



Vereniging voor katholiek  
en christelijk onderwijs

## Internetconsultatie

**Steller** Dico Baars, adviseur public affairs  
**Betreft** Internetconsultatie wetsvoorstel toezicht op informeel onderwijs  
**Datum** 6 januari 2025

### 0. Inleiding

Verus heeft fundamentele zorgen bij het wetsvoorstel toezicht op informeel onderwijs. Kan het reguliere toezichtregime zomaar van toepassing verklaard worden op het informele onderwijs? Is de overheid zich bewust van de mogelijk ongewenst gevolgen van dit wetsvoorstel, juist met het oog op de democratische rechtsstaat? Past een pedagogische benadering niet veel meer in de Nederlandse traditie? Wij kennen immers een lange traditie van het cultiveren en voeden van het eigene, om juist van daaruit te ervaren dat het inleven in de ander, het relativieren van de eigen invalshoek, onmisbaar is om vredig samen te leven. In dit document geeft Verus dan ook een reflectie op het wetsvoorstel toezicht op informeel onderwijs en adviseert om het voorstel in te trekken.

### 1. Informeel onderwijs draagt bij aan de ontwikkeling van kinderen en bevordert commitment aan de democratische rechtsstaat.

Informeel onderwijs kan op een heel positieve manier bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen. Organisaties en vrijwilligers die zich bezig houden met het verzorgen van informeel onderwijs hebben een grote hoeveelheid kennis en gedrevenheid om kinderen meer bij te brengen over bijvoorbeeld religie, cultuur of hoe zij zich verhouden tot de samenleving en de natuur. Of het nu in de kerk, de moskee, bij de scouting of in het buurthuis plaatsvindt: het informeel onderwijs draagt in verreweg de meeste gevallen bij aan het beter leren kennen van jezelf, aan inlevingsvermogen in de ander, in het vermogen en de wil om bij te dragen aan de opbouw van de samenleving.

Het informeel onderwijs behoort dan ook tot de humuslaag van de samenleving. Juist omdat de overheid zich er niet mee bemoeit, heeft een dichtbevolkt en zeer veelvormig weefsel kunnen ontstaan, waarin jongeren zien en ervaren wat het is om idealen te hebben, om eerbied voor de natuur te hebben, om samen iets te bouwen, om te leven vanuit toewijding. Informeel onderwijs draagt op deze wijze bij aan het internaliseren van waarden en houdingen die van vitaal belang zijn voor de democratische rechtsstaat. Die kan niet zonder een zelfgekozen commitment, dat we niet kunnen afdwingen, en waarvan de bronnen nu juist liggen buiten de sfeer van de overheid.

In dat licht bezien is het voorstel van het kabinet wat Verus betreft reden tot grote zorg. Het voorgenomen wetsvoorstel beoogt het informeel onderwijs op onderdelen te behandelen zoals het onderwijs binnen het publieke bestel behandeld wordt. Daardoor ontstaat een risico op kolonisering, op uniformering en op gedrag dat anticipeert op mogelijke ingrepen. Immers, elke organisatie of persoon die informeel onderwijs geeft, wordt onderwerp van het zogenaamde signaal-gestuurde toezicht. Het risico ontstaat dat het zelfgekozen commitment aan de democratische rechtsstaat juist verspeeld

wordt, in plaats van bevorderd. Een overheid die zich van dit dilemma niet bewust is, zal snel haar hand overspelen.

## **2. Artikel 23 Grondwet biedt geen grondslag voor toezicht op informeel onderwijs.**

In de Memorie van Toelichting wordt een aantal argumenten gegeven om de stelling te onderbouwen dat het toezicht op informeel onderwijs voortvloeit uit artikel 23 Grondwet.<sup>1</sup> Dat doet het door al het onderwijs aan kinderen en jeugdigen tussen de 3 en 18 jaar, aangeboden door natuurlijke personen of rechtspersonen, dat gericht is op het systematisch overbrengen van kennis, vaardigheden of attitudes onder het 'signaalgestuurd' toezicht van de Inspectie te brengen. Verus bestrijdt deze stelling en is van mening dat het grondwetsartikel *geen* grondslag geeft voor het toezicht op informeel onderwijs.<sup>2</sup>

