

De mug en het kanon

Kritische kanttekeningen bij het conceptvoorstel Toezicht informeel onderwijs

Sophie van Bijsterveld, Hansko Broeksteeg & Wijnand Zondag¹

Het conceptwetsvoorstel Toezicht informeel onderwijs is in vergaande mate ingegeven door een aantal uitwassen bij islamitische weekendscholen. Maar met het voorstel wordt al het informeel onderwijs potentieel onder toezicht gesteld. De mug wordt daarmee met een kanon bestreden. Als informeel onderwijs daadwerkelijk (of potentieel) onder overheidstoezicht wordt gesteld, wordt een te vergaande stap gezet. Meer nog dan bij het bekostigde onderwijs, bestaat bij informeel onderwijs een direct verband met de opvoeding van kinderen, waardoor het de vraag is wat de bemoeienis van de overheid rechtvaardigt.

Geen steen, maar een rotsblok is in de vijver geworpen. Het conceptvoorstel Toezicht informeel onderwijs heeft veel reacties opgeleverd. De internetconsultatie (die sinds november 2024 mogelijk was) leverde meer dan 3000 voornamelijk (zeer) negatief getoonzette zienswijzen op. Op 28 januari werden drie petitie's, ondertekend door ruim 100.000 personen, aan de voorzitter van de Tweede Kamercommissie voor OCW aangeboden.² In landelijke dagbladen werden scherpe commentaren – met veelzeggende koppen als 'Zondagschoolpolitie in zicht' – gepubliceerd.³ Meerdere maatschappelijke koepelorganisaties en deskundigen lieten zich uitermate kritisch uit over het voorstel.⁴ Het roept de vraag op waarom de reacties zo heftig zijn. Is ergens een wissel om gegaan? Het antwoord luidt wat ons betreft bevestigend. In deze bijdrage gaan wij in op het conceptwetsvoorstel en geven we weer waarom de reacties op het voorstel zo hevig zijn. Voorts beoordelen wij het voorstel op grond van rechtswetenschappelijke argumenten.

1. De inhoud van het voorstel in het kort

Kort weergegeven houdt het voorstel in, dat de Inspectie voor het Onderwijs toezicht houdt op informeel onderwijs en de minister kan ingrijpen indien sprake is van ongewenste situaties, zoals het aanzetten tot haat en discriminatie, in het informeel onderwijs. Informeel onderwijs wordt gegeven in bijvoorbeeld instellingen als bijlesinstituten, talencursussen, activiteiten van Scouting Nederland, Chinese weekendscholen, Koranscholen en zondagsscholen. De directe aanleiding is een aantal uitwassen bij (islamitische) weekendscholen.

Het voorstel bevat in de eerste plaats een norm die een verbod inhoudt om informeel onderwijs te geven (of

te doen geven), dat aanzet tot haat, discriminatie of gewelddadig optreden (artikel 3). Het moet dan, zoals gezegd, gaan om informeel onderwijs. Het voorstel definieert dat als '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 het reguliere (funderend, bekostigd) onderwijs. '[I]nformeel onderwijs dat wordt gegeven in een woning of door ouders aan uitsluitend hun kinderen' is op grond van artikel 2 van de reikwijdte van het voorstel uitgesloten.

Toezichthouders van de Inspectie voor het Onderwijs houden toezicht op de norm. Eventueel ingrijpen is 'signaalgestuurd'. Er moet een 'redelijk vermoeden' van overtreding van de norm zijn (artikel 5). Toezicht wordt uitgeoefend op basis van signalen dat de norm wordt overtreden. De toezichthouder legt zijn bevindingen in een rapport vast (artikel 8) en als daaruit blijkt dat de norm van artikel 3 is overtreden, kan de minister aanwijzingen geven aan degene die informeel onderwijs verzorgt of aan de instelling waarbinnen dat onderwijs wordt gegeven (artikel 9). De aanwijzing kan onder meer inhouden: een verbod tot het verzorgen van informeel onderwijs, of om daarin gebruik te maken van te specificeren leermiddelen of diensten. Indien de aanwijzing niet wordt nageleefd, kan bestuursdwang of een bestuurlijke boete volgen of een combinatie van beide (artikel 10). Het voorstel voorziet verder in een Adviescommissie toezicht informeel onderwijs, die de Inspectie ter zake adviseert (artikel 11). Tegen besluiten van de minister staat (de reguliere) rechtsbescherming bij de bestuursrechter open.

