

# *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*

- 1 - **Ten Geleide**  
*mr. J.M.M. van de Ven*
- 3 - **De inspectie onder de loep**  
*mevr. drs. Y. Emmelot, dr. S. Karsten, mevr. drs. G. Ledoux en drs. A. Vermeulen*
- 17 - **Vrijstelling van de Leerplichtwet op grond van richtingbezwaren**  
*mevr. mr. J. Sperling*
- 31 - **Jurisprudentie**  
**Het aanmelden van een instemmingsgeschil**  
*Mr. M.R.A. Dekker*
- 37 - **Boekbesprekingen**  
**P.B. Cliteur. De neutrale staat, het bijzonder onderwijs en de multi-  
culturele samenleving, oratie Universiteit Leiden**  
*Prof. mr. dr. A. Postma*
- G.W. Oonk. De Europese integratie als bron van onderwijsinnovatie.  
Een onderzoek naar de betekenis en de resultaten van de internationa-  
lisering in het voortgezet onderwijs in Nederland, proefschrift UvA.**  
*Drs. J.J.M. Kok*
- 45 - **Stand van wetgeving**  
*H.M. Davids en mr. H. Nentjes*
- 51 - **Informatief, Nieuws uit Nederland en Europa**  
*mevr. mr. dr. M.T.A.B. Laemers en mevr. dr. M. Verbruggen*

**1-2005**

## Vrijstelling van de Leerplichtwet op grond van richtingbezwaren

*De wetgever heeft in 1969 de mogelijkheid van vrijstelling van schoolgang wegens gemoedsbezwaren sterk beperkt. Daarbij heeft hij echter onvoldoende rekenschap gegeven van de strekking van deze regeling, de praktische toepassing daarvan en of deze in overeenstemming is met internationaal recht. De huidige vrijstellingsregeling van artikel 5 sub b Leerplichtwet leidt dan ook tot een onophoudelijke stroom van rechtszaken. De auteur onderzoekt wat de bedoeling was van deze vrijstelling en de daaraan verbonden voorwaarden. Zij komt tot de conclusie dat het wenselijk is terug te keren naar de oorspronkelijk bepalingen van 1900, aangevuld met voorwaarden die het recht op onderwijs garanderen.*

### 1. Inleiding

De Leerplichtwet verplicht ouders of verzorgers (hierna: 'ouders') er voor te zorgen dat hun kind als leerling van een school is ingeschreven en deze na inschrijving geregeld bezoekt (artikel 2 lid 1). Vrijstelling van deze verplichting is slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijk. Eén van deze gevallen is indien ouders tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning gelegen scholen, waarop het kind geplaatst zou kunnen worden, overwegende bedenkingen hebben. Deze vrijstelling staat in artikel 5 sub b van de Leerplichtwet.

De vrijstelling is in 1900 ingevoerd en in 1969 aanzienlijk beperkt. Minister Van der Hoeven van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft vorig jaar maatregelen aangekondigd om het recht op vrijstelling nog verder te beperken. Zij bereidt momenteel een wetsontwerp voor om vrijgestelde ouders te verplichten hun kinderen onderwijs te geven.<sup>1</sup>

Deze bijdrage geeft een overzicht van de vrijstelling van artikel 5 sub b en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan. Besproken wordt hoe deze regeling is veranderd sinds de inwerkingtreding van de Leerplichtwet 1900. Onderzocht wordt of de regeling overeenstemt met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens ('EVRM'). Dit verdrag garandeert het recht van ouders om zich met betrekking tot hun kinderen van dat onderwijs te verzekeren dat in overeenstemming is met hun godsdienst of levens-

---

<sup>1</sup> "Thuisonderwijs in Nederland", nota 5 juni 2003, p. 2.

---

overtuiging. De conclusie is dat de regeling in haar huidige vorm geen stand kan houden.

## 2. Vrijstelling

Met de Leerplichtwet 1900 werd in Nederland voor het eerst een algemene leerplicht ingevoerd voor kinderen tussen de zeven en dertien jaar. Artikel 1 Leerplichtwet 1900 bepaalde dat de voor een kind verantwoordelijke personen verplicht waren zorg te dragen dat dit kind ‘voldoende lager onderwijs wordt verstrekt’, of door te zorgen dat het als leerling op een school werd geplaatst en deze geregeld bezoekt, of door aan het kind huisonderwijs te (doen) verstrekken.

