

Wet toezicht informeel onderwijs Consultatiereactie VBSO & VGS

18 december 2024

Als VBSO en VGS, met de kerkenraden en schoolbesturen die bij ons zijn aangesloten, geloven we dat het vooral goed voor het land is dat volwassenen en kinderen het christelijk geloof leren kennen. Dat iedereen ervaart hoe goed het kan zijn om onderdeel uit te maken van een christelijke gemeenschap. Omdat in het kennen van de Heere God door Zijn Zoon, de Heere Jezus, alles ligt wat we nodig hebben voor dit leven en daarna ([Johannes 17:3](#)).

Ondertussen leven we in een land samen met allerlei mensen met uiteenlopende levensvisies. Ook seculiere of meer op individuele vrijheid gerichte visies. Dat samenleven vereist een grondvlak dat vrij is van elke inhoudelijke overheidsinmenging. Zeker waar het om pedagogiek gaat.

In die samenleving leven ook de reformatorische gemeenschappen uit de achterban van VBSO en VGS.¹ Met al onze leden zien we het als een ernstige inbreuk op de grondrechten van godsdienst- en opvoedingsvrijheid wanneer deze wet van kracht zou worden. Maar ook beschouwen we de wet als een onnodig en sterk polariserend instrument. Omdat deze zo breed is opgezet dat ook allerlei opvattingen in kerkelijke sfeer in potentie kunnen leiden tot inspectie en handhaving; afhankelijk van de (brede of smalle, streng-seculiere of meer permissieve) interpretatie van woorden als haat of discriminatie.

1

Als de wet werkelijk gericht is op die enkele eventuele instituten waar kinderen worden aangemoedigd om in een democratie de wapens op te nemen of tegen bevolkingsgroepen geweld te gebruiken, dan is het een fijnmazig sleepnet in de hele oceaan op zoek naar een enkel wrak. Dan schiet het zijn doel enorm voorbij. Als het echter daarnaast ook gericht is op beheersing van de morele vorming in de private sfeer, doorbreekt de wet de kaders van de grondrechten en daarmee de rechtsstaat.

De wet berust op de veronderstelling dat de staat kan bepalen welke opvattingen in de opvoeding aan kinderen acceptabel zijn, en dat de staat inhoudelijke regels kan stellen voor het domein van vrijwillig en kerkelijk onderricht. En die veronderstelling is fundamenteel onjuist: kenmerk van de Nederlandse rechtsstaat is dat de staat geen bevoegdheid kan hebben zo diep in het inhoudelijke opvoedings- en godsdienstige domein. Er is geen reden om aan ouders en de vrijwilligers-samenleving minder vertrouwen te geven dan aan de staat, voor een goede morele vorming. Al die vormingsactiviteiten in de vrijwillige lagen van de samenleving, dicht bij de gezinnen, zijn heel belangrijk voor de kinderen en hebben vrijheid en vertrouwen nodig.

In de Tweede Kamer is in april 2024 een motie aangenomen waarin wordt opgeroepen om het toezicht expliciet en exclusief te richten op situaties van "radicalisering en strijdigheid met de democratische rechtsorde". Daarnaast vraagt de motie om "een onderzoek in hoeverre voor het bestrijden van haat, geweld en discriminatie in het informeel onderwijs een aanvulling van het strafrecht nodig is". Deze motie heeft de staatssecretaris geheel naast zich neergelegd. Alleen al het sterk beperkte draagvlak dat uit deze motie spreekt zou een doorslaggevende rode vlag moeten zijn voor zo'n verstrekkende wet.

¹ Deze besturenverenigingen vertegenwoordigen honderden kerkelijke gemeenten (waarbinnen veel 'informeel onderwijs' plaatsvindt), en bovendien ook enkele honderden reformatorische schoolbesturen.

Inhoudsopgave:

1. *Reformatorisch informeel onderwijs*
2. *Dit toezicht past niet in een rechtsstaat in een pluriform land*
3. *Pedagogiek en polarisatie*
4. *Een historische Rubicon sinds 1848*
5. *Strijd met nationale en internationale grondrechten*
6. *Samenvatting van de inhoud van het wetsvoorstel*

1. Reformatorisch informeel onderwijs

Vanuit de kerken en organisaties in de achterban van VBSO/VGS vindt op grote schaal en op allerlei manieren informeel onderwijs plaats. Er zijn catechisaties in vrijwel alle kerkelijke gemeenten voor alle jongeren, en zondagsscholen in sommige kerken. Daar gaat het om kennis van de Bijbel en het christelijk geloof, en in het verlengde daarvan ook om gezamenlijk nadenken over een leven vanuit liefde tot God en de naaste. Er zijn daarnaast talloze verdere vormen van jeugdwerk waaraan verreweg de meeste kinderen en jongeren deelnemen, die vaak een combinatie kennen van gezamenlijke verdieping rond een Bijbels of maatschappelijk thema, en gezamenlijke ontspanning en vriendschap.

Inhoudelijk zijn deze vormingsactiviteiten erop gericht om de jongeren heen te wijzen naar een houding vanuit vertrouwen op God, gehoorzaamheid, en zorg voor mensen om je heen. Daarbij gaat het soms uiteraard om normen en waarden die anders zijn dan veel andere landgenoten hanteren. Dat zorgt als het goed is niet voor een zich afkeren van die anderen, maar wel voor een zich onderscheiden van de medemensen met andere levensvisies. Een stevige verworteling in de eigen traditie helpt om vervolgens met beide benen in de samenleving te staan, niet beheerst door angst voor anderen, maar met een innerlijke basis voor liefde en vertrouwen naar anderen.

2. Dit toezicht past niet in een rechtsstaat in een pluriform land

2.1 Waarden en levensvisies

Het voorstel raakt niet alleen religieuze instellingen, maar de rechtsstaat die voor elke Nederlander van belang is.² Iedere burger heeft een bepaalde levensvisie die de levensinvulling bepaalt. Voor veel religieuze burgers hoort daar ook bij het deel uitmaken van een kerk of een gemeenschap, waarin ook de tot het gezin behorende kinderen opgroeien. Veel niet-religieuze burgers staan meer individueel in het leven, in zoveel mogelijk zelfgekozen relaties, maar ook dat is een (invulling van een) levensvisie.

