

Vergaderjaar 2022–2023

35 352

Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs

K

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2023

Hierbij bied ik u de brief over de voortgang van de beleidsagenda informeel onderwijs aan, de brief is op 24 mei jl. aan de Tweede Kamer verstuurd. Hiermee kom ik tegemoet aan de toezegging mijn ambtsvoorganger, de Minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, om alle stukken die gaan over de aanpak van antidemocratisch en anti-integratief gedachtegoed ook naar de Eerste Kamer te versturen.

Per abuis is deze brief niet parallel aan het verzenden van de brief naar de Tweede Kamer ook al naar de Eerste Kamer verzonden. In de toekomst zal ik dit wel doen.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2023

Nederland is een land waarin je mag zijn wie je bent. Waarin je verliefd mag worden op wie je wilt en waarin je mag geloven wat je gelooft. Een land waarin je je in vrijheid mag uiten en ontwikkelen, maar ook respect toont voor elkaar en waarin we vastberaden en compromisloos staan voor onze democratische rechtsstaat. Dit is de kern van onze democratie. Een kern van waarden en afspraken die dit kabinet koestert en waarvoor het zich maximaal wil inzetten, zeker ook waar het het onderwijs betreft. Daar geven we immers door wat van waarde is en roepen we dat wat eraan tegengesteld is een halt toe.

Een democratie staat of valt met de mate waarin zij haar burgers kan ondersteunen om deze kernwaarden in de praktijk te brengen en onze democratie weerbaar en robuust te houden. Daarom wordt in het reguliere onderwijs verplicht aandacht besteed aan de basiswaarden van de democratische rechtsstaat: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Daarmee bereidt het reguliere onderwijs kinderen voor op hun verdere deelname aan de Nederlandse samenleving.

Ook onderwijs dat buiten ons reguliere onderwijsstelsel valt, heeft invloed op de manier waarop kinderen elkaar, hun leefwereld en de rest van de wereld tegemoet treden. Veel informele onderwijsinstellingen leveren een waardevolle bijdrage aan onze samenleving. Zij helpen kinderen bij het ontwikkelen van sociale vaardigheden, van een eigen zelfbewustzijn en een eigen identiteit, bijvoorbeeld door hen over de taal en cultuur van hun ouders of grootouders te leren. Zo dragen zij eraan bij dat kinderen vertrouwen krijgen in zichzelf en hun plek vinden in de Nederlandse samenleving.

Het is uw Kamer echter ook bekend dat er een aantal informele onderwijsinstellingen is dat kinderen er juist van weerhoudt zich in vrijheid te ontwikkelen door hen te stimuleren zich af te keren van de Nederlandse samenleving. Dit baart mij zorgen, want geen enkel kind mag onderwijs ontvangen in een omgeving waar onverdraagzaamheid, discriminatie en isolationisme worden gepropageerd. Ik pleit ervoor een vuist te maken tegen dit soort uitwassen. In het belang van het kind, van de samenleving en van die partijen die wél goed informeel onderwijs geven.

In het coalitieakkoord is opgenomen dat dit kabinet sneller zal ingrijpen bij informele onderwijsinstellingen en hun vertegenwoordigers wanneer zij anti-integratief, antidemocratisch of antirechtstatelijk opereren en dat het de mogelijkheden aanscherpt om dat te doen. Met deze afspraak richt dit kabinet zich op die instellingen die kinderen bewust opzetten tot het actief handelen tegen de kernwaarden van onze democratische rechtsstaat. In aanvulling op deze afspraak uit het coalitieakkoord heeft dit kabinet ook de ambitie om alle informele onderwijsinstellingen die daar behoefte aan hebben te ondersteunen bij het doorontwikkelen van hun onderwijs naar een vorm waarin het onderwijs goed aansluit bij de belevingswereld van de kinderen die het volgen.

In mijn vorige brief en rondom de begrotingsbehandeling heb ik duidelijk gemaakt dat het uitwerken van deze acties een complexe taak is die ik niet lichtzinnig oppak. Dit geldt met name voor het voornemen om, in het uiterste geval, op goed toezicht te kunnen vertrouwen. Het toezicht moet

effectief zijn en tegelijkertijd gegrond zijn binnen de grenzen die in het bijzonder het recht op de vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst, vrijheid van vereniging en de vrijheid van onderwijs, het recht op de persoonlijke levenssfeer en de democratisch-rechtsstatelijke beginselen stellen. Het informeel onderwijs vindt veelal plaats in de privésfeer en buiten het publieke domein. Dat maakt dat de wetgever terughoudend moet zijn bij het reguleren van dat onderwijs. Voor de wetgever bestaat alleen aanleiding om zich buiten het publieke domein te begeven en in de privésfeer te treden als het informeel onderwijs de belangen van kinderen en de samenleving kan schaden.

Dit thema ligt gevoelig, dat begrijp ik goed. Ik heb daarom een zorgvuldig proces doorlopen en met vele, religieuze en niet-religieuze, partijen gesproken. Deze gesprekken hebben mij geraakt: ik heb grote bewondering voor de wijze waarop zo veel vrijwilligers zich hardmaken voor de ontwikkeling van groepen kinderen. Ook hebben deze gesprekken mij in mijn overtuiging gesterkt dat het aanpakken van uitwassen in het informeel onderwijs belangrijk is en dat we samen een vuist kunnen maken om al het goede en mooie te kunnen behouden. Juist omdat ik niet wil dat de vele instellingen die hun zaken goed op orde hebben, last hebben van de instellingen die willens en wetens kinderen opzetten tegen de samenleving. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet om religie, maar het aanpakken van radicaal gedachtegoed en schadelijke praktijken die tot doel hebben om de samenleving waarin wij leven te ondermijnen en daarbij kinderen schaden. Dit is bij uitstek een rol voor de overheid.

In november van 2022 heb ik de Tweede Kamer in de brief Vrij en veilig onderwijs geïnformeerd over de concrete stappen die ik op dit onderwerp wil zetten: het verbeteren van kwaliteit en het stimuleren van zelfregulering, het toewerken naar een Verklaring Omtrent het Gedrag (hierna: VOG) voor alle medewerkers en vrijwilligers die in het informeel onderwijs werken met kinderen en als sluitstuk het ontwikkelen van signaalgericht toezicht op informele onderwijsinstellingen.¹

In paragraaf 1 en 2 van deze brief ga ik in op het werken aan kwaliteitsverbetering en zelfregulering en op het toewerken naar een VOG voor alle medewerkers en vrijwilligers die in het informeel onderwijs werken met kinderen. In paragraaf 3 van deze brief leg ik de resultaten van de verkenning over toezicht op informeel onderwijs aan uw Kamer voor en schets ik, zoals toegezegd, de eerste uitwerking van wetgeving om toezicht te houden op informeel onderwijs.

1. Kwaliteitsontwikkeling van informele lesorganisaties

In mijn brief Vrij en veilig onderwijs van 18 november jl. heb ik duidelijk willen maken dat informeel onderwijs waardevol is voor de ontwikkeling van kinderen: voor de vorming van hun identiteit en sociale vaardigheden en voor het vinden van hun plek in de maatschappij. Informeel onderwijs hoort dan wel van voldoende kwaliteit te zijn en niet in de weg te staan van democratisch burgerschap of daar lijnrecht tegenin te gaan. Met aanbieders van informeel onderwijs ben ik in gesprek gegaan over hun uitdagingen en behoeften op dit vlak en over hoe ik hen hierbij kan ondersteunen.