2. De verbodsnorm

Het eerste dat kan worden opgemerkt is dat sprake is van een principieel en staatsrechtelijk verstrekkende stap. De vrijheid van onderwijs is als zodanig in de Grondwet van 1848 vastgelegd. Het is nu voor het eerst dat een verbodsbepaling om onderwijs te mogen geven, wordt ingevoerd. Die geldt voor alle niet-bekostigde verbanden en heeft betrekking op de inhoud van onderwijs. De buitenschoolse vorming en ontwikkeling van kinderen – door professionals en niet-professionals⁵ – is niet eerder een overheidsaangelegenheid van publiek belang geweest. Aan de verbodsnorm kleven meer bezwaren.

De verbodsbepaling is in de eerste plaats een open norm en kan niet op voorhand duidelijk worden afgebakend. Immers, wanneer is sprake van het aanzetten tot haat, discriminatie of gewelddadig optreden? De toelichting brengt ons daarbij helaas niet verder. Enerzijds verwijst zij naar het strafrecht, anderzijds naar de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb), maar laatstgenoemde wet gaat over het maken van onderscheid. Ook stelt de toelichting dat het moet gaan om het ‘in extreme mate’ van de samenleving afkeren,⁶ maar dat criterium is mogelijk nóg vager.

Deze onduidelijkheid kan ertoe leiden dat het zeker in de eerste jaren na invoering van het voorstel onduidelijk is of terecht tot handhaving is overgegaan. Ook is er het risico dat de interpretatie te veel vanuit politieke of levensbeschouwelijke opvattingen plaatsvindt. Het feit dat de handhaving is opgedragen aan de Inspectie en dat een rechterlijke toets mogelijk is, doet daaraan niet af. Neem het voorbeeld ontleend aan de memorie van toelichting naar aanleiding van Chinees onderwijs over Taiwan.⁷ Hier wordt gesproken over een – inderdaad – discutabele visie op de positie van Taiwan ten opzichte van China. Tegelijkertijd is sprake van een politieke inkleuring die ook tijdens het geven kerkelijk onderwijs aan jongeren (ook wel catechisatie genoemd) kan plaatsvinden met betrekking tot andere onderwerpen, zoals over de positie van Israël ten opzichte van de Palestijnse gebieden.

Auteurs

1. Prof. dr. S.C. van Bijsterveld, is hoogleraar Religie, Recht en Samenleving aan de Radboud Universiteit; prof. mr. J.L.W. Broeksteeg is hoogleraar staatsrecht aan de Radboud Universiteit; prof. mr. dr. W.A. Zondag is hoogleraar Kerk, Recht en Samenleving aan de Theologische Universiteit Apeldoorn.

Noten

2. De petitie van het Interkerkelijk Kennis Centrum wordt gesteund door ruim 57.000 personen, de Islamitische Stichting Nederland haalde bijna 42.000 handtekeningen op en de petitie van de Chinese weekendscholen en enkele andere organisaties kreeg ruim 2000 steunbetuigingen.

3. Zie o.a.: ‘Toezicht op moskee- en zondagscholen “past niet in een open samenleving”’, stelt onderwijsinspectie’, *Trouw* 26 november 2024; ‘Hoe reëel is de angst voor

toezicht op de zondagschool? “Gaan ambtenaren dicteren wat ik mag zeggen?”’, *ND* 26 november 2024; ‘Discriminatieverbod informeel onderwijs zorgwekkend voor kerken’, *RD* 13 november 2024; ‘“Zondagschoolpolitie” in zicht’, *RD* 16 november 2024; ‘Kabinet neemt foute afslag met Wet toezicht informeel onderwijs’, *RD* 29 november 2024 (hoofddirectioneel commentaar).