## **3. De beoogd toezichthouder acht het wetsvoorstel niet uitvoerbaar.**

De Onderwijsinspectie krijgt als beoogd toezichthouder een belangrijke rol. Wat Verus betreft weegt de taxatie van de Inspectie (op aspecten van uitvoerbaarheid en effectiviteit) dan ook zwaar mee. In de visie van de Inspectie op dit wetsvoorstel – dat merkwaardig genoeg niet gelijktijdig met dit wetsvoorstel is gepubliceerd, maar dankzij een Woo-verzoek openbaar werd – wordt het volgende gesteld: *“de inspectie is van oordeel dat het beoogde toezicht niet uitvoerbaar is en niet effectief zal zijn, het een rol betreft die wezensvreemd is aan de inspectie als toezichthouder in het onderwijs, die de taak van de inspectie in het regulier onderwijs onder druk zet en haar rechtstatelijk in een kwetsbare positie brengt.”* Verus herkent en onderstreept de fundamentele zorgen van de Inspectie. Als de Inspectie daadwerkelijk wordt belast met de uitvoering van deze nieuwe taak, is het niet ondenkbaar dat dit de primaire taken van de Inspectie negatief zal beïnvloeden.

## **4. Het vooruitzicht van toezicht op informeel onderwijs zorgt voor grote maatschappelijke onrust.**

Het voornemen om toezicht op informeel onderwijs te regelen leidt tot grote maatschappelijke onrust bij (vertegenwoordigers van) jongerenorganisaties. Zo namen de Bond van Hervormde Zondagsscholen (BHZ), Bond van Zondagsscholen Gereformeerde Gemeenten (BVZGG), Christelijke Gereformeerde Jeugdwerk Organisatie (CGJO), Hervormd-Gereformeerde Jeugdbond (HGJB), Hersteld Hervormde Jongerenorganisatie (HHJO), Hervormd Jeugdwerk (HJW), Jeugdbond Gereformeerde Gemeenten (JBGG), Kerkpunt en het Landelijk Contact Jeugdwerk (LCJ) samen met het Interkerkelijk Kenniscentrum (IKC) het initiatief tot een petitie, die op moment van schrijven bijna 50.000 keer is ondertekend. Niet alleen levensbeschouwelijke groepen en kerkelijke koepelorganisaties, maar ook vertegenwoordigers vanuit het domein van sport en scouting spreken hun zorg uit over de voorgenomen wet. Wat Verus betreft ontbreekt dan ook het maatschappelijk draagvlak van dit wetsvoorstel.

---

<sup>1</sup> De openingszin van paragraaf 2.3 'De inhoud van het wetsvoorstel' in de Memorie van toelichting vermeldt dat het wetsvoorstel *een algemeen verbod regelt om onderwijs te geven aan kinderen in de leeftijd van 4 t/m 17 jaar dat aanzet tot haat, geweld, of discriminatie*. De tekst van het wetsvoorstel zelf gaat echter alleen over een verbod voor informeel onderwijs, dat is gedefinieerd: 'een activiteit of een reeks van samenhangende activiteiten gericht op het systematisch en georganiseerd overbrengen van kennis, vaardigheden of attitudes aan kinderen in de leeftijd van vier tot en met zeventien jaar, met uitzondering van onderwijs aan een school of instelling als bedoeld in artikel 1, onderdelen b en c, van de Leerplichtwet 1969 en het hoger onderwijs bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek'. Deze discrepantie tussen tekst en toelichting is zeker waar het de uitleg van de Grondwet betreft onaanvaardbaar. Dit geldt overigens ook voor de uitleg van het wettelijk begrip 'basiswaarden van de democratische rechtsstaat'. Deze basiswaarden zijn niet in de onderwijswetten zelf ingevuld en worden slechts in de Memorie van toelichting genoemd. De in de Onderzoekskaders, door de inspectie gehanteerde en op de toelichting gebaseerde waarden ten aanzien van het Nederlandse *leerplichtige onderwijs*, zijn dus niet op de wet gebaseerd. Van een algemeen verbod voor *leerplichtig onderwijs* in Nederland kan dus geen sprake zijn, ook niet in beginsel. Zeker niet gelet op de waarborgen die voor het beperken en invullen van grondrechten en specifiek artikel 23 Grondwet nodig zijn.