Ik constateer dat aanbieders van informeel onderwijs beschikken over een grote hoeveelheid kennis en gedrevenheid om kinderen meer bij te brengen over bijvoorbeeld religie, cultuur, een tweede taal, over hoe zij op een prettige manier omgaan met elkaar of hoe zij zich verhouden tot de

¹ Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 653.

samenleving en de natuur. Daarbij drijven zij doorgaans op vrijwillige inzet, op bijdragen van hun leden en op donaties uit de eigen gemeenschap. Mede daardoor is er op sommige plekken behoefte aan ondersteuning. Ik hoor een brede vraag: om bijscholing van vrijwilligers in hun didactische en pedagogische vaardigheden, om vertalingen van lesmaterialen of van herziene lesmaterialen zelf en om ondersteuning bij het opzetten van leernetwerken en samenwerkingsstructuren tussen informele lesorganisaties onderling en tussen informele en reguliere lesinstellingen over en weer.

Met name bijscholing van vrijwilligers en doorontwikkeling van lesmateriaal kan het informeel onderwijs helpen om hun aanbod en methodes beter af te stemmen op het aanbod en methodes van het reguliere onderwijs. Samenwerkingsstructuren zouden instellingen daarnaast ook tegemoet kunnen komen in hun praktische wensen, zoals de wens om een stabiele en veilige leslocatie waar gebruik kan worden gemaakt van dezelfde applicaties die reguliere lesorganisaties in hun lessen gebruiken. Met name kleinere instellingen, bijvoorbeeld taalscholen, hebben deze wens bij mij aangekaart.

Sommige gesprekspartners gaven aan dat zij reeds een proces van kwaliteitsontwikkeling hebben doorlopen, maar nog ondersteuning kunnen gebruiken bij het maken van specifieke stappen. Andere instellingen willen hun onderwijs anders organiseren, maar weten niet goed waar te beginnen. Aan beide vragen wil ik graag gehoor geven.

Dit heeft ertoe geleid dat ik samen met koepelorganisaties op verschillende plekken in het land werk aan: 1) het beter in kaart brengen van specifieke ontwikkelbehoeften van instellingen die informeel onderwijs verzorgen, 2) de ontwikkeling en verbetering van lesmethoden en 3) docententraining inclusief opfrismodules. Ik ben erg blij met deze stappen. We staan bij al deze trajecten we nog wel aan het begin. Daarom zal ik uw Kamer in het najaar van 2023 hier meer concrete informatie over verschaffen. Ook zal ik dan ingaan op welke andere stappen ik op dit vlak in de tussentijd heb gezet.

Bij deze verschillende trajecten werk ik zoveel mogelijk vraaggestuurd. Instellingen geven aan wat ze nodig hebben en werken hun ideeën in samenwerking met koepelorganisaties, experts, kennisinstituten en onderwijsinstellingen verder uit. De rol van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) is een ondersteunende. Vanuit OCW breng ik partijen samen en inventariseren we (financiële) ondersteuning nodig is. Waar mogelijk werk ik daarbij ook samen met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW).

2. VOG voor medewerkers van informele lesorganisaties

Binnen het reguliere onderwijs eisen we van medewerkers een VOG. Dit is nodig om te kunnen bepalen of het gedrag van een persoon geen belemmering vormt voor een functie in het onderwijs. Voor medewerkers van informele lesorganisaties is een VOG nog niet verplicht, terwijl het om dezelfde kinderen gaat. Ik heb in de Kamerbrief Vrij en Veilig onderwijs aangegeven dit te willen veranderen.

Uit mijn gesprekken met het veld blijkt dat organisaties die informeel onderwijs bieden positief staan tegenover de verplichting van een VOG voor personen die actief zijn in het informeel onderwijs. Op een aantal plekken hebben bestuurders hier al werk van gemaakt, maar nog lang niet overal. Omdat er in beginsel kosten verbonden zijn aan een VOG, gaan deze organisaties niet altijd over tot het vragen daarvan. Organisaties die

met vrijwilligers werken kunnen echter gebruik maken van de Regeling Gratis VOG. Deze regeling maakt het mogelijk om, onder voorwaarden, gratis een VOG aan te vragen voor vrijwilligers die in contact komen te staan met personen in een kwetsbare positie. Ik wil deze regeling bij zo veel mogelijk instellingen onder de aandacht brengen. Ook onderzoek ik in hoeverre de gestelde voorwaarden een probleem vormen voor organisaties die informeel onderwijs verzorgen.

Voor organisaties waar deze regeling niet voor geldt, ben ik in contact met de screeningsautoriteit Justis en het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG) om de mogelijkheden te verkennen. Met verschillende veldpartijen heb ik daarnaast afgesproken dat zij zich maximaal committeren om te komen tot een VOG voor al hun vrijwilligers die met kinderen werken. Veldpartijen die zich daaraan willen committeren zouden zich kunnen verenigen in een thematische alliantie, om zo hun ambitie aan hun leerlingen en hun ouders kenbaar te maken. Ook hierbij wil ik de partijen, indien gewenst, ondersteunen.

Intussen werk ik aan een verplichte VOG via wetgeving. In het najaar van 2023 verwacht ik de Kamer hier verder over te kunnen informeren.

3. Contouren wetsvoorstel toezicht op informeel onderwijs

Geen enkel kind zou onderwijs mogen ontvangen in een omgeving waar onverdraagzaamheid, discriminatie en isolationisme worden gepropageerd. Waar informele onderwijsinstanties dit nu wel doen, is toezicht gerechtvaardigd, maar alleen voor zover het toezicht zich richt op die vormen van informeel onderwijs waar met het propageren van onverdraagzaamheid, discriminatie en isolationisme de belangen van kinderen en van de samenleving inderdaad worden geschaad.

Om deze voorwaarden in het wetsvoorstel te kunnen waarborgen, heb ik aangegeven met een aantal definitieverkenningen aan de slag te zullen gaan. In het bijzonder: wat valt er onder informeel onderwijs? Hoe zorgen we voor een scherpe, juridische afbakening van het anti-integratief, antidemocratisch en antirechtsstatelijk onderwijs en hoe definiëren we de wettelijke norm die daartegen moet beschermen? Welke vorm van toezicht kan deze norm het best bewaken en wat zijn de sancties wanneer de norm toch wordt overschreden? Hoe verhoudt dit alles zich tot het grondwettelijk kader waarop de rechtsstaat is gebaseerd?

Deze verkenningen heb ik uitgevoerd in overleg met mijn collega's van SZW, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, met relevante uitvoerende organisaties waaronder de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie), met academici en met experts. Ook heb ik gesprekken hierover gevoerd met gemeenten en vertegenwoordigers van diverse gemeenschappen en informele instellingen.

Op basis van de verkenningen zijn voor het wetsvoorstel de volgende kernelementen bepaald:

- De in het wetsvoorstel op te nemen norm zal een verbod inhouden om aan kinderen in de leeftijd van 4 t/m 17 jaar onderwijs te geven of te doen geven dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie.
- Deze norm kent een ruim toepassingsbereik: het is in principe op al het onderwijs van toepassing, met uitzondering van het leerplichtig onderwijs. Daarbij geldt wel nog een aantal nadere afbakeningen.
- Het toezicht zal signaalgestuurd zijn en in onafhankelijkheid worden uitgevoerd door de inspectie.

- De Minister krijgt de bevoegdheid om aan informele onderwijsinstaties een aanwijzing te geven wanneer de inspectie een overtreding vaststelt. Het wetsvoorstel zal omschrijven welke aanwijzingen mogelijk zijn.
- Bij overtreding van de aanwijzing zal met een herstelsanctie en/of een bestraffende sanctie worden opgetreden.
- Tegen zowel de aanwijzing als de sancties staat rechtsbescherming bij de bestuursrechter open.

