectie te laten rapporteren over het onderwijs aan de jongere en zijn vorderingen en inzage te geven in de gebruikte onderwijsmaterialen en/of andere onderwijsactiviteiten. Dit kan zowel schriftelijk als mondeling, bijvoorbeeld in een gesprek met de ouders of andere verantwoordelijke personen. De frequentie van het toezicht moet afhangen van de omstandigheden. De regeling in Vlaanderen zou in dit opzicht als voorbeeld kunnen dienen. Op grond van artikel 13 Wet op het onderwijstoezicht kan met vertegenwoordigers van thuisonderwijzers en andere belanghebbenden een toezichtkader voor de werkwijze van de inspectie worden opgesteld.

## Summary in English

### 1. Introduction

Until 1970, parents in the Netherlands were able to comply with the compulsory education law by educating their children themselves. In the first compulsory education law, home education was a legally recognized form of education. Under this law, which dates back to 1900, there were two ways to comply with compulsory education requirements: school education and education at home provided by the parents or a private teacher. The law contained rules regarding quality standards and supervision.

In 1969, the compulsory education law underwent a major revision. Although the original proposal for the 1969 law included rules on home education similar to those in the 1900 law, during the debates Socialist Members of Parliament raised objections to home education. They claimed that home education was contrary to children's interests. Although they cited no evidence, no other Members of Parliament felt very strongly about maintaining home education, and the draft law was amended to abolish it. The current law states that parents or guardians must enroll their child in a school and must ensure that their child visits this school regularly after enrollment.

Since the abolition of home education as a legally recognized form of education did not end the demand for home education, parents who wanted to home educate their children had to find another legal basis. The only other basis available is a provision in the compulsory education law exempting parents from the obligation to enroll and send their children to school if the parents object to the religious orientation or beliefs of all schools within a reasonable distance from their home. Parents who qualify for this exemption have no obligation under the compulsory education law to provide their children with any education, but in practice almost all of them home educate. The right to rely on the exemption is subject to a number of conditions. In particular, the exemption only applies to parents whose children have not been in school in the previous year. This condition was intended to limit the exemption to children who had never been to school.

This exemption raises a number of other problems. Since the exemption only applies to parents whose children have not been in school in the previous year, it excludes many parents or guardians who would

otherwise qualify for the exemption. Because parents who are exempted have no obligation under the compulsory education law to provide their children with any education, truancy officers are reluctant to recognize that the exemption applies even where the conditions are fulfilled, and commonly ask the prosecutor to file truancy charges against the parents. Moreover, they often notify the child protection services on the grounds that the children are being denied an education.

Since the turn of the century, the number of parents relying on the exemption has steadily increased. Some of them have organized themselves and are asking the government to make home education a legally recognized form of education. Some academics and researchers have also supported these initiatives. They point out that research shows that children who are home educated perform equal or better than their school-educated peers and that home education is a form of education under the compulsory education laws of most countries that are comparable to the Netherlands. But the government is unwilling to legalize home education, since it wants all children to go to school. Its main argument is that children can only learn about citizenship in school and that home education is insufficient to teach children social skills.

This debate concerns the balance between the obligations of the state to respect parents' right to raise their children according to their own convictions and to protect children's right to education. *Vis-à-vis* parents, the state has mainly an *obligation of conduct*, a negative obligation not to interfere in their parental rights. *Vis-à-vis* the child, the state has mainly an *obligation of result*, a positive obligation to guarantee that the child can realize his or her right to education. Article 29 of the International Children's Treaty provides that education, in addition to the development of respect for the child's parents, his or her own cultural identity, language and values, should also include learning respect for the national values of the country in which the child is living and civilizations different from his or her own. The Dutch education laws contain similar provisions. Therefore, children must also be taught respect for convictions and values other than their parents' convictions and values and the state must ensure that children are not deprived of an education regarding these convictions and values. Thus, given the different nature and content of these obligations, these obligations can potentially be conflicting.

This thesis tries to answer the question how the state should resolve this potential conflict. This answer depends on the legal status of home education in the Netherlands. Since the compulsory education law

implicitly prohibits home education, I will analyze whether there are provisions that are hierarchically higher, in particular provisions in treaties that the Netherlands is a party to and Article 23 of the Dutch constitution, which states that all persons shall be free to provide education. Although the constitution is hierarchically higher than statutory regulations, the constitution provides that neither statutory regulations nor the constitution shall apply if such application is in conflict with provisions of treaties or of resolutions by international institutions that are binding on all persons. Moreover, the application of some treaty provisions depends in part on the legislation in other parties to these treaties. Thus, the research questions are as follows:

- (a) Is home education a way to comply with compulsory education law in countries that are socially and economically comparable to the Netherlands?
- (b) Is there an international-law basis for a state obligation to respect the preference of parents to home educate their children in the Netherlands?
- (c) Does Article 23 of the Dutch constitution provide this basis?
- (d) Is the implicit prohibition to home educate in the Dutch compulsory education law valid under the relevant international provisions and Article 23 of the Dutch constitution?

Each of these questions is answered in a separate chapter.

## **2. Home education in countries comparable to The Netherlands**

All European countries have compulsory education laws, which require parents to provide their children with an education. In the majority of European countries, in addition to enrolling their children in a public or private school, parents have the option of teaching their children themselves. The legal basis for this right varies. In some countries, such as Ireland and Denmark, the right to home educate is expressly stated in the constitution. In other countries, such as Belgium, the right to home educate is indirectly based on the constitution. In yet other countries, such as France and England and Wales, the right to home educate is based on specific provisions in the education laws. In some countries, such as Sweden, there is no specific right to home educate, but the education law provides parents the opportunity to ask the authorities for permission to home educate.

The conditions on which parents are permitted to educate their own children vary greatly from country to country. For example, in the United Kingdom, there are very few rules regarding what parents should teach their children, no regular inspections and no testing or other examinations. Home-schooled children who have never attended school do not have to be registered with the authorities as such. On the other hand, in France there are regular inspections both by school inspectors and by social workers, and children need to be taught the French public school curriculum. In Austria, there are no inspections, but home-educated children have to pass the same annual exam as school-educated children.

In a few European countries, home education is not a permitted means to satisfy the compulsory education requirement, and therefore parents are prohibited from teaching their own children. This is the case in Germany, The Netherlands, and Greece. Of these countries, Germany is particularly strict. Even foreigners who are only temporarily in Germany and who plan to return to their own country are prohibited from teaching their children. The sanctions for violation include large fines, prison sentences for parents and sometimes even forced commitment of children to psychiatric institutions solely because they are home educated.

Until recently, home education was also prohibited in the former Communist countries. Since the fall of the Communist regimes, the new democratically elected governments of a majority of these countries, including Russia, Poland, Rumania and Hungary, have authorized home education in recognition of parental right to choose how their children will be educated.

In addition to the legislation in Belgium, England and Wales, Ireland, France and Sweden, I discuss the legal status of home education in the United States, where at least 1.5 million children are estimated to be home educated. Up until 1970, most U.S. states prohibited parents to home educate. But after several court cases and more public awareness of home education, the U.S. states gradually changed their laws to permit home education, and home education is now a way to comply with compulsory education law in all U.S. states. The conditions on which parents are permitted to educate their own children vary greatly from state to state, ranging from no conditions at all to mandatory exams.

### **3 International law**

#### **3.1 Universal Declaration of Human Rights**

There are no international provisions that mention home education. But a number of provisions in international treaties, which the Netherlands is a party to, refer to the rights of parents regarding their children's education. The basis for these provisions can be found in the Universal Declaration of Human Rights ('UDHR'). Article 26 UDHR states:

1. Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. [...]
2. Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.
3. Parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children.'

Though it is unclear whether the parents' right to choose their children's education in Section 3 includes the right to choose to teach them themselves, the wording indicates that this choice is not restricted to schools and no other provision of the UDHR prohibits parents to teach their own children.

#### **3.2 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**

The UDHR is not formally legally binding. It is not a treaty, and it only gives guidelines for the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms. Nevertheless, it serves as the foundation for a number of international treaties and national laws, such as International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Article 13 of this Covenant provides:

- 'The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. They agree that education shall be directed to the full development of the human personality and the sense of its dignity, and shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms. They further agree that education shall enable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups, and further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.

2. The States Parties to the present Covenant recognize that, with a view to achieving the full realization of this right:
- (a) Primary education shall be compulsory and available free to all;
  - (b) Secondary education in its different forms, including technical and vocational secondary education, shall be made generally available and accessible to all by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education;
  - (c) Higher education shall be made equally accessible to all, on the basis of capacity, by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education;
  - (d) Fundamental education shall be encouraged or intensified as far as possible for those persons who have not received or completed the whole period of their primary education;
  - (e) The development of a system of schools at all levels shall be actively pursued, an adequate fellowship system shall be established, and the material conditions of teaching staff shall be continuously improved.
3. The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to choose for their children schools, other than those established by the public authorities, which conform to such minimum educational standards as may be laid down or approved by the State and to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.
4. 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, subject always to the observance of the principles set forth in paragraph I of this article and to the requirement that the education given in such institutions shall conform to such minimum standards as may be laid down by the State.'

