



TER BESLUITVORMING

Aan: MPVO

Primair Onderwijs

Van

Persoonlijke levenssfeer - besche

Datum

08 mei 2023

Referentie

38319925

Bijlagen

- Kamerbrief
- Nota 1 (04-04)
- Nota 2 (13-04)
- Nota 3 (02-05)

nota

Laatste beslisnota Voortgang beleidsagenda informeel onderwijs

Aanleiding

In de Kamerbrief Vrij en veilig onderwijs van 18-11 jl. is door u een beleidsagenda informeel scholing gepresenteerd. Uw toezegging in de brief was om in 2023 de Kamer via een nieuwe brief op de hoogte te stellen van de wijze waarop u de aangekondigde acties voorlopig heeft uitgewerkt. Deze nieuwe brief over de voortgang van de beleidsagenda informeel onderwijs is nu klaar om aan de Kamer te worden verzonden. Conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's zullen met de brief ook alle relevante nota's aan de Kamer worden verzonden en voor anderen openbaar worden gemaakt. Met deze nota geven wij u een overzicht van alle relevante nota's en van andere vormen van afstemming die er buiten de nota's om hebben plaatsgevonden.

Geadviseerd besluit

Wij adviseren u akkoord te gaan met het verzenden van de Kamerbrief en met het openbaar maken van alle relevante nota's bij deze brief, inclusief deze nota.

Kernpunten

- Gedurende het proces naar de definitieve Kamerbrief toe zijn er in totaal drie beslisnota's aan u voorgelegd, exclusief deze nota.
- Van de nota's en zijn alleen de persoonsgegevens gelakt.
- Op inhoudelijk grond is niets gelakt.
- Gedurende het proces naar de definitieve Kamerbrief toe hebben er ook verschillende overleggen tussen u en uw ambtenaren en u en uw collega-bewindslieden plaatsgevonden. Relevante informatie over besluitvorming vooraf aan, gedurende of na de overleggen is ook in deze nota opgenomen.

Toelichting

Tijdslijn beslisnota's

- 04-04-2023: 'Conceptkamerbrief contouren wetgeving toezicht op informeel onderwijs'
- 13-04-2023: 'Kamerbrief over de voortgang van de beleidsagenda informeel onderwijs'
- 02-05-2023 'Kamerbrief Voortgang beleidsagenda informeel onderwijs in RWIZO'

Tijdslijn overleggen

- 15-12-2022: Intern overleg hoofdlijnen wetgeving informeel onderwijs

Datum
8 mei 2023

- 22-12-2022: Intern overleg hoofdlijnen wetgeving informeel onderwijs
- 21-02-2023: Werksessie hoofdlijnen wetgeving informeel onderwijs
- 22-03-2023: Intern overleg hoofdlijnen wetgeving informeel onderwijs
- 31-03-2023: Bewindslidenoverleg hoofdlijnen wetgeving informeel onderwijs
- 24-04-2023: Commissie Werk, Inkomen, Zorg en Onderwijs (CWIZO)
- 16-05-2023: Raad Werk, Inkomen, Zorg en Onderwijs (RWIZO)
- 17-05-2023: Ministerraad (MR)

Tijdelijk inhoudelijk

In de Kamerbrief Vrij en veilig onderwijs van 18-11 jl. waren uw toezeggingen om in 2023 aan te leveren:

- Een eerste uitwerking van het signaalgericht toezicht door de inspectie
- Als onderdeel daarvan: een heldere definitie van wat informeel- en anti-integratief, antidemocratisch- en antirechtstatelijk onderwijs
- Een uitwerking van het verbod op het gebruik van lesmaterialen die kinderen antidemocratisch of antirechtstatelijke waarden aanleren
- Informatie over het maken van een concreet plan met uitgevers en veldpartijen over de verbetering van lesmethoden
- Informatie over de eerste stappen om ook op informele onderwijsinstellingen een VOG te eisen aan medewerkers die werken met de doelgroep
- Samen met de minister van SZW in gesprek gaan met betrokken organisaties over vormen van zelfregulering

De eerste vorm van relevante besluitvorming inzake deze toezeggingen vond plaats met de **brainstorm op 15 december jl.** In de brainstorm bespraken we met u het uit te werken toezicht op informele onderwijsinstellingen en de beleidskeuzes die bij deze uitwerking kunnen en moeten worden gemaakt. In de brainstorm werd benadrukt dat toezicht signaalgestuurd is en blijft en werd bepaald dat er in de context van het toezicht op informeel onderwijs geen invulling zou worden gezocht voor de term 'problematisch gedrag' omdat dit begrip juridisch een doodlopende weg zou zijn.