<sup>2</sup> Verus volgt op dit punt de analyse van prof. dr. mr. Renée van Schoonhoven, die als hoogleraar onderwijsrecht verbonden is aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. Deze analyse werd gedeeld tijdens een symposium over grip op informeel onderwijs (december 2023) en verschijnt in artikelvorm in 2025 bij het NTKR, het Nederlands Tijdschrift voor Religie en Recht.

## 5. Toezicht op informeel onderwijs staat op gespannen voet met grondrechten.

Paul van Sasse van IJssel, bijzonder hoogleraar recht en religie aan de Rijksuniversiteit Groningen, constateert dat er niet alleen sprake is van een overspanning van artikel 23 Grondwet, maar dat er ook forse spanningen ontstaat met de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging.<sup>3</sup> Na uitgebreide argumentatie stelt de hoogleraar dat hij de ontwikkeling “als onnodig risicovol beschouwt voor de democratische rechtsstaat en het handelingsvermogen van de overheid, die reeds op haar tandvlees loopt en met regelmaat door de rechtsstatelijke hoeven zakt.” Verus acht het dan ook van groot belang dat er een stevige grondrechtentoets op het voorstel wordt uitgevoerd<sup>4</sup> en hecht zeer aan de inzichten van adviserende organen, zoals de Raad van State, het College voor de Rechten van de Mens en de Onderwijsraad.

---

<sup>3</sup> Prof. dr. mr. Paul van Sasse van IJssel werkt dit uit in het artikel *Informeel onderwijs onder overheidstoezicht* (<https://research.rug.nl/nl/publications/informeel-onderwijs-onder-overheidstoezicht-aan-de-oevers-van-de->); Verus volgt de analyse in dit artikel.

<sup>4</sup> Verus geeft een aantal juridische observaties ter overweging mee: A) In dit wetsvoorstel is gekozen – volgens de Memorie van Toelichting – voor het bestuursrechtelijk sanctiestelsel boven het strafrechtelijk sanctiestelsel gelet op de rechtsbetrekking tussen enerzijds inspectie en anderzijds degene die informeel onderwijs aanbiedt. Hoe begrijpelijk deze keuze ook is, het bestuursrechtelijk sanctiestelsel kan uiteindelijk leiden tot punitieve sancties. Die sancties liegen er niet om. Vanwege de grote beperking van enkele grondrechten, is een kritische beschouwing van het voorstel op dit punt absoluut noodzakelijk, bijvoorbeeld voor de bescherming van de belangen van de instantie of persoon die geconfronteerd wordt met toezicht. B) Ook op andere punten zijn de juridische *checks and balances* onvoldoende stevig. Als voorbeeld noemen we de Adviescommissie toezicht, die een centrale rol speelt in het voorgestelde toezicht op informeel onderwijs. De toezichthouder moet het advies van de Adviescommissie immers volgen, tenzij er naar zijn oordeel zwaarwegende redenen bestaan daarvan af te wijken (artikel 5 lid 5, wetsvoorstel). Vanwege deze rol en omdat de Adviescommissie geen commissie is in de zin van de Kaderwet Adviescolleges, zou een AMvB met voorhang en niet een ministeriele regeling hier op zijn plaats zijn. C) In de paragraaf ‘Verhouding tot nationale regelgeving’ van de Memorie van toelichting (p. 46) wordt ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek. Gesteld wordt dat het derde lid voor zover het rechtspersonen betreft, de normstelling van onderhavig wetsvoorstel (artikel 3), die immers ook haat, geweld en discriminatie betreft, overlapt. In de gevallen waarin op basis van dit wetsvoorstel een aanwijzing zal zijn gegeven wegens de schending van de norm van artikel 3, ligt echter niet voor de hand dat artikel 2:20 BW ook nog zal worden toegepast. De aanwijzing is immers gericht op voorkoming van herhaling van de normschending.<sup>7</sup> Deze redenering overtuigt niet. Het is immers vanwege de hogere bewijslast lastiger om tot een verbod van een rechtspersoon te komen. In de fase waarin reparatoire sancties kunnen worden opgelegd, is slechts vereist dat de overtreding aannemelijk wordt gemaakt. De hogere bewijsmaatstaf komt in het kader van dit wetsvoorstel slechts in beeld wanneer een aanwijzing niet wordt nageleefd en de minister een bestuurlijke boete wenst op te leggen (zie artikel 10 en de toelichting daarbij). In beide gevallen rust de bewijslast bij de minister.