In Nederland leven we al eeuwenlang samen met allerlei sociale en religieuze groepen. Belangrijke les van de geschiedenis (overigens ook binnen de gereformeerde politieke traditie) is dat de moderne staat geen zeggenschap heeft over de gewetens en over de opvoeding, en evenmin binnen gezinnen, kerken en religieuze instellingen en private maatschappelijke organisaties. Burgers groeien op in allerlei verschillende gemeenschappen die vrijwel allemaal op hun eigen manier oprecht het goede zoeken voor hun mensen, kinderen en omgeving.

² Zo ook prof. P.J.J. Zoontjens, 'Toezicht op informeel onderwijs, een radicaal-rechtse hobby?', in: *MR magazine*, december 2024.

Onze samenleving is er allerm minst bij gebaat dat seculier-individualistische waarden vanuit de overheid gehandhaafd worden. Want als die waarden worden gehandhaafd tegen een religieuze gemeenschap, betekent dat vaak dat de politieke meerderheid een individualistische levensvisie eroverheen legt. Maar de democratische meerderheid, of een technocratische inspectie, kan niet bepalen of de waarden van een religieuze gemeenschap wel voldoende in de seculiere kaders passen.

2.2 Doel van de wet en de overheidstaak

De staat stelt de kaders voor het vreedzaam samenleven en probeert de randvoorwaarden voor een menswaardig bestaan veilig te stellen. De staat kan en moet inderdaad (voor zover dat aan de orde is) daartoe in alle verbanden met inlichtingendienst, politie en justitie ingrijpen wanneer mensen of kinderen structureel worden aangemoedigd om geweld te gebruiken tegen de bestaande rechtsorde.

Maar het wetsvoorstel strekt veel verder dan alleen de samenleving en de rechtsorde te beschermen tegen aanzetten tot geweld. Het doel is meer om de kinderen te beschermen tegen schadelijke opvattingen. Zoals geformuleerd in de MvT: informeel onderwijs "is problematisch wanneer het kinderen in extreme mate aanzet zich van de samenleving of bepaalde bevolkingsgroepen af te keren en hen daarmee belemmert volledig te kunnen participeren in die samenleving." En die doelstelling, ook als die in de wettekst enigszins wordt ingekaderd met de woorden 'haat of discriminatie', is vatbaar voor allerlei invulling. Ook politiek geladen invulling, of vanuit een individualistisch liberalisme gemotiveerde invulling. De wet en de MvT maken geen onderscheid tussen:³

- duidelijk objectief vaststelbare schade aan kinderen en de samenleving waar de overheid een taak kan hebben; bijvoorbeeld als geweld zou worden aangeprezen of kinderen voor terroristische ondersteuning gerekruteerd.
- 'schade' aan kinderen, door hen aan te zetten tot afkeer van de samenleving.

Ten aanzien van de eerste categorie blijkt niet overtuigend waarom dat niet via het strafrecht kan worden geadresseerd. Wellicht is het al ondervangen in de geldende artikelen (137d WvSr; in elk geval voor de ernstige gevallen van ondermijning). Het strafrecht biedt meer waarborgen voor waarheidsvinding, en ook veel meer rechtsstatelijk ingekaderde bevoegdheden voor opsporingsonderzoek (of AIVD-onderzoek) naar ondermijnende cellen die onder de radar willen blijven.⁴

Ten aanzien van de tweede categorie: de overheid kan niet voorschrijven in welke mate - in de informele sfeer - kinderen moeten worden aangemoedigd om te participeren in de samenleving. Dat raakt bovendien de levensvisie van opvoeders en hun gemeenschappen.⁵

2.3 Afkeer van de samenleving?

³ Zie voor een vergelijkbare observatie G. Leertouwer, 'Vrijheid in het verdachtenbankje. Lessen van 1848 voor het onderwijsstelsel binnen de democratische rechtsstaat', *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 2023-3, p. 29-30.

⁴ Het strafrecht verbiedt het 'in het openbaar' aanzetten tot haat of discriminatie. Een besloten setting valt hier dus niet onder, maar dat is volgens de jurisprudentie alsnog wél het geval wanneer de bedoeling is dat de uitingen vervolgens publieke gevolgen krijgen.

⁵ Zie voor een duidelijke explicatie van dit uitgangspunt: Onderwijsraad, *Grenzen stellen, ruimte laten*, Den Haag, oktober 2021, pag. 21. Vgl. dr. B. Rijkema, *Weerbare democratie. De grenzen van democratische tolerantie*, Amsterdam 2005, waar de auteur mede laat zien welke behoedzaamheid geboden is bij het juridisch formuleren van de grenzen van democratische tolerantie. Zie ook Hans-Martien ten Napel, *Constitutionalism, Democracy and Religious Freedom*, London/NY 2017, p. 145-146, waar de auteur laat zien dat het bewaren van een vorm van "liberal pluralism" van belang is (als tegenwicht tegen een individualistischer "progressive liberalism") om maatschappelijke ruimte te houden voor (religieuze) "mediating structures".

Vinden wij het wenselijk als kinderen wordt geleerd om zich 'van de samenleving af te keren'? Zeker niet: naastenliefde betekent een houding van belangstelling en hulpvaardigheid naar de mensen om ons heen. Maar: dit geeft hoe dan ook geen taak voor de overheid, want die kan niet bepalen wanneer een bepaalde afkerige houding te ver gaat. Als reformatorische christenen vinden we het bijvoorbeeld van belang elkaar te helpen om zich te richten op het leven naar Gods wil, en dat betekent veelal ook een vermijden van invloeden die daarvan aftrekken (uit filmmedia bijvoorbeeld), maar die voor niet-christenen vanzelfsprekend zijn. Niet om wereldvreemdheid na te streven, maar juist omdat er meer is dan het platland. Afgaande op de permissieve zinsneden over orthodoxie in de MvT zou dit ook nog wel geaccepteerd zijn, maar we bevinden ons als politieke gemeenschap op een fundamenteel verkeerd spoor als de overheid hier moet gaan afbakenen.