De volgende vorm van relevante besluitvorming vond plaats met de **brainstorm op 22 december jl.**, waarin de brainstorm van de week ervoor werd vervolgd. In deze brainstorm bespraken we met u het narratief waar vanuit de wetgeving zou worden vormgegeven ('ingrijpen bij informele onderwijsinstellingen en hun vertegenwoordigers die antidemocratisch, anti-integratief en antirechtstatelijk opereren' of 'ingrijpen wanneer kinderen in een lerende omgeving systematisch worden aangezet tot haat, geweld of discriminatie') en drie soorten mogelijke uitoefening van toezicht (stimulerend toezicht, handhavend toezicht of handhavend toezicht gekoppeld aan bestaande instrumenten). Wat betreft de narratieven was het besluit om beide te onderzoeken, om recht te doen aan het coalitieakkoord waarin de termen antidemocratisch, anti-integratief en antirechtstatelijk onderwijs centraal staan en aan de complexiteit die dit narratief met zich meebracht. Wat betreft de scenario's ging uw voorkeur uit naar het

handhavend soort toezicht waarbinnen er in geval van ernstige signalen uiteindelijk een sanctie zou kunnen worden opgelegd.

De volgende vorm van relevante besluitvorming vond plaats met een derde **brainstorm op 21 februari jl.**, waarin we met u een eerste schets bespraken van de hoofdlijnen van de wetgeving. In de brainstorm werd, onder meer, besloten dat de concept-Kamerbrief voor zover die op dat moment geschreven was in nota-vorm zou worden gedeeld met collega-ambtenaren van andere ministeries, de inspectie, de AIVD en onafhankelijke experts en dat met hen aanvullende gesprekken zouden plaatsvinden om de eerder van hen vernomen aandachtspunten verder te bespreken.

Deze gesprekken op ambtelijk niveau vonden in de volgende weken plaats. Op basis van de gesprekken werden de hoofdlijnen aangescherpt om beter de aandachtspunten te kunnen accommoderen. De aangescherpte hoofdlijnen van de wetgeving in de **brainstorm op 22 maart jl.** met u besproken.

In het **bewindslidenoverleg van 31 maart jl.** werden de hoofdlijnen vervolgens ook aan de bewindspersonen van SZW en BZK voorgelegd. In het bewindslidenoverleg werd op een aantal punten de doorslag gegeven, waarna de concept-Kamerbrief kon worden herzien.

De herziene Kamerbrief werd onder begeleiding van de **nota 'Conceptkamerbrief contouren wetgeving toezicht op informeel onderwijs'** aan u voorgelegd. In de nota werden de in de brief uitgeschreven hoofdlijnen samengevat en werd de input vanuit de collega-ministeries, de inspectie en de onafhankelijke experts opnieuw weergegeven. Op uw verzoek werd daarnaast weergegeven wat er in andere landen op dit thema gebeurt. Aan u werd geadviseerd om niet alleen de hoofdlijnen van de wetgeving maar ook de concept-Kamerbrief in zijn geheel met de collega-ministeries en de inspectie te delen, u ging hiermee akkoord.

Met de input vanuit u en vanuit collega-ministeries en de inspectie legden wij u en de minister van OCW een herziene versie van de Kamerbrief voor, begeleid door de **nota 'Kamerbrief over de voortgang van de beleidsagenda informeel onderwijs'**. In de nota adviseerden wij u beiden om akkoord te gaan met het voorleggen van de Kamerbrief in de Commissie Werk, Inkomen, Zorg en Onderwijs (CWIZO). Met de collega-ministeries was op dit punt, in ieder geval op ambtelijk niveau, voldoende overeenstemming bereikt. Met de inspectie was het gesprek nog lopende. Van zowel de minister van OCW als van u kregen wij op de herziene Kamerbrief een akkoord – mits we aan een aantal tekstverzoeken zouden voldoen.

In de **CWIZO op 24 april jl.** werd de Kamerbrief akkoord bevonden en doorgeleid naar de Raad Werk, Inkomen, Zorg en Onderwijs (RWIZO) – mits we

Datum
8 mei 2023

aan een aantal tekstverzoeken vanuit de ministeries van SZW en BZK zouden voldoen. Deze hebben we, met uw goedkeuring in de RWIZO/MR-versie verwerkt.

De herziene versie van de Kamerbrief legden wij opnieuw aan u en de minister van OCW voor, begeleid door de **nota 'Kamerbrief Voortgang beleidsagenda informeel onderwijs in RWIZO'**. In de nota adviseerden wij u beiden om akkoord te gaan met het voorleggen van de Kamerbrief in de RWIZO. In de nota werden naast de verwerkte punten van SZW en BZK ook de verwerkte punten vanuit de inspectie genoemd.

In de **RWIZO op 16 mei jl.** werd de Kamerbrief akkoord bevonden en doorgeleid naar Ministerraad (MR).