Hieronder worden alle kernelementen nader toegelicht en onderbouwd, mede in het licht van de grondwettelijke context waarbinnen de kernelementen van het wetsvoorstel zullen moet worden beoordeeld. Ten behoeve van het laatste zal eerst worden ingegaan op het constitutioneel kader en de grondrechtelijke context.

Constitutioneel kader

In Nederland mag je zijn wie je bent. Die vrijheid danken we aan de bescherming die de grondrechten, die zijn verankerd in de Grondwet en verschillende verdragen, ons bieden. Het is daarom van groot principieel belang dat we die grondrechten koesteren en eerbiedigen. En als de maatschappelijke ontwikkelingen vragen om een beperking van grondrechtelijke vrijheden dan moeten die beperkingen zorgvuldig en deugdelijk worden gemotiveerd. Van de wetgever mag worden verwacht dat hij duidelijk uitlegt waarom een gegeven beperking in overeenstemming is met de grondrechtelijke kaders. Ik vind het daarom belangrijk om in deze brief aan te geven hoe het hierna beschreven wetsvoorstel binnen die kaders past. Daartoe beschrijf ik eerst welke grondrechten uit de Grondwet en het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) van toepassing zijn en vervolgens onder welke voorwaarden zij kunnen worden beperkt.

Grondwet²

Een eerste grondrecht dat relevant is in de context van het wetsvoorstel is de vrijheid van meningsuiting, zoals die in artikel 7 van de Grondwet is verankerd. Daarin ligt ook het censuurverbod besloten, in het eerste lid (dat over de vrijheid van drukpers gaat) en in het derde lid (dat andere uitingen betreft).

Het censuurverbod uit artikel 7, eerste artikellid is absoluut, maar kent een beperkte reikwijdte. Het verbiedt alleen het beperken van het in drukwerk openbaren van bepaalde gedachten en gevoelens. Het beperken van wat daarna plaatsvindt – het verspreiden van die geopenbaarde gedachten en gevoelens – is wel toegestaan en niet absoluut beschermd.³ Het derde lid heeft betrekking op het openbaren van uitingen via andere middelen dan drukwerk. Voor deze uitingen geldt dat het onder omstandigheden aanvaardbaar kan zijn om maatregelen te treffen die een reactie zijn op een in het verleden gedane uiting. Dat geldt zeker als de bedoeling van die maatregel is te voorkomen dat de uiting (in een specifieke context) wordt herhaald.⁴ Beperkingen van de vrijheid van meningsuiting moeten tot slot bij wet worden gesteld. Dit volgt uit de zinsnede «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» die in de artikelleden wordt

² Er zijn meerdere grondrechten uit onze Grondwet van toepassing. Omdat die in veel gevallen echter dezelfde bescherming bieden als grondrechten in het EVRM, worden die hierna niet allemaal genoemd. Volstaan wordt in die gevallen met een bespreking van de grondrechten uit het EVRM.

³ HR 28 november 1950, NJ 1951, 137 (*APV Tilburg*).

⁴ ABRvS 30 mei 2018, AB 2018, 327 (*Gebiedsverbod*).

gehanteerd. Deze zinsnede bevat een verbod op delegatie van regelgevende bevoegdheid, maar sluit het toekennen van uitvoerende bevoegdheden niet uit.

Een tweede grondrecht dat relevant is in de context van het voorliggende wetsvoorstel en dat afzonderlijke aandacht verdient, is de vrijheid van onderwijs zoals die in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet is verankerd. Het begrip onderwijs dat door het grondwetsartikel wordt beschermd is breed en omvat het systematisch overbrengen van kennis, vaardigheden of houdingen. Ook informeel onderwijs wordt dus door het grondwetsartikel beschermd. Tegelijkertijd geldt dat deze onderwijsvrijheid niet absoluut is en alleen geldt «behoudens het toezicht van de overheid en het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven». Het begrip «toezicht» in deze bepaling betreft meer dan alleen het houden van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften. Het omvat ook de bevoegdheid om inhoudelijke minimum-eisen te stellen aan het onderwijs. Aan het leerplichtige, niet-bekostigde onderwijs wordt op deze grondslag bijvoorbeeld de eis gesteld dat ook dit onderwijs aan de burgerschapsopdracht moet voldoen. Artikel 23, tweede lid, van de Grondwet staat het dus ook toe om eisen te stellen aan informele scholen, mits deze voldoen aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste.

EVRM

De in het EVRM vervatte mensenrechten die in de context van het voorliggende wetsvoorstel relevant zijn, betreffen: het recht op eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven (artikel 8), de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst (artikel 9), de vrijheid van meningsuiting (artikel 10) en de vrijheid van vereniging (artikel 11). Ook het recht op onderwijs, en met name het daarin besloten recht van ouders om zich van opvoeding en onderwijs te verzekeren dat aansluit bij hun overtuigingen (artikel 2 van het Eerste Protocol EVRM) is van toepassing. Deze rechten zijn echter niet absoluut. Hieronder wordt beschreven onder welke voorwaarden deze rechten kunnen worden beperkt.

In algemene zin stelt het EVRM drie vereisten aan beperkingen van de hier aan de orde zijnde grondrechten.⁵ Ten eerste moet de beperking een legitiem doel nastreven. Ten tweede moet de beperking bij wet zijn voorgeschreven en dient de beperking in de wet zodanig te zijn afgebakend dat voorzienbaar is in welke gevallen de beperkende norm door de overheid kan worden ingeroepen. Ten derde moet de beperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Hieronder zet ik uiteen hoe het wetsvoorstel aan deze vereisten zal voldoen.

Legitiem doel

Allereerst: het wetsvoorstel moet een legitiem doel nastreven. Dat wil zeggen: het nagestreefde doel moet kunnen worden geschaard onder de doelen die het EVRM noemt als mogelijke redenen voor beperking van het grondrecht. Ook mag het doel als zodanig niet in strijd zijn met het EVRM.

Alle genoemde bepalingen maken het mogelijk de daarin aan de orde zijnde rechten te beperken in het belang van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit is ook het voornaamste doel van het toezicht op informeel onderwijs. Het toezicht is er immers in de eerste plaats op gericht de rechten van kinderen te beschermen. Volgens het

⁵ Zie ten aanzien van artikel 2 EP EVRM: EHRM 10 november 2005, 44774/98 (Leyla Sahin t. Turkije).

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) hebben kinderen het recht op ontwikkeling in de ruimst mogelijk mate.⁶ Onderwijs dat hen aanzet tot haat, geweld of discriminatie, belemmert hen in deze ontwikkeling wanneer zij zich daardoor af dreigen te zetten tegen de pluriforme samenleving en daarin niet volledig kunnen participeren. Ook de rechten van derden zijn aan de orde wanneer haat, geweld en discriminatie de grondrechten van bepaalde (minderheids)groepen raken, bijvoorbeeld hun recht op gelijke behandeling.

Op meer indirecte wijze dient het wetsvoorstel ook het voorkomen van strafbare feiten en de openbare veiligheid. Dit zijn eveneens doelen die in het EVRM worden genoemd als mogelijke redenen voor beperking van de betreffende grondrechten. Kinderen die worden aangezet tot haat, geweld of discriminatie kunnen daardoor strafbaar gaan handelen. Afhankelijk van de omstandigheden kunnen zij daarmee ook de openbare veiligheid in het geding brengen.