Section 3 allows parents to choose the 'school' for their children's education. The Irish government proposed to replace the word 'schools' with 'means towards education' in order to include home education, but the majority of the other representatives did not agree. Nevertheless, Vernor Muñoz Villalobos, the UN Special Rapporteur on the Right to Education, has stated that Article 13 does include the liberty of parents to choose home education for their children:

'Distance learning methods and home schooling represent valid options which could be developed in certain circumstances, bearing in mind that parents have the right to choose the appropriate type of education for their children, as stipulated in article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. The promotion and development of a system of public, government-funded education should not entail the suppression of forms of education that do not require attendance at a school. In this context, the Special Rapporteur received complaints about threats to



withdraw the parental rights of parents who chose home-schooling methods for their children.’

Dutch courts, however, have ruled that Article 13 is not ‘binding on all persons’ within the meaning of Article 94 of the Dutch constitution. Therefore, citizens cannot invoke Article 13 before a judge.

### **3.3 European Convention of Human Rights**

One of the most important treaties based on the UDHR is the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (the ‘ECHR’). This Convention is legally binding, and in most European countries its provisions can be invoked before national courts. It also has its own court, the European Court on Human Rights. In most European countries, national courts will directly or indirectly accept its judgments.

The ECHR contains two provisions with respect to parental rights in education. Article 8 ECHR reads:

‘Everyone has the right to respect for his private and family life.’

The right to private and family life includes the right and obligation of parents to raise their children and to provide them with an education that is in accordance with their beliefs. This right is expressly mentioned in Article 2 of the First Protocol to the ECHR (‘Article P1-2’), which reads:

‘No person shall be denied the right to education. In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions.’

The European Court of Human Rights has defined the term ‘philosophical convictions’ very broadly. This term not only applies to beliefs that are similar to religious beliefs, for example humanistic beliefs, but also includes a wide range of other parental views, including the choice of parents to teach their children themselves. Thus, the parents’ choice to home educate their children falls under the scope of Article 8 ECHR and Article P1-2 ECHR.

However, Article 8 ECHR and Article P1-2 ECHR allow the state to restrict this choice for a limited number of reasons, notably that parents cannot deny their children their right to education. In other words, the

state only has to respect parental choice to the extent it doesn't violate the child's right to education. Thus, the state may infringe the rights of parents to protect children's right to education. When a state takes actions limiting parental rights, however, its actions must be 'necessary in a democratic society'. The Court has explained this condition as follows:

'the notion of necessity implies that the interference corresponds to a pressing social need and, in particular, that it is proportionate to the legitimate aim pursued; in determining whether an interference is 'necessary in a democratic society', the Court will take into account that a margin of appreciation is left to the Contracting States.'

The margin of appreciation depends on a number of factors, including the subject matter. With respect to protecting the right to education, the Court has given states a very wide margin of appreciation. In the Belgian Language Case, the Court held:

'The right to education guaranteed by the first sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2) by its very nature calls for regulation by the State, regulation which may vary in time and place according to the needs and resources of the community and of individuals.'

Another factor for determining the margin of appreciation is 'the existence or non-existence of a common ground between the laws of the contracting state'. The more consensus there is between the states, the smaller the margin of appreciation, and *vice versa*. But it is often unclear what comparative method the Court uses and what it actually compares. In addition, the Court's comparative analysis is often superficial. Its reasoning frequently seems to justify the margin of appreciation instead of determining it.

Because of the wide margin of discretion, the Court's standard for deciding whether a state's interference with parental rights corresponds to a pressing social need is also not very strict. Moreover, with a wide margin of appreciation, the Court's proportionality test is very superficial, and the Court does not examine whether the aim can be achieved through less restrictive measures.

### **3.4 ECHR case law**

There have been four published cases on home education under the ECHR. The Court's decision in each of these cases confirmed that

parent's choice to educate their children at home falls within the scope of Articles 8 and P1-2 ECHR, but each recognized that the state has the right to place restrictions on this choice. In the most recent case, *Konrad and Others v. Germany*, the Court even held that a complete prohibition of home education as a means to satisfy compulsory education requirements was consistent with these Articles.

In *Konrad*, a number of Christian parents living in Baden-Württemberg in Germany requested permission from the local educational authorities to educate their children at home. There was no school of their faith near their home, and they would have been compelled to enroll their children in the public school. According to Court records, the parents stated that one of the reasons they preferred to home educate their children was that they did not want their children to be in contact with children of other beliefs than their own. The authorities refused permission.

The parents appealed, but the German courts ruled against them at every level. The German courts held that the acquisition of knowledge and integration into and first experiences of society are important goals in primary-school education. They found that those objectives could not be met to the same extent by home education, even if home education allowed children to acquire the same standard of knowledge as provided by primary-school education. They stressed the general interest of society in avoiding the emergence of 'parallel societies' based on separate philosophical convictions and the importance of integrating minorities into society. The parents appealed to the European Court of Human Rights, alleging that the German authorities' refusal to allow them to educate their children at home violated their right to ensure an education for their children in conformity with their own religious convictions as guaranteed by Article P1-2 ECHR.

In accordance with its jurisprudence, the Court decided that the State has a very wide margin of appreciation in regulating parental rights to teach their own children. The Court considered that the 'presumption' (the objectives of integration and prevention of parallel societies cannot be met to the same extent by home education), was not 'erroneous' and fell within the Contracting States' margin of appreciation in setting up and interpreting rules for their education systems. The German authorities were not required to present evidence. They did not have to show that a prohibition of home education was necessary to achieve the goals of integration and prevention of parallel societies, even though the Court itself labeled the German arguments as 'presumptions', and research shows that home educated children and adults perform as well,

academically and socially, as their school-educated peers, and despite the lack of evidence that home education leads to the formation of ‘parallel societies’ or groups that violate the basic principles of a democratic society. They also did not have to show that the objectives could be met through school education.

Because of the wide margin of appreciation, the Court also did not examine whether a complete prohibition of home education is proportional to the German objectives or whether these objectives could have been achieved through less restrictive means. The State could, for example, require home-educating parents to provide their children with instruction on citizenship and the protection of fundamental rights and freedoms. The State could conduct inspections to ensure that these conditions are in fact respected. The laws of other European countries where home education is permitted provide many examples of how home education can be regulated.

In addition, the Court held, parents would still be able to teach their religious beliefs to their children outside school hours. But this holding violates the text of Article P 1-2 ECHR, which requires the state to respect parents’ rights ‘*in the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching*’. Justifying an infringement with the argument that parents may teach their children in conformity with their own religious or philosophical beliefs *outside the exercise of state functions* is inconsistent with the text of Article P1-2 ECHR.

Finally, the Court’s comparative analysis is very superficial. The Court only observes ‘that there appears to be no consensus among the Contracting States with regard to compulsory attendance of primary schools. While some countries permit home education, other States provide for compulsory attendance of State or private schools.’ It is unclear which countries or laws it compares. Moreover, most ECHR contracting states that are comparable to Germany have compulsory education laws that allow parents to teach their own children.

#### **4. Article 23 of the Dutch constitution**

Article 23 of the Dutch constitution contains the fundamental principles of the Dutch education system. One of the original objectives of this article was to provide assistance to parents in educating their children. As a fundamental right, parents were allowed to teach their own children, since education was considered an integral part of parents’ right to raise their children. If parents decided to have their children educated

by third parties or private teachers, however, Article 23 obligated the state to provide for a sufficient number of state schools with sufficient quality education. In addition, Article 23, section 2, provides that all persons shall be free to provide education. Its objective is to allow private citizens to teach and found their own schools without interference by the government. Since 1917, Article 23 even gives private schools the right to funding equal to the funding of state schools, provided the private schools meet certain criteria.

For two reasons, Article 23 of the Dutch constitution also applies to parents who elect to teach their own children. Firstly, as set out above, the original objective of this provision was to provide assistance to parents in educating their children. The underlying rationale of Article 23 was that parents had the fundamental right to raise, and thus teach, their own children. Until the introduction of the compulsory education law in 1900, the state was not allowed to interfere with or set any standards at all if parents chose to educate their own children or to have them educated by a teacher who lived in their house. The state only had jurisdiction in case parents chose to have their children educated by a person who did not live in their house, regardless of whether the education took place in their own house or at the person's house or school. The argument for state interference in that case was that in the latter the education took place in the 'public domain', and that parents were no longer able to properly supervise their children's education and the state therefore had an obligation to guarantee the quality of the education they received.

Secondly, home education falls within the textual scope of Article 23, section 2, of the Dutch constitution. This section contains no limitations as to who are free to provide education. The only restrictions in this provision are that the state has the right to inspect education and to adopt teacher qualifications for certain types of education. Additionally, home education is education within the meaning of the term 'education' in Article 23, section 2. The term 'education' was meant to be very broad and to include almost every type of education. Moreover, up until 1970, home education was a legally recognized form of education. Both the education laws and the compulsory education law of 1900 contained provisions for the regulation of home education by parents and teachers. Even after the prohibition of home education in 1969, the government continues to refer to alternative education by parents who are exempted from the compulsory education law on the basis of their religious beliefs, as 'education' or 'home education'.