In de **MR op 17 mei jl.** werd de Kamerbrief definitief akkoord bevonden.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Primair Onderwijs

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Persoonlijke levenssfeer - bescherming

[Redacted]

[Redacted]

Onze referentie

35515919

Bijlagen

Datum

Betreft Kamerbrief over de voortgang van de beleidsagenda informeel
onderwijs

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 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.

Onze referentie
35515919

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 informele 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 uw 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

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

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.

Onze referentie
35515919

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 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, kennisinstututen 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 onderwijsinstanties 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 moeten 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.

Onze referentie
35515919

*Grondwet*²

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 artikelliden wordt 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 minimumeisen 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

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 Gebiedsverbod imam.

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 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 vereiste 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

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

⁶ Artikel 6 van het Internat onaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

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

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 maatschappelijk 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.

In het rapport van de Parlementaire Onderzoekingscommissie 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, extreemlinkse 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,

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.

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.

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 informele 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.

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)

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

¹¹ Pavel Ivanov t. Rusland, Ayoub t. Frankrijk.

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

¹³ HR 1 juli 1982, NJ 1983, 201.

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 omlijnende 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 privédoel 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 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 principiële 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.

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 rechtstatelijke 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

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

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.

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.

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

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

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.

Onze referentie
35515919

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 allerhande 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 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.

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.

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 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

¹⁹ Artikel 5:20 jo. 5:34 Awb.

minister, net zoals bij het toezicht op bekostigd onderwijs, niet bevoegd is om bijzondere aanwijzingen te geven.

Onze referentie
35515919

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 voorop stellen.

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 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 onderwijsgeevenden 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,

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

- 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.

Onze referentie
35515919

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 uw Kamer zal plaatsvinden in de eerste helft van 2024.

Onze referentie
35515919

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,

Dennis Wiersma



TER BESLUITVORMING

Aan: MOCW, MPVO

Primair Onderwijs

Van

Persoonlijke levenssfeer

T Persoonlijke levenssfeer - bes

Datum

02 mei 2023

Referentie

38257554

Bijlagen

1. Kamerbrief schoon
2. Kamerbrief TC
3. Aanbiedingsformulier

Intern OCW afgestemd

WJZ

Interdepartementaal

afgestemd

BZK, SZW

nota

Kamerbrief Voortgang beleidsagenda informeel onderwijs
in RWIZO

Aanleiding

Op 24 april jl. is een door u beiden geaccordeerde versie van de Kamerbrief Voortgang beleidsagenda informeel onderwijs voorgelegd in de CWIZO. De brief kon worden doorgeleid naar de RWIZO, mits aan een aantal tekstuele verzoeken zou worden voldaan. In de bijgevoegde versie zijn de verzoeken verwerkt. In de bijgevoegde versie zijn daarnaast de laatste opmerkingen van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) verwerkt.

Geadviseerd besluit

Wij adviseren u beiden akkoord te gaan met het voorleggen van de bijgevoegde Kamerbrief in de RWIZO van 16 mei.

Hiertoe moeten de stukken op uiterlijk 8 mei worden aangeleverd.

Kernpunten

- Op 24 april vond de CWIZO plaats, waarin vanuit de ministeries van BZK en SZW nog een laatste paar verzoeken werd gedaan, waarvan de belangrijkste:
 - Om het gewicht van grondrechten als kader voor het wetsvoorstel Toezicht op informeel onderwijs nog eens extra te benadrukken
 - Om, in de context van het wetsvoorstel, de rol van de democratische rechtsstaat in de bescherming van minderheden uit te lichten
 - Om de noodzaak van nadere waarborgen in het wetsvoorstel te concretiseren
- Op 25 april vond er daarnaast een overleg plaats tussen DGPV en IGO over de bezwaren over de brief vanuit de inspectie. In het overleg is afgesproken dat de inspectie de brief zou aanvullen met een aantal tekstvoorstellen om een aantal punten te belichten, waarvan de belangrijkste:
 - Dat toezicht op het informeel onderwijs voor de inspectie een nieuwe en complexe taak is, waarover de inspectie haar zorgen heeft geuit.
 - Dat moet worden bekeken hoe de samenwerking tussen de inspectie een andere instanties bij het onderzoek naar serieus signalen uit het informeel onderwijs vorm kan krijgen.
 - Dat het toezicht van de inspectie vrij moet zijn van politieke inmenging en dat onafhankelijke oordeelsvorming moet worden geborgd.Deze teksten zijn in de brief verwerkt. Dit neemt niet alle zorgpunten van de inspectie – die tijdens het gesprek aan de orde zijn geweest – weg. Er bestaat een verschil van inzicht en inschatting over de effectiviteit van

Datum
2 mei 2023

- wetgeving op dit terrein *an sich* en op de 'stevigheid' van de verbinding van dit vraagstuk met onderwijs en daarmee de keuze voor *déze* toezichthouder.
- In de bijgevoegde brief zijn de feedbackpunten uit de CWIZO en de tekstvoorstellen vanuit de inspectie verwerkt. Naast de schone versie vindt u in de bijlage ook een versie van de brief waarin alle wijzigingen ten opzichte van de briefversie uit de CWIZO zichtbaar zijn.
 - Met de gegeven wijzigingen kan de brief in ieder geval rekenen op een akkoord van de ministeries van BZK en SZW en van de inspectie. Kiest u ervoor om de wijzigingen niet te accepteren, dan is dit niet het geval.