Daarnaast vloeit uit de Bijbelse levensopvatting ook een andere visie voort op seksuele diversiteit, dan de meeste andere Nederlanders aanhangen. Kamerleden van VVD en D66 hebben daarover al aangegeven dat dit toezicht daar werk van zou kunnen maken. En ook daarmee laten zij het risico zien dat deze wet een instrument zou kunnen bieden om een andere levensvisie in de haarvaten van de samenleving af te dwingen. Want er is geen discussie over de veiligheid, acceptatie, liefde en zorg die we ook aan lhbt+ mensen willen bieden. Het gaat om een verschil in levensopvatting: waar velen ervan uitgaan dat diepgewortelde neigingen zoveel mogelijk gevolgd moeten kunnen worden, is de levensovertuiging van ons als reformatorische christenen dat God een nieuw leven door de Heere Jezus wil geven, en roepen we elkaar op om allemaal kritisch te zijn op eigen neigingen en de leiding en rust bij God te zoeken.

4

2.4 *Civil society* onmisbaar

De samenleving heeft veel meer nodig dan alleen individuen en een staat. Ook als die individuen zich vrijwillig kunnen organiseren binnen de kaders van de staat. Er zijn veel fundamentele menselijke behoeften waarin vooral de *civil society* gemeenschappen cruciaal zijn, zeker nu de volledige verzorgingsstaat een utopie is gebleken. Zoals liefde, zingeving, mantelzorg, opvoeding, pleegouderopvang, ouderenwelzijn, jongerenwelzijn, morele vorming, maatschappelijk debat, et cetera. Onder anderen de Amerikaanse politiek theoreticus Patrick Deneen bekritiseerde het liberalisme omdat die politieke theorie vooral uitgaat van het individu en de staat als beschermer daarvan, en daardoor volgens Deneen meer en meer de *civil society* is weggedrukt. Deels door het individu steeds meer tegen die gemeenschappen te beschermen met horizontaal werkende individuele rechten, en deels door het als staat overnemen van zoveel mogelijk maatschappelijke taken. Deneen beschouwt dit als een inherent en fundamenteel gebrek aan het liberalisme.⁶ Of zijn kritiek terecht is kan in het midden blijven. Zaak is vooral om te voorkomen dat de noodzakelijke *civil society* (nog verder) in de verdrukking komt. En dus om dit voorstel niet in te voeren.

2.5 Onuitvoerbaar en onrechtsstatelijk volgens de Onderwijsinspectie

De Onderwijsinspectie acht deze toezichtstaak niet uitvoerbaar. Zij wijst daarbij bijvoorbeeld eveneens op de onmogelijkheid om de norm strak afgebakend toe te passen, doordat 'haat' en 'discriminatie' termen zijn die voortdurend onderwerp van (politiek) debat zijn. Zij wijst ook op de oeverloosheid van de aantallen meldingen die kunnen ontstaan, waardoor de kans dat een eventueel daadwerkelijk ernstig signaal alsnog onder de radar blijft.

⁶ Patrick J. Deneen, *Why liberalism failed*, New Haven/London 2018, 21-63. Zie voor het belang van de *civil society* als onmisbare buffer tegen een almachtige staat, Zie ook Hans-Martien ten Napel, *Constitutionalism, Democracy and Religious Freedom*, London/NY 2017.

Van belang is ook dat de Onderwijsinspectie als kerntaak heeft het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs. Het toezicht houden op deze aan het strafrecht ontleende norm door heel de samenleving is hieraan wezensvreemd, maar zal daarnaast ook onvermijdelijk afbreuk doen aan de menskracht, deskundigheid en autoriteit die van belang zijn voor het huidige inspectietoezicht.

Overigens is ook veelzeggend dat eerdere kabinetten het idee van een afzonderlijke norm en bijbehorend toezicht voor het informeel onderwijs met kracht van de hand wezen, met verwijzing naar de rechtsstaat en naar de ongeschiktheid van het middel voor de kwaal van daadwerkelijke cellen van radicalisering.⁷

3. Pedagogiek en polarisatie

Informeel onderwijs heeft pedagogische ruimte nodig. Elke poging om dit op moreel-inhoudelijk gebied juridisch in te kaderen is beperkend voor die ruimte, en daarmee inherent schadelijk voor de pedagogische waarde die het informeel onderwijs nu heeft. Een sterke democratie kan niet zonder een sterke pedagogische *civil society* die alleen en per definitie bestaat in een informele omgeving. Daar kunnen kinderen oefenen met *bonding* en *bridging* op kleinere en grotere schaal.

Daarnaast: informeel onderwijs functioneert en floreert bij de gratie van vrijwilligheid, meestal ook aan de zijde van de aanbieders. Maar zodra er een juridisch inhoudelijke norm wordt aangelegd en inspectietoezicht mogelijk wordt, doet dat afbreuk aan de vrijwillige en onbezorgde bereidheid om zich hiervoor in te zetten. Om het concreet te maken: het is gewoon niet uitgesloten dat een Bijbel- of catechisatieles onder een juridisch vergrootglas komen te liggen, of een activiteit waarin waarden uit de Bijbel worden doorgegeven. Alleen al doordat de norm vaag is en doordat iedereen kan melden. Dat vergrootglas moet echter uitgesloten zijn en blijven, alleen al om het waardevol informeel onderwijs geen strobreed van een risico op overheidstoezicht in de weg te leggen.

De overheid bemoeide zich nooit met informeel onderwijs en dat geeft de ruimte en bewijst de intrinsieke gedrevenheid van alle veelvormige private en kerkelijke initiatieven. Daarin leren kinderen ook verantwoordelijkheidsgevoel voor de samenleving, maar de kracht daarvan zit in de intrinsieke gedrevenheid en die wordt aangetast zodra de overheid hier de wettelijke norm overheen legt.

Daarnaast: het alomvattende karakter van de wet wekt de suggestie van wantrouwen en angst richting burgers vanuit de overheid, juist in een tijd waarin het een zorg is vanuit de overheid hoe het vertrouwen van de burgers in haar weer vergroot kan worden. Het alomvattende karakter van de wet en de vage norm voedt bij burgers juist onzekerheid en wantrouwen naar de overheid. Verder kan het zelfs ook tussen burgers onderling tot wantrouwen leiden omdat er een kliksysteem in de wet geldt waardoor het voor iedereen relatief eenvoudig is om een kerk of vrijwilligersorganisatie door middel van een melding verdacht te maken. Zij kunnen te maken krijgen met lasterlijke meldingen, dossiers over hun onderwijs en religieuze opvattingen, bezoeken, bevragingen en zelfs een verbod om nog onderwijs te geven.

⁷ Paul van Sasse van Ysselt geeft hiervan een uitvoerig overzicht in, *TvRRB 2024-2*; zo ook Renée van Schoonhoven in een nog te verschijnen publicatie.