In vergelijking met andere Europese landen, was Nederland laat met het instellen van de leerplicht. Eén van de voornaamste redenen daarvoor was de schoolstrijd. Voorstanders van het bijzonder onderwijs waren van mening dat de leerplicht te veel inbreuk maakte op het pedagogische recht van de ouders tegenover de staat en de vrijheid van bijzondere scholen met betrekking tot de inhoud van het op die scholen gegeven onderwijs. Zij vreesden bovendien dat ouders door de leerplicht zouden worden gedwongen om hun kinderen naar het openbaar onderwijs te sturen. Alleen het openbaar onderwijs werd in die tijd volledig gefinancierd door de overheid; het bijzonder onderwijs slechts voor een deel. Teneinde aan deze bezwaren tegemoet te komen, stelde de toenmalige minister 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’<sup>2</sup>. In artikel 7 sub 3 Leerplichtwet 1900 stond daarom 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’

Onder ‘overwegend bezwaar’ werd verstaan ‘een bezwaar dat zwaarder weegt dan het nadeel dat het kind in het geheel geen onderwijs krijgt’.<sup>3</sup> Vrijstelling had immers tot gevolg dat het kind noch naar school ging noch huisonderwijs kreeg.

Bij behandeling van de ontwerp-Leerplichtwet 1900 diende een lid van de Tweede Kamer een amendement in, om ‘bezwaar’ in artikel 7 sub 3 te wijzi-

---

<sup>2</sup> Memorie van Toelichting, Bijl. Handelingen II, 1897-1898, nr. 160.3, p. 7.

<sup>3</sup> Artikel 10 lid 1 Leerplichtwet 1900.

---

gen in ‘godsdienstig bezwaar’.<sup>4</sup> De toenmalige minister was het hiermee echter oneens. Hij vond dat de grond voor het bezwaar geheel in het midden moest worden gelaten.<sup>5</sup> Ook bezwaren van ethische of pedagogische aard mochten reden voor beroep op vrijstelling zijn. Het amendement werd verworpen.

Bij de herziening van de Leerplichtwet in 1969 vond de wetgever echter dat de vrijstelling moest worden beperkt tot bezwaar tegen de ‘richting’ van het onderwijs. Artikel 7 sub 3 Leerplichtwet 1900 werd als volgt gewijzigd in het huidige artikel 5 sub b Leerplichtwet 1969:

‘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 [...] gelegen scholen onderscheidenlijk instellingen waarop de jongere geplaatst zou kunnen worden, overwegende bedenkingen hebben;’

Het is niet geheel duidelijk wat de wetgever met ‘richting’ bedoelde. In antwoord op een vraag daarover uit de Tweede Kamer, verwees de toenmalige staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, zonder nadere uitleg, naar de betekenis van het woord ‘richting’ in artikel 208 lid 5 Grondwet 1953 (het huidige artikel 23 lid 5 Grondwet).<sup>6</sup> Uit parlementair-historisch onderzoek blijkt dat die betekenis zowel de godsdienst of levensovertuiging als het opvoedkundige of pedagogische aspect van het onderwijs inhield.<sup>7</sup> In de praktijk hebben de wetgever en de rechter<sup>8</sup> het begrip ‘richting’ echter beperkt tot godsdienst of levensovertuiging.<sup>9,10</sup>

---

<sup>4</sup> Handelingen II 1899-1900, p. 1153 e.v.

<sup>5</sup> Memorie van Antwoord, Bijl. Handelingen II, 1898-1899, nr. 14.2, p. 39-40.

<sup>6</sup> Memorie van Antwoord, Bijl. Handelingen II, 1967-1968-9039, nr. 5, p. 14.

<sup>7</sup> D. Mentink, Preadviezen bij het advies ‘Richtingvrij en richtingbepalend’, Onderwijsraad, 1996, p. 53.

<sup>8</sup> De Hoge Raad heeft echter nooit uitdrukkelijk bevestigd dat onder ‘richting’ in artikel 5 sub b ‘godsdienst of levensovertuiging’ moet worden verstaan. Zij heeft slechts aangegeven wat niet onder bedenkingen tegen de ‘richting’ valt, nl. bedenkingen tegen de soort van onderwijs, de leerplicht als zodanig of de wettelijke inrichting van het onderwijs. Zie HR 19 februari 1980, NJ 1980, 190.

<sup>9</sup> Voorbeelden van levensovertuiging zijn humanisme en holisme. Zie Kantonrechter Amsterdam 25 oktober 2002, Kantonrechter Zutphen 30 januari 2003, en Kantonrechter Nijmegen 24 maart 2004 (mondellinge uitspraak) en Kantonrechter Utrecht 10 sept. 2004 (mondellinge uitspraak).

<sup>10</sup> D. Mentink, Het bijzondere van het onderwijsrecht, 1998, p. 24.

Leerplichtambtenaren hanteren het begrip ‘richting’ in artikel 5 sub b ook in deze beperkte betekenis.