Financiële gevolgen

Op het bestedingsplan VO is dekking voor informeel onderwijs onder de RA-middelen van Vrij en veilig. In totaal is er voor Vrij en veilig 3 miljoen euro beschikbaar. Binnen dit budget is in 2023 ruimte gemaakt voor 1,3 miljoen euro voor informeel onderwijs. Deze middelen zijn bestemd voor de pilots gericht op kwaliteitsverbetering. Over de precieze inzet van de middelen ontvangt MPVO later een financieel plan.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Geen



TER BESLUITVORMING
Aan: MOCW, MPVO

Primair Onderwijs

Van
Persoonlijke levensfeer - besch

Datum
13 april 2023

Referentie
37904558

- Bijlagen
1. Kamerbrief
 2. CWIZO-formulier
 3. Bellijst gesprekspartners uit het informele onderwijsveld (incl. NTV) (tbv MPVO)

Interdepartementaal afgestemd
BZK, SZW, JenV

nota

Kamerbrief over de voortgang van de beleidsagenda informeel onderwijs

Handwritten note: Dank voor zorgvuldig werk en traject goed. Om nu verder te brengen naar ook onderwijs, zie suggesties hier.

Aanleiding

Op 18-11 jl. is in de Kamerbrief Vrij en veilig onderwijs een beleidsagenda informele scholing aan de Kamer gepresenteerd. Daarin heeft MPVO toegezegd dat in het eerste kwartaal van 2023 de Kamer via een nieuwe brief op de hoogte wordt gesteld van de wijze waarop de aangekondigde acties voorlopig zijn uitgewerkt en de hoofdlijnen van het beoogde wetsvoorstel met de kamer te delen. Daaronder valt ook een uitwerking van het signaalgestuurde toezicht op informeel onderwijs.

Handwritten note: - Het vallen in informele onderwijs per tiktoeken van NL kinderen in het buitenland plantomheden binnen de volking etc? In potentie? Een zomschool v.d.

Geadviseerd besluit

Wij adviseren u beiden akkoord te gaan met het voorleggen van de bijgevoegde Kamerbrief in de CWIZO van 24 april.

Kernpunten

- In de Kamerbrief Vrij en veilig onderwijs van 18-11 jl. is door MPVO een beleidsagenda informeel gepresenteerd. Concreet heeft MPVO daarin toegezegd om in het eerste kwartaal van 2023 aan te leveren:
 1. Een eerste uitwerking van het signaalgericht toezicht door de inspectie
 2. Als onderdeel daarvan: een heldere definitie van wat informeel- en anti-integratief, antidemocratisch- en antirechtstatelijk onderwijs is.
 3. Een uitwerking van het verbod op het gebruik van lesmaterialen die kinderen antidemocratische of antirechtsstatelijke waarden aanleren
 4. Informatie over het maken van een concreet plan met uitgevers en veldpartijen over de verbetering van lesmethoden.
 5. Informatie over de eerste stappen om ook op informele onderwijsinstellingen een VOG te eisen aan medewerkers die werken met doelgroep.
 6. Samen met de minister van SZW in gesprek gaan met betrokken organisaties over vormen van zelfregulering.
- De toezeggingen 1 t/m 3 worden, ten dele, in deel 3 van de voorgestelde brief gerealiseerd door de contouren van het wetsvoorstel Toezicht op informeel onderwijs te schetsen. De toezeggingen 4 t/m 6 worden in deel 1 en 2 van de voorgestelde brief gerealiseerd.
- Over de contouren van het wetsvoorstel hebben de afgelopen maanden twee BWO's, twee hoogambtelijke overleggen, vier brainstorms met MPVO en een reeks overleggen op ambtelijk niveau met de ministeries van SZW, BZK, JenV, relevante uitvoerende organisaties en met experts plaatsgevonden.

Handwritten note: Deze is merck brief nog niet voldoende ingevuld nog even opstellen sturen

Daarin zijn de voornaamste aandachtspunten besproken en is door alle partijen samen toegewerkt naar de contouren zoals die nu in de brief te vinden zijn.