In practice, however, parents who wish to home educate their children are unable to rely on Article 23 of the Dutch constitution, since the Netherlands has very limited judicial review. Article 120 of the Dutch constitution provides that the courts shall not review the constitutionality of Acts of Parliament and treaties. Since the compulsory education law is an Act of Parliament within the meaning of Article 120, a judge is not allowed to review this law. Thus, home-educating parents who are prosecuted under the compulsory education law cannot defend themselves by arguing that the (implicit) prohibition of home education in this law violates Article 23 of the Dutch constitution.

## 5. Conclusion

The research questions can be answered as follows:

(a) In many countries that are economically and socially comparable to the Netherlands, home education is a way to comply with national compulsory education law. The national legal basis for the right of parents to teach their own children varies, however, as do the conditions on which parents are permitted to educate their own children.

(b) The provisions on parental rights in the United Nations Declaration of Human Rights and several treaties to which the Netherlands is a party are the bases for the right of parents to home educate their children. Of these international documents, only the provisions of the ECHR are legally binding, and in most European countries its provisions can be invoked before national courts. In *Konrad and Others v. Germany*, however, the European Court of Human Rights has held that a complete prohibition of home education as a means to satisfy compulsory education requirements was consistent with the provisions of the ECHR.

(c) Article 23 of the Dutch constitution also obligates the Dutch authorities to respect the preference of parents to home educate their children. Due to the fact that the Netherlands has a very limited judicial review, however, parents who wish to home educate their children are unable to enforce their constitutional right.

(d) The implicit prohibition of home education in the Dutch compulsory education law is valid under the relevant international provisions, in particular the ECHR, because the ECHR has given the state a very wide margin of appreciation with respect to education. The implicit prohibition of home education is not valid under Article 23 of the Dutch constitution, but under Dutch law parents are unable to rely on this Article.





## Index

### Nummers verwijzen naar pagina's

- Aanwijzingen voor de regelgeving, 32, 182  
Afstandsonderwijs, 17, 88, 97, 176  
*Amish*, 95  
Amsterdamse bewaarschoolarrest, 283  
Asielverlening vanwege thuisonderwijs, 49  
Autisme, 16  
Autonome interpretatie, 114, 115
- B.N. and S.N. v. Sweden*, 101, 102, 129, 146, 148, 150, 161  
*Badman Report*, 77  
Bataafsche Republiek, 189, 195, 196, 198, 205  
Bataafsche Revolutie, 188  
Beleidsvrijheid, 30, 31, 116, 121, 124, 131, 132, 141, 152, 158, 160-163, 292, 299, 301  
België, 41, 43, 52, 55-71, 104, 105, 161, 199, 290, 298  
Belgische Talenzaak, 118, 119, 129, 132, 141, 156, 161  
Botsende grondrechten, 28-32, 125, 142  
Brughen, Just van der, 11  
Bulgarije, 52  
Burgerschap, 18, 25, 27, 48, 112, 122, 159, 263, 283
- Californië, 96-97  
*Campbell and Cosans v. the United Kingdom*, 128, 134, 135, 140, 143, 146  
Certificatieplicht, 67  
Cock, Hendrik de, 204  
Colfax familie, 89, 331  
Commissie Gaasbeek, 257  
*Common ground method*. See comparatieve interpretatiemethode  
*Common law*, 37, 71  
Comparatieve interpretatiemethode, 115, 160  
Constructief onderwijsbeleid, 262, 263  
Correspondentieonderwijs, 88, 267
- Dam, Jan van, 254, 255, 256  
Democratische samenleving, 112, 117, 123, 139, 156, 157, 177  
Denemarken, 52, 53, 55, 140, 160  
Digitale school, 41  
Dijkma, Sharon, 18, 23, 280  
Distributief onderwijsbeleid, 262  
Duitsland, 38, 42, 43, 44, 45-51, 119, 144, 147, 158, 159, 175, 176, 290, 298
- Ende, Adriaan van den, 197, 206  
Engeland, 10, 11, 42, 43, 52, 54, 71-78, 144, 290  
*Equivalency of education*, 92, 94, 96  
Estonië, 51  
*Every Child Matters* beleid, 77  
Evoluтиetheorie, 26  
Examens, 54, 55, 61, 67, 69, 70, 86, 105, 160, 196, 238, 298

*Family H. v. The United Kingdom*, 131, 132, 140, 142  
*Family life*, 117, 118, 119, 120, 126, 130, 134, 139, 151  
*Fourteenth Amendment*, 92  
Frankrijk, 9, 42, 43, 52, 53, 54, 55, 84-88, 105, 157, 198, 290, 298

Gewetensbezwaren. Zie Overwegende bedenkingen  
Gobbelschroy, Michel Joseph van, 202  
Goeman Borgesius, Hendrik, 226, 228, 231  
Goudse Rijschoolarrest, 215, 283  
Grammaticale interpretatiemethode, 108, 182  
Griekenland, 43, 44, 47, 298  
Groen van Prinsterer, Guillaume, 11, 207  
Grondwet 1815, 21, 198-200, 209, 281, 293  
Grondwettelijke toetsing, 28, 57, 71, 80, 90, 187  
Grosheide, Johan Hendrik, 260-268, 273, 275, 276, 286

Historische interpretatiemethode, 108, 182, 183, 217  
Hoeven, Maria van der, 18  
Hogendorp, Gijsbert Karel van, 198  
Holt, John, 89  
Hongarije, 51, 52  
Hoogbegaafdheid, 16, 65, 153  
Huisrecht, 197  
*Human Rights Act*, 72  
Huygens, Christiaan, 10  
Huygens, Constantijn, 10

Ierland, 42, 43, 52, 53, 54, 55, 79-83, 160, 166, 290  
Inrichting, 17, 19, 56, 68, 70, 180, 181, 191, 196, 198, 210, 211, 218, 224, 234, 246, 249, 277, 279, 281, 297  
Interpretatie van constitutionele werkelijkheid, 184  
Interpretatie van verdragen, 107  
Italië, 52-54

Kinderarbeid, 228  
Kinderen van het koningshuis, 13  
Kinderwet van Van Houten, 225  
*Kjeldsen, Busk, Madsen and Pedersen v. Denmark*, 119, 124, 127, 129, 131, 132, 139, 141, 142, 145, 151, 161  
Klassiek grondrecht, 28, 29, 31  
Klassikaal onderwijs, 13, 191  
Knelpuntennota Leerplicht, 16  
Koning Willem I, 199  
Koning Willem II, 207  
Koninklijk besluit 1842, 203  
*Konrad and Others v. Germany*, 22, 48, 119, 132, 137, 141, 142, 147-163, 178, 292, 299  
Kroatië, 52  
Kuyper, Abraham, 11

Lager-onderwijswet 1857, 12, 21, 194, 214, 217, 218, 220, 222, 223, 224, 282  
 Lager-onderwijswet 1920, 12, 33, 245, 247, 248, 249, 250, 252, 253, 254, 275, 276, 282,  
 284, 285, 294, 296  
*l'Association sans but lucratif Ecole Notre-Dame de la Sainte Espérance, Van Houtte  
 Benoît, Gombeer Jacques, contre la Communauté française.*, 66 e.v.  
 Letland, 52  
*Leuffen v. Germany*, 47, 119, 144-146, 148, 150, 154, 163  
 Litouwen, 52  
*Local Authorities*, 73, 74, 75, 76, 77, 144  
  
 Manen, Jacob van, 190  
*Marckx*-arrest, 37  
*Marge of appreciation*. Zie Beleidsvrijheid  
 Masman, Jan, 268, 269, 270, 271  
 Membrede, André Charles, 202, 210  
 Memorie door den Agent van Nationale Opvoeding 1800, 64, 167, 191, 194, 195  
 Methodepluralisme, 184  
 Misbruik van huisonderwijs, 72, 204, 206, 207, 208, 224, 232, 255, 260, 270  
 Muñoz Villalobos, Vernor, 50, 158, 169, 300  
  
*National Curriculum*, 73, 76  
 Naturrecht, 21, 216  
*Necessary in a democratic society*, 32, 117, 121, 122, 123, 151, 152, 156, 162  
 Negatieve verplichting, 28, 29, 31, 112, 288  
 Noodzakelijkheidstest, 142  
 NVvTO, 15  
  
*Obligation of conduct*, 30, 31, 57, 112, 121, 127, 131, 164, 165, 166, 171, 283, 288, 308  
*Obligation of result*, 30, 31, 112, 132, 166, 288, 308  
 Oekraïne, 52  
 Ontwerpwet van 1829, 200  
 Oostenrijk, 52, 53, 54, 55  
 Openbaar onderwijs, 21, 78, 91, 93, 140, 161, 169, 181, 184, 190, 191, 196, 197, 198,  
 199, 200, 201, 202, 203, 207, 210, 211, 212, 213, 214, 217, 226, 229, 242, 243, 246,  
 247, 248, 249, 250, 275, 281, 293, 294  
 Ouderlijk gezag, 19, 20, 26, 118, 227, 239  
 Ouderlijke macht. Zie Ouderlijk gezag  
 Ouderrecht, 19, 20, 21, 22, 26, 27, 28, 31-34, 53, 92, 117, 152, 172, 195, 197, 212, 216,  
 225, 228, 234, 236, 242, 246, 249, 258, 263, 270, 272, 281, 288, 289, 290, 295, 298,  
 300, 301  
 Overwiegend bezwaar. Zie Overwegende bedenkingen  
 Overwegende bedenkingen, 230, 273, 276, 297  
  