### 3. Voorwaarden voor beroep op vrijstelling

De wetgever realiseerde zich dat de regeling tot misbruik zou kunnen leiden. Vrijstelling bestaat immers van rechtswege en de bedingen mogen op geen enkele wijze worden onderzocht.<sup>11</sup> De wetgever voorzag dat sommige ouders, met een beroep op vrijstelling, hun kinderen gemakkelijk aan de leerplicht zouden kunnen onttrekken, met name om hen arbeid te laten verrichten.<sup>12</sup> Bestrijding van kinderarbeid was een belangrijke drijfveer voor invoering van de Leerplichtwet. Er werd daarom een aantal voorwaarden voor beroep op vrijstelling in het leven geroepen. Deze voorwaarden hielden een jaarlijkse meldingsplicht in en ondertekening door de ouders van een verklaring waarin stond dat hun kind van onderwijs verstoken zou blijven. Deze voorwaarden waren eenvoudig te vervullen. Er werd alleen onderzoek naar mogelijk misbruik ingesteld indien het kind in het jaar voorafgaand aan het beroep op vrijstelling op school had gezeten. In andere gevallen was de vrijstelling automatisch rechtsgeldig.

Bij de wetwijziging van 1969 werden de voorwaarden aanzienlijk aangescherpt. De wetgever wilde, om onduidelijke redenen, vrijstelling alleen nog maar toestaan met betrekking tot kinderen die nog nooit naar school zijn geweest.<sup>13</sup>

De voorwaarden staan in artikel 6, leden 1 en 2 en artikel 8, leden 1 en 2 Leerplichtwet 1969 en worden hieronder besproken.

#### artikel 6 lid 1

Artikel 6 lid 1 Leerplichtwet 1969 bepaalt dat ouders zich slechts op vrijstelling kunnen beroepen,

‘indien zij aan burgemeester en wethouders van de gemeente waar de jongere [...] is ingeschreven, hebben kennis gegeven voor welke jongere

---

<sup>11</sup> Memorie van Toelichting, Bijl. Handelingen II, 1897-1898, nr. 160.3, p. 12. Bij de herziening van de Leerplichtwet in 1969 herhaalde de wetgever dit nog eens uitdrukkelijk. Memorie van Toelichting, Bijl. Handelingen II, Zitting 1967-9039, nr. 3, p. 14; Memorie van Antwoord, Bijl. Handelingen II, 1967-1968-9039, nr. 5, p. 14; en Bijlagen II, Zitting 1967-1968-9039, p. 1339.

<sup>12</sup> Memorie van Toelichting, Bijl. Handelingen II, 1897-1898, nr. 160.3, p. 7.

<sup>13</sup> Tenzij het kind verhuist of er geen school van voortgezet onderwijs is binnen redelijke afstand van de woning van dezelfde richting als de school voor lager onderwijs. Memorie van Antwoord, Bijl. Handelingen II, 1967-1968-9039, nr. 5, p. 14.

en op welke grond<sup>14</sup> zij daarop aanspraak menen te mogen maken.<sup>15</sup>

Deze bepaling heeft een praktisch doel. Vrijstelling ontstaat van rechtswege, en zou dus bestaan met de enkele omstandigheid dat ouders bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs. Artikel 6 lid 1 stelt echter als bestaansvoorwaarde dat ouders de gemeente op de hoogte stellen van hun beroep op vrijstelling. De leerplichtambtenaar van de desbetreffende gemeente kan dan vervolgens onderzoeken of het beroep aan de voorwaarden van de artikelen 6 lid 2 en 8 voldoet.

## **artikel 6 lid 2**

De voorloper van artikel 6 lid 2 luidde in de Leerplichtwet van 1900 als volgt:

‘Deze kennisgeving moet, zolang de aanspraak op vrijstelling blijft voortduren, en de kinderen nog in den leerplichtigen leeftijd vallen, telkens na verloop van twaalf maanden opnieuw worden ingediend.’<sup>16</sup>

De reden voor de jaarlijkse meldingsplicht is dat de wetgever vond dat niet op voorhand kan worden verondersteld dat de vereisten voor beroep op vrijstelling ook voor het daaropvolgende jaar zijn vervuld. Op grond van deze bepaling kan elk jaar opnieuw worden beoordeeld of de vrijstelling nog steeds rechtsgeldig is, of dat daarvan geen sprake meer is, bijvoorbeeld door gewijzigde omstandigheden.<sup>17</sup>

De Leerplichtwet 1900 stelde niet als voorwaarde dat de kennisgeving vóór een bepaalde datum moest worden ingediend. Kennisgeving kon dus op elk moment gedurende het schooljaar worden gedaan. Mochten ouders dat verzuimen, dan herinnerde de gemeente hen daaraan nog eens. Het tijdstip van kennisgeving was derhalve geen fatale voorwaarde voor een rechtsgeldig beroep op vrijstelling.

Bij wijziging van de Leerplichtwet in 1969 werd de voorwaarde opgenomen dat een kennisgeving met betrekking tot een leerplichtige jongere vóór 1 juli wordt ingediend.