Datum
13 april 2023

- Met collega-departementen bestaat overeenstemming over de hoofdlijnen. De conceptbrief wordt op tekstniveau nog nader afgestemd. ~~De minister~~
- Op uw verzoek is als bijlage ook de bellijst met gesprekspartners uit het informele onderwijsveld opgenomen. U (MPVO) kunt in aanloop naar de behandeling in de MR overwegen deze belanghebbenden mee te nemen in de nadere uitwerking waar mede op basis van gesprekken met hen toe is gekomen.

Zou nog ~~de~~
aantal wilt toezeggen, bespreken

Toelichting

In de brief wordt de bovengenoemde beleidsagenda als volgt vormgegeven:

Kwaliteitsverbetering van informele onderwijsinstellingen

Naar aanleiding van de toezeggingen in de Kamerbrief Vrij en veilig onderwijs zijn wij in gesprek gegaan met diverse aanbieders van informele scholing over eventuele samenwerking op het gebied van kwaliteitsverbetering. In de brief leest u welke verbetertrajecten wij met veldpartijen in gang (zullen) zetten:

1. Algehele kwaliteitsverbetering
2. Verbetering van lesmethoden
3. Ontwikkeling van een toegankelijke ondersteuningsstructuur
4. Ontwikkeling van lokale pilots (op?)

Bij het ingaan op de verbetertrajecten zijn wij in de brief terughoudend geweest, omdat deze nog in de opstartfase zitten.

Contouren wet toezicht op informeel onderwijs

Gedurende de afgelopen maanden hebben er op ambtelijk niveau verschillende overleggen plaatsgevonden met de ministeries van SZW, BZK en JenV, met de diensten, met de inspectie en met onafhankelijke experts. Op basis van deze overleggen en van de overleggen op hoger ambtelijk en op bewindsniveau 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. + iets over de verruiming tov strafrechtelijke bepaling *Vanwege dat het kinderen betreft, toch? (BZK p. 6)*
- Deze norm kent een ruim toepassingsbereik: het is op alle onderwijs van toepassing, met uitzondering van het leerplichtig onderwijs. Daarbij gelden wel nog een aantal nadere afbakeningen.
- Het toezicht zal signaalgestuurd zijn en in onafhankelijkheid worden uitgevoerd door de inspectie. *Inspectie doet nog, idaaliter o.b.v. maar, deze sig. naar, zo*
- De minister krijgt de bevoegdheid om aan informele onderwijsinstanties een aanwijzing op te leggen wanneer de inspectie een overtreding vaststelt. Het wetsvoorstel zal omschrijven welke aanwijzingen mogelijk zijn. *Waarom dat een lokale melding direct leidt tot verdachtmaking. Ook hier zorgvuldigheid belangrijk*
- 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.

De kernelementen worden in de brief zelf ook genoemd en nader toegelicht en onderbouwd. Dit wordt zo gedaan tegen de achtergrond van een aantal aandachtspunten die in de overleggen naar voren kwamen.

Datum
13 april 2023

Vanuit de ministeries van SZW, BZK en JenV is over de laatste versie van deze brief meegegeven:

- SZW: Wees zo concreet mogelijk in de uitwerking van de wet in de brief en houd oog voor de toon van de brief in relatie tot de kernboodschap en de reactie uit de samenleving.
- BZK: Kijk zorgvuldig naar de proportionaliteit van het toezicht. Maak duidelijke keuzes vóór het versturen van de brief en presenteer een uitgebreide analyse van de inwerking van het toezicht op afzonderlijke grondrechten.
- JenV: Heb scherp oog voor de kwaliteit van de wet en voor de relatie van de wet met rechtsbescherming.

Deze punten zijn verwerkt in de bijgevoegde versie van de brief

Ondanks de uitgebreide afstemming en uitwisseling met de Inspectie het Onderwijs en het bijvoorbeeld gezamenlijk bespreken van casuïstiek hechten zij er aan onderstaande bezwaren te benoemen:

1. De inspectie acht zich niet geschikt voor toezicht op bewust heimelijke activiteiten. Dat zou leiden tot een andersoortige taak, die niet aansluit bij het huidige instrumentarium van de inspectie. *graag te verwijderen wat nodig is voor hen om dit goed te kunnen doen, draagt bij aan goede implementatie & inbouwen goede pad voor uitvoeren kennisbeelden*
2. De inspectie verwacht dat het toezicht niet doelmatig zal zijn, omdat bewust antidemocratische vormingsactiviteiten zich (mede vanwege -terecht- in de wet opgenomen begrenzingen) gemakkelijk aan toezicht kunnen onttrekken, terwijl grote aantallen andere vormingsactiviteiten (kerkelijk, politiek, maatschappelijk) wel tot signalen zullen leiden.
3. De inspectie verwacht dat de handhaafbaarheid tot problemen leidt, zowel vanwege de mogelijkheden om problemen daadwerkelijk te kunnen vaststellen (zie 1) als vanwege niet goed objectiveerbare normen. De normstelling vraagt om beoordeling van uitspraken uit religieuze en politieke sfeer. De inspectie geeft aan principiële zorgen te hebben over het verworden tot scheidsrechter in morele discussies in kerkelijke, politieke en maatschappelijke sfeer, die ook haar gezag en draagvlak voor haar taken in onderwijstoezicht aantasten.