4. Een gerespecteerde *Rubicon* sinds 1848

Deze aspecten van het wetsvoorstel brengen mee dat het op zijn minst op gespannen voet staat met grondrechten als vrijheid van vereniging en van godsdienst. In elk geval wordt met dit wetsvoorstel een historische stap genomen waarmee de overheid de morele privésfeer fundamenteel dichter op de huid komt dan sinds 1848 aanvaardbaar is geacht. De Nederlandse geschiedenis is een belangrijke leermeester waar het gaat om de manier waarop de overheid kan omgaan met levensbeschouwelijke pluriformiteit. De laatste twintig jaar laten een historisch overheidsstreven zien naar morele maatschappijbeheersing die ter wille van de rechtsstaat hoognodig afgeremd moet worden.⁸

De Republiek der zeven verenigde Nederlanden ontstond bij het 'verdrijven van de tirannie' van de Spaanse heer (vanuit de adel en de steden). Dat schiep ruimte voor de Gereformeerde kerk en allerlei kerkelijk of niet kerkelijk maatschappelijk werk. In de eeuwen van de Republiek golden voor de andere christelijke en niet-christelijke groeperingen geen gelijke rechten, maar werd hen het leven ook niet onmogelijk gemaakt.

Toen Nederland zich als Koninkrijk ontwikkelde tot een gedecentraliseerde eenheidsstaat, ging dat aanvankelijk gepaard met een sterk streven naar cohesie en vaderlandsliefde, gekoppeld aan een 'christendom boven geloofsverdeeldheid'. In de loop van de negentiende eeuw echter werd steeds duidelijker dat allerlei maatschappelijke organisaties hun eigen bijdrage aan de samenleving kunnen leveren, ook (en juist) als zij zich op basis van een religieuze grondslag profileren. Vooral bleek, juist ook door het optreden van de liberalen in de geest van Thorbecke en de Grondwet van 1848, dat de staat in de moderne samenleving de maatschappelijke organisaties vrij moet laten, zeker waar het gaat om hun religieuze profilering. Dit geldt ook voor organisaties die mede een wettelijke publieke taak vervullen, zoals onderwijsinstellingen, en in meer absolute zin voor kerkgenootschappen en andere organisaties die primair hun eigen (maatschappelijke) opdracht definiëren.

De twintigste eeuw tot circa 1960 kenmerkte zich door een vrije ontwikkeling van allerlei burgerlijke organisaties, vaak langs levensbeschouwelijke lijnen. In de decennia van opbouw en afschaling van de verzorgingsstaat (circa 1960-2000) lette de overheid vooral op de maatschappelijke toegevoegde waarde – in termen van sociale beleidsdoelen – van organisaties. Daarbij werd de religieuze pluriformiteit over het algemeen positief gewaardeerd. De democratische rechtsstaat gold veel nadrukkelijker als waarborg voor deze pluriformiteit dan als een afgrenzing daarvan.⁹

De laatste twintig jaar hecht de publieke opinie weer steeds sterker aan een gemeenschappelijke waardebasis. Historici Kennedy en Rutjes spreken over een toenemende 'zoektocht naar een nationale gemeenschap'. Daarbij is de meeste discussie over de ruimte voor islamitische gemeenschappen, nu daar de verschillen met de westerse cultuur in het oog springen, en voor orthodox-protestantse organisaties, nu het verschil tussen deze levensopvatting en die van de gemiddelde (niet-religieuze) Nederlander vrij groot is. Enerzijds is er meer waardering dan vóór 2000 voor sociale cohesie, zowel op nationale als op kleinere schaal. Anderzijds is er (meer dan in de voorgaande decennia) een wantrouwen jegens instituties, ook religieuze instituties, aldus de historici. Die combinatie van streven naar sociale cohesie en wantrouwen van instituties verklaart

⁸ Zie J. Kennedy & M. Rutjes, *Gescheiden partners. Een geschiedenis van overheid en religieuze organisaties in Nederland*, Amsterdam 2022.

⁹ Kennedy & Rutjes 2022.

wellicht mede de opvallende rol die de staat op dit punt naar zich toetrekt. De wetgever kwam de afgelopen jaren uit bij 'de democratische rechtsstaat', of de 'basiswaarden van de democratische rechtsstaat', zoals in de burgerschapsopdracht aan het onderwijs die sinds augustus 2021 geldt.¹⁰

Het beeld dat uit dit overzicht oprijst, is dat het voorstel een breuk vormt met de sinds 1848 vormgegeven scheiding van kerk en staat, en wel door het binnentreden van de staat in het domein van de kerk.

5. Strijd met nationale en internationale grondrechten

Het voorstel is om twee redenen staatsrechtelijk zeer verstrekkend. Allereerst omdat er van staatswege een norm wordt gesteld aan de inhoud en strekking van onderricht buiten de bekostigde sfeer; daarnaast omdat alle lagen van de maatschappij (behalve die van de thuissituatie) erdoor bestreken worden.¹¹

5.1 Toets aan de grondrechten: vrijheid van vereniging en vrijheid van godsdienst

Hoe verhoudt het voorstel zich tot de grondrechten die de rechtsstatelijke vrijheden juridisch moeten beschermen? Deze paragraaf beperkt zich tot de vrijheden van vereniging en godsdienst. De volgende benoemt kort de vrijheid van onderwijs. Aan het einde (subparagraaf 5.1.5) een korte reactie op de jurisprudentie over de vrijheid van meningsuiting die in de MvT kort besproken wordt.

7

5.1.1 Beperking?

Duidelijk is dat dit verbod de grondrechten van met name godsdienstvrijheid, meningsuiting en opvoedingsvrijheid, inperkt. Een verbodsbepaling die hierop (grotendeels) niet van toepassing was, wordt geïntroduceerd.

Weliswaar gaat het voorstel ervanuit (met enig recht) dat het hier gaat om uitingen die al die welwillende groeperingen van informeel onderwijs ook helemaal niet zouden wensen. Maar dat doet bij deze beperkingsvraag niet ter zake, om de volgende redenen.