 Palm, Johannes Hendricus van der, 191, 193, 194, 195, 197, 223  
*Parallel societies(Parallelgesellschaften)*, 48  
 Particuliere scholen, 25, 45, 58, 73, 80, 84, 85, 87, 91, 99, 100, 138, 140, 158, 168, 189,  
 285  
 Passend onderwijs, 16, 17, 23  
*Philosophical convictions*, 22, 126, 133, 134, 135, 136, 137, 139, 143, 145, 148, 149,  
 150, 151, 152, 154, 156, 158, 162, 278  
*Pierce v. Society of Sisters*, 90, 92, 93

Plan van constitutie van 1796, 190  
 Pluralisme, 14, 48, 121, 139, 148, 157  
 Pluriform onderwijsstelsel, 181  
 Pluriforme samenleving, 25, 157, 263  
 Polen, 51, 52  
 Portugal, 52, 53, 54, 55  
 Positieve verplichting, 28, 29, 30, 31, 112, 166, 288  
*Positive obligations doctrine*, 29  
 Proportionaliteitsbeginsel, 32, 33  
 Proportionaliteitstoets, 123, 125, 162, 163, 292

Recht op onderwijs, 22, 23, 24-32, 41, 56, 57, 72, 80, 84, 100, 112, 126, 127, 129, 131, 132, 134, 137, 141, 142, 152, 153, 154, 155, 158, 162, 163, 166, 172, 174, 177, 178, 264, 284, 287, 288, 292, 296, 299, 303  
 Rechtstreekse werking, 72, 107, 109, 164, 165, 171, 291, 302  
 Rechtsvergelijking, 35-39, 116, 163, 288  
*Refah Partis-arrest*, 150, 152, 153, 156, 161  
*Reichsschulpflichtgesetz*, 47  
 Richting, 13, 14, 41, 228-231, 242-250, 252, 253, 264, 272-279, 289, 293, 294-297  
 Roemenië, 52  
 Rothermel, Paula, 78  
 Rusland, 51, 52

Savornin Lohman, Alexander de, 21, 216, 247, 250  
 Schipperskinderen, 261, 264-271  
 Schoolmoetheid, 65  
 Schoolopziener, 232, 233, 234, 238, 239, 240, 241, 259  
 Schoolstrijd, 56, 189, 209  
 Schoolverzet in Arnhem en Nijmegen, 255, 258, 259  
 Schoolwet 1801, 190, 191, 195  
 Schoolwet 1806, 195, 196, 197, 198, 200, 202, 203, 204, 205, 206, 218  
 Schoolwet 1857, 12, 215, 218, 249  
 Sektes, 87, 88  
 SGP-arrest, 32  
 Slowakije, 52  
 Sociaal grondrecht, 28, 31, 57  
 Sociale vaardigheden, 18, 23, 25, 28, 29, 47, 62, 81, 86, 94, 102, 111, 112, 122, 144, 146, 154, 158, 164, 166, 167, 177, 230, 261, 262, 263, 268, 269, 277, 285  
 Soevereiniteit van het gezin, 227  
 Spanje, 52, 53, 54  
 Staatsregeling 1798, 189-191, 195-197, 293  
*Structuurplan voor het onderwijs*, 262, 268  
 Subsidiariteitstest, 124, 125, 142, 301

Tak van Poortvliet, Johannes Pieter Roetert, 226  
 Teleologische interpretatiemethode, 115, 182  
 Thorbecke, Johan Rudolf, 209, 210, 214, 215, 216, 217, 220, 244  
 Thuiszitters, 16  
*Travaux Préparatoires*, 115, 128, 135  
 Tsjechië, 52

*Umbrella schools*, 97, 298

Verdrag van Wenen, 107, 108, 114  
Verenigde Staten, 35, 38, 42, 43, 49, 88-98, 104, 105, 155, 290, 298  
Virtueel onderwijs, 41  
Vlaanderen, 38, 39, 53, 54, 55, 59-66, 105, 298, 306  
Vouchers, 91  
Vrije verkeer van werknemers, 175  
Vrijheid van onderwijs, 20, 21, 22, 31, 40, 56, 57, 58, 69, 71, 79, 84, 90, 99, 104, 165,  
181, 195, 197, 203, 207, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 220, 228,  
243, 244, 245, 247, 277, 284, 285, 289, 294, 298  
Vrijstelling inschrijfplicht, 13, 18, 55, 194, 229, 230, 233, 234, 265, 273, 283  
  
Wales, 71-78, 309  
Wallonië, 43, 53, 54, 55, 66-71  
Wiarda Beckman Stichting, 262, 268  
*Wisconsin v. Yoder*, 90, 94, 95  
  
Zweden, 42, 44, 52, 54, 55, 98-105, 146, 290



## Literatuurlijst

Akandji-Kombe 2007

J.-F. Akandji-Kombe, *Positive Obligations under the European Convention on Human Rights, A Guide to the implementation of the European Convention on Human Rights*, Human rights handbooks, Strasbourg, Council of Europe 2007.

Akkermans 1983

P.C.W. Akkermans, 'Vrijheid van richting: een interpretatie' in: *Vrijheid van richting in de huidige rechtspraak*, Preadvies Vereniging van onderwijsrecht, IJmuiden: Koninklijke Vermande 1983.

Alfredsson 1992

G. Alfredsson (ed.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, Oslo: Scandinavian University Press 1992.

Ambrus 2009

M. Ambrus, 'Comparative Law Method in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights in the Light of the Rule of Law', *Erasmus Law Review*, vol. 2, issue 3 (2009), p. 353-371.

Apple 2000

M. Apple, 'The Cultural Politics of Homeschooling', *Peabody Journal of Education*, vol. 75, nrs 1&2, 2000, p. 256-271.

Arai-Takahashi 2001

Y. Arai-Takahashi, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Antwerpen: Intersentia 2001.

Arajärvi 1992

P. Arajärvi, 'Article 26 of the Declaration of Human Rights', in: Alfredsson (1992), p. 551-574.

Ariès 1987

Ph. Ariès, *De ontdekking van het kind: sociale geschiedenis van school en gezin*, Amsterdam: Bakker 1987.

Asser- Personen- en familierecht 2006

*Asser- Personen- en familierecht*, bewerkt door J. de Boer, Deventer: Kluwer 2006.

Baggerman en Dekker 2005

A. Baggerman en R. Dekker, 'Opvoeding en onderwijs in de late 18<sup>e</sup> eeuw: theorie en dagelijkse praktijk', *Historisch Tijdschrift Holland*, 2005-3, p. 175-187.

Bannwart-Maurer 1975

E. Bannwart-Maurer, *Das Recht auf Bildung und das Elternrecht, Art. 2 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, Frankfurt/M: Peter Lang 1975.

Barkhuysen, Van Emmerik en Voermans 2009

T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik en W.J.M. Voermans (projectleiders), *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd: anker- of verdwijnpunt?* Een onderzoek uitgevoerd door de Afdeling staats- en bestuursrecht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid en het Departement Bestuurskunde van de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Leiden in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2009.

Beck 2002

C.W. Beck, *Home Education in Northern Europe*, Paper to the CESE-Conference, University of London 13-19 July 2002.

Beck 2003

C.W. Beck, *Home Education: The Nordic Experience*, Speech on the Home Education Conference in Germany on 27-29 April 2007.

Beck 2008

C.W. Beck, 'Home Education and Social Integration', in: *Critical Social Studies – Outlines*, vol. 2 – 2008, University of Oslo, Institute of Educational Research.

Beiter 2006

K.D. Beiter, *The protection of the right to education by international law: including a systematic analysis of Article 13 of the International Convention on Economic, Social, and Cultural Rights*, Leiden: Nijhoff Publishers 2006.

Belinfante 1840

Belinfante, *Handelingen van de regeering en de Staten-Generaal over de herziening der Grondwet*, vier delen, 's-Gravenhage: Belinfante 1840-1842.

Belinfante 1848

Belinfante, *Handelingen van de regeering en de Staten-Generaal over de herziening der Grondwet*, vier delen, 's-Gravenhage: Belinfante 1848.