---

<sup>14</sup> Met ‘grond’ wordt bedoeld, één van de in artikel 5 Leerplichtwet genoemde redenen voor vrijstelling.

<sup>15</sup> Dit artikel is gebaseerd op artikel 9 lid 1 Leerplichtwet 1900, dat 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, zolang zij niet aan den burgermeester hunner woonplaats hebben kennis gegeven, voor welk kind en op welke grond zij op vrijstelling aanspraak meenen te mogen maken.’

<sup>16</sup> Artikel 9 lid 2 Leerplichtwet 1900.

<sup>17</sup> Memorie van Toelichting, Bijl. Handelingen II, 1897-1898, nr. 160.3, p. 12.

Volgens lid 2 van het huidige artikel 6 moet kennisgeving geschieden:

- ‘a. ten minste een maand voordat de jongere leerplichtig wordt, indien zij betrekking heeft op de aanvang van de leerplicht, en
- b. zolang nadien aanspraak op vrijstelling wordt gemaakt, elk jaar opnieuw voor 1 juli.’

In de Memorie van Toelichting staat niet wat daarvoor de reden is. Waarschijnlijk wilde de wetgever vrijstelling beperken tot kinderen die nog nooit naar school zijn geweest. In deze gedachtegang kan de kennisgeving alleen vóór de aanvang van de leerplicht worden gedaan. Daarná moet de kennisgeving steeds elk jaar vóór de aanvang van het nieuwe schooljaar worden hernieuwd. Op die manier heeft de leerplichtambtenaar ongeveer een maand de tijd om de bedenkingen te onderzoeken en kan hij nog vóór de aanvang van het schooljaar een beslissing nemen. Deze uitleg stemt overeen met het gebruik van het woord ‘maand’ in artikel 6 lid 2 sub a. Artikel 6 lid 2 heeft dus ook een administratieve functie.

### **artikel 8 lid 1**

De voorganger van artikel 8 lid 1 luidde in de Leerplichtwet 1900:

‘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.’<sup>18</sup>

Bij de invoering van deze bepaling in 1900 vroeg een aantal kamerleden aan de toenmalige minister waarom, naast de kennisgeving van artikel 6 lid 1, de verklaring van het toenmalige artikel 8 lid 1 nodig was. De minister antwoordde dat deze verklaring uitsluitend tot doel had om ouders er aan te herinneren en te doen inzien hoe ernstig de gevolgen van vrijstelling zijn, namelijk dat hun kind van onderwijs verstoken blijft.<sup>19</sup>

De wet vereist niet dat ouders in hun verklaring motiveren of uitleggen waarom hun bedenkingen ertoe leiden dat zij zich op vrijstelling beroepen. Ouders hoefden alleen een verklaring te ondertekenen met de woorden ‘dat

---

<sup>18</sup> Artikel 10 lid 1 Leerplichtwet 1900.

<sup>19</sup> Memorie van Antwoord, Bijl. Handelingen II, 1898-1899, nr.14.2, p. 20.

---

zij tegen het onderwijs op de scholen [...] 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.'

Bij de herziening van de Leerplichtwet in 1969 werden deze laatste woorden vervangen door de volgende tekst<sup>20</sup>:

'dat 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 bedenkingen bestaan.'

Met deze wijziging verloor artikel 8 lid 1 echter elke betekenis. De verwijderde woorden vormden immers de kern van de bepaling, namelijk ouders de ernst en de consequentie van de vrijstelling te doen inzien en hen van een lichtvaardig beroep daarop te weerhouden. Met de kennisgeving van artikel 6 lid 1 verklaren ouders al wat in artikel 8 lid 1 staat. De verklaring van het huidige artikel 8 lid 1 voegt dus niets toe aan de kennisgeving van artikel 6 lid 1, en is daardoor overbodig geworden.

#### **artikel 8 lid 2**

De voorloper van artikel 8 lid 2 Leerplichtwet 1969 luidde in de Leerplichtwet 1900:

'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.'<sup>21</sup>

De strekking van dit toenmalige artikel was met name om te voorkomen dat ouders met een beroep op vrijstelling, hun kinderen tijdelijk van school hielden om hen arbeid te laten verrichten, bijvoorbeeld tijdens de oogsttijd. De minister zei hierover:

'Er zijn gevallen, waarin het onverantwoordelijk zou zijn, op grond van

---

<sup>20</sup> De wetgever kwam het vereiste van de handtekening van de inspecteur of een andere functionaris 'overbodig voor, omdat de inspecteur zijn handtekening toch slechts mag weigeren op de in de wet genoemde gronden en het bezwaar tegen de richting niet mag beoordelen.' Memorie van Toelichting, Bijl. Handelingen II, Zitting 1967-9039, nr. 3, p. 14.