4. De Reformatorisch Maatschappelijke Unie presenteerde in december 2024 een vraaggesprek met de onderhavige auteurs Hansko Broeksteeg & Wijnand Zondag: rmu.nu/informeelonderwijs. Op 27 januari jl. vond op initiatief van maatschappelijk koepelorganisaties Verus (vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs), de onderwijsvereniging VGS (Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs), MissieNederland en het CIO (Interkerkelijk Contact in Overheidszaken) in het gebouw van de Tweede Kamer een rondetafelgesprek

De buitenschoolse vorming en ontwikkeling van kinderen is niet eerder een overheidsaangelegenheid van publiek belang geweest

In de tweede plaats kan een verbodsbepaling met overheidstoezicht die zich richt op de inhoud van informeel onderwijs ‘een chilling effect’ hebben op de aanbieders en medewerkers (waaronder veel vrijwilligers) van dat onderwijs. Het risico kan ontstaan dat zij zich minder vrij zullen voelen om zich te uiten. Het concept van de memorie van toelichting gebruikt geruststellende woorden, in het bijzonder voor goedwillende (kerk)genootschappen:

‘Alle burgers hebben in gelijke mate vrijheid van meningsuiting, vrijheid van religie en recht op leven. In het informeel onderwijs mag niet worden betoogd dat deze fundamentele rechten voor sommige bevolkingsgroepen niet gelden omdat zij minderwaardig zijn. Tegelijkertijd kan er wel onenigheid bestaan over de inhoud van een geuite mening of de strekking van het ware geloof, of de geloofsconsequentie van een bepaalde levenswandel, zolang maar nooit ten principale het recht van de ander op gelijke aanspraak van grondrechten wordt ontzegd. Dit houdt in dat het bijvoorbeeld toegestaan blijft om in het informeel onderwijs te bepleiten dat de overtuiging van anderen “fout” is en dat contact met de daaruit voortvloeiende levenswijze moet worden vermeden. Ook informeel onderwijs over leerstellingen die een rechtstreekse uitdrukking vormen van een binnen de betreffende religieuze stroming redelijk gangbare geloofsopvatting blijven toegestaan (bijvoorbeeld over de wijze

plaats. De hoogleraren prof. dr. Beatrice de Graaf, prof. dr. Paul Frissen, prof. dr. Sophie van Bijsterveld en prof. dr. mr. Renée van Schoonhoven lieten zich kritisch uit over het voorstel. Zie voor een verslag: ‘Prof. Beatrice de Graaf: Richt controles informeel onderwijs alleen op broedplaatsen van radicalisering’, *RD* 27 januari 2024.

5. Zie memorie van toelichting, p. 15: ‘Informeel onderwijs wordt gegeven door een verscheidenheid aan onderwijsgevers, van professionele docenten tot vrijwilligers zonder erkende docent-opleiding; uit de definitie vloeit dus niet voort dat alleen van informeel onderwijs zou kunnen worden gesproken indien dat door een professional wordt gegeven. Wel volgt eruit dat van het geven van informeel onderwijs alleen kan worden gesproken als de onderwijsgever door middel van een vooraf bepaald doel en een door hemzelf geko-

zen plan probeert de betrokken kinderen iets te leren’.

6. Memorie van toelichting, p. 18.

7. Memorie van toelichting, p. 13: ‘Onderzoek van RLT Nieuws en Follow the Money uit 2023 toonde aan dat de Chinese overheid sterke banden onderhoudt met de 28 Chinese weekendscholen in Nederland, waarbij de Chinese overheid onder andere lesmateriaal en trainingen voor docenten aanbiedt. Op onderdelen bleek dit lesmateriaal politiek gekleurd, door bijvoorbeeld Taiwan af te beelden als een provincie van China en te zwijgen over de grootschalige hongersnood onder toenmalig leider Mao Zedong. Alhoewel dergelijk politiek gekleurd lesmateriaal geen signaal hoeft te zijn van het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie, kan de Nederlandse overheid momenteel niet ingrijpen bij informele onderwijsinstellingen als er zich signalen voordoen die wel hierop wijzen’.

waarop geslacht invloed heeft op de benoembaarheid in religieuze functies).⁸

Het blijft dus toegestaan om in het informeel onderwijs te bepleiten dat de overtuiging van anderen 'fout' is en dat contact met de daaruit voortvloeiende levenswijze moet worden vermeden. Ook informeel onderwijs over leerstellingen die een rechtstreekse uitdrukking vormen van een binnen de betreffende religieuze stroming 'redelijk gangbare geloofsopvatting' blijven toegestaan. Dat roept echter opnieuw interpretatieproblemen op. Wat is bijvoorbeeld een 'redelijk gangbare geloofsopvatting'? Deze vraag is wat ons betreft mede relevant gelet op het feit dat de waarde van een opvatting in de memorie van toelichting aan gezag inboet naarmate de tijd verstrijkt.⁹ Bovendien menen wij dat juist de minder gangbare geloofsopvattingen bescherming verdienen. Wij komen daarmee bij de verhouding van het voorstel tot de grondrechten.