Het gesprek met de inspectie blijft gaande. In de verder uitwerking van het wetsvoorstel zullen uiteraard ook de toepasbaarheid van het instrumentarium en de normstelling een rol blijven spelen. *Alles daarom zit in principe in deze brief, deze stellingname, zonder in te gaan op wat nodig is dit wel goed te kunnen, blijft niet in zorgvuldigheid, graag parallel verder brengen op inhoud.*

Verdere planning

- CWIZO op 24 april.
- Tweede BWO met SZW, BZK JenV en Stas VWS voorlopig gepland op 21 april. Doorgaan hiervan is afhankelijk van reacties collegadedepartementen dit weekend op de noodzaak hiervan. *> MOCH parallel maximaal of gelijktijdig.*
- RWIZO op 16 mei.
- MR op 17 mei.
- Derde kwartaal van 2023: internetconsultatie voorleggen.
- Indiening bij Kamer: tweede kwartaal van 2024.

> bespreken eerste Tweede kwartaal, afhankelijk van input consultatie

Financiële gevolgen

Op het bestedingsplan VO is dekking voor informeel onderwijs onder de RA-middelen van Vrij en veilig. In totaal is er voor Vrij en veilig 3 miljoen euro beschikbaar. Binnen dit budget is in 2023 ruimte gemaakt voor 1,3 miljoen euro voor informeel onderwijs. Deze middelen zijn bestemd voor de pilots gericht op kwaliteitsverbetering. Over de precieze inzet van de middelen ontvangt MPVO later een financieel plan. *En voldoende? ga ik dan vanuit.*

Datum
13 april 2023



12-04-2023 opmerkingen MPVO
 note nr.: 3776752 eu
 bfw: 3775252
 ID nr.:

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
 Wetenschap

TER BESLUITVORMING

Aan: MPVC

Primair Onderwijs

Van

Persoonlijke levensleer

T Persoonlijke levensleer - bis

Datum

03 april 2023

Referentie

37748250

3776752

Bijlagen

Conceptkamerbrief hoofdlijnen
 wetgeving toezicht informeel
 onderwijs

**Interdepartementaal
 afgestemd**

BZK, SZW, JenV

nota

NTB conceptkamerbrief contouren wetgeving toezicht op
 informeel onderwijs

Even contact p-n-g:
 - Hoe zit BZK met hierin? ~~leesbaar~~
 - P. 16
 => planning opnemingen uitnodigend

Aanleiding

Lopende onderhandelingen

- De afgelopen periode hebben we op 15-12-2022, 22-12-2022, 15-3-2023 me u gebrainstormd over de hoofdlijnen van het wettelijke toezicht op instellingen voor informeel onderwijs.
- In diezelfde periode overleg gevoerd met de ambtelijke collega's van de ministeries van SZW, BZK en JenV, met relevante uitvoerende organisaties waaronder de inspectie, met academici en experts. Ook zijn gesprekken gevoerd met gemeenten en vertegenwoordigers van diverse gemeenschappen en koepelorganisaties die informeel onderwijs verzorgen. Daarnaast hebben we een internationale verkenning uitgevoerd.
- Dit heeft geresulteerd in de hoofdlijnen zoals weergegeven in de bijlage.
- Op 31 maart jl. heeft hierover een BWO plaatsgevonden tussen u en uw collega-bewindslieden van de ministeries van SZW en BZK.
- Daar is met name gesproken over de keuzes t.a.v. 1) de normstelling en 2) het toepassingsbereik.
- In het BWO is gekozen voor de nadere uitwerking van de normstelling 'verboden is informeel onderwijs dat kinderen aanzet tot haat geweld en discriminatie' ten faveure van de norm 'verboden is informeel onderwijs dat kinderen aanzet zich ernstig en actief te verzetten tegen de democratische rechtsstaat (waaronder ook valt: aanzetten tot haat, geweld of discriminatie)'
- Daarbij is besloten dat deze norm wel zo ruim mogelijk moet worden toegepast.
- Daarnaast is gekozen voor toepassingsbereik 'van toepassing op alle soorten informeel onderwijs' ten faveure 'van toepassing op informeel onderwijs gericht op waardenoverdracht'.
- Norm en toepassingsbereik hebben we, met andere elementen van de wet, uitgewerkt in bijgevoegde conceptkamerbrief (zie bijlage).
- Daarbij moet worden opgemerkt dat de gekozen normstelling nog steeds wel verdere juridische uitwerking behoeft om tegemoet te komen aan hetgeen besproken is in het BWO.
- We beogen een gewijzigde versie waarin deze uitwerking is opgenomen op 13-4 (de dag na het hoogambtelijk overleg) weer aan u voor te leggen.