<sup>21</sup> Artikel 10 lid 3 Leerplichtwet 1900.

---



beweerde gemoedsbezwaren zonder nader onderzoek vrijstelling te verleenen. Indien iemand zijn jongen geregeld naar school laat gaan, maar hem tegen den zomer van de lijst laat afvoeren om hem op het land te laten werken, dan is het mogelijk, dat hij dit doet, omdat hij tegen het onderwijs op die school, door de ervaringen geleerd, overwegend bezwaar heeft gekregen, maar dan is het ook mogelijk, dat hij hem alleen van de school heeft genomen om gedurende den zomer de arbeidskracht te exploiteren, en hem daarna weder te doen inschrijven. Wie zal ontkennen, dat in dergelijke gevallen onderzoek noodig is, voordat vrijstelling wordt verleend?’<sup>22</sup>

Een oplossing werd gevonden door te bepalen dat in het geval het kind in het afgelopen jaar op een school geplaatst is geweest, de schoolopziener medeondertekening van de verklaring weigerde indien hij ervan overtuigd was dat geen ernstig bezwaar tegen het onderwijs, maar een andere reden tot beroep op vrijstelling had geleid. 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. In dat geval (en ook alléén in dat geval) moest hij onderzoeken of er sprake was van misbruik. Volgens de toenmalige minister was namelijk

‘de mogelijkheid 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>23</sup>

De omstandigheid dat de verklaring een kind betrof dat in het voorafgaande jaar een tijd op school had gezeten, leidde dus niet automatisch tot ongeldigheid van de verklaring.

Bij de wijziging van de Leerplichtwet in 1969 werden de woorden ‘en hij overtuigd is, dat geen ernstig bezwaar tegen het onderwijs, maar eenige andere reden tot aanvraag om vrijstelling heeft geleid’ uit het artikel geschrapt. Artikel 8 lid 2 Leerplichtwet 1969 luidt:

‘de verklaring is niet geldig indien de jongere in het jaar, voorafgaande aan de dagtekening van de kennisgeving, geplaatst is geweest op een school onderscheidenlijk een instelling van de richting waartegen bedeningen worden geuit.’

Indien een kind in het voorafgaande jaar eenmaal op school heeft gezeten,

---

<sup>22</sup> Memorie van Antwoord, Bijl. Handelingen II, 1898-1899, nr. 14.2, p. 20.

<sup>23</sup> Memorie van Toelichting, Bijl. Handelingen II, 1897-1898, nr. 160.3, p. 12.

---

hoe kort dan ook, dan komt het, zo was de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever, niet meer in aanmerking voor vrijstelling.<sup>24</sup> Er wordt in dat geval, zonder enig nader onderzoek, automatisch vanuit gegaan dat de bedenkingen niet de richting betreffen en er sprake is van misbruik. Dit had tot gevolg dat ouders voortaan alleen nog maar een beroep op vrijstelling wegens richting-bezwaren konden doen met betrekking tot kinderen die nog nooit op school hebben gezeten.

Het verschil in resultaat tussen de oude en nieuwe bepaling blijkt uit het volgende voorbeeld. Ouders met een christelijke geloofsovertuiging schrijven hun kind, bij de aanvang van diens leerplicht, in op een christelijke school. De ouders hebben de richting van alle scholen onderzocht en willen aan de leerplicht voldoen. De christelijke school lijkt op papier het beste aan te sluiten bij hun geloofsovertuiging. Nadat het kind de school een tijd heeft bezocht, wordt de ouders echter duidelijk dat er voor hen onoverkomelijke verschillen bestaan tussen hun christelijke geloofsovertuiging en de uiting daarvan, en die van de school, bijvoorbeeld omdat hun geloof meer evangelisch van aard is. Dit verschil kan tot uiting komen in Bijbel- en de natuurlessen, omdat de ouders andere opvattingen hebben over de uitleg van de Bijbel, bijvoorbeeld met betrekking tot schepping of evolutie. Uit gesprekken met de schoolleiding wordt de ouders duidelijk dat de school, teneinde meer leerlingen aan te trekken, in de praktijk de uiting van de christelijke beginselen in het onderwijs steeds meer heeft afgezwakt. Er is geen andere school in hun omgeving die wel overeenstemt met hun christelijke geloof.<sup>25</sup>

Ook doet het verschil met de oude regeling zich voor indien de ouders van godsdienst of levensovertuiging veranderen. In beide situaties zouden de ouders onder de Leerplichtwet 1900 alsnog een beroep op artikel 5 sub b kunnen doen. Bij de huidige Leerplichtwet is hun beurt echter voorgoed voorbij.