- Beurskens 1991  
W.J.J. Beurskens, *Sociaal recht en het bijzonder onderwijs* (diss. Maastricht), Deventer: Kluwer 1991.
- Blok 2002  
H. Blok, 'De effectiviteit van thuisonderwijs: een overzicht van onderzoeksresultaten', *NTOR Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 2002, nr 4, p. 151-163.
- Blok 2004  
H. Blok, 'Is school echt zo belangrijk voor de sociaal-emotionele ontwikkeling?', *Jeugd in School*, jrg. 89, 2004, nr 1, p. 29-32.
- Blok en Karsten 2008  
H. Blok en S. Karsten, *Vervangend onderwijs aan kinderen van ouders met een richtingbezwaar*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut 2008.
- Blok, Triesscheijn en Karsten 2010  
H. Blok, B. Triesscheijn en S. Karsten, *Vervangend onderwijs aan kinderen van ouders met een richtingbezwaar; aanvullend onderzoek*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut 2010.
- Boekholt 1978  
P.Th.F.M. Boekholt, *Het lager onderwijs in Gelderland 1795-1858* (diss. Groningen), Zutphen: De Walburg Pers 1978.
- Boekholt 1991  
P.Th.F.M. Boekholt, *Onderwijsgeschiedenis, Cahiers voor locale en regionale geschiedenis*, Zutphen: De Walburg Pers 1991.
- Boekholt en De Booy 1987  
P.Th.F.M. Boekholt en E.P. de Booy, *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd*, Assen: Koninklijke van Gorcum 1987.
- De Boer 1992  
Th.M. de Boer, 'Vergelijkenderwijs: de inspiratie van buitenlands recht', *WPNR, Weekblad voor privaatrecht, notariaat en registratie*, 25 januari 1992, jrg. 123, nr 6033, p. 30-48.
- De Boer 1994  
Th.M. de Boer, 'Uitgangspunten van een rechtsvergelijkende theorie: een paradigma voor de lage landen', *Ars Aequi* 43 (1994), p. 39-46.

- Boogaard, Blok, Van Eck en Schoonenboom 2004  
M. Boogaard, H. Blok, E. van Eck en J. Schoonenboom, *Ander onderwijs, minder leraren*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut, Universiteit van Amsterdam (SCO-rapport nr 718, projectnummer 44432) 2004.
- De Booy 1980  
E.P. de Booy, *Kweekhoven der wijsheid, basis- en vervolgonderwijs in de steden van de provincie Utrecht van 1580 tot het begin der 19e eeuw*, Zutphen: De Walburg Pers 1980.
- Branger, Dodde en Wielemans 1984  
J.C.D. Branger, N.L. Dodde en W. Wielemans (red.), *Onderwijsbeleid in Nederland*, Leuven: Acco 1984.
- Braster 2006  
J.F.A. Braster, 'De Schoolwet van 1806: blauwdruk voor een onderwijsbestel', in: J. Hallebeek en A.J.B. Sirks (red), *Nederland in Franse schaduw: recht en bestuur in het Koninkrijk Holland*, Hilversum: Verloren 2006, p. 147-164.
- Broeksteeg en Stamhuis 2003  
J.W.L. Broeksteeg en E.F. Stamhuis, *Rechtswetenschappelijk onderzoek: over object en methode*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2003.
- Brouwer 1981  
J. Brouwer, *Het binnenste naar buiten, Beginselen en activiteiten van Mr. J.J.L. van der Brugghen* (diss. Nijmegen), Zutphen: De Walburg Pers 1981.
- Van Bruggen 1977  
J.M. van Bruggen, 'Overheid en onderwijs, een aarzelende verbintenis rond 1800', in: L. Box, J. Dronkers en M. Molenaar (red.), *Vrijheid van Onderwijs: marges in het onderwijs in maatschappelijk perspectief*, Nijmegen: Link 1977, p. 37-48.
- De Bruin 1985  
A.A. de Bruin, *Het ontstaan van de schoolstrijd: onderzoek naar de wortels van de schoolstrijd in de Noordelijke Nederlanden gedurende de eerste helft van de negentiende eeuw; een cultuurhistorische studie* (diss. Leiden), Amsterdam: Bolland 1985.
- Bruning 2001  
M.R. Bruning, *Rechtvaardiging van kinderbescherming: naar een nieuw maatregelenpakket na honderd jaar kinderbescherming* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 2001.

- Burkens 1989  
M.C. Burkens, *Algemene leerstukken van grondrechten naar Nederlands constitutioneel recht*, Zwolle: Tjeenk Willink 1989.
- Colfax en Colfax 1988  
D. Colfax en M. Colfax, *Homeschooling for Excellence*, New York: Warner Books 1988.
- Colwell en Schwartz 2003  
B. Colwell en B.D. Schwartz, 'Implications for Public Schools: Legal Aspects of Home Schools', *173 Ed. Law Rep.*, p. 381.
- Conroy, Hulme en Menter 2008  
J. Conroy, M. Hulme en I. Menter, *Primary Curriculum futures, Interim Reports, Research Survey 3/3*, University of Cambridge Faculty of Education, Cambridge: The Primary Review 2008.
- Coomans 1992  
A.P.M. Coomans, *De internationale bescherming van het recht op onderwijs*, (diss. Maastricht), Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 1992.
- Cooper 2007  
B.S. Cooper, 'The Politics of Homeschooling: New Developments, New Challenges', *Educational Policy* 2007, vol., 21, nr 1, p. 110-131.
- Den Dekker-van Bijsterveld 1988  
S.C. Den Dekker-van Bijsterveld, 'Het juiste onderscheid. De interpretatie van het grondwettelijk begrip 'openbaar onderwijs' in de eerste helft van de 19de eeuw', deel I, *School en Wet* 1988-1, p. 11-15, en deel II, *School en Wet* 1988-2, p. 36-40.
- Diephuis 1859  
G. Diephuis, *Handleiding tot de kennis der wetgeving op het lager onderwijs in Nederland*, Groningen: Wolters 1859.
- Van Dijk en Van Hoof 2006  
P. van Dijk en F. van Hoof (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen: Intersentia 2006.
- Dodde 1983  
N.L. Dodde, *Het Nederlandse onderwijs verandert. Ontwikkelingen sinds 1800*, Muidenberg: Coutinho 1983.
- Dodde 1984  
N.L. Dodde, 'Nederlandse onderwijs politiek 1945-1983', in: Branger (1984), p. 17-37.

Dueholm 2006

N. Dueholm, 'History of Homeschooling Movement in Poland', 19 december 2006, <http://www.hslda.org/hs/international/Poland/200612191.asp> (geraadpleegd op 10 april 2008).

Dumas, Gates en Schwarzer 2009

T.K. Dumas, S. Gates en D.R. Schwarzer, 'Evidence for Homeschooling: Constitutional Analysis in Light of Social Science Research', *Widener Law Review* <http://ssrn.com/abstract=1317439> (geraadpleegd op 19 december 2008).

Eissen 1993

M.-A. Eissen, 'The Principle of Proportionality in the Case-Law of the European Court of Human Rights', in: Macdonald 1993, p. 125-146.

Elzinga 1997

D.J. Elzinga, 'Vier vuistregels voor grondwetsinterpretatie', in: *Oculi iustitiae: pleidooien voor een contextuele rechtsbenadering*, Deventer: Tjeenk Willink 1997.

Van den Ende 1846

A. van den Ende, *Geschiedkundige Schets van Neêrlands Schoolwetgeving*, Deventer: J. De Lange 1846.

Fladmoe 2003

H. Fladmoe, *Home Education and Family Education in Russia*, National Center for Home Education-information in Norway, Oslo 2003 <http://folk.uio.no/cbeck/Home%20education%20and%20Family%20Education%20in%20Russia.htm> (geraadpleegd op 10 april 2008).

Frank-van Westrienen 1983

A. Frank-van Westrienen, *De Grootte Tour, Tekening van de educatiereis der Nederlanders in de zeventiende eeuw*, Amsterdam: Noord-Hollandische Uitgeversmaatschappij 1983.

Freijser 1988

V. Freijser, *Soeticheydt des Buyten-levens. Leren en leven op Hofwyck. De jeugd van Constantijn Huygens door hem zelf beschreven*, Delft: Delftse Universitaire Pers 1988.

De Gaay Fortman 1907

B. de Gaay Fortman, *Gijsbert Karel van Hogendorp en de Grondwet van 1814* (diss. Amsterdam VU), Amsterdam: Portielje 1907.

- Gaither 2009a  
M. Gaither, 'Homeschooling in the USA Past, Present and Future', *Theory and Research in Education*, vol.7(3) 2009, p. 331-346.
- Gaither 2009b  
M. Gaither, 'Homeschooling Goes Mainstream', *Education Next*, Winter 2009, p. 11-18.
- Gerards 2002  
J. H. Gerards, *Rechterlijke toetsing aan het gelijkheidsbeginsel: een rechtsvergelijkend onderzoek naar een algemeen toetsingsmodel* (diss. Maastricht), Den Haag: Sdu 2002.
- Gerards 2006  
J. H. Gerards, 'Rechtsvinding door het Europees Hof voor de rechten van de mens', *NJCM-Bulletin*, jrg. 31 (2006), nr. 1, p. 93-122.
- Gerretson en Goslinga 1964  
C. Gerretson en A. Goslinga, *Groen van Prinsterer, Schriftelijke nalatenschap, derde deel, Briefwisseling*, tweede deel 1833-1848, 's-Gravenhage: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis 1964.
- Van der Giezen 1969  
A.M. van der Giezen, *Een halve eeuw Nederlandse onderwijspolitiek 1806-1857*, Middelburg: Rijksarchief van Zeeland 1969.
- Glenn en De Groof 2002  
C.L. Glenn en J. de Groof, *Finding the Right Balance: Freedom, Autonomy and Accountability in Education*, Utrecht: Lemma 2002.
- Gordon 1994  
W.M. Gordon et al, *The Law of Home Schooling*, Kansas: NOLPE Monograph Series 1994.
- De Gou 1975  
L. de Gou, *Het plan van constitutie van 1796: chronologische bewerking van het archief van de eerste constitutiecommissie ingesteld bij decreet van de Nationale Vergadering van 15 maart 1796: met een facsimile uitgave van het Plan van constitutie*, 's-Gravenhage: Nijhoff 1975.
- De Graaf 2000  
J.H. de Graaf, *Leerplicht en Recht op onderwijs: een onderzoek naar de legitimatie van de leerplicht- en aanverwante wetgeving* (diss. Amsterdam UvA), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2000.