Geadviseerd besluit

Wij adviseren u akkoord te gaan met het hoogambtelijk bespreken van deze conceptkamerbrief met SZW, BZK en JenV op 12-4.

Kernpunten

Datum
3 april 2023

- In de Kamerbrief Vrij en veilig onderwijs van 18-11 j. is door u een beleidsagenda informeel onderwijs gepresenteerd.
- Concreet heeft u voor het eerste kwartaal van 2023 toegezegd om aan te leveren:
 - Een eerste uitwerking van het signaalgericht toezicht door de inspectie
 - Als onderdeel daarvan: een heldere definitie van wat informeel- en anti-integratief, antidemocratisch- en antirechtstatelijk onderwijs is.
 - Een uitwerking van het verbod op het gebruik van lesmaterialen die kinderen antidemocratische of antirechtsstatelijke waarden aanleren.
 - Informatie over het maken van een concreet plan met uitgevers en veldpartijen over de verbetering van lesmethoden.
 - Informatie over de eerste stappen om ook op informele onderwijsinstellingen een VOG te eisen aan medewerkers die werken met doelgroep.
 - Samen met de minister van SZW in gesprek gaan met betrokken organisaties over vormen van zelfregulering.
- De eerste drie toezeggingen betreffende het toezicht, de definities en het verbod op lesmateriaal realiseert u, ten dele, in deel 3 van de voorgestelde brief door de contouren van het wetsvoorstel Toezicht op informeel onderwijs te schetsen.
- De overige drie toezeggingen betreffende verbetering van lesmateriaal, algehele kwaliteitsverbetering en de verplichting van een VOG realiseert u in de voorgestelde brief in deel 1 en 2. De toezeggingen zijn verwerkt zoals terug te lezen in de bijgevoegde conceptkamerbrief.

Toelichting

In het BWO is gekozen voor de nadere uitwerking van normstelling 'verboden is informeel onderwijs dat kinderen aanzet tot haat geweld en discriminatie'. Wel is opgemerkt dat, hoewel dekkend, de norm smaller is dan het voorstel: 'verboden is informeel onderwijs dat kinderen aanzet zich ernstig en actief te verzetten tegen de democratische rechtsstaat (waaronder ook valt: aanzetten tot haat, geweld of discriminatie)'. Daarom is ook overeengekomen dat nog verder zal worden uitgewerkt hoe de gekozen norm zo ruim mogelijk kan worden gedefinieerd zodat deze ook daadwerkelijk alle gevallen bestrijkt die wij maatschappelijk gezien, in het belang van het welzijn van kinderen en samenleving, als onwenselijk beschouwen. Dit vereist echter nog verdere juridische uitwerking die we later aan u zullen voorleggen.

Mede in dit kader (van toepassing op alle gevallen die gevaar vormen voor kinderen en samenleving) is ook gekozen voor het toepassingsbereik 'van toepassing op alle soorten informeel onderwijs'. Een nadere afbakening daarbij is dat het altijd onderwijs met een bepaalde mate van organisatie (duurzaamheid en planmatigheid) veronderstelt. Daarmee is het toezicht niet van toepassing in de woning en niet van toepassing op onderwijs van een ouder aan eigen kinderen. Het toezicht is verder signaalgestuurd: er moet een redelijk vermoeden van overtreding zijn. Daarbij weegt de inspectie weegt signalen en oordeelt daarover in onafhankelijkheid. We moeten daarbij goed regelen dat de inspectie AVG-proog gegevens kan opvragen en delen met relevante andere instanties.

Wanneer het toezicht er toe leidt dat een sanctie noodzakelijk is, geeft de een aanwijzing die, afhankelijk van de omstandigheden, kan resulteren in verbod op geven onderwijs, geen onderwijs meer (laten) geven door bepaalde personen of bepaalde leermiddelen niet meer gebruiken.

Datum
3 april 2023

Voorafgaand aan het BWO van 31-3 jl. en rondom de brainstorms hebben er op ambtelijk niveau verschillende overleggen plaatsgevonden met de betrokken departementen, de diensten, de inspectie en onafhankelijke experts. Hieronder delen we de belangrijkste uitkomsten daaruit.