Dat roept opnieuw interpretatieproblemen op. Wat is bijvoorbeeld een 'redelijk gangbare geloofsopvatting'?

3. Verhouding tot grondrechten

Het voorstel raakt verschillende in de Grondwet en verdragen beschermde grondrechten. Het eerste grondrecht dat bespreking behoeft, is de vrijheid van onderwijs (artikel 23 Grondwet). Hiervoor werd al duidelijk dat het een novum is, dat het informeel onderwijs onder overheids-toezicht wordt geplaatst.¹⁰ Strijdigheid met de vrijheid van onderwijs is naar onze mening niet zo gemakkelijk aan te tonen. Artikel 23 Grondwet geeft weer dat het geven van onderwijs vrij is. Het begrip onderwijs daarin is bijzonder breed. Het omvat niet alleen het leerplichtig onderwijs, maar – zoals gezegd – ook andere vormen van onderwijs, zoals autorijles, schaatsles, een cursus Zweeds, scoutingonderricht, bijles, enzovoorts. Ook het kerkelijke jeugdonderwijs, zoals catechisatie, zondagschool of de weekendschool, vallen onder de reikwijdte hiervan.¹¹ Deze vrijheid van onderwijs kan evenwel worden beperkt. Artikel 23 lid 2 Grondwet bepaalt: 'behoudens het toezicht van de overheid'. Dit toezicht vindt plaats door de Inspectie voor het Onderwijs. De Inspectie is bevoegd ten aanzien van het 'reguliere', bekostigde onderwijs (zie daarvoor de Wet onderwijstoezicht). Grondwettelijk kan de Inspectie echter (bij wet) óók worden belast met toezicht op andere vormen van onderwijs. Dat wordt nu nadrukkelijk gedaan in het conceptwetsvoorstel toezicht op informeel onderwijs. Het voorstel richt zich op (in beginsel) alle vormen van onderwijs en is daarmee betrekkelijk onbepaald.

Zoals gezegd was de directe aanleiding voor dit voorstel een aantal uitwassen bij islamitische weekendscho-

len.¹² Zij zouden integratie belemmeren en er zouden opvattingen worden verkondigd die anti-rechtsstatelijk zijn. Vanzelfsprekend kan het kabinet geen voorstel doen (of kan later de wetgever geen voorstel aannemen), dat zich alleen richt op islamitische weekendscholen. Dat zou immers in strijd zijn met artikel 1 Grondwet. Ook een voorstel dat alleen religieus informeel onderwijs onder toezicht komt te staan (bijvoorbeeld ook zondagsscholen), zou discriminatie wegens religie inhouden. Om die reden kon het kabinet niet anders dan alle vormen van informeel onderwijs onder de reikwijdte van dit voorstel te laten vallen, met als gevolg de onbepaalde reikwijdte ervan.

De volgende vraag is of sprake is van strijdigheid met de godsdienstvrijheid, zoals vastgelegd in artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM. Naar onze mening valt strijdigheid hiermee sneller aan te nemen. Tot de godsdienstvrijheid behoort zeer nadrukkelijk ook 'godsdienst-onderricht'. Dat kan binnen de 'muren van de kerk' op verschillende manieren gebeuren. Men denke aan de zondagsschool, de catechisatie, de bijeenkomsten met jongeren, maar ook kan worden gedacht aan een kindernevendienst of zelfs de reguliere kerkdienst waarin ook jongeren aanwezig zijn en de voorganger zich specifiek tot hen richt.¹³ Als zij in de genoemde leeftijdscategorie naar een preek luisteren is er immers ook sprake van het ontvangen van onderwijs. Hier betreden wij het hart of de kern van de collectieve uitoefening van de godsdienstvrijheid. Nu geldt de godsdienstvrijheid op grond van artikel 6 lid 1 Grondwet 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet', hetgeen betekent dat formeel-wettelijke beperkingen zijn toegestaan. Dezelfde beperkingsclausule vloeit voort uit artikel 7 Grondwet (vrijheid van meningsuiting), die hier ook van toepassing kan zijn. Het gaat dan om beperkingen die achteraf door de rechter worden gecontroleerd en eventueel gesanctioneerd. Het betreft dan strafrechtelijke en civielrechtelijke normen, zoals artikel 137d Sr (aanzetten tot haat, discriminatie of geweld), artikel 6:162 BW (onrechtmatige daad) of artikel 6:167 BW (rectificatie). Bestuursrechtelijke normen, zoals het voorstel beoogt, worden door deze beperkingsclausule niet bedoeld (alhoewel deze juridisch niet per se onmogelijk zijn). Immers, controle en sanctionering vinden dan niet plaats door de rechter, maar door het bestuur. Daarna is pas beroep op de rechter mogelijk.