### **bedenkingen moeten daadwerkelijk de “richting” betreffen**

De leerplichtambtenaar stelt, naast de voorwaarden van de artikelen 6 en 8 Leerplichtwet, als extra voorwaarde dat de ouders hun bedenkingen toelichten met de bedoeling dat hij kan onderzoeken of deze daadwerkelijk tegen de

---

<sup>24</sup> Memorie van Antwoord, Bijl. Handelingen II, 1967-1968-9039, nr. 5, p. 14.

<sup>25</sup> Vaak ontdekken ouders dan pas het bestaan van artikel 5 sub b. De overheid is niet erg voortvarend met informatie over vrijstelling op grond van artikel 5 sub b. Ouders ontvangen, soms zelfs al voor het derde levensjaar van hun kind, informatie van de overheid over de leerplicht en scholen in de omgeving. Daarin staat niets vermeld over de mogelijkheid van vrijstelling van artikel 5 sub b. Onbekendheid met artikel 5 sub b is echter geen reden om beroep daarop alsnog toe te staan. (Rb. Breda 9 juni 1999, LJN: AA3465)

richting van het onderwijs zijn gericht.<sup>26</sup> De leerplichtambtenaar nodigt daarom alle ouders die een beroep doen op artikel 5 sub b, uit voor een mondelinge toelichting op hun bedenkingen.<sup>27</sup> Weigeren ouders aan deze ‘uitnodiging’ gehoor te geven, is de leerplichtambtenaar op basis van de mededelingen van de ouders van mening dat de bedenkingen niet de richting betreffen, twijfelt hij daarover, of heeft het kind in kwestie in het voorafgaande jaar op school gezeten, dan stelt hij zich eenvoudigweg op het standpunt dat de ouders geen vrijstelling hebben en artikel 2 lid 1 Leerplichtwet overtreden.

Het stellen van deze extra voorwaarde door de leerplichtambtenaar heeft echter geen wettelijke grondslag. De leerplichtambtenaar mag, op grond van de rechtspraak van de Raad van State, een beroep op vrijstelling alleen toetsen aan de hand van artikelen 6 en 8 lid 1 Leerplichtwet en op geen enkele wijze de bedenkingen van de ouders beoordelen.<sup>28</sup> De leerplichtambtenaar mag zelfs geen oordeel geven over de vraag of voldaan is aan artikel 8 lid 2 Leerplichtwet. De vrijstelling van artikel 5 sub b volgt rechtstreeks uit de wet. Of de ouders voldoen aan de door de Leerplichtwet gestelde voorwaarden kan uitsluitend door de strafrechter worden beoordeeld.<sup>29</sup>

#### 4. Toetsing van de voorwaarden aan het EVRM

De vrijstelling van artikel 5 sub b Leerplichtwet 1969 moet worden gezien in het licht van artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (“EVRM”) en artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Artikel 9 lid 1 EVRM luidt:

‘Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.’

---

<sup>26</sup> Zie bijv. Nieuwsbrief 5/2000 van de Landelijke Vereniging van Leerplichtambtenaren, p. 1. <http://www.lvla.nl/nieuws/nieuws5.html>

<sup>27</sup> Leerplicht en voortijdig schoolverlaten, Bouwstenen voor de modelinstructie leerplicht en functiebeschrijving voor de leerplichtambtenaar en de RMC-functionaris, LVLA/VNG 2004, p. 9. <http://www.lvla.nl/produkten/Ambtsinstructie2004.doc>

<sup>28</sup> Raad van State 4 januari 2000, LJN: AA4634.

<sup>29</sup> Raad van State 12 september 2001, LJN: AD7672. Zie ook ‘Ouders en leerlingen’, in: Rechtspraak Onderwijsrecht 2000-2002, p. 15, met noot D. Mentink.

Artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM luidt:

‘Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.’

De Hoge Raad wees terecht het verweer af van een ouder die betoogde dat artikel 2 Leerplichtwet 1969 inbreuk maakte op de in artikel 9 lid 1 EVRM gewaarborgde rechten. Reden daarvoor was, aldus de Hoge Raad, dat ouders de vrijheid hebben om hun kinderen de school van hun keuze te doen bezoeken, dan wel een zelf opgerichte school waar volgens hun opvattingen les wordt gegeven en dat de mogelijkheid tot vrijstelling van artikel 5 sub b Leerplichtwet bestaat.<sup>30</sup> De Hoge Raad liet echter de vraag onbeantwoord of de voorwaarden van artikelen 6 en 8 Leerplichtwet voor deze vrijstelling in overeenstemming zijn met de hierboven genoemde bepalingen van het EVRM.

De artikelen 6 lid 2 en 8 lid 2 zijn echter in strijd met artikel 9 lid 1 EVRM en artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM, waarin uitdrukkelijk staat dat ouders het recht hebben van geloofsovertuiging te veranderen. Dit recht brengt met zich dat ouders tevens het recht hebben deze nieuwe geloofsovertuiging tot uiting te brengen in het onderwijs aan hun kinderen. Indien er geen school met deze nieuwe richting op redelijke afstand van de woning is, kunnen de artikelen 6 lid 2 en 8 lid 2 de uitoefening van dit recht volkomen illusoir maken.