- De Groot 1967  
A. de Groot, 'Dit moeten wij niet gaan doen', *Paedagogische Studiën, Maandblad voor Onderwijs en Opvoeding*, jrg. 44, Groningen 1967, p. 353-360.
- Hemels 2009  
I. Hemels, 'Onderwijs op reis, Onderwijsparticipatie pur sang', *MR magazine*, nummer 11, jaargang 25, november 2009, p. 4-6.
- 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, p. 29-61.
- Hentzen 1920  
C. Hentzen, *De politieke geschiedenis van het lager onderwijs in Nederland, Eerste deel, De vestiging van het Staatsmonopolie 1795-1813*, Nijmegen: Malmberg 1920.
- Herweijer 2003  
M. Herweijer, 'Juridisch onderzoek', in: Broeksteeg en Stamhuis 2003.
- Van Hoof 1984  
G.J. van Hoof, 'The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: a Rebuttal of Some Traditional Views', in: P. Alston en K. Tomaševski, *The Right to Food*, Den Haag: Martinus Nijhoff Publishers 1984, p. 97-110.
- Van Hoorn 1907  
L. van Hoorn, *De Nederlandsche schoolwetgeving voor het lager onderwijs 1796-1907: wetten, instructie's, koninklijke besluiten, enz.*, Groningen: P. Noordhoff 1907.
- Hopwood, O'Neill, Castro en Hodgson 2007  
V. Hopwood, L. O'Neill, G. Castro en B. Hodgson, *The Prevalence of Home Education in England: A Feasibility Study*, York: York Consulting 2007.
- Hruskova 2006  
H. Hruskova, *Home Schooling in the Czech Republic with Regard to Teaching/Learning English*, Univerzita Pardubice, Fakulta filozofická, Katedra anglistiky a amerikanistiky, Pardubice 2006, p. 7-19.  
<https://dspace.upce.cz:8443/bitstream/10195/18603/1/D14978.pdf>  
(geraadpleegd 10 april 2008)

- Hughes 1993  
K. Hughes, *The Victorian Governess*, London: Hambledon & London 1993.
- Huisman 2000  
G. Huisman, *Tussen Salon en Souterrain: gouvernantes in Nederland (1800-1940)* (diss. Groningen), Amsterdam: Bakker 2000.
- Huisman 2001  
P.W.A. Huisman, 'Ontwikkelingen inzake het grondwetsartikel: over dynamische of 'onbegrensde' interpretatie', in: *NTOR Jaarboek 1997/2001*, p. 9-20.
- Huisman 2002  
P.W.A. Huisman, *De samenwerkingsschool: conflicterende convergentie: een analyse van de juridische problematiek rond samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs* (diss. Nijmegen), 's-Gravenhage: Elsevier 2002.
- Van Hulst 1967  
J.W. van Hulst, 'Op zoek naar nieuwe onderwijsvormen voor 5 tot 13 à 14 jarigen', *Paedagogische Studiën, Maandblad voor Onderwijs en Opvoeding*, jrg. 44, Groningen 1967, p. 336-352.
- Ingrado 2006  
Ingrado, de landelijke brancheorganisatie voor leerplicht en voortijdig schoolverlaten, *Knelpuntennota Leerplichtwet*, aangeboden aan de minister van OCW op 24 januari 2006.
- Ingrado 2008  
Ingrado, de landelijke brancheorganisatie voor leerplicht en voortijdig schoolverlaten, *Verslag Thuiszittersonderzoek Ingrado 2007-2008*, 1 oktober 2008, bijlage bij Kamerstuk II 2008-2009, 31497, nr 9.
- Jacobs en White 2002  
F.G. Jacobs en R.C.A. White, Jacobs & White, *The European Convention on Human Rights*, 3rd ed., Oxford: University Press 2002.
- Kan 1918  
J.B. Kan, *Handelingen over de herziening der grondwet*, 3 delen, 's-Gravenhage: Belinfante 1916-1918.
- Knippenberg 1986  
H. Knippenberg, *Deelname aan het lager onderwijs in Nederland gedurende de negentiende eeuw* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam: Selecta 1986.

Koch 2006

J. Koch, *Abraham Kuiper: een biografie*, Amsterdam: Book 2006.

Koekkoek 2000

A.K. Koekkoek, 'Algemene inleiding: De grondwet en het systeem van het staatsrecht', in: *De Grondwet, een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer, Tjeenk Willink 2000.

Kuiper, Nicolai en Rattink 1999

Y. Kuiper, H. Nicolai en C. Rattink (red.), *Freules, dames, vrouwen. Friese vrouwen en de burgercultuur 1850-1950*, Leeuwarden: Friese Pers Boekerij 1999.

Laban en Ligtoet 1928

P. Laban en J.C. Ligtoet, *Lager Onderwijs 1920: met aantekeningen, ontleend aan de officieele stukken der Staten-Generaal, aan administratieve beslissingen en aan de litteratuur*, 2e dr., Alphen aan den Rijn: N. Samson 1928.

Laemers 1999

M.T.A.B Laemers, *Schoolkeuzevrijheid; veranderingen in betekenis en reikwijdte* (diss. Rotterdam), Ubbergen: Tandem Felix 1999.

De Lange 2008

R. de Lange, 'Botsing van grondrechten', in: *Botsing van grondrechten*, Erasmus Law Lectures 13, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 63-86.

Vande Lanotte en Goedertier 2007

J. Vande Lanotte en G. Goedertier, *Overzicht publiekrecht, Inleiding tot het publiekrecht*, deel 2, Brugge: Die Keure 2007.

Vande Lanotte en Haeck 2004

J. Vande Lanotte en Y. Haeck, *Handboek EVRM*, Antwerpen: Intersentia 2004.

Leenknecht 1997

G. Leenknecht, *Vrijheid van onderwijs in vijf Europese landen, Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de gemeenschappelijke rechtsbeginselen in België, Duitsland, Engeland, Frankrijk en Nederland* (diss. Tilburg), Deventer: Tjeenk Willink 1997.

Lines 2000a

P.M. Lines, 'When Homeschoolers Go to School: A Partnership Between Families and Schools', *Peabody Journal of Education*, vol. 75, nrs 1&2, 2000, p. 159-186.



- Lines 2000b  
P.M. Lines, 'Homeschooling Comes of Age', 140 *The Public Interest*, p. 74-85, reprinted The Discovery Institute.  
<http://www.discovery.org/scripts/viewDB/index.php?command=view&id=277> (geraadpleegd op 29 januari 2009)
- Macdonald 1993  
R.St.J. Macdonald, *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht: Nijhoff 1993.
- Makinwa 2009  
A.O. Makinwa, 'Researching Civil Remedies for International Corruption: the Choice of the Functional Comparative Method', *Erasmus Law Review*, vol. 2, issue 3 (2009), p. 331-352.
- Matscher 1993  
F. Matscher, 'Methods of Interpretation of the Convention', In: MacDonald 1993, p. 63-81.
- McCusker 2002  
C. McCusker, 'Homeschoolers Arrive on Campus', *Insight on the News* 19 August 2002.
- Medlin 2000  
R.G. Medlin, 'Home Schooling and the Question of Socialization', *Peabody Journal of Education*, 2000, Vol. 75, Nr. 1&2, p. 107-123.
- Memorie door den Agent van Nationale Opvoeding 1800  
'Memorie door den Agent van Nationale Opvoeding, ingediend bij het Uitvoerend Bewind, Betreffende de toekomstige inrichting en noodzakelijke verbetering van het Schoolwezen', 9 juni 1800, in: Van Hoorn 1907, p. 20-73.
- Mentink 1989  
D. Mentink, *Orde in onderwijsbeleid, de wettelijke regeling van deugdelijkheidseisen als grondwettelijk probleem* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 1989.
- Mentink 1995  
D. Mentink, *Preadvies bij het advies 'Richtingvrij' en 'richtingbepalend', Artikel 23 van de Grondwet: de vrijheid van richting en de dragers van de vrijheid van onderwijs*, Onderwijsjuridisch advies in opdracht van de Onderwijsraad, 's-Gravenhage: Onderwijsraad 1995.
- Mentink 1998  
D. Mentink, *Het bijzondere van het onderwijsrecht* (oratie Rotterdam), Utrecht: Algemeen Pedagogisch Studiecentrum 1998.