- a) Een beperking is een beperking. Het is belangrijk om vast te stellen dat het gaat om staatsoptreden dat grondrechtelijk beschermde sferen raakt. De inhoud van de beperking kan meewegen bij de vraag of die beperking gerechtvaardigd is (volgende stap).
- b) Ook onderwijsaanbieders die te goeder trouw zijn kunnen te maken krijgen met toezichthoudend overheidsoptreden, ook al is het voorstel zo vormgegeven dat dit zoveel mogelijk voorkomen zou moeten worden (signaalgestuurd toezicht). Er zullen immers ook signalen zijn waarvan pas na (soms grondig en langdurig) onderzoek blijkt dat deze ongegrond waren.
- c) De verbodsbepaling is een open norm die interpretatie vereist en niet op voorhand duidelijk afgebakend kan worden. Daardoor kunnen ook welwillende aanbieders met aanvankelijke handhaving te maken krijgen. Daarnaast blijft het risico bestaan dat de interpretatie te veel

¹⁰ Algemene bepaling Grondwet; Art. 8 Wet op het primair onderwijs; art. 2.2 Wet op het voortgezet onderwijs 2020; art. 11 Wet op de expertisecentra.

¹¹ Zie voor juridisch commentaar: De zeer grondige [bijdrage van Paul van Sasse van IJsselt in TvRRB 2024-2](#), korter en toegankelijker op [rechtsstaat.nl](#). Hij noemt het een oversteken van de *Rubicon*. En de blog van wetgevingsjurist dr. J.S. Buiting op [lexscholaris.nl](#).

vanuit politieke of levensbeschouwelijke opvattingen plaatsvindt, ook al is de handhaving opgedragen aan de Inspectie en ook al is er daarna ook de rechterlijke toets mogelijk.

- d) Het bestaan van een verbodsbepaling met toezicht, gericht op de inhoud van informeel onderwijs, kan een onvermijdelijk effect hebben op de aanbieders en medewerkers (doorgaans vrijwilligers) dat zij zich minder vrij voelen zich te uiten, ook al hebben zij onschuldige bedoelingen (het zogenoemde "chilling effect" dat in de uitingsjurisprudentie een argument is voor extra terughoudendheid in sancties).

Kortom: zowel de verbodsbepaling als de introductie van het toezicht vormen een beperking van de uitoefening van de genoemde grondrechten.

5.1.2 Inhoud grondrechten

Artikel 8 Grondwet en artikel 11 EVRM beschermen de verenigingsvrijheid. Overigens worden grondrechten telkens in samenhang gelezen, in dit geval dus in samenhang met vooral de vrijheid van godsdienst, beschermd in artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM. Hier worden daarom beide grondrechten gezamenlijk besproken. Allereerst met een aantal citaten over de reikwijdte en het fundamenteel belang van deze grondrechten (daarbij blijkt ook dat bij beperkingen gedacht wordt aan gevallen van ernstige en concrete bedreigingen van de rechtsorde of de democratie, c.q. aan ernstige en objectief vaststelbare schade aan het kind). Vervolgens wordt het voorstel getoetst aan de beperkingscriteria onder de Grondwet (3.3) en daarna onder het EVRM (3.4).

- Verenigingsvrijheid

NederlandRechtsstaat.nl:

Artikel 8 Grondwet is een uiterst belangrijke bepaling voor het functioneren van onze 'civil society' in het algemeen en van democratische processen in het bijzonder. De bepaling ... geeft daarnaast ruimte aan alle denkbare verbanden van gelijkgestemde burgers die het maatschappelijk leven schragen. Het recht van vereniging is bovendien nauw verbonden met andere grondrechten. ...

Dat is reden om terughoudend te zijn met het plegen van inbreuken op dit recht. Maar tegelijk kan de verenigingsvrijheid de basis vormen voor het georganiseerd ontplooiën van activiteiten die de openbare orde en veiligheid ernstig kunnen bedreigen, of zelfs vijandig zijn aan de democratie als zodanig. Op die momenten kan het nodig zijn de verenigingsvrijheid te beperken, juist omwille van de bescherming van de fundamenteën van de democratische rechtsstaat.¹²

EHRM d.d. 30 januari 1998 (no. 133/1996/752/951), *United Communist Party and others vs. Turkey*

43. As the Court has said many times, there can be no democracy without pluralism. It is for that reason that freedom of expression as enshrined in Article 10 is applicable, subject to paragraph 2, not only to "information" or "ideas" that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb (see, among many other authorities, the Vogt judgment cited above, p. 25, § 52). The fact that their activities form part of a collective exercise of freedom of expression in itself entitles political parties to seek the protection of Articles 10 and 11 of the Convention.

¹² Gert-Jan Leenknecht, 'Wetenschappelijk commentaar Artikel 8 – Recht tot vereniging', <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-bij-hoofdstuk-1-grondrechten/artikel-8-recht-tot-vereniging/>, laatst geraadpleegd op 2 mei 2024.

- Godsdienstvrijheid

NederlandRechtsstaat.nl:

Daaronder vallen in ieder geval de in artikel 9 EVRM aangeduide, hierna genoemde traditionele vormen van uitoefening van godsdienst, vormen die evenzo door artikel 6 Grondwet bestreken worden:

...

b - het uiten van deze overtuiging in de individuele en collectieve godsverering (cultus en rite), zowel in de huiselijke als de openbare godsdienstoefening: 'alleen hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst belijden in erediensten';

c - het uitdragen en overdragen van deze godsdienstige overtuiging (onderwijs, opvoeding, verkondiging): 'in onderricht';

d - het oprichten en inrichten van organisaties waarbinnen genoemde manifestaties van die overtuiging daadwerkelijk kunnen plaatsvinden: 'met anderen ... tot uitdrukking brengen';

...

Een ander aspect van het grondrecht is de vrijheid tot het uitdragen en overdragen van deze overtuiging in onderwijs, opvoeding en verkondiging. Een belangrijk onderdeel daarvan – ook, en explicieter, gewaarborgd in artikel 2, Eerste Protocol EVRM en artikel 18, vierde lid, Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) – is de vrijheid van ouders om hun kinderen op te voeden overeenkomstig hun godsdienst of levensovertuiging. Die vrijheid houdt in ieder geval in dat ouders gerechtigd zijn hun kinderen in de sfeer van hun gezin omtrent hun godsdienst of levensovertuiging te onderrichten, en op school aan hun kinderen te doen geven dat overeenstemt met hun godsdienst of levensovertuiging.

...