Het voorgaande neemt niet weg dat het voorstel niet 'noodzakelijk in een democratische samenleving' is, zoals het relevante beperkingscriterium van artikel 9 lid 2 EVRM luidt. Een beperking moet, zo volgt daaruit, proportioneel zijn tot het doel dat de overheid daarmee wil bereiken. Toezicht op informeel onderwijs is moeilijk om bij voorbaat als proportioneel aan te merken; het is een wel heel zwaar middel om het doel (het voorkomen en bestrijden van uitwassen) te bereiken. Daarnaast worden alle vormen van informeel onderwijs getroffen. Dat informeel onderwijs risico's met zich brengt, zoals de toelichting stelt, is onvoldoende legitimatie om het onder potentieel toezicht te stellen. In het licht van subsidiariteit zijn bovendien lichtere middelen denkbaar. In het licht van artikel 9 EVRM is voorts relevant dat ook de kenbaarheid en de voorzienbaarheid problematisch zijn. Immers, de

norm van artikel 3 is – zoals hiervoor ook al aan bod kwam – onduidelijk.

Voorts is het opvallend dat in het voorstel noch in de toelichting een (toereikende) verantwoording wordt gegeven van de spanning met het beginsel van de scheiding tussen kerk en staat, dat nog niet zo lang geleden door de Hoge Raad als een belangrijk beginsel is aangemerkt.¹⁴ Tot de scheiding van kerk en staat, zoals die in Nederland traditioneel wordt uitgelegd, behoort (onder meer) dat de

Tot de scheiding van kerk en staat, zoals die in Nederland traditioneel wordt uitgelegd, behoort (onder meer) dat de overheid geen bemoeienis heeft met de inhoud of dogma's van een godsdienst

overheid geen bemoeienis heeft met de inhoud of dogma's van een godsdienst. Toezicht op godsdienstonderwijs kan die bemoeienis wel met zich brengen, zodra als gevolg daarvan bepaalde godsdienstige opvattingen niet meer (onverkort) verkondigd mogen worden. Zouden we het toezicht hierop toelaten, dan intervenueert de overheid in het godsdienstonderwijs en daarmee de godsdienstuitoefening. De minister gaf in een eerdere notitie aan dat het voorstel voldoet aan de scheiding van kerk en staat, omdat het voorstel geen onderscheid maakt tussen religies. Zij staat immers neutraal tegenover alle religies. Maar daarmee laat de minister een belangrijk element van de scheiding van kerk en staat, namelijk de onthou-

ding van bemoeienis met de inhoud van godsdiensten, achterwege.¹⁵

Ten slotte menen wij dat de vrijheid van vereniging in het geding is. Deze vrijheid is vastgelegd in artikel 8 Grondwet en artikel 11 EVRM. Voor een beperking van artikel 8 Grondwet geldt, dat deze alleen mogelijk is door een formele wet, wegens strijd met de openbare orde. De wetgever interpreteert dit begrip, maar moet dat terughoudend doen vanwege het grondrechtelijke karakter van de verenigingsvrijheid. De beperkingssystematiek van artikel 11 EVRM is overeenkomstig die van artikel 9 EVRM, zoals hiervoor beschreven. Ook hier speelt derhalve de vraag naar de proportionaliteit en de subsidiariteit van het voorstel.