Mentink 2005

D. Mentink, 'Scheiding van opvoeding en overheid als onderwijsconstitutioneel beginsel. Over ouders, pedagogische autonomie en vrijheid van richting', *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (NTOR)*, 2005(3), p. 125-149.

Mentink 2006

D. Mentink, 'Vrijheid van richting: geen vrouw met een broek en geen medezeggenschapsraad', *School en Wet* 2006-4, p. 5-10.

Mentink 2007

D. Mentink, 'Levendig constitutioneel onderwijsrecht', in: *Jaarboek onderwijsrecht 2005-2006*, Stichting NTOR, Den Haag, Sdu 2007.

Mentink 2008

D. Mentink, 'Tien jaar later, Over pluriformiteit en identiteit, over grondwetgever en wetgever', afscheidscollege Rotterdam 23 mei 2008, *NTOR Special 'Tien jaar later'*, 2008.

Mentink en Vermeulen 2007

D. Mentink en B.P. Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet, Toelichting op het grondwetsartikel over onderwijs mede aan de hand van ontwikkelingen in wetgeving, internationaal recht en jurisprudentie*, 's-Gravenhage: Elsevier Bedrijfsinformatie 2007.

Monk 2003

D. Monk, 'Home Education: A Human Right?', *Evaluation and Research in Education* (2003), vol. 17(2 & 3), p. 157-166.

Monk 2004

D. Monk, 'Problematizing Home Education: Challenging 'Parental Right' and 'Socialisation'', *Legal Studies* (2004), vol. 24(4), p. 568-598.

Monk 2009

D. Monk, 'Regulating home education: negotiating standards, anomalies and rights', *Child and Family Law Quarterly*, vol. 21, no. 2, 2009, p. 155-184.

Van Montfoort 1993

A. van Montfoort, 'In onmacht en teleurstelling. Over het ontstaan van de justitiële kindbescherming 1870-1905', in: A. Groen en A. van Montfoort (red.), *Kinderen beschermen en jeugd hulp verlenen*, Arnhem: Gouda Quint, 1993.

- Nahm 1989  
N.K. Nahm, 'Homeschoolers Are at Home at Harvard', *The Harvard Crimson*, 16 March 1989.
- Ten Napel 2007  
H.M.Th.D. ten Napel, 'Recht op onderwijs. Recht op door ouders te kiezen onderwijs. Grenzen aan het pluralisme. Thuisonderwijs. EHRM 11 september 2006, EHRC', *European Human Rights Cases*, 2007, afl. 1, p. 131-136.
- National Center for Education Statistics 2008  
National Center for Education Statistics, US Department of Education, *1.5 Million homeschooled in the United States in 2007*, Issue Brief December 2008. <http://nces.ed.gov/pubsearch/pubsinfo.asp?pubid=2009030> (geraadpleegd op 17 januari 2010).
- Van der Net 1983  
B.J. van der Net, *Vrijheid van richting in de huidige rechtspraak, preadvies, Vereniging van onderwijsrecht*, IJmuiden: Vermande 1983.
- Neven van Pelt, Allison en Allison 2009  
D. Neven van Pelt, P.A. Allison en D.J. Allison, *Fifteen Years Later*, Study funded by Canadian Centre for Home Education, London Ontario, Canada 2009.
- De Nijs 2001  
Th.A.H. de Nijs, *In veilige haven, Het familieleven van de gegoede Rotterdamse burgerij 1815-1860* (diss. Leiden), Nijmegen: SUN 2001.
- De Nijs 2005  
Th.A.H. de Nijs, 'Eton in Holland, Kostscholen in de eerste helft van de 19de eeuw', *Historisch Tijdschrift Holland*, 2005-3, p. 205-216.
- De Nooij 1939  
J. de Nooij, *Eenheid en vrijheid in het nationale onderwijs onder koning Willem I* (diss. Utrecht), Utrecht: Libertas-Drukkerijen 1939.
- Noordam 1979  
N.F. Noordam, *Historische pedagogiek van Nederland, een inleiding*, Nijkerk: Callenbach 1979.
- Noorlander 2005  
C.W. Noorlander, *Recht doen aan leerlingen en ouders* (diss. Amsterdam VU), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005.

Nota thuisonderwijs 2003

Nota Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 5 juni 2003,  
Kamerstukken II 2002-2003, 28 600 VIII, nr 128.

Onderwijsraad 2002

Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten, Een verklaring inzake artikel 23 Grondwet*, 's-Gravenhage: Onderwijsraad 2002.

Onderwijsraad 2007a

Onderwijsraad, *Alternatieven voor de school*, advies uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 's-Gravenhage: Onderwijsraad 2007.

Onderwijsraad 2007b

Onderwijsraad, *Verkenning Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken*, advies uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 's-Gravenhage: Onderwijsraad 2007.

Onderwijsraad 2008

Onderwijsraad, *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs, Waarborgen voor keuzevrijheid en legitimatie*, advies uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 's-Gravenhage: Onderwijsraad 2008.

Onderwijsspiegel

Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, *Onderwijsspiegel, verslag over de toestand van het onderwijs*, diverse jaren.

Opsahl 1973

T. Opsahl, 'The Convention and the Right to Respect for Family Life', in: Robertson 1973, p. 182-254.

De Pater 1969

J.C.H. de Pater, *Het Schoolverzet*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1969.

Peters 2003

S.F. Peters, *The Yoder Case, Religious Freedom, Education and Parental Rights*, Lawrence, Kansas: University Press of Kansas 2003.

Petrie 1995

A.J. Petrie, 'Home Educators and the Law within Europe', *International Review of Education*, 1995, 41 (3-4), p. 285-296.

Petrie 2000

A.J. Petrie, 'Home Education in Europe and the Implementation of Changes to the Law', *International Review of Education*, 2000, 47(5), p. 477-500.

- Van der Pot 1928  
J.E. van der Pot, *Memoires ener Haagsche huis-onderwijzeres in de eerste helft der negentiende eeuw*, 's-Gravenhage 1928.
- Van der Pot 2006  
*Van der Pot Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange, m.m.v. H.G. Hoogers, Deventer: Kluwer 2006.
- Radema, Van der Steenhoven en Van Veen 2003  
D. Radema, P. van der Steenhoven en D. van Veen, *Thuiszitters in beeld, Een onderzoek naar leerplichtige kinderen met een licht verstandelijke handicap en gedragsproblemen die (tijdelijk) geen onderwijs volgen*, Dordrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn/NIZW 2003.
- Rammelman Elsevier-Kuyper 1921  
J.J. Rammelman Elsevier-Kuyper, *Herinneringen uit de kinder- en jongelingsjaren van dr. Abraham Kuyper, bijeenvergaderd door zijn eenig overgebleven zuster*, Kampen: Kok 1921.
- Ray 2008  
B.D. Ray, *U.S. Homeschool Population Size and Growth: Comments*, NHERI, December 2008 <http://www.nheri.org/Latest/Homeschool-Population-Size-and-Growth.html> (geraadpleegd op 17 januari 2010).
- Robertson 1973  
A.H. Robertson (ed.), 'Privacy and Human Rights': *Reports and Communications Presented at the Third International Colloquy about the European Convention on Human Rights*, Manchester: Manchester University Press 1973.
- Rothermel 2002  
P. Rothermel, *Home-Education: Rationales, Practices and Outcomes*, ongepubliceerde diss. University of Durham 2002.
- Rothermel 2004  
P. Rothermel, 'Comparison of Home- and School-Educated Children on PIPS Baseline Assessments', *Journal of Early Childhood Research*, 2004, Vol. 2, No. 3, p. 273-299.
- Russo 2006  
C.J. Russo, *The Law of Public Education*, New York: Foundation Press 2006.

- De Savornin Lohman 1896  
A.F. De Savornin Lohman, *De gronden voor en het karakter van de dwangopvoeding van jeugdige personen*, Amsterdam: Ipenbuur & Van Seldam 1896.
- Scholten 1928  
L.W.G. Scholten, *Thorbecke en de vrijheid van onderwijs tot 1848* (diss. Utrecht), Utrecht: Schotanus & Jens 1928.
- Schultz 2006  
K. Schultz, 'Home-schooling and the Public Schools, Weighing your district's obligations to students who are educated at home', *Leadership Insider, Practical Perspectives on School Law & Policy*, Feb. 2006, p. 1.
- Schwartz 2008  
B.D. Schwartz, *The Law of Homeschooling*, The Education Law Association, Dayton (OH) 2008.
- Shyers 1992  
L.E. Shyers, 'A comparison of social adjustment between home and traditionally schooled students', *Home School Researcher*, 1992, 8(3), p. 1-8.
- Sperling 2005  
J. Sperling, 'Thuisonderwijs in Nederland: een buitenbeentje in Europa', *School en Wet* 2005-2, p. 9-12.
- Sperling 2006  
J. Sperling, 'Bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving van de Leerplichtwet?', *NTOR, Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, Themanummer niet bekostigd onderwijs leerrecht en leerplicht, 2006, p. 57-64.
- Sperling 2008a  
J. Sperling, 'Hof 's-Gravenhage arrest van 15 oktober 2007, Vrijstelling op grond van richtingsbedenkingen, artikel 5, sub b, Leerplichtwet 1969', *School en Wet* 2008-2, p. 19-21.
- Sperling 2008b  
J. Sperling, 'Vrijstelling van de schoolplicht wegens richtingsbezwaren: een rechtspraakoverzicht', *School en Wet* 2008-4, p. 11-15.
- Spiegler 2003  
Th. Spiegler, 'Home Education in Germany: An Overview of the Contemporary Situation', *Evaluation and Research in Education*, vol. 17, No. 2&3, 2003, p. 179-190.