Het uit de godsdienstvrijheid voortvloeiende recht van ouders om hun kinderen overeenkomstig hun godsdienstige en levensbeschouwelijke normen op te voeden, is ook anderszins niet absoluut. Als algemene maatstaf kan hiertoe dienen het criterium dat de Hoge Raad heeft aangelegd bij de uitleg van artikel 27 IVBPR: het in dat artikel neergelegde recht van minderheden om de eigen godsdienst te belijden en in de praktijk toe te passen mag niet zodanig worden uitgeoefend dat daardoor de rechten van kinderen aangetast (dreigen te) worden. Zo staat het ouderlijke opvoedingsrecht niet in de weg aan op de wet berustende maatregelen die noodzakelijk zijn ter voorkoming van ernstige schade van psychische of lichamelijke aard: te denken valt aan kindbeschermings- en vaccinatiemaatregelen, en aan de leerplicht.¹³

EHRM d.d. 26 oktober 2000 (no. 30985/96), *Hasan & Chaush vs. Bulgaria*:

62. The Court recalls that religious communities traditionally and universally exist in the form of organised structures. [...] Participation in the life of the community is thus a manifestation of one's religion, protected by Article 9 of the Convention.

Where the organisation of the religious community is at issue, Article 9 of the Convention must be interpreted in the light of Article 11, which safeguards associative life against unjustified State interference. Seen in this perspective, the believers' right to freedom of religion encompasses the expectation that the community will be allowed to function peacefully, free from arbitrary State intervention. Indeed, the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords. It directly concerns not only the organisation of the community as such but also the effective enjoyment of the right to freedom of religion by all its active members. Were the organisational life of the community not protected by Article 9 of the Convention, all other aspects of the individual's freedom of religion would become vulnerable.

¹³ B.P. Vermeulen en S.C. van Bijsterveld, 'Wetenschappelijk commentaar Artikel 6 – Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging', <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-bij-hoofdstuk-1-grondrechten/artikel-6-vrijheid-van-godsdienst-en-levensovertuiging/>, laatst geraadpleegd op 2 mei 2024.

5.1.3 Beperking mogelijk volgens de Grondwet?

Artikel 6 Grondwet luidt (waarbij alleen lid 1 relevant is):

1. Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet kan ter zake van de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Artikel 8 luidt:

Het recht tot vereniging wordt erkend. Bij de wet kan dit recht worden beperkt in het belang van de openbare orde.

De beperkingsgronden betekent dat alleen wetten (door de Staten-Generaal aangenomen) beperkingen kunnen bevatten, geen lagere regelgeving. En bij artikel 8 bovendien alleen in het belang van de "openbare orde". Dat is een breed begrip; de bescherming van de samenleving tegen ondermijning van de rechtsorde of tegen geweldsoproepen kan hier ongetwijfeld onder geschaard worden. Daarentegen lijkt het niet mogelijk te zijn om het (gesteld) belang van bescherming van kinderen tegen indoctrinatie hieronder te scharen.¹⁴

Grondrechtbeperkingen dienen bovendien te voldoen aan de eis van **proportionaliteit**.¹⁵ Volgens de MvT is daaraan voldaan omdat dit de enige manier zou zijn om de benoemde zorgen voor de samenleving (en de kinderen) effectief het hoofd te bieden.

10

Echter, bezwaar tegen dit voorstel is juist het sleepnetkarakter: dat het een norm introduceert (over onderwijsinhoud, met bijbehorend toezicht) in een maatschappelijk terrein dat tot nu toe gevrijwaard was van overheidsinmenging. Alle (vele duizenden) sociale of geestelijke verbanden waarin kinderen onderwijs of vorming meekrijgen worden hierdoor geraakt, terwijl het te bestrijden probleem vermoed wordt op slechts enkele plaatsen.

Ook als er geen alternatieven zouden zijn met vergelijkbare effectiviteit, lijkt het duidelijk disproportioneel om de samenleving als geheel te raken met een maatregel die bedoeld is voor een probleem dat op slechts enkele tientallen plaatsen wordt vermoed. Daarmee zou het staatsrechtelijk niet mogelijk zijn om binnen de grenzen van artikel 6 en 8 van de Grondwet het voorstel als wet in te voeren.

5.1.4 Beperking mogelijk volgens het EVRM?

Volgens de MvT is de beperking gerechtvaardigd (ook conform de EHRM-jurisprudentie) vanwege de *pressing social need* om kinderen en de samenleving te beschermen tegen het aanzetten tot haat en discriminatie in informeel onderwijs. De signalen die er zijn, zijn beperkt, maar wel ernstig, volgens de MvT.

Het EHRM stelt consequent drie eisen aan beperkingen: deze moeten bij wet zijn omschreven (kenbaar en voorzienbaar), binnen één van de doelcriteria vallen (zoals openbare orde of rechten van anderen) en "noodzakelijk zijn in een democratische samenleving".

¹⁴ Ook opgemerkt door Prof. Van Sasse Van IJsselt in TRRB 2024-2.

¹⁵ Prof. E.M.H. Hirsch Ballin, 'Algemene inleiding. De Grondwet uitleggen', <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-bij-hoofdstuk-1-grondrechten/>, laatst geraadpleegd op 2 mei 2024.

Belangrijkste eis is die laatste; er moet een “*pressing social need*” zijn. In de jurisprudentie is een algemeen uitgangspunt dat beperkingen op grond van de inhoud van de uitlatingen niet mogelijk zijn, behalve “in cases of incitement to violence or rejection of democratic principles”.¹⁶ Voor wat betreft godsdienstvrijheid hecht het EHRM veel waarde aan de collectieve dimensie, zoals blijkt uit het hierboven gegeven citaat uit de uitspraak in de zaak *Hasan&Chaush vs. Bulgaria*.

Toepassing van deze uitgangspunten laat zien dat de voorgestelde beperkingen de toets van het EVRM niet kunnen doorstaan op basis van deze beknopte analyse.

5.1.5 Uitings- of verenigingsbeperkingen in de EHRM-jurisprudentie

In de Kamerbrief d.d. 24 mei 2023 (pag. 9) wordt alleen naar EHRM-jurisprudentie verwezen die betrekking heeft op uitingsbeperkingen. De daar genoemde uitspraken ondersteunen in elk geval niet het standpunt van de minister, dat de door hem beoogde inhoudelijke norm voor onderwijs kleine besloten kringen gerechtvaardigd is. Deze uitspraken laten veeleer zien dat de lat voor het EHRM (om uitingsbeperkingen toe te staan) hoger ligt: bij oproepen tot geweld of bij organisaties die als ondermijnende machtsfactor een reële dreiging vormen voor de rechtsorde. In de woorden van annotator E.J. Dommering bij de daar ook genoemde EHRM-uitspraak d.d. 4 december 2003, NJ 2005/21: “De grens van het pluralistische debat ligt dus bij de vestiging van ondemocratische macht en het aanzetten tot geweld.”