4. Handhaafbaarheid en een alternatief

Het voorstel levert voorts praktische problemen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid op. Stel dat de minister aan een persoon, vereniging of een kerkgenootschap een sanctie oplegt en het informeel onderwijs waar dat plaatsvond niet meer gegeven kan worden, dan mag dat thuis alsnog wel. Het onderwijs kan zich dus verplaatsen van buitenshuis naar binnenshuis. Daar geldt het toezicht niet (zie artikel 2 van het conceptwetsvoorstel). Daarmee bereikt het voorstel zijn doel niet. De Inspectie voor het Onderwijs meent dan ook dat het toezicht, zoals het voorstel beoogt, buiten haar expertise gaat en haar kernactiviteiten onder druk zet. Ook de methode van 'opsporing' past niet bij haar taak, aldus de inspectie. Meer principieel meent zij dat het voorstel rechtsstatelijk kwetsbaar is, omdat het onschuldige activiteiten onder potentieel toezicht plaatst. Het is natuurlijk een teken aan de wand dat de Inspectie meent dat zij deze taak beter niet kan uitvoeren.

Dan is er nog een praktisch handhavingsbezwaar te noemen. Hoe denkt de overheid in de praktijk te gaan handhaven, als het kerkgenootschappen (kerken, moskeeën) betreft? Kerken zijn, 'gedurende de godsdienstuitoefening of bezinningssamenkomst' immers uitgesloten van binnentreden op grond van artikel 12 Algemene wet op het binnentreden (met uitzondering van heterdaad).¹⁶ Het

8. Memorie van toelichting, p. 20.

9. Vergelijk Asser-Vranken, Algemeen deel 2.

10. P. van Sasse van IJsselt merkt terecht op: 'De argumentatie daarvoor is echter gezocht, niet zonder meer begrijpelijk en in elk geval verduidelijking waard. Artikel 23 lid 2 Grondwet ziet immers op leerplichtig onderwijs (openbaar, bijzonder of in samenwerkingscholen) binnen het publiek bestel. Daarvan is nu juist geen sprake bij informeel onderwijs'. P. van Sasse van IJsselt, 'Informeel onderwijs onder overheidstoezicht. Aan de oever van de Rubicon', *TRRB* 2024, p. 48-66.

11. Overigens bestaat ook de opvatting, bijvoorbeeld bij Van Sasse van IJsselt, dat informeel onderwijs niet per definitie onder de reikwijdte van art. 23 lid 2 Grondwet valt. Het moet namelijk gaan om systemati-

sche overdracht van kennis, vaardigheden en houdingen. Het lijkt ons dat informeel onderwijs wél aan deze definitie kan voldoen. Zou het dat niet doen, dan valt het ook niet onder de reikwijdte van het conceptwetsvoorstel (zie art. 1, begripsbepaling informeel onderwijs).

12. Zie onder meer: 'Twaalf Turkse weekendscholen in Nederland, minister zit ermee in zijn maag', *NOS Nieuws* 13 februari 2019; 'Kabinet wil toezicht op weekendscholen', *NOS Nieuws* 28 november 2022.

13. In veel kerkdiensten wordt een soort minipreek voor de jonge kinderen (die dan als groep naar voren komen) gehouden. Daarna gaan deze kinderen naar de kinderveerdienst.

14. Het betreft de interpretatie van art. 2:2

BW dat gaat over de eigen positie van het kerkgenootschap: 'Deze bepaling berust op het beginsel van de scheiding tussen kerk en staat. (...) Uit art. 2:2 lid 2 BW volgt dat het eigen statuut alleen geldt voor zover dit niet in strijd is met de wet. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat het begrip 'wet' in deze bepaling verwijst naar bepalingen van fundamentele aard of 'sterk dwingend recht', waarbij is gedacht aan 'zeer zwaarwegende dwingendrechtelijke bepalingen'. HR 4 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1531 (*NGK/Gort*), *NJ* 2020/323, m.nt. G. van Solinge; *JAR* 2019/274, m.nt. W.A. Zondag; *JIN* 2019/173, m.nt. K.W. de Jong.

15. P. van Sasse van IJsselt schrijft hierover: 'Voorts ontbreekt in de brieven elke notie

van de scheiding van kerk en staat.

Gevraagd naar hoe de voorgenomen wet zich verhoudt ten opzichte van dat beginsel, antwoordt de minister dat het wetsvoorstel daarmee "niet in strijd zal komen". (...) De kern van het leerstuk wordt hier en elders achterwege gelaten. Die houdt in dat de staat niet treedt in de interne organisatie van kerkgenootschappen en – voor zover van belang – de inhoud van belijdenissen en godsdienstonderwijs.' P. van Sasse van IJsselt, 'Informeel onderwijs onder overheidstoezicht. Aan de oever van de Rubicon', *TRRB* 2024, p. 48-66.