- Spiegler 2009  
Th. Spiegler, 'Why state sanctions fail to deter home education. An analysis of home education in Germany and in its implications for home education policies', *Theory and Research in Education*, vol. 7(3), 2009, p. 297-309.
- Staal 1995  
C.J. Staal, *De vaststelling van de reikwijdte van de rechten van de mens: een bespreking aan de hand van de rechterlijke praktijk naar aanleiding van de artikelen 8 lid 1 en 6 lid 1 (eerste zin) ECRM en de artikelen 1, 6 lid 1, 7 leden 1 en 3 en artikel 9 lid 1 Grondwet* (diss. Maastricht), Nijmegen: Ars Aequi Libri 1995.
- Stevens 2002  
L. Stevens, *Zin in leren* (afscheidscollege Utrecht), Antwerpen; Apeldoorn: Garant 2002.
- Stevens 2003a  
M. Stevens, *Kingdom of Children: Culture and Controversy in the Homeschooling Movement*, Princeton, NJ: Princeton University Press 2003.
- Stevens 2003b  
M. Stevens, 'The Normalisation of Homeschooling in the USA', *Evaluation and Research in Education*, vol. 17, No. 2&3, 2003, p. 90-100.
- Stichting De Ombudsman 2003  
Stichting De Ombudsman, *Notitie thuiszitters in het onderwijs*, Hilversum, juni 2003.
- Stokman 1935  
S. Stokman, *De religieuzen en de onderwijspolitiek der regeering in het koninkrijk der Nederlanden (1814-1830)*, 's-Gravenhage: R.K. Centraal Bureau voor onderwijs en opvoeding 1935.
- Storimans 1984  
Th.A.L.M. Storimans, 'De betekenis van de toezichtsbepaling in het onderwijsartikel van de Grondwet van 1848', in: *De geschiedenis van het rijksschooltoezicht tot 1930*, Verslag van de algemene ledenvergadering gehouden op 27 januari 1984, Vereniging voor onderwijsrecht, Lelystad: Vermande 1984.
- Storimans 2002  
Th.A.L.M. Storimans, 'Het karakter van 200 jaar regelgeving inzake de inrichting van het lager onderwijs in Nederland', in: Boekholt 2002, p. 87-101.

Storimans 2006a

Th.A.L.M. Storimans, 'Knelpunten Leerplichtwet 1969', in: *NTOR Jaarboek Onderwijsrecht 2005-2006*, p. 99-115.

Storimans 2006b

Th.A.L.M. Storimans, 'Geschiedenis en achtergronden van de wettelijke leerplicht', *Justitiële verkenningen*, jrg. 32, nr. 6, 2006, p. 9-21.

Taylor en Petrie 2000

L.A Taylor en A.J. Petrie, 'Home Education Regulations in Europe and Recent U.K. Research', *Peabody Journal of Education*, 2000, Vol. 75, Nr 1&2, p. 49-70.

Tazelaar 1925

C. Tazelaar, *De jeugd van Groen (1801-1827)* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam: Holland 1925.

Thorbecke 1829

J.R Thorbecke, 'Over het bestuur van het onderwijs in betrekking tot eene aanstaande wetgeving', 1829, in: De Bruin 1985.

*Travaux Préparatoires*

*Collected edition of the Travaux Préparatoires of the European Convention on Human Rights*, 8 delen, (ed. by A.H. Robertson), Council of Europe, 's-Gravenhage: Nijhoff Publishers 1985.

United Nations 2007

United Nations, Implementation of General assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006 entitled 'Human Rights Council', *Report of the Special Rapporteur on the right to education*, Vernor Muñoz Addendum, Mission to Germany (13-21 February 2006) A/HRC/4/29/Add.3, 9 March 2007.

Veld 1987

Th. Veld, *Volksonderwijs en Leerplicht, een historisch sociologisch onderzoek naar het ontstaan van de Nederlandse leerplicht 1860-1900* (diss. Leiden), Delft: Eburon 1987.

Van der Ven 1988

F.W.M. van der Ven, 'Wie zijn volgens de grondwet van 1917 de dragers van het recht op vrijheid van onderwijs?', *School en Wet* 1988-6, p. 123-126.

Verkouteren 1880

H. Verkouteren, *Academisch proefschrift over artikel 153 Grondwet* (diss. Amsterdam), Amsterdam: C.A. Spin & Zoon 1880.



- Verkuyl 2008  
H. Verkuyl, *Schoolziek, Als de relatie tussen school en kind stuk loopt*, Heiloo: Nearchus 2008.
- Vermeulen 1995  
B.P. Vermeulen, Preadvies bij het advies 'Richtingvrij' en 'richtingbepalend', *De juridische onmogelijkheden van een richtingvrij stelsel van scholenplanning en van vergroting van de ouderinvloed op de identiteit van scholen*, Onderwijsjuridisch advies in opdracht van de Onderwijsraad, 's-Gravenhage: Onderwijsraad 1995.
- Vermeulen 1999  
B.P. Vermeulen, *Constitutioneel onderwijsrecht*, Den Haag: Elsevier 1999.
- Versluys 1878  
J. Versluys, *Geschiedenis van de opvoeding en het onderwijs vooral in Nederland*, 3e deel, Groningen: Versluys 1878.
- Villalba 2003  
C.M. Villalba, 'Creating Policy from Discursive Exchanges on Compulsory Education and Schooling in Sweden', *Evaluation and Research in Education*, vol. 17, 2003, No. 2&3, p. 191-205.
- Visser 2006  
C. Visser, *Vastmaken en losgooien, een onderzoek naar de mening van opvoeders over het zelfvertrouwen van varende kinderen*, Rotterdam: LOVK 2006.
- Vynnycky 2003  
C.M. Vynnycky, *Home-based and 'Out-of-School' Education for the Compulsory Years in Sweden: Signs of Reform?*, Working Paper Institute of International Education, University of Stockholm, Stockholm 9 March 2003.
- Van Wezel 1989  
F.J. van Wezel, *Nieuwe wegen voor de vrijheid van richting*, Deventer: Kluwer Onderwijs Uitgaven 1989.
- Wiarda Beckmanstichting 1965  
Wiarda Beckmanstichting, *Structuurplan voor het onderwijs, Om de kwaliteit van het bestaan*, deel I, Amsterdam: Arbeiderspers november 1965.

Wildhaber 1976

L. Wildhaber, 'To What Extent Has the Right to Education Evolved?', *Proceedings of the Fourth International. Colloquy about the European Convention on Human Rights*, Rome 5-8 november 1975, Strasbourg 1976, p. 141-182.

Wildhaber 1993

L. Wildhaber, 'Right to Education and Parental Rights', in: Macdonald 1993, p. 531-551.

Yuracko 2008

K.A. Yuracko, 'Education of the Grid: Constitutional Constraints on Homeschooling', 96 *California Law Review*, p. 123-184 (2008).

Zijlstra 1989

S.E. Zijlstra, *Vrijheid van richting in het onderwijsrecht*, Deventer: Kluwer Onderwijs Uitgaven 1989.

Zoontjens 2002

P.J.J. Zoontjens, 'Toekomst voor de onderwijsvrijheid', in: P.Th.F.M. Boekholt, *Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de staat*, Assen: Koninklijke van Gorcum 2002, 116-127.

Zoontjens 2003

P.J.J. Zoontjens, *Het beweeglijk recht op onderwijs. Op zoek naar ankerpunten in een permanente ontwikkeling*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2003.

Zoontjens en Frissen 2005

P.J.J. Zoontjens en P.H.A. Frissen, *Kansen voor harmonisatie van de onderwijswetgeving, naar een voorzieningenwet voor het onderwijs*, Tilburg, sept. 2005.

Zweigert en Kötz 1998

K. Zweigert en H. Kötz, *An Introduction to Comparative Law*, Oxford: Clarendon Press 1998.

## Curriculum vitae

Joke Sperling werd geboren in Rotterdam. Zij behaalde in 1984 haar doctoraal examen civiel recht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en studeerde van 1984 tot 1986 aan het Europees Universitair Instituut in Florence, Italië. In 1987 behaalde ze een LL.M aan Harvard Law School in de Verenigde Staten. Ze was daarna advocaat in Rotterdam en universitair docent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij en haar echtgenoot gaven hun drie kinderen van 2001 tot 2008 thuisonderwijs, eerst in de Verenigde Staten en daarna in België. Momenteel werkt zij als adviseur op het gebied van onderwijsrecht.