

Wetsvoorstel toezicht op informeel onderwijs

Notitie t.b.v. de RMU, december 2024

Door: prof.mr.dr. J.L.W. Broeksteeg en prof.mr.dr. W.A. Zondag

1. Het wetsvoorstel bevat een norm die een verbod inhoudt om aan kinderen in de leeftijd van 4 tot en met 17 jaar onderwijs te geven (of te doen geven), dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie. Het doel van het wetsvoorstel is de bescherming van kinderen daartegen. De norm is van toepassing op al het onderwijs, met uitzondering van leerplichtig onderwijs. Het betreft daarmee het zogeheten ‘informeel onderwijs’. De Inspectie voor het Onderwijs houdt toezicht op de norm. Zij wordt ‘signaalgestuurd’, hetgeen inhoudt dat zij pas handelt nadat haar signalen bereiken dat de norm wordt overtreden. De minister krijgt de bevoegdheid om aanwijzingen te geven aan de instantie van informeel onderwijs als de inspectie een overtreding heeft vastgesteld. De aanwijzing kan onder meer inhouden: een verbod tot het verzorgen van informeel onderwijs, of van te specificeren leermiddelen. Daartegen staat rechtsbescherming bij de bestuursrechter open.
2. Het eerste dat kan worden opgemerkt is dat sprake is van een principiële en staatsrechtelijk verstrekkende stap. Het is voor het eerst dat onder de Grondwet van 1848 een verbodsbepaling - die geldt voor alle niet-bekostigde verbanden (waaronder religieuze instellingen) en betrekking heeft op de inhoud van informeel onderwijs - wordt ingevoerd. De buitenschoolse vorming en ontwikkeling van kinderen – door professionals niet professionals¹ - is niet eerder een overheidsaangelegenheid van publiek belang geweest. Het spreekt voor zich dat nagenoeg niemand het wenselijk vindt dat bepaalde uitwassen (die in de memorie van toelichting worden genoemd) plaatsvinden. Wij merken het volgende hierover op²:
 - a. Het is van groot belang dat wordt gerealiseerd dat het wetsvoorstel meerdere grondrechtelijk beschermde sferen raakt en doorkruist. Dat vraagt van de overheid een extra grote terughoudendheid. Wat betreft de reikwijdte en de mogelijkheden van beperking van deze grondrechten geldt als uitgangspunt dat bescherming van grondrechten ruim moet worden opgevat en de mogelijkheid tot beperking ervan beperkt. ‘Dus: bij twijfel niet inhalen. Dit is inherent aan de geschiedenis, aard en systematiek van grondrechten’ (P. van IJssel).
 - b. Niet alleen genootschappen waar het onderwijs te goeder trouw wordt aangeboden krijgen met het toezichthoudend overheidsoptreden te maken. Het wordt bepaalde personen met verkeerde bedoelingen gemakkelijk gemaakt om onverdacht onderwijs in de verdachtenbank te zetten. De te dragen belasting voor

¹ 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 gekozen plan probeert de betrokken kinderen iets te leren’.

² Zie ook de niet gepubliceerde notitie van J. van den Brink, Toezicht op informeel onderwijs – staatsrechtelijke evaluatie, 2024.

deze genootschappen kan groot zijn, ook als de signalen na (grondig en langdurig) onderzoek ongegrond blijken te zijn.