De recente ontvankelijkheidsbeslissing van het EHRM d.d. 27 juni 2023 (ECLI:CE:ECHR:2023:0627, *Lenis vs. Griekenland*) bevestigt deze lijnen: daarin wordt overheidsoptreden gerechtvaardigd geoordeeld tegen het in het openbaar oproepen tot het tonen van haat, het “spuwen op” en het zich afkeren van lhbti-personen. Ook hier (bij overigens duidelijk onacceptabele uitlatingen) gaat het dus niet om besloten kringen of bijeenkomsten, en ook niet om de breder toepasbare categorie van ‘aanzetten tot haat of discriminatie’. Het hier besproken voorstel is dus opnieuw beduidend verderstrekkend.

5.2 Wat zijn alternatieven?

Over de daadwerkelijke zorgen over ondermijnend informeel onderwijs en de omvang hiervan is weinig duidelijkheid. Maar gesteld dat er gefundeerde zorgen zijn, biedt het bestaande recht dan voldoende instrumenten, c.q. zijn er alternatieven denkbaar die niet het sleepnetkarakter dragen?

5.2.1 Bestaande instrumenten

In november 2022 publiceerde minister Wiersma het advies van de landsadvocaat ten aanzien van de juridische bestaande instrumenten, eventuele mogelijkheden en alternatieven om de zorgen t.a.v. misstanden binnen (een uithoek van) informeel onderwijs te lijf te gaan.

Dit advies gaat uitvoerig in op de bestaande strafrechtelijke bepalingen over aanzetten tot haat, geweld en discriminatie, en de vraag in hoeverre deze bepalingen voor deze problematiek voldoende mogelijkheden bieden tot ingrijpen. Met name de jurisprudentie over het element “in het openbaar” komt voor het voetlicht. Die openbaarheid is noodzakelijk is voor strafbaarheid van dergelijke uitlatingen. In het advies wordt geconcludeerd dat dit niet geldt voor een kleinschalige

¹⁶ European Court of Human Rights (Registry), ‘Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights’, 31th August 2022, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/guide_art_11_eng, pag. 16-17. De alinea’s 68-71 hebben betrekking op “beperkingen gebaseerd op de inhoud van opvattingen”. In alinea 77 wordt het “chilling effect” besproken.

en besloten setting, waarbij dus in de regel geen 'toevallige derden' kennismaken van de uitlatingen. Maar: wanneer het wel de expliciete bedoeling is dat de haatzaaiende uitlatingen verder verspreid worden, zal het doorgaans wel onder de strafbepaling vallen. De landsadvocaat geeft de criteria als volgt weer (p.23):¹⁷

In HR 22 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:952 heeft de Hoge Raad enkele omstandigheden genoemd die relevant kunnen zijn voor de vraag of de gewraakte uitlatingen in het openbaar zijn gedaan...

Of uitlatingen die tijdens of rondom lessen in het kader van informele scholing zijn gedaan, 'in het openbaar' zijn gedaan, zal dus telkens aan de hand van deze omstandigheden en (andere) bijzondere omstandigheden van het geval moeten worden beoordeeld. Daarbij is ook de bedoeling van degene die de uitlating(en) doet van belang. In het geval lessen waarin de uitlatingen worden gedaan via het internet worden gedeeld – op een wijze dat ook anderen dan de 'scholieren' er kennis van kunnen nemen – dan kan mogelijk worden gesproken van 'in het openbaar' gedane uitlatingen. Dat ligt vermoedelijk anders wanneer uitlatingen in een besloten klaslokaal worden gedaan, waarbij een beperkte en besloten groep jongeren aanwezig is, die vooraf voor de scholing waren aangemeld. Mensen die niet 'in de klas' zitten, zullen waarschijnlijk niet (zomaar) toegang hebben tot de les, en dus ook niet geconfronteerd worden met de uitlatingen. Onder die omstandigheden zullen er geen toevallige derden aanwezig zijn, die geconfronteerd worden met de uitlatingen. Dat zal in de regel waarschijnlijk ook niet de bedoeling van de docent zijn.

Inderdaad is denkbaar dat er ondermijndend onderricht plaatsvindt in een besloten setting die niet onder de strafbepalingen valt. Maar: dit onderwijs wordt pas werkelijk een risico voor de rechtsorde, wanneer die uitlatingen een breder bereik gaan krijgen. Met andere woorden: zodra dit onderwijs schadelijk voor de samenleving gaat worden, valt het al wel onder de strafbepaling en is strafrechtelijke bestrijding mogelijk.

12

Verder gaat het advies in op onderzoeksmogelijkheden naar besloten groeperingen, vanuit de AIVD (pag. 14):

De AIVD kan op grond van artikel 8, tweede lid, onder a, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (hierna: Wiv) onderzoek verrichten met betrekking tot organisaties en personen die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten, aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de Staat. Dit zou de AIVD bijvoorbeeld kunnen doen naar aanleiding van specifieke signalen over een informeel lesinstituut. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen in een ambtsbericht worden verstrekt aan het relevante bestuursorgaan (zie artikel 62 Wiv).

Ook daarnaast zijn er wettelijke instrumenten om in heel specifieke gevallen op te treden tegen radicale personen of groepen (zoals de Tijdelijke Wet gebiedsverboden en de gerechtelijke ontbinding van ondermijnende verenigingen en stichtingen).

De balans opmakend: zodra uitlatingen enigszins in de publieke ruimte hoorbaar kunnen worden, is het nu reeds mogelijk hiertegen strafrechtelijk op te treden. Zo lang dat niet het geval is, is het nog steeds mogelijk voor de AIVD om onderzoeken in te stellen naar instituten waarover signalen van radicalisering zijn.

Bovendien: ook het voorstel laat de huiselijke sfeer nog ongemoeid. Het zal, kortom, nooit mogelijk zijn (als we dat al zouden willen) om voor honderd procent grip te krijgen op alle

¹⁷ Advies Landsadvocaat informele scholing, d.d. 7 juli 2022, gepubliceerd bij Kamerbrief d.d. 18 november 2022, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/07/bijlage-advies-landsadvocaat-informele-scholing>.

mogelijke besloten situaties van ondermijning of aanzetten tot haat tegen of discriminatie van bevolkingsgroepen.