Interdepartementale input

De belangrijkste aandachtspunten vanuit de interdepartementale afstemming waren:

SZW: Wees zo concreet mogelijk in de uitwerking van de wet in de brief en houd oog voor toon van de brief in relatie tot overbrengen van de kernboodschap en reactie uit de samenleving.

BZK: Kijk zorgvuldig naar de proportionaliteit van het toezicht. Maak duidelijke keuzes voor versturen van de brief en doe een uitgebreide analyse van inwerking toezicht op afzonderlijke grondrechten.

JenV: Heb scherp oog voor de kwaliteit van de wet en relatie met rechtsbescherming.

Deze punten zijn zo goed mogelijk verwerkt in de bijgevoegde conceptbrief.

Input inspectie

Vanuit de inspectie zijn de belangrijkste aandachtspunten:

- Ook voorkeur voor norm 'verboden is informeel onderwijs dat kinderen aanzet tot haat geweld en discriminatie'
- Zorg voor goede afbakening concept 'informeel onderwijs'.
- Hoe scherper en hoe concreter de wet hoe effectiever het toezicht.
- Houd oog voor de grote praktische uitdagingen en de complexiteit van het toezicht in de praktijk.

Ook deze punten hebben we proberen te verwerken in de brief. Daarnaast beleggen we met de inspectie enkele sessies om vooral aandacht te besteden aan de praktische invulling van het toezicht.

Input experts

Vanuit onafhankelijke experts wordt meegegeven:

- Dat het invoeren van toezicht op informeel onderwijs in de juiste verhouding moet staan met de Grondwet en internationale verdragen verankerde mensenrechten.
- Dat rechtsstatelijkvoldoende voorspelbaar moet zijn hoe deze instrumenten zullen worden ingezet.
- Houd voldoende oog voor praktische uitdaging van informatievergaring.

Ook deze punten zijn verwerkt in de brief.

Internationale verkenning

Ook is er op uw verzoek onderzoek gedaan naar de wijze waarop door andere landen beleid op informeel onderwijs wordt vormgegeven:

België (Wallonië) geeft aan twee informele onderwijsprogramma's min of meer centraal te hebben georganiseerd: *part-time secondary arts education* (ESAHR) en het *Openness to Languages and Cultures* (OLC) programma. De informele

onderwijsprogramma's richten zich niet op religieus onderwijs, uit eerdere gesprekken weten we dat dit moeilijk ligt vanwege de scheiding tussen kerk en staat. Net als Nederland is België op zoek naar een manier om ook religieus informeel onderwijs beter in beeld te krijgen, maar tot op heden is dit nog niet gelukt.

Datum
3 april 2023

Cyprus beschikt al sinds 1960 over de *state institutes of further education* die vallen onder de supervisie van hun ministerie van Onderwijs, Sport en Jeugd. De instituten geven onder meer les in buitenlandse talen, accounting en ICT en bereiden kinderen uit het voortgezet onderwijs voor op hun examens. Alle lessen van de instituten worden gegeven in reguliere scholen.

Denemarken vraagt van alle informele onderwijsinstellingen dat ze zich registreren om subsidie te ontvangen en dat ze bewijzen dat het democratische instellingen zijn. Met een nationale akte worden de voorwaarden voor subsidie en erkenning van het democratisch karakter van de instellingen uiteengezet. Onder de voorwaarden valt in ieder geval dat informele onderwijsinstellingen hun statuten en bankrekeningen op gemeentelijk en nationaal niveau met de autoriteiten delen.

Het **Verenigd Koninkrijk** heeft voor alle informele onderwijsinstellingen een centrale leidraad die zich richt op de veiligheid van informeel onderwijs. De leidraad is niet bindend. In het Verenigd Koninkrijk leven wel zorgen over praktijken binnen het informeel onderwijs.

Duitsland geeft aan geen centraal toezicht te houden op informeel onderwijs. De kwaliteitsgarantie valt onder de verantwoordelijkheid van de informele onderwijsinstellingen zelf.

Estland geeft aan geen centraal toezicht te houden op informeel onderwijs.

Omdat geen enkel land toewerkt naar wettelijk toezicht kan niet gebruik worden gemaakt van inzichten vanuit bovenstaande landen. Wel worden vanuit bijv. België onze inspanningen met belangstelling gevolgd omdat het vraagstuk herkend en gedeeld wordt.

Planning

Wanneer	Wat?
3 – 7 april	Brief herzien + delen met MPVO + casuïstiek bespreken SZW/BZK/JenV Conceptbrief eveneens delen met SZW, BZK, JenV en IvhO
10 – 14 april	Hoogambtelijk overleg over brief & input daarvan verwerken
17 – 21 april	Aanleveren brief CWIZO + tweede BWO
24 - 28 april	CWIZO (24 april)
16 mei	RWIZO
17 mei	MR