De artikelen 6 lid 2 en 8 lid 2 lijken ook in strijd met artikel 9 lid 2 EVRM. Het recht van vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en daaraan uitvoering geven is zó fundamenteel, dat artikel 9 lid 2 EVRM bepaalt dat die vrijheid

‘aan geen andere beperkingen [kan] worden onderworpen dan die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.’

Het doel van de artikelen 6 lid 2 en 8 lid 2 is het voorkomen van misbruik. Hierbij gaat het met name om te voorkomen dat ouders de vrijstelling inroe-

---

<sup>30</sup> Hoge Raad 11 februari 2003, LJN: AF0453.

---

pen om andere redenen dan bedenkingen tegen de richting van het onderwijs, om aldus aan hun verplichting van artikel 2 lid 1 van de Leerplichtwet te ontkomen. Dit doel kan bij geen van de toegestane beperkingen van artikel 9 lid 2 worden ondergebracht. De strekking van artikel 6 lid 2 is, naast het voorkomen van misbruik, tevens van administratieve aard. Dit laatste doel is evenmin een gerechtvaardigde beperkingsgrond in de zin van artikel 9 lid 2.

In een recent arrest van het Hof Arnhem<sup>31</sup>, lijkt het Hof te oordelen dat artikel 8 lid 2 nodig zou zijn ‘voor de bescherming van de openbare orde’. Het Hof motiveert dit oordeel niet, maar lijkt ‘openbare orde’ uit te leggen als ‘algemeen beleid’ of ‘public policy’. Deze uitleg is echter in strijd met die van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Deze heeft bepaald dat onder ‘openbare orde’ in artikel 9 lid 2 EVRM moet worden verstaan, ‘orde in voor het publiek toegankelijke plaatsen’, of ‘het voorkomen van wanorde-lijkheden’.<sup>32</sup> Het is onlogisch dat ‘bescherming van de openbare orde’ het doel zou zijn van artikel 8 lid 2.

Het Hof leek tevens te oordelen dat artikel 8 lid 2 noodzakelijk was ‘voor de bescherming van het recht van kinderen op onderwijs’.<sup>33</sup> Deze redenering kan evenmin stand houden, omdat de wetgever dit nooit als strekking van artikel 8 lid 2 heeft bedoeld. De strekking was het voorkomen dat ouders hun kinderen tijdelijk van school haalden om arbeid te verrichten. Als bescherming van het recht op onderwijs daadwerkelijk het doel van artikel 8 lid 2 zou zijn, kan men zich afvragen waarom de wetgever de vrijstelling überhaupt in het leven heeft geroepen. De vrijstelling van artikel 5 sub b is immers juist bedoeld om kinderen aan onderwijs te onttrekken. Sterker nog, theoretisch gezien kan de voorwaarde van artikel 8 lid 2 zelfs aanleiding zijn voor ouders om hun kind niet naar school te laten gaan. Op grond van dit artikel kunnen ouders immers in beginsel nooit meer beroep op vrijstelling doen als hun kind eenmaal naar school gaat. Willen ouders hun recht op vrijstelling niet verliezen, dan zullen zij hun kind voor de zekerheid thuishouden en een beroep op artikel 5 sub b doen.

Maar zelfs al zou men aannemen dat de strekking van artikel 8 lid 2 ‘bescherming van de openbare orde en van het recht van kinderen op onderwijs’ is, dan nog is dit artikel in strijd met artikel 9 lid 2 EVRM. In het vereiste van artikel 9 lid 2 EVRM dat de beperking ‘in een democratische samenleving noodzakelijk’ is, ligt immers besloten dat de beperking evenredig moet zijn

---

<sup>31</sup> Hof Arnhem 30 september 2004, <http://www.thuisonderwijs.net/juridisch/arrest-hofarnhem-30-09-2004.pdf>

<sup>32</sup> De gebruikte woorden waren ‘order in places accessible to the public’, P. van Dijk en G.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 1998, p. 554 en 772.

<sup>33</sup> Zie ook rechtbank Breda 9 juni 1999, LJN: AA3465.

aan het beoogde doel daarvan.<sup>34</sup> Bij artikel 8 lid 2 bestaat geen evenredig verband tussen het doel (de veronderstelde bescherming van de openbare orde of van het veronderstelde recht op onderwijs) en het middel van dit artikel (bij voorafgaand schoolbezoek geen vrijstelling). Van een evenredig verband zou wél sprake kunnen zijn indien een voorwaarde voor vrijstelling was dat ouders hun kinderen onderwijs geven.