Bij wet voorgeschreven

Het toezicht op informeel onderwijs zal in de wet worden geregeld, zoals het EVRM dat van beperkende maatregelen eist. Dit vereist houdt ook in dat de wet zodanig duidelijk moet zijn, dat voorzienbaar is in welke gevallen de wet zal worden ingeroepen. Absolute zekerheid is niet vereist, het gaat erom dat met een redelijke mate van voorzienbaarheid kan worden voorspeld welke consequenties bepaald gedrag zal hebben.⁷

Noodzakelijk in een democratische samenleving

De vraag of een grondrechtenbeperking noodzakelijk is in een democratische samenleving, vereist een proportionaliteits- en subsidiariteitsbeoordeling. Het gekozen middel moet geschikt zijn om het doel van de beperking te bereiken, er moet geen lichter middel voorhanden zijn om het doel te bereiken, en er moet sprake zijn van een evenredigheid tussen middel en doel. Dit houdt in dat de inbreuk in een proportionele verhouding moet staan tot wat door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een *pressing social need* wordt genoemd: een dringende maatschappelijke behoefte. Hieronder ga ik in op deze dringende maatschappelijke behoefte en waarom deze van voldoende gewicht is om toezicht te houden op het informeel onderwijs.

Kort samengevat komt het erop neer dat er beperkte, maar zeer ernstige signalen zijn over informeel onderwijs dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie. Dat het gaat om beperkte signalen, is echter geen reden om niet in te grijpen. De belangen van het kind (die in internationale verdragen zijn erkend) wegen daarvoor te zwaar. Ook belangen van derden, die geraakt worden door haat, geweld of discriminatie spelen een rol. Incidenten kleuren nu vaak ten onrechte het gehele beeld, dat komt deze vrijheden niet ten goede en schaadt onderlinge verdraagzaamheid. Tegelijkertijd zie ik ook in dat het instellen van toezicht op informeel onderwijs een stevig besluit is. Om een goede balans te treffen tussen de aan de orde zijnde belangen en (botsende) grondrechten, moet daarom worden gekomen tot een zorgvuldig afgebakend wetsvoorstel, zoals in deze brief omschreven. Verderop in deze brief wordt een en ander uitgebreider toegelicht, voordat op de inhoud van het wetsvoorstel wordt ingegaan.

⁶ Artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

⁷ EHRM 26 april 1979, 6538/74 (Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk).

In het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding (POCOB) uit 2020 wordt, op basis van gesprekken met experts, vastgesteld dat kinderen en jongvolwassenen kunnen vervreemden van de samenleving door een radicale invulling van informele scholing en daardoor mogelijk belemmerd raken in hun deelname aan de maatschappij. In hetzelfde jaar heeft het Verwey-Jonker Instituut in een onderzoek naar een specifieke instelling opgemerkt: kinderen die structureel haatdragende of anderszins anti-integratieve boodschappen krijgen ingeprent, vallen weg in een dogmatisch isolement en raken vervreemd van de wereld om zich heen.⁸ Ook in de media zijn verschillende signalen over problematische salafistische boodschappen bij informele scholing verschenen. In een onderzoek van Nieuwsuur en NRC uit 2019 kwam naar voren hoe bij minstens vijftig onderwijsplekken door het hele land haatdragende overtuigingen werden opgelegd aan meer dan duizend kinderen. Het kabinet maakt zich zorgen over deze ontwikkelingen en wil doortastend ingrijpen tegen deze excessen. Dit geldt uiteraard voor al het huidige en eventueel toekomstige informele onderwijs waar dergelijke ernstige ondermijnende lessen worden onderwezen, of het dit nu vanuit een religieuze, extreemrechtse, extreem-linkse of een andere ideologische overtuiging wordt gegeven. Dit is een probleem dat we bij de wortels aan moeten pakken. Want juist kinderen zijn ontvankelijk.

Het aantal signalen over informeel onderwijs dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie is op dit moment beperkt. De signalen die we wel kennen, getuigen echter van een dermate ernstige problematiek dat niettemin kan worden gesproken van een *pressing social need*, een dringende maatschappelijk behoefte, om in te grijpen. Ook wanneer slechts een kleine groep kinderen het risico loopt om te worden aangezet tot haat, geweld of discriminatie, is sprake van een dergelijke behoefte, mede gezien het reeds genoemde belang van de bescherming van de rechten van het kind.

Of het te introduceren toezicht op informeel onderwijs (en de daarmee aan te brengen beperking op grondrechten) ook in een proportionele verhouding staat tot deze dringende maatschappelijke behoefte, vereist een afweging, veelal tussen botsende grondrechten.

Binnen deze afweging moet aan de grondrechten waarop het wetsvoorstel een inbreuk zou maken, veel gewicht worden toegekend. Uitgangspunt is immers dat grondrechtelijke vrijheden ruimhartig dienen te worden geïnterpreteerd en de eventueel daarop aan te brengen beperkingen restrictief. Respect voor fundamentele rechten en vrijheden is van wezenlijk belang voor het goed functioneren van onze democratische rechtstaat. Samen garanderen de hiervoor genoemde vrijheden en rechten, zeker wanneer zij in onderlinge samenhang worden gezien, dat burgers buiten het publieke domein hun leven naar eigen inzicht kunnen vormgeven. Burgers moeten in de beslotenheid van hun huis en binnen de intimiteit van het gezinsleven hun godsdienst vrij kunnen belijden, hun eigen religieuze of levensbeschouwelijke opvattingen kunnen naleven en deze opvattingen ook aan hun kinderen kunnen overdragen. Ouders zijn als eerste verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kind.⁹ Dit pleit voor terughoudendheid in het reguleren van het onderwijs.

⁸ Hamdi, A., Pels, T., Klooster, E., Day, M. & Achahchah, J. (2019). De invloed van alFitrah op deelnemers en de omgeving: het buitenperspectief. Utrecht, Verwey-Jonkerinstituut in opdracht van gemeente Utrecht.

⁹ Volgens artikel 18 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en artikel 2 van het eerste Protocol (EP) van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM).

Tegelijkertijd moet ook rekening worden gehouden met de eerder genoemde en eveneens zwaarwegende belangen die het wetsvoorstel dient, namelijk: de rechten van het kind, zoals verankerd in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK), de (grond)rechten van andere burgers en de openbare veiligheid.

Grondrechten mogen niet zo uitgelegd worden dat zij de vrijheid omvatten om de rechten en vrijheden van andere burgers of de samenleving te schaden.¹⁰ Van die situatie kan in ieder geval sprake zijn bij bepaalde extreme, uitingen, die aanzetten tot haat, discriminatie of geweld. Zo heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens meermaals bepaald dat het oproepen tot geweld en haat jegens bepaalde bevolkingsgroepen niet door het EVRM worden beschermd.¹¹ Maar ook in minder extreme gevallen kan het noodzakelijk en legitiem zijn om grondrechten te beperken. Daarvan is in ieder geval sprake als het informeel onderwijs de belangen van andere burgers of de samenleving in ernstige mate schaadt.¹² In het kader van de vrijheid van godsdienst heeft de Hoge Raad overwogen dat dit recht niet zodanig kan worden uitgeoefend dat daardoor de vrijheden en rechten van anderen, waaronder die van het kind van degene die zich op dit recht beroept, (dreigen te) worden geschaad.¹³ Juist op de bescherming van dit type belangen ziet het wetsvoorstel.