Het wetsvoorstel moet hieraan toevoegen een algemene grondslag voor bestuursrechtelijk toezicht op deze instituten, de norm dat zij zich verplicht zijn te onthouden van aanzetten tot haat of discriminatie en daarmee de mogelijkheid om rechtstreeks bestuursrechtelijke maatregelen in voorkomende gevallen op te leggen.

Dit is echter, gelet op het bovenstaande, niet nodig om de samenleving te beschermen. Bovendien is het bestuursrecht niet geëigend voor het bestrijden van zwaarwegend ondermijnende activiteiten met vergaande bevoegdheden, doordat het bestuursrecht weinig waarborgen kent als rechtsbescherming. Het strafrecht kent die waarborgen wel, en kent ook vergaande opsporingsbevoegdheden.

5.3 Vrijheid van onderwijs

Artikel 23 van de Grondwet en artikel 2 EP EVRM beschermen de onderwijsvrijheid. Met name over artikel 23 lid 2 Gw heeft de jurisprudentie uitgemaakt dat de reikwijdte van deze vrijheid zich ook tot buiten het leerplichtig onderwijs uitstrekt. Maar dat betekent nog niet dat ook het overheidstoezicht zich tot buiten het leerplichtig onderwijs kan uitstrekken. Alleen voor dat onderwijs geldt immers de 'aanhoudende zorg der Regering' (lid 1), om te waarborgen dat alle kinderen schoolonderwijs van vergelijkbare én van goede kwaliteit ontvangen. Ook uit de toelichting bij het artikellid (geïntroduceerd in 1848) blijkt dat het toezicht nooit bedoeld was voor het 'informeel onderwijs'.¹⁸

Artikel 23 laat in dit verband vooral zien dat de vrijheden van vereniging, godsdienst, privéleven en meningsuiting ook specifiek gelden voor het brede palet aan onderricht en vormingsactiviteiten in de samenleving (artikel 9 EVRM over godsdienstvrijheid benoemt dat aspect ook expliciet). Het is in de rechtsstaat fundamenteel dat ouders hun kinderen mogen laten onderwijzen volgens hun diepste overtuigingen over het menselijk leven. Artikel 23 als zodanig is verder vooral geschreven voor met name het bekostigd en verder het leerplichtig onderwijs. Het informeel onderwijs wordt meer rechtstreeks beschermd door de andere genoemde vrijheden, zodat de onderwijsvrijheid hier verder onbesproken blijft.

5.4 Conclusies

Het voorstel voor toezicht op informeel onderwijs heeft zowel principiële als praktische verstrekkende gevolgen voor de grondrechtelijke vrijheden van godsdienst, opvoeding en vereniging. Dit allereerst omdat het voorstel ziet op alle vormen van informeel onderwijs en daarmee heel de samenleving raakt op een strikt privaat domein, terwijl de zorg voor ondermijning van de democratische rechtsorde betrekking heeft op slechts enkele mogelijke "broedplaatsen van radicalisering". Daarnaast ook omdat het voorstel de weg opent naar het mede reguleren van sociale opvattingen die kinderen worden bijgebracht en daarmee tevens inhoudelijk een oeverloze reikwijdte krijgt.

In het licht van de Grondwet en het EVRM is het voorstel niet houdbaar.

¹⁸ Ontleend aan prof. R. van Schoonhoven, die daarvoor verwijst naar: *Kamerstukken 1847/48*, 233; Ontwerpen van wet tot herziening der Grondwet, Hoofdstuk X, p. 355.

Daarnaast zijn er alternatieven denkbaar die de zorg voor ondermijning van de democratische rechtsorde gericht zouden adresseren, met een verbodsformulering en een reikwijdte die niet verder strekt dan strikt noodzakelijk.

6. Inhoud van het conceptwetsvoorstel

Tot slot wordt in deze paragraaf, ter bevordering van de zelfstandige leesbaarheid van deze consultatiereactie, het voorstel kort samengevat.

Aanleiding en strekking, uit de MvT: "Meestal levert het informeel onderwijs een positieve bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen, maar daar waar het informeel onderwijs erin resulteert dat kinderen worden opgezet tegen anderen, het openbaar gezag of de samenleving, doordat het onderwijs aanzet tot haat, geweld of discriminatie, is dit onaanvaardbaar. ... De afgelopen jaren zijn er verschillende signalen en incidenten naar voren gekomen die, hoewel het gelukkig om een beperkt aantal gaat, zodanig ernstig zijn dat de regering van oordeel is dat de overheid een instrument moet hebben om in te kunnen grijpen. ... Het betreft bijvoorbeeld lesmateriaal binnen wahhabi-salafistische lesinstituten.... Recent kan daarbij worden gewezen op de zorgen die bestaan rondom het gedachtegoed van soevereinen ..."

Bestuursrechtelijke verbodsnorm: aanbieders van informeel onderwijs mogen niet aanzetten tot: (a) haat of discriminatie van personen wegens een persoonskenmerk; of tot (b) gewelddadig optreden tegen: 1° personen of hun goederen wegens een persoonskenmerk; of 2° het openbaar gezag.

Reikwijdte, definitie van informeel onderwijs: "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 4 tot 17 jaar." Uitgezonderd is al het leerplichtig onderwijs (en mbo/hbo/wo), en ook al het informeel onderwijs binnen een woning of door ouders aan hun eigen kinderen.

Toezicht is signaalgestuurd: de toezichthouder (onderwijsinspectie) stelt na ontvangst van signalen vast of sprake is van een redelijk vermoeden van overtreding, en moet bij die beoordeling advies inwinnen bij de hiertoe ingestelde onafhankelijke Adviescommissie. De signalen kunnen afkomstig zijn van: publiek toegankelijke bronnen, meldingen van politie/justitie/gemeente, maar ook van burgers, mits die dan een concrete beschrijving van de vermeende misstand bevatten. Als de inspectie een redelijk vermoeden van overtreding aanwezig acht, wordt een onderzoek ingesteld. Afhankelijk van de uitkomsten van dat onderzoek kan de Minister een aanwijzing geven. Dat kan een verbod inhouden om informeel onderwijs te geven.