- c. De verbodsbepaling is een open norm en kan niet op voorhand duidelijk worden afgebakend. Nadere interpretatie is nodig. Dat kan ertoe leiden dat zeker in de eerste jaren na invoering van het wetsvoorstel achteraf gezien onterecht tot handhaving is overgegaan. Ook is er het risico de interpretatie teveel vanuit politieke of levensbeschouwelijke opvattingen plaatsvindt. Het feit dat de handhaving is opgedragen aan de Inspectie dat een rechterlijke toets mogelijk is, doet daaraan niet af. Neem het voorbeeld ontleend aan de memorie van toelichting n.a.v. Chinees onderwijs over Taiwan.³ Hier wordt gesproken over een – inderdaad – discutabele visie op de positie van Taiwan ten opzichte van China. Hier is echter sprake van een politieke inkleuring die ook kan plaatsvinden als op catechisatie wordt gesproken over de positie van Israël ten opzichte van de Palestijnse gebieden.
- d. Een verbodsbepaling met overheidstoezicht die zich richt op de inhoud van informeel onderwijs kan een onvermijdelijk effect hebben op de aanbieders en medewerkers (waaronder veel vrijwilligers) dat zij zich minder vrij zullen voelen zich te uiten, óók al hebben zij ‘onschuldige bedoelingen’. Dit is het zogenoemde ‘chilling effect’ dat in de uitingjurisprudentie een argument is voor extra terughoudendheid in het opleggen van sancties.
- e. In de memorie van toelichting worden weliswaar geruststellende woorden gebruikt voor goedwillende (kerk)genootschappen.⁴ Opgemerkt wordt 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. Bedacht moet even wel worden dat hiermee het interpretatieprobleem niet is opgelost. Wat is bijvoorbeeld ‘een redelijke gangbare geloofsopvatting’ die is toegestaan? Als de meeste kerkgenootschappen

³ 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 voormalig 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’.

⁴ Memorie van Toelichting, p. 20: ‘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 waarop geslacht invloed heeft op de benoembaarheid in religieuze functies)’.

de ambten openstellen voor vrouwen, mag in orthodoxe kerkgenootschappen dan nog wel worden onderwezen dat de ambten alleen openstaan voor mannen? Bedacht moet bovendien worden dat de waarde van een opvatting in de memorie van toelichting aan gezag gaat inboeten naarmate de tijd verstrijkt⁵.

- f. Dat hierover veel maatschappelijke onrust is ontstaan, bewijze de vele petitie⁶ en publicaties in kranten als het Reformatorisch Dagblad en het Nederlands Dagblad⁷). Aan deze brede (en gemotiveerde) maatschappelijke onrust mag de wetgever niet voorbijgaan.
3. Het wetsvoorstel raakt verschillende in de Grondwet en Verdragen beschermende grondrechten. Het eerste grondrecht dat bespreking behoeft, is de vrijheid van onderwijs (art. 23 Grondwet). Vooropgesteld kan worden dat sprake is van een novum indien het informeel onderwijs onder het overheidstoezicht wordt geplaatst.⁸ Wij menen dat strijdigheid met dit artikel niet heel eenvoudig is aan te nemen. Daarin is weliswaar vastgelegd dat het geven van onderwijs vrij is. Het begrip onderwijs daarin is heel breed. Het omvat het leerplichtig onderwijs, maar ook alle andere vormen van onderwijs, zoals autorijles, schaatsles, een cursus Zweeds, scoutingonderwijs, bijles, etc. etc. Ook catechisatie, zondagschool of weekendschool vallen onder de reikwijdte.⁹ Art. 23 lid 2 Grondwet bepaalt ook: 'behoudens het toezicht van de overheid'. Het betreft dan het toezicht dat de Inspectie voor het Onderwijs uitoefent. De Inspectie is echter vooral bevoegd ten aanzien van het 'reguliere', bekostigde onderwijs (zie daarvoor de Wet onderwijstoezicht). Grondwettelijk kan de Inspectie echter (door de wet) ook worden belast met toezicht op andere vormen van onderwijs. Het wetsvoorstel richt zich op (in beginsel) alle vormen van onderwijs en is daarmee betrekkelijk onbepaald.
4. De volgende vraag is of sprake is van strijdigheid met de gewaarborgde godsdienstvrijheid, zoals vastgelegd in art. 6 Grondwet en art. 9 EVRM. Naar onze mening valt strijdigheid hiermee sneller aan te nemen dan dat het geval is bij de andere genoemde grondrechten. Tot de godsdienstvrijheid behoort zeer nadrukkelijk ook 'godsdienstonderwijs'. Dat kan binnen de 'muren van de kerk' op verschillende manieren gebeuren. Men denke aan de zondagschool, de catechisatie, de bijeenkomsten met jongeren, maar ook kan worden gedacht aan een kindernevendienst of zelfs de reguliere

⁵ Vergelijk Asser-Vranken, Algemeen deel 2.