Hoewel het hierbij gaat om zwaarwegende belangen, dient in het oog te worden gehouden dat het in het leven te roepen toezicht op informeel onderwijs alleen is toegespitst op het probleem en niet verder gaat dan nodig om dat probleem te bestrijden om zo een proportionaliteits- en subsidiariteitstoets in dit verband te kunnen doorstaan. Hiertoe moet worden voorzien in een scherp omlijnde norm, die alleen betrekking heeft op ernstige en duidelijke aantasting van de genoemde belangen, en in afdoende waarborgen om ervoor te zorgen dat alleen de situaties waarin het probleem zich daadwerkelijk voordoet, door het wetsvoorstel kunnen worden bestreken. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat moet worden vermeden dat situaties die tot de kern van het privédoein behoren, binnen het toepassingsbereik van de wet zouden vallen. Teneinde hiertoe te komen, is voorzien in de hieronder omschreven contouren van het wetsvoorstel.

Norm

Uit het zojuist geschetste constitutionele kader volgt dat de rechtvaardigingen voor het stellen van regels aan het informeel onderwijs voortvloeien uit de rechten van het kind, de rechten van andere burgers en de bescherming van de openbare veiligheid. De norm waaraan het informeel onderwijs gehouden wordt, moet op die combinatie van belangen zijn toegesneden. Deze moet dus grenzen stellen aan informeel onderwijs dat schadelijk is voor het kind dat het onderwijs volgt en onderwijs waarvan *tegelijkertijd* aannemelijk is dat de rechten en vrijheden van anderen of de openbare veiligheid er in ernstige mate door worden aangetast.

Om het bovenstaande tot uitdrukking te brengen, stel ik voor om in de wet op te nemen dat het verboden is om onderwijs te geven dat kinderen

¹⁰ Hennicke t. Duitsland, ECieRM 21 mei 1997, nr. 34889/97 Vgl. artikel 17 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

¹¹ EHRM 20 februari 2007, 35222/04 (Pavel Ivanov t. Rusland), EHRM 8 oktober 2020, 77400/14 (Ayoub t. Frankrijk).

¹² EHRM 23 september 1994, nr. 15890/89 (Jersild t. Denemarken), EHRM 4 december 2003, nr. 35071/97 (Gündüz t. Turkije), «EHRC» 2004/5, NJ 2005, 176, m.nt. E. Dommering, ECLI:NL:XX:2003:AO5410.

¹³ HR 1 juli 1982, NJ 1983, 201.

aanzet tot haat, geweld, of discriminatie. Voor dergelijk onderwijs staat buiten twijfel dat het schadelijk is voor de kinderen die het betreft, omdat zij daardoor houdingen en denkbeelden krijgen aangeleerd waardoor zij zich dreigen af te keren van onze pluriforme samenleving en niet tot volle ontplooiing kunnen komen – integendeel zelfs. Ook is duidelijk dat dergelijk onderwijs de rechten van anderen, alsook de openbare veiligheid, in gevaar brengt.

De voorgestelde invulling van de norm sluit aan bij het begrippenkader van artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht, maar vult dat begrippenkader ook aan: anders dan het genoemde wetsartikel zal de norm niet alleen zien op in het openbaar gedane uitingen maar (mede) op besloten situaties, namelijk op informeel onderwijs dat achter gesloten deuren (met uitzondering van de woning, zie hierna) plaatsvindt.

De toepassing van het begrippenkader (aanzetten tot haat, geweld, of discriminatie) behoeft ten aanzien van het onderwijs aan kinderen voor een deel een autonome uitleg. Dat geldt in het bijzonder voor het begrip discriminatie, waaronder ik in de context van onderwijs ook onderwijs versta dat structureel de ongelijkwaardigheid van (groepen) personen bepleit, met het kennelijke doel om te voorkomen dat kinderen met die personen interacteren door een houding van minachting of vijandschap aan te wakkeren. Op basis van deze norm kan dus worden opgetreden tegen informeel onderwijs dat bijvoorbeeld extreemrechts gedachtengoed propageert doordat het structureel mensen met een migratieachtergrond wegzet als verachtelijk en daarbij propageert dat omgang daarmee moet worden vermeden.

Ik hecht eraan in dit verband op te merken dat het mogelijk is en blijft orthodox-religieuze visies in het informeel onderwijs over te dragen. De vrijheid van godsdienst beschermt immers (ook) dergelijke overtuigingen.¹⁴ 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. Het is van principieel belang dat dit mogelijk blijft. In een democratische rechtsstaat dienen juist minderheden en minderheidsstandpunten te worden beschermd. Die bescherming kent echter ook grenzen. Zoals eerder aangegeven is de vrijheid van godsdienst (of het recht van de ouder de eigen religieuze overtuiging over te dragen aan diens kinderen) geen absoluut recht en mag dit niet zodanig worden uitgeoefend, dat daarmee de rechten en vrijheden van anderen (dreigen te) worden aangetast. Juist daarvan is sprake indien wordt aangezet tot discriminatie in de vorenbedoelde zin: het aanleren van een houding van minachting of vijandschap draagt er immers niet alleen aan bij dat het kind zich afzondert van de samenleving, maar creëert ook het risico dat het kind actief anderen zal willen schaden of benadelen. Daarmee zijn de rechten van het kind op zo volledig mogelijke ontplooiing én de rechten van anderen in het geding en is dus sprake van een gerechtvaardigde inbreuk op de eerdergenoemde grondrechten.

Ook voor de overige elementen van de norm geldt dat ze ruimte laten om ook door middel van informeel onderwijs, scherpe kritiek op bijvoorbeeld de rechtstatelijke en democratische instituties, de onderlinge verhouding van grondrechten of het overheidsbeleid te leveren. Kritiek op overheidsbeleid vormt juist de essentie van een rechtstaat en democratie, die immers uitsluitend kunnen bestaan bij de gratie van kritiek en een botsing van standpunten.

¹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 29 614, nr. 108, p. 2.

Duidelijk mag wel zijn dat hieronder niet die situaties vallen waarin kinderen zich als gevolg van het onderwijs schuldig kunnen gaan maken aan rassenhaat, antisemitisme, moslimhaat, of oproepen zich met geweld tegen rechtsstatelijke instituties te keren. Die handelingen en uitingen zijn immers bedoeld om een dergelijke open discussie onmogelijk te maken, door (dreiging met) geweld of door uitsluiting en intimidatie.

Zoals hierna ook aan de orde zal komen, betreft de voorgestelde norm alleen onderwijs aan minderjarigen. Hoewel informeel onderwijs aan volwassenen dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie vanzelfsprekend ook onwenselijk is, zie ik ten aanzien daarvan op dit moment geen (extra) taken en bevoegdheden voor de overheid weggelegd. Van volwassenen kan immers worden verwacht dat zij voldoende weerbaar zijn om zich door dergelijk onderwijs niet te laten beïnvloeden. Dat geldt niet zonder meer voor kinderen die zich, vanwege hun jonge leeftijd, moeilijker weerstand kunnen bieden aan beïnvloeding door onderwijs – vaak gegeven door personen waarvoor zij een natuurlijk ontzag hebben – dat erop is gericht hen aan te zetten tot uiterst en evident onwenselijk gedrag.

Toepassingsbereik

Het wetgevingstraject waarvan deze brief de contouren schetst, is niet het eerste traject geweest dat aanliep tegen de noodzaak om het begrip «informeel onderwijs» af te bakenen. In 2019 voerde het Ministerie van SZW een verkenning uit naar signalen over instellingen waar mogelijk sprake was van antidemocratische of antirechtsstatelijke onverdraagzame uitingen van informeel onderwijs. Daarbij hanteerden de onderzoekers een afbakening van informeel onderwijs (of toen nog: «informele scholing») als «scholing die buiten formele schooluren en buiten het regulier onderwijs die wordt georganiseerd door private partijen en die zich richt op taal, cultuur en/of religie voor kinderen tussen de 5 en 16 jaar». Het advies dat ik over dit onderwerp aan de Landsadvocaat heb gevraagd gebruikte dezelfde afbakening.¹⁵

Deze eerste afbakening maakt wat mij betreft duidelijk op welk soort informele scholen dit wetsvoorstel *in ieder geval* betrekking moet hebben. Volgens de voorliggende contouren zal het wetsvoorstel daarnaast ook op andere informele scholen van toepassing zijn, namelijk op al het onderwijs, met uitzondering van leerplichtig onderwijs, aan kinderen in de leeftijd van 4 t/m 17 jaar. Daarbij geldt wel nog een aantal nadere afbakeningen en waarborgen, waarop ik later terug zal komen.