16. Zie hierover Y. Hamelzky & L. van den Broeke, 'Het kerkasiel: bevoegdheid tot binnentreden voor de overheid of recht op godsdienstvrijheid voor een geloofsge-meenschap?', *NTRK* 2020/2.

De maakbaarheidsgedachte die uit het voorstel en zeker uit de toelichting spreekt is wat ons betreft irreëel

voorgestelde toezicht is om die reden al bijzonder moeilijk toepasbaar.

Wij menen dat de overheid thans reeds toereikende mogelijkheden heeft om het aanzetten tot haat, discriminatie en geweld aan te pakken. In de memorie van toelichting worden deze alternatieven onzes inziens wel gemakkelijk weggeschreven als zijnde niet toereikend.¹⁷ Vanwege de grondrechten liggen de mogelijkheden om in te grijpen bij voorkeur relatief ver weg, namelijk in het strafrecht, bijvoorbeeld artikel 137d Sr. Deze bepaling is beslist geen wassen neus: zo werd een imam op grond van deze bepaling strafrechtelijk veroordeeld omdat hij zich in een rouwdienst opzettelijk beledigend had uitgelaten over andersgelovigen. Wel zien wij in dat niet snel aangifte zal worden gedaan in geval van strafrechtelijk gedrag van een instelling of docent van informeel onderwijs. Immers, zelf doen zij dat niet en ouders zullen daarin uiterst terughoudend zijn. Het betreft hier echter geen klachtdelicten. Het Openbaar Ministerie kan zelf tot opsporing en vervolging overgaan zodra het aanwijzingen heeft dat sprake is van mogelijk strafbaar gedrag. Een bestuursrechtelijke sanctie ligt ook minder voor de hand; het gaat hier om grondrechten, terwijl het bestuursrecht aanzienlijk minder waarborgen kent dan het strafrecht en de toegang tot de rechter niet vanwege de overheid, maar door burgers (of kerkgenootschappen) zelf geïnitieerd moet worden.

5. Tot slot

Het voorstel is in vergaande mate ingegeven vanwege een aantal uitwassen bij islamitische weekendscholen. Nu wordt al het informeel onderwijs potentieel onder toezicht gesteld. De mug wordt met een kanon bestreden. Als

informeel onderwijs daadwerkelijk (of potentieel) onder overheidstoezicht wordt gesteld, wordt een te vergaande stap gezet. Meer nog dan bij het bekostigde onderwijs, bestaat bij informeel onderwijs een direct verband met de opvoeding van kinderen, waardoor het de vraag is wat de bemoeienis van de overheid rechtvaardigt.

Het voorstel brengt een fundamentele wijziging aan in de verhouding tussen overheid en samenleving. Het voorstel verliest de balans die er in een democratische rechtsstaat hoort te zijn tussen overheidsbemoeienis en het vrije maatschappelijke veld (waar zowel de opvoeding als het informeel onderwijs toe behoren) uit het oog. De maakbaarheidsgedachte die uit het voorstel en zeker uit de toelichting spreekt is wat ons betreft irreëel. Het heeft, kortom, een overspannen verwachting van de mogelijkheden van preventie en bestuurlijke sturing en van het effect van mogelijke sanctionering. De mug kan daarom beter niet met het kanon worden bestreden. •

¹⁷. Memorie van toelichting, p. 9: 'Reeds op deze plaats hecht de regering eraan op te merken dat zij verscheidene alternatieven voor het onderhavige wetsvoorstel heeft onderzocht. Daartoe behoren onder andere de mogelijkheid om het strafrecht uit te breiden, maar ook vormen van horizontaal toezicht, zelfregulering en niet-signaalgestuurd toezicht. Deze alternatieven zijn na uitvoerige weging evenwel niet als een passende oplossing beschouwd voor het hierna te bespreken probleem'. Tijdens het rondetafelgesprek

in de Tweede Kamer d.d. 27 januari werd door prof. dr. Beatrix de Graaf opgemerkt dat de rol van de Raad voor de Kinderbescherming in deze toelichting ontbreekt. En dat is opmerkelijk nu waar het gaat om de belangen van het kind deze Raad bevoegd zou zijn en de aangewezen instantie om radicalisering in het informeel onderwijs aan de kaak te stellen. De Raad voor de Kinderbescherming kan ambtshalve onderzoeken doen als het welzijn van kinderen in gevaar komt (bron: RD 27 januari 2025).