⁶ <https://vbso.nu/argumenten-tegen-toezicht-op-zondagsscholen/>
<https://www.vgs.nl/nieuws/toezicht-op-informeel-onderwijs-nu-ook-in-de-kerk/>
<https://petities.nl/petitions/stop-de-wet-toezicht-informeel-onderwijs?locale=nl>
<https://cvandaag.nl/103667-kerkelijke-jongerenorganisaties-starten-petitie-tegen-wet-toezicht-informeel-onderwijs>.

⁷ Zie o.a. Trouw 26 nov. 2024: Toezicht op moskee- en zondagsscholen 'past niet in een open samenleving', stelt onderwijsinspectie; ND 26 nov. 2024: Hoe reëel is de angst voor toezicht op de zondagsschool? 'Gaan ambtenaren dicteren wat ik mag zeggen?'; RD 13 nov. 2024: Discriminatieverbod informeel onderwijs zorgwekkend voor kerken; RD 29 nov. 2024 (hoofdredactioneel commentaar): Kabinet neemt foute afslag met Wet toezicht informeel onderwijs.

⁸ P. van Sasse van IJsselst 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'.

⁹ Overigens bestaat ook de opvatting, bijvoorbeeld bij Van Sasse van IJsselst, dat informeel onderwijs niet per definitie onder de reikwijdte van art. 23 lid 2 Grondwet valt. Het moet namelijk gaan om systematische 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 concept-wetsvoorstel (zie art. 1, begripsbepaling informeel onderwijs).

kerkdienst waarin naast jongeren ook 'ouderen' aanwezig zijn. Als jongeren in de genoemde leeftijdscategorie naar een preek luisteren is immers ook sprake van het ontvangen van onderwijs. Hier betreden wij het hart of de kern van de collectieve uitoefening van de godsdienstvrijheid.

5. Nu geldt de godsdienstvrijheid op grond van art. 6 lid 1 Grondwet 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet', hetgeen betekent dat formeel-wettelijke beperkingen zijn toegestaan. Dezelfde beperkingsclausule vloeit voort uit art. 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 art. 137d WvSr (aanzetten tot haat, discriminatie of geweld), art. 6:162 BW (onrechtmatige daad) of art. 6:167 BW (rectificatie). Bestuursrechtelijke normen, zoals het wetsvoorstel beoogt, worden door deze beperkingsclausule niet bedoeld (alhoewel ze niet per se onmogelijk zijn). Immers, controle en sanctionering vindt 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 art. 9 lid 2 EVRM luidt. Een beperking moet, zo volgt daaruit, proportioneel zijn tot het doel dat de overheid daarmee wil bereiken. Toezicht achter de kerkdeur op godsdienstig onderwijs is moeilijk om bij voorbaat als proportioneel aan te merken. In het licht van subsidiariteit zijn bovendien lichtere middelen denkbaar. Nota bene: de opvatting in de concept-memorie van toelichting dat de reikwijdte van de grondwettelijke grondrechten grotendeels overeenkomt met die van het EVRM, is juridisch niet houdbaar.
6. Het is opvallend dat in het wetsvoorstel noch in de toelichting een (toereikende) verantwoording wordt gegeven van de breuk met het beginsel van de scheiding tussen kerk en staat, dat nog vrij recent door de Hoge Raad als een belangrijk beginsel is aangemerkt¹⁰. 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. 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 wetsvoorstel 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 achterwege.¹¹

¹⁰ 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 met annotatie G. van Solinge; JAR 2019/274 met annotatie W.A. Zondag; JIN 2019/173 met annotatie K.W. de Jong.

¹¹ P. van Sasse van IJssel 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'.

Nota bene: bij informeel onderwijs bestaat overigens, meer nog dan bij het bekostigde onderwijs, een direct verband met opvoeding, waardoor het de vraag is wat de bemoeienis van de overheid rechtvaardigt. Het voorstel wil dat particuliere verbanden zich houden aan de vereisten van de democratische rechtsstaat, welke normen vooral ten behoeve van de overheid zelf zijn bedoeld.