Bij het bepalen van het gegeven toepassingsbereik heb ik een aantal uitgangspunten gehanteerd. Ten eerste dient het toepassingsbereik zo te zijn dat het wetsvoorstel slagvaardig is in het bereiken van haar doel. Dit staat voor mij voorop. De belangen van bescherming van de democratische rechtsstaat en van onze kinderen zijn te zwaarwegend om daar concessies op te doen. Het hanteren van bijvoorbeeld de begrippen cultuur, religie of taal in het toepassingsbereik van de wet, zoals in de eerdergenoemde verkenning als mogelijke optie naar voren is gebracht, zou in de praktijk zorgen voor onduidelijkheid over de vraag of een bepaalde situatie wel of niet onder het toepassingsbereik van de wet valt.

Daarnaast mogen wij niet het risico lopen dat de wet niet van toepassing is op, bijvoorbeeld, tot haat aanzettend onderwijs omdat dat niet in een bepaalde setting plaatsvindt. In alle sectoren kan daar immers sprake van zijn. Een dergelijke afbakening kan daarmee ook de verdenking op zich laden een willekeurige reikwijdte te hebben.

¹⁵ Advies informele scholing, *Pels Rijcken*, 7 juli 2022.

Het kabinet heeft overwogen om het toepassingsbereik te beperken en afhankelijk te maken van het doel waarmee informeel onderwijs wordt gegeven, door de reikwijdte van het wetsvoorstel te beperken tot bijvoorbeeld onderwijs dat gericht is op waardenoverdracht. Dit ziet het kabinet als enige methode om bovenstaande problematiek tegen te gaan zónder specifieke sectoren uit te zonderen. Dit zal echter veel discussie opleveren over het toepassingsbereik en acht het kabinet daarmee niet goed uitvoerbaar. Daarbij komt dat het doel van een afbakening van het toepassingsbereik (het wetsvoorstel moet zich zo gericht mogelijk toespitsen op het probleem) ook op andere wijze kan worden bereikt, namelijk door aanvullende waarborgen, zoals signaalgestuurd toezicht.

Dit is de achtergrond voor de keuze voor een ruim toepassingsbereik. Dat wil zeggen: een toepassingsbereik dat niet beperkt is tot specifieke sectoren maar van toepassing is op al het informeel onderwijs aan kinderen van 4 t/m 17 jaar. Dat houdt in: op alle activiteiten (van rechtspersonen of natuurlijke personen) die zijn gericht op het systematisch overbrengen van kennis, vaardigheden of attitudes¹⁶ aan kinderen van 4 t/m 17 jaar.

Zoals al eerder genoemd, valt leerplichtig onderwijs buiten de reikwijdte van de wet. Dit ligt wat mij betreft voor de hand, op dit onderwijs is immers al een uitvoerig wettelijk kader, waaronder de burgerschapsopdracht, van toepassing. En de onderwijsinhoud die met dit wetsvoorstel verboden wordt, zou zeker niet in overeenstemming zijn met de burgerschapsopdracht die op het reguliere onderwijs van toepassing is.

Nadere waarborgen en afbakeningen

Een ruim toepassingsbereik, zoals hierboven geschetst, zou ertoe leiden dat de wet ook betrekking zou hebben op situaties die, vanwege de locatie waar deze plaatsvinden (de woning) of vanwege de aard ervan (de opvoeding) worden geacht tot de kern van de privésfeer te behoren. Zoals eerder ook al aangegeven, dient de overheid zich daarvan zoveel mogelijk afzijdig te houden, tenzij er zwaarwegende argumenten zijn die aansporen tot overheidsinterventie. Om dit principiële uitgangspunt tot uitdrukking te brengen, zijn nadere afbakeningen in het wetsvoorstel nodig. Nadere afbakeningen en waarborgen zijn daarnaast nodig, om ervoor te zorgen dat de wet zich zo veel mogelijk toespitst op het daadwerkelijke probleem en daarmee dat het wetsvoorstel alleen degenen zal raken waarvoor de wet is bedoeld. Hieronder wordt toegelicht om welke afbakeningen het gaat.

Dat de wet niet van toepassing is op situaties die gelden als opvoeding, volgt reeds uit de betekenis van het begrip «onderwijs». Onderwijs is nooit gelijk aan opvoeding, omdat het bij het geven van onderwijs altijd gaat om situaties waarin kennis, vaardigheden en attitudes structureel en systematisch worden overgedragen.¹⁷

Het gebruik van het begrip «onderwijs» leidt ertoe dat ook allerlei vormende activiteiten die geen planmatige aanpak kennen, niet door de wet worden bestreken. Er is enige mate van organisatie (dat wil zeggen: duurzaamheid en planmatigheid)¹⁸ noodzakelijk om onder het toepassingsbereik van de wet te vallen. Het geven van spontane of incidentele uitleg aan kinderen valt dus niet onder het bereik van de wet. Zodoende

¹⁶ Vgl. ABRvS 15 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2012:BX4694.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Daarmee wordt ten dele aangesloten bij het begrippenkader dat wordt gehanteerd om vast te stellen of sprake is van een organisatie in de zin van art. 140 Sr.

richt de wet zich op onderwijssituaties waarin kinderen het meeste gevaar lopen te worden aangezet tot haat, geweld of discriminatie. Zonder een dergelijke organisatiegraad is het immers minder waarschijnlijk dat kinderen in dergelijke mate negatief worden beïnvloed.

Om aan dit criterium te voldoen, is het overigens niet nodig dat het informeel onderwijs van een rechtspersoon uitgaat. Ook natuurlijke personen die informeel onderwijs geven of doen geven zullen onder het toepassingsbereik van de wet vallen.

Voor het informeel onderwijs dat in een woning plaatsvindt, zijn er redenen om dit van de reikwijdte van de wet uit te zonderen. Toepasselijkheid van de wet op hetgeen «achter de voordeur» plaatsvindt, zou leiden tot een (vergaande) beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het huisrecht, zoals verankerd in artikel 12 van de Grondwet. Om deze reden wordt voorgesteld de wet niet van toepassing te laten zijn op informeel onderwijs dat in de woning wordt gegeven.

Daarnaast wil het kabinet voorstellen ook het onderwijs dat gegeven wordt door de ouders aan hun eigen kinderen buiten de reikwijdte van de wet te plaatsen. In situaties waarin ouders onderwijs aan hun eigen kinderen geven, is het veel moeilijker om een duidelijke afbakening tussen onderwijs en opvoeding aan te brengen. Om lastige afbakeningsvragen te voorkomen, behandel ik onderwijs dat door ouders aan *alleen* hun kinderen gegeven wordt als onderdeel van de opvoeding.