Zelfs indien de artikelen 6 lid 2 en 8 lid 2 op de een of andere manier onder één van de toegestane beperkingen van artikel 9 lid 2 EVRM te brengen zijn, dan zijn beide artikelen bovendien in hun huidige vorm in strijd met artikel 18 EVRM. Deze bepaling stelt dat beperkingen slechts mogen worden toegepast ten behoeve van het doel waarvoor zij zijn gegeven. Zo is artikel 8 lid 2 bedoeld als middel in het tegengaan van misbruik van de vrijstelling van artikel 5 sub b. Artikel 8 lid 2 mag daarom alleen gebruikt worden voor dat doel. Voorafgaand schoolbezoek kan inderdaad een omstandigheid zijn waarin er sprake is van misbruik van de vrijstelling, maar, zoals uit de voorbeelden hierboven blijkt, hoeft dat niet noodzakelijk het geval te zijn. Artikel 8 lid 2 gaat daarom veel te ver in het voorkomen van misbruik, omdat het een beroep op deze vrijstelling in de praktijk vrijwel onmogelijk maakt. Juister zou zijn om artikel 8 lid 2 weer toe te passen op de wijze waarop dat geschiedde onder de Leerplichtwet van 1900. Daarin was voorafgaand schoolbezoek slechts een omstandigheid die nader onderzoek vereiste. Artikel 6 lid 2 zou in dat geval eveneens moeten worden toegepast zoals onder de Leerplichtwet 1900, namelijk zonder de voorwaarde dat de kennisgeving vóór 1 juli moet worden ingediend.

## 5. Conclusie

De wetgever is onzorgvuldig en ondoordacht te werk gegaan bij het herzien van de vrijstellingsregeling in 1969. De wijzigingen waren uitsluitend bedoeld om beroep op artikel 5 sub b zo beperkt mogelijk te maken. Er is daarbij onvoldoende rekenschap gegeven wat de strekking van de regeling was, en hoe deze in de praktijk door de beoordelende instanties moet worden toegepast. De wetgever besteedde evenmin aandacht aan de noodzaak van de bepalingen, de onderlinge samenhang daarvan en verzuimde te onderzoeken of deze in overeenstemming zijn met het EVRM. De regeling van artikel 5 sub b is daardoor deels overbodig geworden, is innerlijk inconsistent en in strijd met het EVRM. Bovendien passen leerplichtambtenaren de regeling op onjuiste wijze toe.

---

<sup>34</sup> P. van Dijk en G.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 1998, p. 537 en 555.

---

Afschaffing van artikel 5 sub b zou evenwel in strijd zijn met de artikelen 9 EVRM jo. 2 Eerste Protocol bij het EVRM. De toegenomen differentiatie op levensbeschouwelijk terrein maakt het de leerplichtambtenaar en de rechter echter steeds moeilijker tot een objectief en aanvaardbaar oordeel te komen met betrekking tot de vraag of er sprake is van een te onderscheiden richting.<sup>35</sup> Dit verhoogt het risico op discriminatie en willekeur. In de praktijk onthouden leerplichtambtenaren zich dan ook regelmatig van een oordeel en laten dit over aan de rechter. Dit heeft echter tot gevolg dat ouders in die gevallen strafrechtelijk worden vervolgd.

Het zou daarom beter zijn om tot een vrijstellingsregeling te komen welke geen voorafgaande beoordeling van de beweegredenen voor beroep op vrijstelling vereist. De regeling van de Leerplichtwet 1900 zou als voorbeeld kunnen dienen.<sup>36</sup> Daarbij kunnen nadere voorwaarden worden opgenomen die het recht op onderwijs waarborgen. Overeenkomstig het in de inleiding genoemde voorstel van de minister van OCW zouden ouders kunnen worden verplicht voor alternatief onderwijs zorg te dragen, met eisen aan de kwaliteit van dat onderwijs en controle daarop.

### **Over de auteur**

Mr. J. Sperling studeerde rechten aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en Harvard Law School en was daarna advocaat te Rotterdam. Zij bereidt een proefschrift voor over thuisonderwijs en is lid van de werkgroep 'leerplicht en leerrecht' van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht. Zij kan bereikt worden op het e-mail adres [jokesperling@yahoo.com](mailto:jokesperling@yahoo.com).

---

<sup>35</sup> B.P. Vermeulen, De juridische onmogelijkheid van een richtingvrij stelsel van scholenplanning en van vergroting van de ouderinvloed op de identiteit van scholen, Preadviezen bij het advies "Richtingvrij en richtingbepalend", Onderwijsraad 1996, p. 19.

<sup>36</sup> Zie voor een alternatief voorstel, J. Sperling, 'Thuisonderwijs in Vlaanderen: een voorbeeld voor Nederland', Nederlands Juristenblad, 18 juni 2004, p. 1253-1257.

---