7. Ook de vrijheid van vereniging is in het geding. Deze vrijheid is vastgelegd in art. 8 Grondwet en art. 11 EVRM. Voor een beperking van art. 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 art. 11 EVRM is overeenkomstig die van art. 9 EVRM, zoals hiervoor beschreven.
8. Het wetsvoorstel levert voorts praktische problemen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid op. Stel dat de minister aan een kerkgenootschap een sanctie oplegt en het informeel onderwijs daar niet meer gegeven kan worden, dan mag dat thuis alsnog wel. Het onderwijs kan zich dus verplaatsen van kerk naar huis. Daar geldt het toezicht niet (zie art. 2 van het conceptwetsvoorstel). Daarmee bereikt het wetsvoorstel 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 toezicht plaatst.
9. Wij menen dat de overheid thans reeds toereikende mogelijkheden heeft om het aanzetten tot haat, geweld en discriminatie aan te pakken. In de Memorie van Toelichting worden deze alternatieven ons inziens wel gemakkelijk weggeschreven als zijnde niet toereikend.¹² Vanwege de grondrechten ligt die grens relatief ver weg, namelijk in het strafrecht.¹³ Zie bijvoorbeeld art. 137d WvSr. Deze bepaling is geen wassen neus: een imam is veroordeeld op grond van deze bepaling omdat hij zich in een rouwdienst opzettelijk beledigend had uitgelaten over andersgelovigen. Een bestuursrechtelijke sanctie ligt ook minder voor de hand; het gaat hier om grondrechten, terwijl het bestuursrecht 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.
10. Nota bene: kerken zijn uitgesloten van binnentreden op grond van art. 12 Grondwet en de Algemene wet op het binnentreden (met uitzondering van heterdaad).¹⁴ Het voorgestelde toezicht is om die reden mogelijk moeilijk toepasbaar.

¹² 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'.

¹³ J. van den Brink merkt op dat wanneer het (mede afhankelijk van de ernst, omvang en duidelijkheid van de signalen van ondermijning) toch noodzakelijk wordt geacht om aanvullende instrumenten in het leven te roepen, van belang blijft dat: a) de verboden gedragingen c.q. uitlatingen strakker afgebakend zijn en beperkt tot meer evidente gevallen van ondermijning van de rechtsorde. Duidelijk moet zijn dat de bepaling de samenleving beoogt te beschermen en b) de handhaving een strafrechtelijke aangelegenheid blijft zodat er meer rechtsstatelijke waarborgen zijn bij de beoordeling van schuld en zodat niet de principiële stap wordt gezet van overheidsinspecteurs die toezichthouden op informeel onderwijs.

¹⁴ Zie hierover Yamit Hamelzky en Leon van den Broeke, Het kerkasiel: bevoegdheid tot binnentreden voor de overheid of recht op godsdienstvrijheid voor een geloofsgemeenschap?, NTKR, 2020/2.

11. Als informeel onderwijs, ook het onderwijs dat door religieuze organisaties (waaronder kerkgenootschappen) wordt gegeven, inderdaad onder signaalgericht overheidstoezicht worden gesteld, wordt een vergaande stap gezet. Een te vergaande stap. Wij achten het niet juist om muggen met kanonnen te bestrijden.

Literatuur:

J. van den Brink, Toezicht op informeel onderwijs – staatsrechtelijke evaluatie (niet gepubliceerd).

Paul van Sasse van IJsselt, 'Informeel onderwijs onder overheidstoezicht. Aan de oever van de Rubicon', TRRB 2024, p. 48-66

Pels Rijcken, Landsadvocaat, advies informele scholing, juli 2022

Ben Vermeulen, Martijn Nolen, Paul Zoontjens, Henk Addink, Rechtsbeginselen in het onderwijsrecht: een eerste verkenning, preadvies Vereniging voor Onderwijsrecht 2024