Door deze afbakeningen zal het thuisonderwijs aan kinderen die zijn vrijgesteld van de leerplicht veelal niet onder het toepassingsbereik van het wetsvoorstel vallen, omdat dat in de woning plaatsvindt en/of door de ouders aan alleen hun eigen kinderen wordt gegeven. Indien deze kinderen echter informeel onderwijs buiten de woning ontvangen van iemand anders dan hun eigen ouder(s), zal de wet wel gewoon van toepassing zijn. Ten aanzien van deze kinderen geldt immers ook dat er (groot) belang is om te voorkomen dat zij worden aangezet tot haat, geweld of discriminatie. Dat zij zijn vrijgesteld van de leerplicht, maakt dat niet anders. Integendeel zelfs: doordat deze kinderen niet in het reguliere onderwijs les krijgen over burgerschap, zijn zij mogelijk extra gevoelig voor het type onderwijs dat het voorgenomen wetsvoorstel beoogt tegen te gaan. Indien er in de toekomst overigens toezicht op het thuisonderwijs mocht worden georganiseerd, zal in het kader van dat wetsvoorstel worden bekeken of dat ook gevolgen dient te hebben voor het toepassingsbereik van het toezicht op het informeel onderwijs.

Toezicht

Het toezicht wil ik beleggen bij de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie). Het toezicht vereist onderzoek naar onderwijs, onder andere door gesprekken met ouders, leerlingen, docenten en beoordeling van leermiddelen. Tegelijkertijd besef ik dat het toezicht op het informeel onderwijs voor de inspectie een nieuwe en complexe taak is, die, ten aanzien van de vertrekpunten en benodigde werkwijze, afwijkt van het reguliere onderwijstoezicht. De inspectie heeft daarover ook haar zorgen naar mij geuit. Het is dus belangrijk om tijdens de verdere uitwerking van het wetsvoorstel zorgvuldig te bekijken hoe de inspectie kan worden geëquipeerd om deze taak zo goed mogelijk uit te voeren.

In de toepassing van het toezicht zullen waarborgen worden ingebouwd om te verzekeren dat alleen informele onderwijsinstellingen die zich

vermoedelijk schuldig maken een overtreding, geconfronteerd zullen worden met deze wet.

Een belangrijk uitgangspunt is dat het toezicht signaalgestuurd zal zijn. De inspectie zal dus alleen haar toezichtsbevoegdheden (bijvoorbeeld: vragen om inlichtingen, het betreden van plaatsen) kunnen inzetten als er een redelijk vermoeden is dat de wet wordt overtreden. Op die manier wil ik veilig stellen dat het overgrote deel van personen en instellingen dat informeel onderwijs geeft, nooit met deze wet te maken kan krijgen.

Bij de vraag wanneer sprake is van een redelijk vermoeden, zijn verschillende factoren relevant. De betrouwbaarheid van de informatie waaruit het vermoeden voortvloeit speelt een belangrijke rol. Van invloed op deze betrouwbaarheid is bijvoorbeeld de herkomst, de hoeveelheid aan informatie en de mate van detaillering van de beschrijving van het signaal. Wat de herkomst betreft geldt dat signalen die van willekeurige derden afkomstig zijn (bijvoorbeeld bureaus van een informeel lesinstituut), in de regel weinig gewicht zullen hebben. Bijzonder gewicht moet worden toegekend aan signalen vanuit overheidsorganen (zoals de politie en gemeenten), mits die specifiek betrekking hebben op een bepaalde persoon of organisatie die informeel onderwijs verzorgt. Van deze overheidsinstanties mag immers worden verwacht dat zij signalen zorgvuldig verzamelen en op ernst beoordelen. Ook signalen van professionals, zoals docenten, die plotseling zorgwekkend gedrag zien bij kinderen die informeel onderwijs volgen, zullen doorgaans extra gewicht hebben.

Niettemin zal de inspectie de signalen in alle gevallen onafhankelijk wegen, om te beoordelen of inderdaad sprake is van een redelijk vermoeden van overtreding. Dat oordeel berust bij de inspectie. Om te voorkomen dat de weging van signalen onderwerp wordt van politiek debat, ben ik voornemens in de wet op te nemen dat er geen bijzondere aanwijzingen aan de inspectie kunnen worden gegeven door de Minister.

Bij het onderzoek beschikt de inspectie over de bevoegdheden die de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) aan toezichthouders toekent. Degenen die het informeel onderwijs verzorgen zijn verplicht aan een onderzoek van de inspectie mee te werken. Zo is de inspectie bevoegd om plaatsen te betreden en inlichtingen te vragen, en medewerking af te dwingen, door middel van een last onder bestuursdwang of dwangsom.¹⁹ Denkbaar is dat de inspectie door gebruikmaking van deze bevoegdheden bijvoorbeeld constateert dat antisemitisch lesmateriaal wordt gebruikt, hetgeen (mede) aanleiding zou kunnen zijn voor de vaststelling van overtreding van de hiervoor beschreven norm.

Het toezicht op het informele onderwijs kent vele uitdagingen. In gevallen waarin er serieuze signalen zijn van onderwijs dat aanzet tot haat of geweld, zal de inspectie te maken kunnen krijgen met personen die niet bereid zijn mee te werken aan het onderzoek. Dat vereist een andere benadering van het onderzoek dan de benadering waarmee de inspectie nu gewoon is te werken. Een andere onderzoeksaanpak moet mogelijk ook gepaard gaan met eigensoortige bevoegdheden. Daarbij moet ook worden bekeken hoe de samenwerking tussen de inspectie en andere instanties bij het onderzoek vorm moet krijgen. Ik heb daar oog voor en wil er voor zorgen dat de inspectie de bevoegdheden, middelen en ondersteuning heeft om goed uitvoering te geven aan haar nieuwe taak. Denkbaar is dat de inspectie de bevoegdheid wordt gegeven om informatie op te vragen bij andere instanties, zoals de politie en de

¹⁹ Artikel 5:20 jo. 5:34 Awb.

gemeente, indien dat noodzakelijk en proportioneel is. Daarbij moet uiteraard de Algemene verordening gegevensbescherming in acht worden genomen. Voor zover noodzakelijk zal in het wetsvoorstel een grondslag worden opgenomen voor deze gegevensuitwisseling. Bij het opstellen van de wetgeving die het toezicht op het informeel onderwijs regelt zal, zoals altijd, de inspectie betrokken worden om tot een zo effectief mogelijk en voor de inspectie uitvoerbaar wettelijk kader te komen.

Niet alleen de verantwoordelijkheid voor de vraag of er voldoende aanleiding is om toezichtinstrumenten toe te passen berust bij de inspectie. Dat geldt ook voor de vraag of inderdaad sprake is van een overtreding. Voor beide vragen geldt dat de inspectie haar oordeel in onafhankelijkheid moet kunnen geven en dat de Minister, net zoals bij het toezicht op bekostigd onderwijs, niet bevoegd is om bijzondere aanwijzingen te geven.

Het beperken van politieke invloed in de toepassing van het toezicht op het informeel onderwijs is van belang om informele onderwijsinstellingen te beschermen tegen politiek gedreven handhaving. Daarnaast moet ook worden voorkomen dat de inspectie onderwerp wordt van politiek debat. Dat kan immers (onbedoeld) tot gevolg hebben dat het vertrouwen van de samenleving in de inspectie erodeert. De inspectie moet vanuit haar expertise tot een onafhankelijk oordeel kunnen komen over de vraag of de wettelijke norm is overtreden. Het wettelijk kader moet deze onafhankelijke oordeelsvorming van de inspectie op heldere wijze borgen en vooropstellen.

Dit is ook een van de redenen dat de bevoegdheid om naar aanleiding van een overtreding een maatregel op te leggen, bij de Minister zal worden belegd. Hiermee zal de inspectie niet worden belast. Zo wordt overigens ook een concentratie van bevoegdheden tegengegaan en wordt zeker gesteld dat verschillende overheidsorganen zich een oordeel vormen over de noodzaak tot ingrijpen, ieder vanuit hun eigen rol.

Sancties

Als een overtreding wordt geconstateerd, moet daartegen kunnen worden opgetreden. Doel van dat optreden moet primair zijn dat voorkomen wordt dat er opnieuw een overtreding plaatsvindt en dat kinderen nog langer worden blootgesteld aan schadelijk informeel onderwijs.

Tegen die achtergrond wil ik in het wetsvoorstel vastleggen dat de Minister, wanneer de inspectie een overtreding constateert, een aanwijzing aan de overtreder kan geven²⁰ die de overtreder verplicht tot het zich onthouden van bepaalde, in de aanwijzing omschreven gedragingen. Dat de Minister een politiek gelegitimeerde ambtsdrager is, beschouw ik daarbij niet als probleem. Het wetsvoorstel bevat afdoende *checks and balances* om door politieke motieven ingegeven handhaving te voorkomen. Zo zal de te stellen norm afdoende zijn afgebakend, zal alleen door de inspectie kunnen worden geconstateerd dat de wet wordt overtreden en komt de inspectie onafhankelijk tot dat oordeel. Zonder een dergelijk, onafhankelijk gegeven oordeel, kan de Minister ook niet het initiatief tot oplegging van een aanwijzing nemen.

De inhoud van de aanwijzing moet uiteraard in verhouding staan tot het daarmee te dienen doel en de ernst van de overtreding. Zo is voorstelbaar dat een informeel lesinstituut dat het onderwijs opzettelijk inricht om

²⁰ Vgl. de bevoegdheid in de Wet op de jeugdverblijven.

kinderen aan te zetten tot haat, een aanwijzing krijgt om alle onderwijsactiviteiten aan minderjarigen te staken. Dat is een heel andere situatie dan een situatie waarin in een dergelijk instituut lesmateriaal wordt aangetroffen dat aanzet tot haat dat door de onderwijsgevers onvoldoende wordt weersproken. In zo'n situatie zou kunnen worden volstaan met een aanwijzing om het betreffende lesmateriaal niet meer te gebruiken. Om de evenredigheid en rechtszekerheid te waarborgen, zal ik in de wet opnemen welke inhoud aanwijzingen kunnen hebben. Het zal gaan om aanwijzingen aan een of meerdere natuurlijke personen of rechtspersonen om:

- a) in het geheel geen informeel onderwijs aan minderjarigen te verzorgen,
- b) geen informeel onderwijs aan minderjarigen te doen geven door inzet van een bepaalde derde persoon (als docent of gastspreker),
- c) bepaald lesmateriaal niet voorhanden te mogen hebben.

Aanwijzingen zijn altijd tijdelijk van aard en gelden nooit langer dan twee jaar.

Tegen overtredingen van een gegeven aanwijzing zal met bestuursrechtelijke sancties worden opgetreden. Gezien de aard van de overtreding – het overtreden van een aanwijzing die tot doel heeft te voorkomen dat kinderen en de samenleving schade wordt toegebracht – kan het passend zijn een bestraffende sanctie op te leggen. In het wetsvoorstel krijgt de Minister de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen naar aanleiding van het niet opvolgen van de aanwijzing. De maximale hoogte daarvan zal in het wetsvoorstel worden neergelegd. Omdat het ook noodzakelijk is om overtreding voor de toekomst te voorkomen, wil ik eveneens in het wetsvoorstel de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang opnemen. Met een last onder dwangsom kan een financiële prikkel worden gegeven om de overtreding zo snel mogelijk op te heffen of niet meer te herhalen. Met een last onder bestuursdwang kan bijvoorbeeld bepaald lesmateriaal in beslag worden genomen. Denkbaar is ook dat een combinatie van sancties – bestraffend en herstellend – wordt opgelegd. Welke sanctie(s) passend zijn, zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Het evenredigheidsbeginsel is daarbij leidend. Tegen het sanctiebesluit staat bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open.

Een aanwijzing en een eventuele sanctie zal ook de vrijheid van onderwijs en, in het verlengde daarvan, de vrijheid van meningsuiting tot op zekere hoogte beperken. Het zal voor een maximale duur van twee jaar niet mogelijk zijn om informeel onderwijs te (doen) geven, dan wel bepaald lesmateriaal te gebruiken. Ik acht deze beperking gerechtvaardigd omdat een aanwijzing zich altijd richt op situaties waarin de belangen zwaarwegend zijn. Het is daarnaast nooit het geval dat een uiting in haar algemeenheid wordt verboden. Het wetsvoorstel richt zich op het tegengaan van bepaalde, voor kinderen schadelijke uitlatingen in een specifieke context, namelijk een informele onderwijssituatie. Daar komt nog bij dat het instrumentarium gelaagd wordt toegepast. Een sanctie komt in beeld nadat een overtreding is geconstateerd en de naar aanleiding daarvan gegeven aanwijzing is overtreden. Ook zal het wetsvoorstel een groot aantal andere waarborgen omvatten die beogen te garanderen dat er altijd een zorgvuldige afweging plaatsvindt tussen de belangen van de onderwijsgever en de leerlingen. Daaronder vallen in ieder geval het onafhankelijke toezicht, de mogelijkheid van rechterlijke toetsing en de afbakening van mogelijke aanwijzingen in de wet.

Rechtsbescherming

De hierboven beschreven aanwijzing en de naar aanleiding van een overtreding op te leggen sancties betreffen besluiten in de zin van de Awb. Daartegen staat bezwaar en beroep op de bestuursrechter open. Hiermee wordt laagdrempelige en volledige rechtsbescherming geboden. Ook bij andere besluiten die grondrechten kunnen beperken geldt deze vorm van rechtsbescherming (bijvoorbeeld gebiedsverboden). Ik zie dan ook geen aanleiding om een bijzondere procedure voor te schrijven (zoals oplegging van maatregelen door de civiele rechter).

Planning

Ik zal langs bovenstaande lijnen een wetsvoorstel ontwerpen en dit in het derde kwartaal van 2023 ter internetconsultatie voorleggen. De beoogde indiening bij de Tweede Kamer zal plaatsvinden in de eerste helft van 2024.

Tot slot

Als Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs beschouw ik het als mijn verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat het onderwijs een plek is waar alle kinderen zich in vrijheid en veiligheid kunnen ontwikkelen. Die verantwoordelijkheid voel ik voor het regulier onderwijs, maar evenzeer voor het informeel onderwijs dat voor veel kinderen immers van even grote invloed is op hun ontwikkeling. Voor verreweg de meeste instellingen geldt dat de invloed die ze hebben op de ontwikkeling van kinderen positief is. Waar dat niet zo is moeten we tijdig en stevig kunnen helpen dan wel ingrijpen, mede ook zodat goedwillende instellingen niet onterecht in een kwaad daglicht komen te staan.

Met het realiseren van signaalgericht toezicht op informeel onderwijs hebben we hiertoe de mogelijkheid. In deze brief heb ik de contouren van het bijbehorende wetsvoorstel met uw Kamer gedeeld. Ik ga zorgvuldig maar ook ambitieus aan de slag met deze opgave. Ook verwacht ik dat ik de bezwaren en misvattingen heb kunnen wegnemen die onder sommigen nog leefden over dit signaalgestuurde toezicht. Dit toezicht zal alleen die plekken raken die kinderen een kans op vrije en veilige ontwikkeling ontnemen. We kunnen het ons immers niet veroorloven om daar niet tegen op te treden. Want ieder kind heeft recht op een eigen toekomst.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma