

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Regels omtrent toezicht op het informeel onderwijs (Wet toezicht informeel onderwijs)

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is om regels te stellen aan het informeel onderwijs, teneinde kinderen te beschermen tegen onderwijs dat hen aanzet tot haat, geweld of discriminatie;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

Adviescommissie: Adviescommissie toezicht informeel onderwijs, als bedoeld in artikel 11, eerste lid;

informeel onderwijs: een activiteit of een reeks van samenhangende activiteiten gericht op het systematisch en georganiseerd overbrengen van kennis, vaardigheden of attitudes aan kinderen in de leeftijd van vier tot en met zeventien jaar, met uitzondering van onderwijs aan een school of instelling als bedoeld in artikel 1, onderdelen b en c, van de Leerplichtwet 1969 en het hoger onderwijs bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;

inspectie: Inspectie van het onderwijs, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht;

Onze Minister: Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;

ouders: ouders, voogden of verzorgers;

persoonskenmerk: godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid, nationaliteit of burgerlijke staat;

toezichthouder: een persoon, aangewezen op grond van artikel 4, eerste lid.

Artikel 2. Reikwijdte

Deze wet is niet van toepassing op informeel onderwijs dat wordt gegeven in een woning of door ouders aan uitsluitend hun kinderen.

Artikel 3. Verbod

Degene die informeel onderwijs verzorgt, zet daarin niet mondeling of met behulp van een geschrift of afbeelding aan tot:

- a. haat of discriminatie van personen wegens een persoonskenmerk; of
- b. gewelddadig optreden tegen:
 - 1° personen of hun goederen wegens een persoonskenmerk; of
 - 2° het openbaar gezag.

Artikel 4. Aanwijzing toezichthouders

1. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij deze wet zijn belast de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren, werkzaam bij de inspectie.
2. Het besluit, bedoeld in het eerste lid, wordt genomen op voordracht van de inspecteur-generaal, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht.

Artikel 5. Redelijk vermoeden

1. Een toezichthouder oefent de bevoegdheden, bedoeld in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht, met betrekking tot het toezicht op de naleving van het bepaalde bij deze wet slechts uit indien een redelijk vermoeden bestaat van overtreding van artikel 3.
2. Het bestaan van een redelijk vermoeden kan slechts worden onderbouwd met gegevens:
 - a. uit publiek toegankelijke bronnen;
 - b. als bedoeld in artikel 6, eerste lid;
 - c. die zijn verkregen krachtens de Wet politiegegevens, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens of de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017;
 - d. uit meldingen van natuurlijke personen, als bedoeld in artikel 7.
3. De toezichthouder kan deskundigen horen ten behoeve van de beoordeling van de gegevens, bedoeld in het tweede lid.
4. De toezichthouder komt niet tot de conclusie dat sprake is van een redelijk vermoeden van overtreding van artikel 3, dan nadat de toezichthouder daarover advies heeft ingewonnen bij de Adviescommissie. De toezichthouder voegt bij het verzoek om advies de onderbouwing van het vermoeden en de gegevens waarop dat vermoeden steunt.
5. De toezichthouder volgt het advies, tenzij er naar zijn oordeel zwaarwegende redenen bestaan daarvan af te wijken.
6. De gegevens, bedoeld in het tweede lid, onderdelen b tot en met d, worden binnen een jaar na ontvangst vernietigd, voor zover die niet tot de conclusie leiden dat sprake is van een redelijk vermoeden van overtreding van artikel 3.

Artikel 6. Gegevensverwerking burgemeester en college

1. De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders kunnen gegevens verwerken met het oog op de verstrekking daarvan aan de inspectie.
2. De gegevens, bedoeld in het eerste lid, zijn:
 - a. identificerende gegevens en contactgegevens;
 - b. feiten en omstandigheden die naar het oordeel van de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders duiden op overtreding van artikel 3;
 - c. de wijze waarop de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders met die feiten bekend is geworden.
3. De gegevens, bedoeld in het tweede lid, kunnen persoonsgegevens bevatten waaruit nationaliteit, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen blijken.

4. De gegevens, bedoeld in het eerste lid, betreffen uitsluitend gegevens die zijn verzameld ter uitvoering van de taken en bevoegdheden, bedoeld in de bijlage bij deze wet.

Artikel 7. Meldingen natuurlijke personen

1. Iedere natuurlijke persoon die vermoedt dat artikel 3 wordt overtreden, kan daarvan melding doen bij de inspectie.
2. De inspectie neemt een melding alleen in behandeling indien deze:
 - a. een concrete beschrijving bevat van de feiten en omstandigheden die aanleiding hebben gegeven tot het doen van de melding; en
 - b. indien is voldaan aan de regels, bedoeld in het derde lid, onder a.
3. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld omtrent de wijze waarop:
 - a. een melding kan worden gedaan;
 - b. een melding wordt afgehandeld; en
 - c. de belangen van de melder worden beschermd.

Artikel 8. Onderzoeksbevindingen

1. Een toezichthouder legt zijn bevindingen naar aanleiding van een onderzoek naar de naleving van artikel 3 vast in een rapport.
2. De toezichthouder stuurt het rapport onverwijld aan Onze Minister.
3. Adviezen van de Adviescommissie met betrekking tot het onderzoek worden aan het rapport gehecht.

Artikel 9. Aanwijzing

1. Indien uit de onderzoeksbevindingen blijkt dat artikel 3 is overtreden, kan Onze Minister de overtreder een aanwijzing geven.
2. De aanwijzing kan slechts inhouden:
 - a. een in de aanwijzing te specificeren verbod tot het verzorgen van informeel onderwijs;
 - b. een verbod om in het informeel onderwijs gebruik te maken van in de aanwijzing te specificeren leermiddelen;
 - c. een verbod om in het informeel onderwijs gebruik te maken van de diensten van in aanwijzing te specificeren overtreders van artikel 3; of
 - d. een verplichting om, in afwijking van artikel 5, eerste lid, en onverminderd de artikelen 5:13 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht, medewerking te verlenen aan toezicht op de naleving van het bepaalde bij deze wet.
3. De aanwijzing bepaalt:
 - a. de termijn waarbinnen aan de aanwijzing moet worden voldaan; en
 - b. de duur van de aanwijzing, met dien verstande dat deze ten hoogste een jaar bedraagt.
4. Onze Minister kan besluiten de duur van de aanwijzing eenmalig met een jaar te verlengen.
5. Indien Onze Minister beslist geen aanwijzing te geven, doet hij daarvan mededeling aan degene die het betreft. De mededeling gaat vergezeld van het rapport, bedoeld in artikel 8, en bevat de redenen om geen aanwijzing te geven.

Artikel 10. Naleving aanwijzing

1. Indien de aanwijzing niet of niet volledig wordt nageleefd, kan Onze Minister degene tot wie de aanwijzing zich richt, een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete opleggen.
2. Een besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete neemt Onze Minister slechts indien uit een rapport, als bedoeld in artikel 8, volgt dat niet aan de aanwijzing is voldaan.
3. Artikel 5, eerste lid, is niet van toepassing op het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet door degene tot wie de aanwijzing zich richt.

4. De bestuurlijke boete, bedoeld in het eerste lid, bedraagt voor natuurlijke personen en rechtspersonen ten hoogste het bedrag van de vierde categorie onderscheidenlijk vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.
5. Onze minister kan de in het vierde lid bedoelde bedragen, waarvoor op grond van artikel 4:86 van de Algemene wet bestuursrecht een verplicht tot betaling is vastgesteld, invorderen bij dwangbevel. De artikelen 4:114 tot en met 4:124 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing.

Artikel 11. Adviescommissie toezicht informeel onderwijs

1. Er is een Adviescommissie toezicht informeel onderwijs.
2. De Adviescommissie heeft tot taak de inspectie, op haar verzoek, te adviseren over:
 - a. de uitoefening van het toezicht, bedoeld in artikel 5, eerste lid;
 - b. het bestaan van een redelijk vermoeden, bedoeld in artikel 5, eerste lid.
3. De Adviescommissie bestaat uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden, waaronder een voorzitter.
4. De Adviescommissie adviseert binnen tien dagen na ontvangst van de adviesaanvraag. De Adviescommissie kan deze termijn eenmalig met tien dagen verlengen, indien dat naar haar oordeel noodzakelijk is met het oog op een zorgvuldige totstandkoming van het advies.
5. Bij ministeriële regeling van Onze Minister worden nadere regels gesteld over de inrichting van de Adviescommissie.
6. De leden van de Adviescommissie zijn verplicht tot geheimhouding van hetgeen de leden op grond van deze wet is toevertrouwd, behoudens het geval dat enig wettelijk voorschrift tot mededeling verplicht.
7. De artikelen 11 tot en met 15 van de Kaderwet adviescolleges zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 12. Onafhankelijke oordeelsvorming

1. Onze Minister geeft aan de inspectie, de Adviescommissie of een toezichthouder:
 - a. geen bijzondere aanwijzingen ten aanzien van hun bevindingen, oordelen of adviezen;
 - b. algemene aanwijzingen en bijzondere aanwijzingen die geen betrekking hebben op bevindingen, oordelen of adviezen, uitsluitend in schriftelijke vorm.
2. Een algemene aanwijzing wordt in de Staatscourant gepubliceerd.
3. Een bijzondere aanwijzing wordt onverwijld aan de Staten-Generaal gezonden.

Artikel 13. Verwerking bijzondere persoonsgegevens

1. Gelet op artikel 9, eerste lid, onderdeel g, van de Algemene verordening gegevensbescherming, kunnen de gegevens die op grond van deze wet worden verwerkt, persoonsgegevens bevatten waaruit nationaliteit, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen blijken, voor zover noodzakelijk voor:
 - a. het toezicht op naleving van artikel 3 door een toezichthouder of de inspectie;
 - b. het opleggen van sancties door Onze Minister, bedoeld in artikel 9 en artikel 10;
 - c. de advisering door de Adviescommissie, bedoeld in artikel 11.
2. Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in artikel 1 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming mogen worden verwerkt voor zover noodzakelijk voor:
 - a. het toezicht op de naleving van artikel 3;
 - b. het opleggen van sancties door Onze Minister, bedoeld in artikel 9 en artikel 10;
 - c. de advisering door de Adviescommissie, bedoeld in artikel 11.

Artikel 14. Verslaglegging

Onze Minister doet jaarlijks verslag aan de Staten-Generaal over de toepassing van deze wet.

Artikel 15. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 16. Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Wet toezicht informeel onderwijs.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Bijlage bij Wet toezicht informeel onderwijs

Artikel 1.

De verwerking en verstrekking van gegevens door de burgemeester, bedoeld in artikel 6, eerste lid, betreft uitsluitend gegevens die zijn verzameld ter uitvoering van de taken en bevoegdheden op het terrein van de handhaving van de openbare orde, toegekend bij of krachtens:

- a. hoofdstuk XI van titel III van de Gemeentewet;
- b. paragraaf 2.3 van de Politiewet 2012; of
- d. een gemeentelijke verordening.

Artikel 2.

De verwerking en verstrekking van gegevens door het college van burgemeester en wethouders, bedoeld in artikel 6, eerste lid, betreft uitsluitend gegevens die zijn verzameld ter uitvoering van de taken en bevoegdheden, toegekend bij of krachtens:

- a. de Jeugdwet;
- b. de Wet op de jeugdverblijven; of
- c. de Leerplichtwet 1969.

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

I. Algemeen	8
1. Inleiding	8
2. Hoofdpijnen van het voorstel	10
2.1. Aanleiding	10
2.2. Probleemanalyse	12
2.2.1 Impact van informeel onderwijs dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie	12
2.2.2 Omvang van het probleem	12
2.3. Inhoud van het voorstel	15
2.3.1. Reikwijdte 'het geven van informeel onderwijs'	15
2.3.2. Nadere begrenzing reikwijdte.....	17
2.3.3. Beschermd groep.....	17
2.3.4. Inhoud van de norm	18
2.3.5. Signaalgestuurd toezicht	21
2.3.6. De uitvoering en de inrichting van het toezicht.....	24
2.3.7. Sancties	24
2.3.8. Proportionaliteit van de aanwijzing	25
2.3.9. Rechtsbescherming	26
3. Verhouding tot hoger recht.....	27
3.1. Het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM)..	28
3.1.1 Vrijheid van meningsuiting	29
3.1.2 Vrijheid van godsdienst.....	31
3.1.3 EVRM beperkingssystematiek.....	32
3.2 Grondwet	36
3.3 Algemene verordening gegevensbescherming	39
3.3.1 Gevolgen voor gegevensverwerking.....	39
3.3.2 Verhouding tot de Algemene verordening gegevensbescherming	41
4. Verhouding tot nationale regelgeving.....	46
5. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)	49
5.1 Doeltreffendheid (gewenste effecten en ongewenste neveneffecten)	49
5.2 Gevolgen voor specifieke doelgroepen	51
6. Uitvoering	54
7. Toezicht en handhaving	55
8. Financiële gevolgen	56
9. Advies en consultatie.....	56
10. Inwerkingtreding	57
II Artikelsgewijze toelichting	58

I. Algemeen

1. Inleiding

In het weekend of nadat de schoolbel is gegaan, volgen duizenden kinderen naast het formele onderwijs ook onderwijs buiten de muren van hun reguliere school. Ze krijgen onderwijs gericht op bijvoorbeeld culturele, maatschappelijke, politieke of religieuze vorming of sportieve activiteiten. Plekken waar ze zich verder kunnen ontwikkelen en hun horizon verbreden. Dit informeel onderwijs is bewezen effectief en heeft invloed op de manier waarop kinderen elkaar, hun leefomgeving en de rest van de wereld tegemoet treden.¹ Veel informele onderwijsinstellingen² leveren een waardevolle bijdrage aan onze samenleving. Vanuit het perspectief van het individuele kind helpen zij bij het ontwikkelen van sociale vaardigheden, van zelfbewustzijn en een eigen identiteit, bijvoorbeeld door hen over de taal en cultuur van hun ouders of grootouders te leren. Daaruit volgt dat bij de inrichting van het informeel onderwijs ook een collectieve component vaak een rol speelt: kinderen krijgen onderwijs gericht op het overdragen van de groeps cultuur, waarden en specifieke betekenis systemen, die voor de betreffende groep belangrijk zijn. Zo draagt informeel onderwijs eraan bij dat kinderen vertrouwen krijgen in zichzelf, hun plek vinden in de Nederlandse samenleving en de gemeenschap waartoe zij en hun ouders behoren. De vrije ruimte waarin dit onderwijs plaatsvindt en wordt georganiseerd dient dan ook te worden beschermd en met zorgvuldigheid benaderd.

De effecten van informeel onderwijs kunnen helaas ook de andere kant op werken. Informeel onderwijs kan een effectief middel zijn om kinderen bijvoorbeeld te isoleren of te vervreemden van hun omgeving of op te zetten tegen anderen, het openbaar gezag of de samenleving als geheel.³ Dit geldt ook als onderwijs onbewust negatieve effecten met zich brengt, vanwege de aard en intensiteit van bijvoorbeeld vorming gericht op overdracht van groepsopvattingen.

Meestal levert het informeel onderwijs een positieve bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen, maar daar waar het informeel onderwijs erin resulteert dat kinderen worden opgezet tegen anderen, het openbaar gezag of de samenleving, doordat het onderwijs aanzet tot haat, geweld of discriminatie, is dit onaanvaardbaar. De overheid heeft dan een taak om duidelijke grenzen te stellen en die grenzen ook te borgen. Tot op heden is er voor de overheid evenwel geen mogelijkheid om bij de uitwassen in het informeel onderwijs, die onacceptabele situaties creëren, tijdig in te grijpen. Het bestaande instrumentarium - het strafrecht en de mogelijkheden in de sfeer van de handhaving van de openbare orde - biedt onvoldoende handvatten om tijdig, effectief en doelgericht in te kunnen grijpen. Dit instrumentarium komt pas in beeld als de effecten van onaanvaardbaar informeel onderwijs zich al hebben verwezenlijkt en kinderen al langdurig zijn blootgesteld aan onderwijs dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie.⁴ Tijdig en doelgericht kunnen ingrijpen is belangrijk omdat dit er ook toe kan leiden dat het betreffende informele onderwijs een positieve richting op wordt gestuurd en dus ook weer een positieve bijdrage gaat leveren aan de zelfontwikkeling van de betrokken

¹ Johnson, M., & Majewska, D. (2022). Formal, Non-Formal, and Informal Learning: What Are They, and How Can We Research Them? Research Report. *Cambridge University Press & Assessment*. Te raadplegen via <https://eric.ed.gov/?id=ED626005>

² Waar in het navolgende wordt gesproken van "instelling" of "(les)instituut" wordt ook bedoeld op natuurlijke personen die informeel onderwijs verzorgen. De definitie van informeel onderwijs omvat overigens ook niet professionele activiteiten; bepalend is of het een activiteit betreft die gericht is op het systematisch en georganiseerd overbrengen van kennis, vaardigheden of attitudes, hetgeen een bepaalde mate van planmatigheid impliceert. Het kan derhalve ook worden verzorgd door een individu (of een groep individuen) dat verder geen ervaring heeft met geven van enige vorm van onderwijs.

³ Tudor, S. L. (2013). Formal-non-formal-informal in education. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 76, 821-826.

⁴ Zie paragraaf 4 voor de verhouding van dit wetsvoorstel tot andere instrumenten, die ook toegepast kunnen worden op het informeel onderwijs. De drempel voor die toepassing is echter zodanig, dat niet van toezicht van enige betekenis kan worden gesproken.

kinderen. Als de overheid moet wachten tot bijvoorbeeld het strafrecht, dat geldt als ultimum remedium, ingezet kan worden is de mogelijkheid om het onderwijs ten goede te keren vaak al gepasseerd. Daarnaast geldt voor strafbaarheid van uitingen dat daarvan alleen sprake is als die uitingen in het openbaar zijn gedaan. Het zal daarom op het informeel onderwijs, dat veelal in besloten setting plaatsvindt, doorgaans niet van toepassing zijn. Dit baart de regering zorgen, want kinderen verkeren in een afhankelijke positie en zijn daardoor kwetsbaar. Hun recht op een zo volledig mogelijke ontwikkeling en hun aanspraak op veilig onderwijs dat een positieve bijdrage levert aan hun toekomst houdt niet op bij de drempel van de reguliere school.

De afgelopen jaren zijn er verschillende signalen en incidenten naar voren gekomen die, hoewel het gelukkig om een beperkt aantal gaat, zodanig ernstig zijn dat de regering van oordeel is dat de overheid een instrument moet hebben om in te kunnen grijpen. Op deze signalen en incidenten zal in paragraaf 2 van deze memorie van toelichting nader worden ingegaan. Het betreft bijvoorbeeld lesmateriaal binnen wahhabi-salafistische lesinstituten.⁵ Ook onderwijs dat niet is gestoeld op een levensbeschouwelijke of religieuze stroming kan echter problematisch zijn. Recent kan daarbij worden gewezen op de zorgen die bestaan rondom het gedachtegoed van soevereinen of, breder, van personen die anti-institutioneel gedachtegoed aanhangen.⁶

De consequenties die dit soort informeel onderwijs kan hebben voor de betrokken kinderen en de samenleving zijn te groot om niet in actie te komen. Van de overheid kan immers niet worden verwacht dat zij pas optreedt als onomkeerbare gevolgen voor de levens van individuele kinderen of anderen zich hebben verwezenlijkt. Het bestaande instrumentarium doet geen recht aan kinderen die zich in een vrij land als Nederland beschermd zouden mogen achten tegen volwassenen die hen opzetten tegen anderen, het openbaar gezag of de samenleving als geheel. Ook doet strafrechtelijk ingrijpen geen recht aan onderwijsinstellingen waarbinnen, als gevolg van falend kwaliteitsbeleid, onderwijs wordt gegeven waarin wordt aangezet tot haat, geweld of discriminatie. Daarom beoogt de regering met dit wetsvoorstel te komen tot een nieuw, passend en effectief toezichtsinstrumentarium voor het informeel onderwijs.

Alternatieven

Reeds op deze plaats hecht de regering eraan op te merken dat zij verscheidene alternatieven voor het onderhavige wetsvoorstel heeft onderzocht. Daartoe behoren onder andere de mogelijkheid om het strafrecht uit te breiden, maar ook vormen van horizontaal toezicht, zelfregulering en niet-signaalgestuurd toezicht. Deze alternatieven zijn na uitvoerige weging evenwel niet als een passende oplossing beschouwd voor het hierna te bespreken probleem. Zo zou uitbreiding van de strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht (door bijvoorbeeld in bepaalde uitingsdelicten het openbaarheidsvereiste te schrappen voor zover het uitingen gericht aan minderjarigen betreft) te veel gericht zijn op leedtoevoeging, terwijl het primaire doel van het onderhavige wetsvoorstel is een einde te maken aan onaanvaardbare situaties in het informeel onderwijs door snel en gericht op te kunnen treden. Ook in de hoop dat daarmee het betreffende informeel onderwijs zo snel mogelijk weer een positieve richting inslaat. Daarmee wordt ook het algemeen belang en de ontwikkeling van het kind gediend. Voor vormen van horizontaal toezicht of zelfregulering geldt dat zij zich beter lenen voor het toezien op de naleving van positieve kwaliteitsnormen en minder goed geschikt zijn voor het bewaken van een ondergrens, zoals geformuleerd met het in dit wetsvoorstel verankerde verbod. Deze vormen van toezicht ontberen een effectieve en tijdige mogelijkheid tot sanctionering. Die sanctionering moet naar het oordeel van de regering daaruit bestaan dat in situaties

⁵ Kouwenhoven, A. & Holdert, M. (2019, 10 september). Salafistische scholen leren kinderen zich af te keren van Nederland. *NRC*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/10/salafistische-scholen-leren-kinderen-zich-af-te-keren-van-nederland-a3972845>; AIVD jaarverslag 2019; Eindverslag POCOB, (On)zichtbare invloed, 25 juni 2020.

⁶ Zie bijvoorbeeld de 'Fenomeenanalyse van de soevereinenbeweging "Met de rug naar de samenleving"', AIVD, 9 april 2024.

waarin in strijd met het in dit wetsvoorstel verankerde verbod wordt gehandeld altijd daadwerkelijk effectief en doelgericht kan worden opgetreden. Daar waar de overheid een (gedeelte) verantwoordelijkheid heeft, zoals bij de bescherming van de rechten van het kind en voor een veilige samenleving, moet zij ook kunnen optreden en niet afhankelijk zijn van de zelfregulering van instellingen voor informeel onderwijs. Tot slot is er gekeken naar een vorm van niet-signaalgestuurd toezicht, wat betekent dat een toezichthouder bevoegd wordt om uit eigen beweging toezicht te houden op instellingen voor informeel onderwijs. Een dergelijke vorm van toezicht is doeltreffender dan signaalgestuurd toezicht, omdat een toezichthouder dan meer vrijheid heeft in het uitvoeren van haar taak. De keerzijde van niet-signaalgestuurd toezicht is echter dat dit een verdergaande inbreuk maakt op de grondrechten van aanbieders van informeel onderwijs. Signaalgestuurd toezicht heeft daarmee de voorkeur, omdat deze vorm van toezicht een evenwicht biedt tussen enerzijds het kunnen ingrijpen bij misstanden en anderzijds het zo goed mogelijk beschermen van de grondrechten van aanbieders.

Zorgvuldige weging

Het informeel onderwijs vindt veelal plaats buiten het publieke domein in de privésfeer. Dat maakt dat de wetgever terughoudend moet zijn bij het reguleren van dat onderwijs. Voor de wetgever kan er alleen aanleiding bestaan om zich buiten het publieke domein te begeven en in de privésfeer te treden als daarvoor een beroep kan worden gedaan op zwaarwichtige belangen. De regering is van oordeel dat in die gevallen waarin kinderen informeel onderwijs ontvangen dat evident negatieve invloed heeft op de vorming en ontwikkeling van kinderen, namelijk wanneer kinderen worden aangezet tot haat, of discriminatie, of het openbaar gezag blootstelt aan geweld, dergelijke zwaarwichtige belangen aanwezig zijn. De regering vindt het bovendien belangrijk dat het merendeel van het informeel onderwijs dat een positieve bijdrage levert aan de ontwikkeling van kinderen niet lijdt onder de beeldvorming die ontstaat door incidentele misstanden. Voor de overgrote meerderheid van de informele onderwijsinstellingen geldt dat zij een positieve bijdrage leveren aan de samenleving. Deze instellingen mogen niet onder ernstige misstanden bij andere informele instellingen lijden. Met dit wetsvoorstel heeft de regering beoogd een toezichtsinstrumentarium te introduceren waarmee effectief en doelgericht kan worden ingegrepen bij informeel onderwijs dat in een democratische rechtsstaat ontoelaatbaar is en er tegelijkertijd alles aan gedaan om er zo goed mogelijk voor te zorgen dat andere informele onderwijsinstellingen niet met de werking van deze wet geconfronteerd zullen worden. Op verschillende onderdelen van het wetsvoorstel zijn waarborgen ingebouwd die er voor moeten zorgen, dat het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) alleen die instellingen kan en zal raken waarvan er een redelijk vermoeden bestaat dat het gegeven onderwijs in strijd is met de wettelijke verbodsnorm, omdat aangezet wordt tot haat, geweld of discriminatie.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1. Aanleiding

Onderhavig wetsvoorstel betreft de uitwerking van dit onderdeel van het voormalige coalitieakkoord, het hoofdpijnenakkoord en het regeerprogramma 2024. In het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' was opgenomen dat sneller zal worden ingegrepen bij informele onderwijsinstellingen en hun vertegenwoordigers wanneer zij anti-integratief, antidemocratisch of antirechtstatelijk opereren.⁷ In het hoofdpijnenakkoord 'HOOP, LEF EN TROTS' is vervolgens opgenomen dat het toezicht op informeel en formeel onderwijs wettelijk geregeld wordt zodat signalen van haat en geweld gevolgen krijgen.⁸ In het regeerakkoord is opgenomen dat gewerkt wordt aan het wettelijke toezicht op informeel onderwijs.⁹

⁷ Coalitieakkoord 2021 - 2025, 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 15 december 2021, p. 26.

⁸ Hoofdpijnenakkoord 2024 - 2028, 'HOOP, LEF EN TROTS', 16 mei 2024, p. 17.

⁹ Regeerprogramma, 'Uitwerking van het hoofdpijnenakkoord door het kabinet', 13 september 2024, p. 76.

De contouren van dit wetsvoorstel zijn eerder aangekondigd in de Kamerbrief van 24 mei 2023.¹⁰ Daarin is de regering reeds kort ingegaan op de relatie tussen het initiële voornemen sneller in te grijpen bij informeel onderwijs dat anti-integratief, antidemocratisch of antirechtstatelijk opereert en de norm die uiteindelijk in artikel 3 van het onderhavige wetsvoorstel is terug te vinden. In die norm komen de begrippen anti-integratief, antidemocratisch en antirechtsstatelijk niet terug. Hierna zal de regering nog eens – uitvoeriger dan eerder is gedaan – ingaan op de relatie tussen artikel 3 uit het onderhavige wetsvoorstel en eerdere voornemens om sneller in te grijpen bij anti-integratief, antidemocratisch en antirechtsstatelijk informeel onderwijs. Op deze wijze hoopt de regering te verduidelijken hoe de eerdergenoemde Kamerbrief en het onderhavige wetsvoorstel zich tot elkaar verhouden.

Het uitgangspunt van de Kamerbrief van 24 mei 2023 was dat anti-integratief, antidemocratisch of antirechtstatelijk informeel onderwijs grote schade kan berokkenen aan de kinderen die dat onderwijs volgen en daarnaast kan resulteren in negatieve gevolgen voor hun omgeving en de samenleving als geheel. Dat geldt in het bijzonder daar waar anti-integratief, antidemocratisch of antirechtstatelijk informeel onderwijs kinderen actief aanzet zich tegen de basiswaarden van de democratische rechtsstaat te verzetten. Deze basiswaarden komen tot uitdrukking in de noties van vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit.¹¹ Zoals hierna zal worden toegelicht, gaat het hierbij niet alleen om een theoretisch probleem, maar hebben zich in Nederland en de ons omringende landen verscheidene casussen voorgedaan van informeel onderwijs dat strijdig is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Daar waar anti-integratief, antidemocratisch of antirechtstatelijk informeel onderwijs wordt gegeven dat kinderen actief aanzet zich tegen de basiswaarden van de democratische rechtsstaat te verzetten, beschikt de overheid niet over instrumenten om daadwerkelijk en effectief in te grijpen. Dit is een probleem vanwege de grote schade die dergelijk informeel onderwijs kan berokkenen in de individuele levens van de kinderen en de schade die daarmee kan ontstaan voor derden of de samenleving. Onderhavig wetsvoorstel beoogt dit probleem aan te pakken, door een duidelijke ondergrens te formuleren die in het informeel onderwijs niet overschreden kan worden.

Omdat het informeel onderwijs plaatsvindt in de privésfeer, is de wetgever gehouden tot terughoudendheid. Dit uitgangspunt is ook onderschreven door de landsadvocaat die eerder over de mogelijkheden om het toezicht op het informeel onderwijs uit te breiden heeft geadviseerd.¹² Om uitdrukking te geven aan de vereiste terughoudendheid, die primair voortvloeit uit grondrechten, acht de regering het niet wenselijk of mogelijk om in het onderhavige wetsvoorstel in algemene zin anti-integratief, antidemocratisch en antirechtstatelijk onderwijs te verbieden, maar het wetsvoorstel toe te spitsen op situaties die evident anti-integratief, antidemocratisch of antirechtstatelijk zijn. Volgens de regering is daarvan sprake indien het informeel onderwijs kinderen aanzet tot haat, geweld of discriminatie. Wanneer het informeel onderwijs wordt gebruikt om kinderen te bewegen andere personen te haten of te discrimineren vanwege een persoonskenmerk van die ander(en), dan wel zich met geweld te keren tegen die ander(en) of tegen de overheid en degenen die voor haar werkzaam zijn, rust op de overheid een taak daartegen op te treden in het belang van de betrokken kinderen en de samenleving als zodanig. Informeel onderwijs dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie is in een democratische rechtsstaat in ieder geval onacceptabel. Daarom heeft de regering gemeend het onderhavige wetsvoorstel op dat onderwijs toe te spitsen. De regering beseft immers dat er discussie denkbaar is over de vraag wanneer nou net wel of net

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 29 614, nr. 169.

¹¹ Deze basiswaarden worden in de onderzoekskaders, die de inspectie hanteert ten aanzien van het Nederlandse leerplichtige onderwijs, onderverdeeld in acht elementen, te weten vrijheid van meningsuiting, het gelijkheidsbeginsel, begrip, verdraagzaamheid, het afwijzen van onverdraagzaamheid en discriminatie, en autonomie en verantwoordelijkheidsbesef.

¹² Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31293, nr. 653.

niet sprake is van bijvoorbeeld anti-integratief of antidemocratisch onderwijs. In een rechtsstaat moet ook ruimte zijn voor die discussie, maar duidelijk is ook dat daar waar het informeel onderwijs jonge kinderen aanzet tot haat, geweld of discriminatie voor dat informeel onderwijs geen plek kan zijn en de overheid in ieder geval een taak heeft om daartegen op te treden. Met het onderhavige wetsvoorstel beoogt de regering daaraan uitdrukking te geven.

Hierna zal de toelichting zich in het bijzonder op de onderbouwing van de wettelijke norm toespitsen.

2.2 Probleemanalyse

2.2.1 Impact van informeel onderwijs dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie

Kwalitatief goed en sociaal veilig informeel onderwijs kan zeer waardevol zijn voor de ontwikkeling van kinderen: voor de vorming van hun identiteit en sociale vaardigheden en voor het vinden van hun plek in de maatschappij. In longitudinale, Scandinavische studies worden zelfs langetermijneffecten op het gebied van onderwijs, economie en geestelijke gezondheid aangetoond.¹³ Juist omdat het effectief is, brengt deze vorm van onderwijs ook meer risico's met zich mee. Wanneer er (bedoeld of onbedoeld) sprake is van een negatieve, bijvoorbeeld haatvolle, boodschap die systematisch wordt overgedragen, blijft de effectiviteit van informeel onderwijs nog steeds aanzienlijk, maar kan die effectiviteit schadelijke gevolgen hebben.¹⁴

Onderzoek wijst uit dat het structureel overdragen van informatie die in strijd is met de democratische waarden van een land, leidt tot culturele isolatie.¹⁵ Dit kan verschillende uitingvormen hebben bij een kind. Ten eerste kan het kind een gebrek aan wederzijds empathisch begrip ervaren. Ten tweede kan het kind minder maatschappelijke verbondenheid ervaren. Ten derde kan het kind de samenleving en nationale, culturele betekenissen als vreemd ervaren. Op mesoniveau (dus op groepsniveau) vormt culturele isolatie een belemmering voor interculturele socialisatie en versterkt het een gevoel van argwaan en wantrouwen naar anderen toe. Op macroniveau creëert culturele isolatie een vruchtbare bodem voor radicalisering, extremisme en terrorisme. Radicalisering en extremisme bij jongeren kan gepaard gaan met een verhoogd risico op ernstig antisociaal gedrag en geweld, ontwikkeling van psychopathologie, drugsgebruik, bende- lidmaatschap, seksuele uitbuiting, online pestgedrag en zelfmoord.¹⁶

Het voorgaande geldt nadrukkelijk voor informeel onderwijs dat kinderen aanzet tot haat, geweld of discriminatie. Dit onderwijs kan ertoe leiden dat zij vervreemden van de Nederlandse samenleving en (daardoor) belemmerd worden in hun deelname aan de maatschappij. Dit kan tevens de sociale cohesie onder druk zetten en de democratische rechtsorde ondergraven.¹⁷

2.2.2 Omvang van het probleem

Op nationaal niveau zijn voorbeelden bekend van lesmateriaal binnen wahhabi-salafistische lesinstituten, waarin kinderen wordt geleerd dat overspeligen,

¹³ Simac, J., Marcus, R., & Harper, C. (2021). Does non-formal education have lasting effects?. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 51(5), 706-724.

¹⁴ Datzberger, S. (2017). Peacebuilding through non-formal education programmes: a case study from Karamoja, Uganda. *International Peacekeeping*, 24(2), 326-349.

¹⁵ Ivaldi, G. (2016). A new course for the French radical right?: The Front National and 'de-demonisation'. In Akkerman, T., De Lange, S., & Rooduijn, M. (Red). *Radical right-wing populist parties in Western Europe* (pp. 225-246). Routledge; Tudor, S. L. (2013). Formal-non-formal-informal in education. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 76, 821-826.

¹⁶ Joyce, C., & Campbell, L. (2021). Prevent in Schools: A Critical Review. *ResearchGate*.

¹⁷ Hafez, M., & Mullins, C. (2015). The radicalization puzzle: A theoretical synthesis of empirical approaches to homegrown extremism. *Studies in Conflict & Terrorism*, 38(11), 958-975.

homoseksuelen, afvalligen of zogeheten 'tovenars' de doodstraf verdienen.¹⁸ Ook leren zij zich af te keren van de Nederlandse samenleving en de beginselen van gelijkheid en vrijheid.¹⁹ Een soortgelijk beeld kwam naar voren uit de verhoren die plaatsvonden bij de parlementaire ondervragingscommissie Ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB).²⁰

De AIVD waarschuwde in haar jaarverslag van 2018 dat radicale invloeden binnen het islamitische buitenschoolse onderwijs tot vervreemding van de samenleving kunnen leiden bij kinderen en jongvolwassenen. Voorbeelden van dergelijke radicale invloeden zijn zwart-witdenken, afkeer van westerse waarden, uitsluiting van andersdenkenden en boodschappen die op gespannen voet staan met de democratische rechtsorde. Deze radicale invloeden kunnen de participatiekansen van de betreffende kinderen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt schaden, bijdragen aan (zelf)uitsluiting en mogelijk ook radicale ideeën voeden.²¹ In de jaarverslagen van 2021 en 2022 waarschuwt de AIVD ook voor informeel onderwijs dat op gespannen voet staat met de democratische rechtsorde; daar waar afkeer van andersdenkende wordt aangeleerd en democratische instituties niet worden erkend. In het jaarverslag van 2022 onderkent de AIVD ongeveer vijftig wahhabi salafistische informele lesinstituten waar deze spanning met de democratische rechtsorde zich voordoet. In 2023 rapporteert de AIVD dat de wahhabi salafistische beweging een meer gematigde koers is gaan varen in Nederland.²²

De AIVD maakt zich, recenter, ook zorgen om de zogeheten soevereinen, waarvan een beperkt aantal het als onvermijdelijk zou zien zich met geweld te verzetten tegen een "kwaadaardige elite".²³ Een zeer kleine groep soevereinen gaat zo ver dat zij zichzelf online en fysiek organiseert en voorbereidt om zich te kunnen verdedigen in de, door deze groep verwachte, gewelddadige strijd met de overheid en instituties, of spreekt zelfs van een offensieve aanpak. Kenmerkend aan de soevereinen is overigens dat zij zich trachten te onttrekken aan het reguliere schoolsysteem, door de oprichting van eigen scholen, thuisonderwijs, of weekendscholen.²⁴

Onderzoek van RLT Nieuws en Follow the Money uit 2023 toonde aan dat de Chinese overheid sterke banden onderhoudt met de 28 Chinese weekendscholen in Nederland, waarbij de Chinese overheid onder andere lesmateriaal en trainingen voor docenten aanbiedt.²⁵ Op onderdelen bleek dit lesmateriaal politiek gekleurd, door bijvoorbeeld Taiwan af te beelden als een provincie van China en te zwijgen over de grootschalige hongersnood onder voormalig leider Mao Zedong. Alhoewel dergelijk politiek gekleurd lesmateriaal geen signaal hoeft te zijn van het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie, kan de Nederlandse overheid momenteel niet ingrijpen bij informele onderwijsinstellingen als er zich signalen voordoen die wel hierop wijzen.

Misstanden in het informeel onderwijs zijn niet enkel een Nederlands probleem. In de ons omringende landen hebben zich verschillende misstanden in het informeel onderwijs voorgedaan. Ook beperken de misstanden zich niet tot een bepaalde groep of stroming. Er zijn voorbeelden van salafistische groepen in Zweden die via informeel onderwijs jongeren antidemocratische waarden over vrouwen, homoseksuelen en Joden

¹⁸ Kouwenhoven, A. & Holdert, M. (2019, 10 september). Salafistische scholen leren kinderen zich af te keren van Nederland. *NRC*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/10/salafistische-scholen-leren-kinderen-zich-af-te-keren-van-nederland-a3972845>; AIVD jaarverslag 2019; Eindverslag POCOB, (On)zichtbare invloed, 25 juni 2020.

¹⁹ Onderzoek NRC Handelsblad en Nieuwsuur, 10 september 2019.

²⁰ Eindverslag POCOB, (On)zichtbare invloed, 25 juni 2020.

²¹ AIVD jaarverslag 2018.

²² AIVD jaarverslag 2023.

²³ AIVD, 'Met de rug naar de samenleving', 9 april 2024, p. 16.

²⁴ AIVD, 'Met de rug naar de samenleving', 9 april 2024, p. 17.

²⁵ Onderzoek RTL Nieuws en Follow the Money, 30 december 2023.

bijbrachten;²⁶ anti-integratief moskeeonderwijs in Duitsland;²⁷ de kwetsbaarheden van kinderen in yeshiva's en madrasahs in het Verenigd Koninkrijk.²⁸

Ook verder weg, in de Verenigde Staten zijn er casussen bekend over zondagsscholen in Californië, waarbij kinderen ondergedompeld worden in lesmateriaal met stereotiep, discriminerend gedachtegoed over o.a. Aziatische en Afrikaanse bevolkingsgroepen.²⁹ Of de casus van de 'Boy Scouts of America camp', waarbij kinderen de superioriteit van witte mensen ingeprent krijgen en racisme ontkend wordt. Kinderen leerden in deze casus bijvoorbeeld liedjes over de 'successen' van de slavernij.³⁰

Uit een uitvraag bij andere landen in de Europese Unie is gebleken dat sommige landen ook zorgen hebben over de mogelijk negatieve effecten van informeel onderwijs op kinderen. Dit blijkt onder andere uit het feit dat Cyprus en Denemarken een vorm van toezicht op informeel onderwijs kennen. In Cyprus wordt het informeel taalonderwijs door de overheid georganiseerd en wordt daar toezicht op gehouden. In Denemarken ontvangen informele onderwijsinstellingen subsidie van de overheid als zij zich registreren in het 'Centraal Business Register' en kunnen bewijzen dat ze 'democratische instituties' zijn. De Deense aanpak is erop gericht activiteiten van zoveel mogelijk instanties op te nemen in bestaande structuren en daarmee direct onderdeel te maken van de Deense samenleving en zo samenwerking en vertrouwen tussen overheid, instanties en bevolking te stimuleren, ter bescherming van de staat en de samenleving tegen geweld, extremisme en radicalisering.³¹ Het Nederlandse informeel onderwijsbeleid is ook zoveel mogelijk gericht op vrijheid, samenwerking en vraaggestuurde ondersteuning.³² Dit blijven onverminderd belangrijke uitgangspunten, maar daar waar met informeel onderwijs wordt aangezet tot haat, geweld of discriminatie heeft dat moet de overheid steviger instrumentarium tot haar beschikking hebben om hieraan een einde te kunnen maken en daar waar mogelijk herstel te bewerkstelligen.

De voorbeelden van internationale en nationale misstanden, en ook de wens van overheden om daartegen te kunnen optreden, laat zien dat in een aantal landen effectief instrumentarium ontbreekt om op te kunnen treden, terwijl de noodzaak daartoe in die landen wel wordt gevoeld. Ook laten de hiervoor besproken voorbeelden zien dat de risico's niet van één specifieke groep komen. De voorbeelden laten verder zien dat de zorgen zich ook richten op zowel uitingen die aanzetten tot haat, geweld of discriminatie jegens andere leden van de samenleving als (risico's met betrekking tot) aanzetten tot geweld jegens het overheidsgezag.

Hoewel, voor zover bekend, het gelukkig niet gaat om veelvoorkomende problematiek, acht de regering het bestaan van enkele maar ingrijpende casus voldoende aanleiding om door middel van wetgeving te zorgen dat er instrumenten beschikbaar zijn om in te kunnen grijpen als het in de toekomst weer misgaat.

De inhoud van het wetsvoorstel wordt hierna toegelicht.

²⁶ Falkheimer, J. (2022). Strategies to Counter Extremism and Radicalisation in Swedish Schools—Managing Salafi Jihadists Attempts to Influence Students. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 26(1), 67-86.

²⁷ Ceylan, R. (2014). *Cultural Time Lag: Moscheekatechese und islamischer Religionsunterricht im Kontext von Säkularisierung*. Springer-Verlag.

²⁸ Longfield, A. (2019). *Skipping school: Invisible children*. (Rapport 2019, p. 14-15). Children's Commissioner.

²⁹ Rick Warren Apologizes for Saddleback Clip With 'Demeaning..... | News & Reporting | Christianity Today

³⁰ Why so surprised? Racist programming and white shock at a Boy Scouts of America camp (identitiesjournal.com)

³¹ Hemmingsen, A. S. (2015). *An introduction to the Danish approach to countering and preventing extremism and radicalization* (Rapport 2015). DIIS report.

³² Zie ook Kamerstukken II 2022/23, 29 614, nr. 169.

2.3. Inhoud van het voorstel

Het onderhavige wetsvoorstel regelt een algemeen verbod om onderwijs te geven aan kinderen in de leeftijd van 4 t/m 17 jaar dat aanzet tot haat, geweld, of discriminatie. Meer in het bijzonder gaat het daarbij om een verbod gericht aan degene die informeel onderwijs geeft, of verzorgt om daarin niet mondeling of met behulp van een geschrift of afbeelding aan te zetten tot haat of discriminatie van personen wegens een persoonskenmerk, of in het informeel onderwijs aan te zetten tot gewelddadig optreden tegen personen of hun eigendommen wegens een persoonskenmerk van die persoon, dan wel gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag. De inspectie houdt signaalgestuurd toezicht op overtreding van deze norm. Indien de inspectie een overtreding van het wettelijk verbod vaststelt kan Onze Minister (hierna: de minister) een aanwijzing geven aan degene die het informeel onderwijs geeft, en aan degene die het informeel onderwijs verzorgt of faciliteert. Hierna zullen de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel afzonderlijk worden toegelicht.

2.3.1. Reikwijdte 'het geven van informeel onderwijs'

De verbodsbepaling die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd is van toepassing op alle situaties waarin informeel onderwijs wordt gegeven, behoudens informeel onderwijs in de woning en onderwijs van ouders, voogden of verzorgers aan alleen hun kinderen. Artikel 2 zondert deze vormen van onderwijs uit van de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Van het geven van informeel onderwijs in de zin van dit wetsvoorstel is sprake als een persoon op systematische en georganiseerde wijze kennis, vaardigheden of attitudes overbrengt op een kind dat tenminste de leeftijd van vier jaar heeft bereikt. Informeel onderwijs wordt gegeven door een verscheidenheid aan onderwijsgevers, van professionele docenten tot vrijwilligers zonder erkende docent-opleiding; uit de definitie vloeit dus niet voort dat alleen van informeel onderwijs zou kunnen worden gesproken indien dat door een professional wordt gegeven. Wel volgt eruit dat van het geven van informeel onderwijs alleen kan worden gesproken als de onderwijsgever door middel van een vooraf bepaald doel en een door hemzelf gekozen plan probeert de betrokken kinderen iets te leren.

Het bestaan van het hiervoor bedoelde plan zal vaak uit de omstandigheden kunnen worden afgeleid. Wat in ieder geval ook niet vereist is, is dat er altijd sprake is van een expliciet en op schrift gesteld onderwijsplan. De gestructureerdheid van het onderwijs(leer)proces zal meestal vooral volgen uit het feit dat kinderen in een vaste samenstelling op gezette tijden op een vaste plaats samenkomen om iets te horen (of: te leren) over een specifiek onderwerp. Voor het volgen van onderwijs over dat onderwerp zullen de ouders van de betrokken kinderen, of de kinderen zelf bewust gekozen hebben. Het geven van informeel onderwijs is naar zijn aard immers altijd een tweezijdig proces. Er is niet alleen een onderwijsgever, maar ook een onderwijsontvanger. De wil van de onderwijsgever moet gericht zijn op het geven van onderwijs, maar de wil van de ontvanger moet ook gericht zijn op het leren (voor kinderen geldt dat in ieder geval de ouders die wil moeten hebben). De hiervoor genoemde elementen spelen tezamen een rol bij de beantwoording van de vraag of een activiteit waarmee kennis, vaardigheden of attitudes worden overgedragen voldoende gestructureerd is om als informeel onderwijs in de zin van deze wet te kunnen gelden. Daarbij vormen de hiervoor genoemde kenmerken van planmatigheid en tweezijdigheid richtingwijzers die helpen bij de beantwoording van de vraag of van een voldoende gestructureerd aanbod sprake is.

Of sprake is van informeel onderwijs zal uiteindelijk moeten worden afgeleid uit de omstandigheden van het geval. Maar in veruit de meeste gevallen zal het zo zijn dat situaties die naar normaal spraakgebruik als onderwijs, of het volgen van lessen worden aangemerkt, aan de hiervoor bedoelde criteria en definitie zullen voldoen. Daarmee heeft het wetsvoorstel een ruim toepassingsbereik. Overigens sluit deze ruime definitie van (informeel) onderwijs aan bij de betekenis die de term onderwijs in artikel 23 van de

Grondwet heeft. Ook de grondwetgever is uitgegaan van de hiervoor bedoelde ruime definitie.

Er is niet voor gekozen het wetsvoorstel alleen van toepassing te verklaren op onderwijs met een bepaalde inhoud. Zo is het wetsvoorstel door de hiervoor gegeven ruime interpretatie van informeel onderwijs bijvoorbeeld van toepassing op taallessen, maar ook op onderwijs in sport en spel. Aan dit ruime toepassingsbereik, en de keuze om het wetsvoorstel niet alleen van toepassing te verklaren op onderwijs met een bepaalde inhoud, liggen een aantal argumenten ten grondslag. Ten eerste dient het toepassingsbereik zo te zijn dat het wetsvoorstel slagvaardig is in het bereiken van zijn doel: het tegengaan van het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie in het informeel onderwijs. Ten tweede moet, in aansluiting op dit uitgangspunt, de gekozen norm ook handhaafbaar zijn. Deze beide uitgangspunten pleiten tegen nadere preciseringen en afbakening van de reikwijdte. Die afbakening kan immers al snel leiden tot strategisch gedrag en moeilijke afbakeningsvragen, waarmee de slagvaardigheid en handhaafbaarheid onder druk komen te staan. Zo heeft de regering bij het opstellen van dit wetsvoorstel overwogen het toepassingsbereik van de verbodsbepaling te beperken tot onderwijs in cultuur, religie of taal, omdat er in het verleden signalen zijn geweest die vooral op deze informele onderwijssectoren betrekking hadden. Een dergelijke afbakening zou er evenwel toe kunnen leiden dat degenen die kwaad in de zin hebben er alles aan gaan doen om hun handelen juist niet als onderwijs in cultuur, religie of taal te kwalificeren en brengt voor de inspectie de moeilijkheid met zich dat zij telkens alvorens toezicht te kunnen uitoefenen moet bepalen of er sprake is van onderwijs in cultuur, religie en taal. Dat zal lang niet altijd helder zijn, of makkelijk zijn vast te stellen. Daarnaast heeft de wetgever ook de verantwoordelijkheid om te voorkomen dat een afbakening willekeurig en dus niet te rechtvaardigen is. Daarbij moet verder worden aangetekend dat er op dit moment geen volledig zicht is op het informeel onderwijs en dat ook om die reden op voorhand moeilijk is te bepalen in welke type informeel onderwijs de problemen zich vooral voor zullen doen. Ook omdat de regering aanneemt dat het aantal situaties waarin dit wetsvoorstel ingezet zal worden, heel beperkt zal zijn. Er zijn dus geen overtuigende redenen om onderwijs in cultuur, religie en taal aan andere normen te binden dan onderwijs in enig ander onderwerp. Dezelfde bezwaren zijn aan te voeren tegen andere, door de regering overwogen afbakeningen, zoals de mogelijkheid het wetsvoorstel te beperken tot bijvoorbeeld onderwijs dat gericht is op waardenoverdracht. De regering heeft daarom gekozen voor een ruim toepassingsbereik.

Er zijn natuurlijk ook argumenten die pleiten tegen een ruim toepassingsbereik. Met het onderhavige wetsvoorstel betreedt de overheid een deel van het maatschappelijk leven dat voorheen veelal van overheidsbemoeienis was vrijgesteld. In beginsel moet de overheid een dergelijke stap met grote terughoudendheid zetten, om te verzekeren dat de vrijheid van individuele burgers niet onnodig wordt beperkt. Dit maakt dat er ook veel voor te zeggen valt om de reikwijdte van het wetsvoorstel te beperken tot situaties waar zich in het verleden problemen hebben voorgedaan. Gezien de hiervoor geschetste evidente uitvoeringscomplicaties waar dit toe zal leiden, heeft de regering daar niet voor gekozen. Tegelijkertijd is er in de verdere vormgeving van het wetsvoorstel alles aan gedaan om te waarborgen dat alleen degenen van wie een gerechtvaardigd vermoeden bestaat dat zij de wet overtreden met de werking van het onderhavige wetsvoorstel worden geconfronteerd. Het gaat dan in het bijzonder om de afbakening van de door dit wetsvoorstel beschermde groep, het signaalgestuurde toezicht, de drempel van het redelijk vermoeden, de functie van de onafhankelijke Adviescommissie en de gelaagde bestuursrechtelijke sanctionering. Tevens zijn een aantal specifieke domeinen van het maatschappelijk leven toch buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel geplaatst, omdat de regering overheidsinmenging in die situaties disproportionele vindt. Deze verschillende elementen worden hierna toegelicht. De regering is van oordeel dat het hierna te beschrijven toezichtstelsel op proportionele wijze recht doet aan alle betrokken belangen.

2.3.2. Nadere begrenzing reikwijdte

Het onderhavige wetsvoorstel is in beginsel van toepassing op al het informeel onderwijs. Op dit uitgangspunt zijn op inhoudelijke gronden drie uitzonderingen gemaakt die resulteren in een nadere begrenzing van de reikwijdte.

Ten eerste volgt uit de definitie van informeel onderwijs die in het wetsvoorstel is opgenomen dat het reguliere onderwijs – het formele onderwijs – is uitgezonderd van de reikwijdte van het wetsvoorstel. De rechtvaardiging voor deze afbakening is gelegen in de omstandigheid dat dit onderwijs al indringend door de verschillende sectorwetten wordt gereguleerd. Die regulering gaat verder dan het verbod dat in dit wetsvoorstel is opgenomen. Zo bevat de sectorwetgeving in het funderend onderwijs een gedetailleerde burgerschapsopdracht die scholen voor primair en voortgezet onderwijs niet alleen verbiedt bepaalde onderwijsinhoud aan te bieden, maar tevens van die scholen eist dat zij actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze bevorderen.³³ Uit de algemene burgerschapsopdracht volgt dat het onderwijs aan een school niet in strijd mag zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Uit deze verplichting volgt voor het funderend onderwijs reeds een verbod om onderwijs te geven dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie.

Ten tweede is onderwijs dat ouders aan hun eigen kinderen geven van de reikwijdte van de wet uitgezonderd. Het is in beginsel onwenselijk dat de overheid toezicht houdt op situaties die in de beslotenheid van het gezin plaatsvinden. Voor zover er voor de overheid in dit kader een rol is weggelegd vormt het kinderbeschermingsrecht daartoe het aangewezen instrument. In relatie tot het onderhavige wetsvoorstel komt daar bij dat in de beslotenheid van het gezin geen strikte scheiding kan worden aangebracht tussen het (informeel) onderwijs in de hiervoor gedefinieerde zin, en de opvoeding, waarop dit wetsvoorstel geen betrekking heeft. Toezicht op informeel onderwijs dat binnen het gezin plaatsvindt is dus niet alleen onwenselijk, maar in hoge mate ook onmogelijk.

Ten derde is onderwijs dat in een woning plaatsvindt, ook als dit onderwijs wordt gegeven aan kinderen uit verschillende gezinnen, en ook als het niet door de bewoner van de woning wordt gegeven, uitgezonderd van de reikwijdte van het wetsvoorstel. Toepasselijkheid van de wet op hetgeen 'achter de voordeur' plaatsvindt, zou naar het oordeel van de regering leiden tot een (vergaande) beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het huisrecht, zoals onder andere verankerd in artikel 12 van de Grondwet.

2.3.3. Beschermd groep

De norm die met het onderhavige wetsvoorstel wordt geïntroduceerd beoogt uitsluitend minderjarige leerlingen te beschermen, dus kinderen in de leeftijd van vier tot en met zeventien jaar; kortweg: kinderen in de leerplichtige leeftijd. Hoewel informeel onderwijs aan volwassenen dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie vanzelfsprekend ook onwenselijk is, heeft de overheid in relatie tot onderwijs aan volwassenen niet dezelfde verantwoordelijkheid als voor het onderwijs aan kinderen. Van volwassenen wordt verwacht dat zij voldoende weerbaar zijn om zich te verzetten tegen onderwijs dat hen niet bevalt en geldt meer dan voor kinderen de assumptie dat zij uit vrije wil voor bepaald onderwijs hebben gekozen en de gevolgen van hun keuze op hun leven kunnen

³³ Zie artikel 11, vierde lid, van de Wet op de expertisecentra, artikel 8, derde lid en lid 3a van de Wet op het primair onderwijs, artikel 2.2 van de Wet voortgezet onderwijs 2020. Ook voor het middelbaar beroepsonderwijs gelden regels omtrent burgerschap (artikel 17a, derde lid, van het Examen- en kwalificatiebesluit WEB, alsook de daarbij behorende bijlage). Voor het hoger onderwijs geldt de verplichting tot bevordering van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef (artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek). Gezien de beperking van het wetsvoorstel tot informeel onderwijs dat wordt gegeven aan kinderen in de leeftijd van 4 t/m 17 jaar staat in deze toelichting het funderend onderwijs centraal.

overzien. Voor kinderen gelden deze aannames niet zondermeer. Zij zijn op de eerste plaats in hoge mate afhankelijk van de keuzes die hun ouders voor hen maken. Daar komt bij dat de overheid ook voorziet in formeel onderwijs dat kinderen moet voorbereiden op een leven in de samenleving. Zoals hierna uitvoerig zal worden besproken hebben kinderen ook recht op dat onderwijs en dient dat onderwijs ook van bepaalde kwaliteit te zijn. Ouders mogen dit recht niet teniet doen, aangezien daarmee ook het recht van kinderen op een zo volledig mogelijke ontplooiing, neergelegd in het Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind, wordt geschaad. De regering beschouwt het, in het licht van voornoemde rechten van kinderen in de leerplichtige leeftijd, als haar verantwoordelijkheid om te voorkomen dat buiten het leerplichtig onderwijs bepaalde (burgerschaps)doelen, die met het formele onderwijs en de leerplicht gediend worden, ongedaan gemaakt kunnen worden. Hoewel er buiten het domein van het formele onderwijs een grote vrijheidssfeer geldt, acht de regering die vrijheid niet onbegrensd. De grens ligt volgens de regering daar waar het informeel onderwijs genoemde rechten van het kind evident schade toebrengt. Dat is het geval bij informeel onderwijs waarin de basiswaarden van de democratische rechtsstaat (vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit) worden afgewezen door kinderen aan te zetten tot haat, geweld of discriminatie.

2.3.4. Inhoud van de norm

Bij het formuleren van de norm waaraan het informeel onderwijs gebonden wordt was duidelijk dat, gegeven de in de probleembeschrijving reeds genoemde voorbeelden, de norm twee situaties tegen moet gaan.

Ten eerste de situaties waarin kinderen worden blootgesteld aan uitlatingen die schadelijk zijn voor de betreffende kinderen. Die schade kan eruit bestaan dat de waardigheid van kinderen door het onderwijs geschaad wordt, omdat de kinderen rechtstreeks door de uiting geraakt worden, of dat hun toekomstige participatie in de samenleving onder druk komt te staan. Van die laatste situatie is in ieder geval voldaan het bijzonder sprake als de uitlatingen die in het informeel onderwijs worden gedaan, kinderen ertoe aanzetten om zich agressief – vol gevoelens van haat en discriminatoire overtuigingen – af te keren van de samenleving dan wel zich agressief tegen het openbaar gezag te keren. Dergelijk informeel onderwijs zou immers ook haaks staan op de opdracht van het formele onderwijs. In het formele – leerplichtige – onderwijs wordt beoogd kinderen voor te bereiden op actieve en positieve deelname aan de samenleving, om hen zelfredzaam en weerbaar te maken. De herziene burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs onderstreept dit. Informeel onderwijs is problematisch wanneer het kinderen in extreme mate aanzet zich van de samenleving of bepaalde bevolkingsgroepen af te keren en hen daarmee belemmert volledig te kunnen participeren in die samenleving.

Ten tweede moet de norm zich in ieder geval ook richten tot situaties waarin het gedachtegoed dat in het informeel onderwijs wordt uitgedragen mogelijk gevaarzettend is voor anderen, of de samenleving als zodanig. Daar waar het informeel onderwijs kinderen bewust opzet tot het actief handelen tegen bevolkingsgroepen in de samenleving en de democratische rechtsstaat die daaraan ten grondslag ligt, moeten grenzen aan dat onderwijs worden gesteld. Dat is niet alleen in het belang van de betrokken kinderen, maar ook van de samenleving. Van dergelijk onderwijs is sprake als wordt gepropageerd het openbaar gezag van het land met geweld omver te werpen. Maar ook als gevoelens van minderwaardigheid over andere bevolkingsgroepen worden uitgedragen.

De regering heeft gegeven de probleembeschrijving gezocht naar een norm die in ieder geval de kern van de – ook hiervoor aangeduide – probleemsituaties omvat. Naar het oordeel van de regering komen de belangen van het kind en de samenleving in ieder geval in het geding wanneer sprake is van informeel onderwijs kinderen aanzet tot haat of discriminatie van personen wegens een persoonskenmerk (godsdienst,

levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid, nationaliteit of burgerlijke staat), of tot gewelddadig optreden tegen personen of hun eigendommen wegens een persoonskenmerk van die persoon, dan wel gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag. Deze norm is geïnspireerd op artikel 131 (voor wat betreft het geweld jegens het openbaar gezag) en artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht (hierna ook: WvSr) en artikel 1 van de Algemene wet gelijke behandeling (voor wat betreft de persoonskenmerken nationaliteit en burgerlijke staat).

De delicten die strafbaar zijn gesteld in het Wetboek van Strafrecht zullen zich in de regel niet uitstrekken tot uitingen die worden gedaan in het kader van informeel onderwijs. Artikel 131 en 137d WvSr beogen primair de openbare orde te beschermen en zijn alleen van toepassing op uitingen die – kort gezegd – in het openbaar zijn gedaan of met de opzet dat de desbetreffende uiting een brede kring van personen bereikt. Daarvan zal bij het informeel onderwijs meestal geen sprake zijn, omdat het informeel onderwijs in een niet voor derden toegankelijke plaats wordt gegeven en de uitingen die aanzetten tot haat, geweld of discriminatie in de regel niet vatbaar zijn voor kennisneming door anderen dan de aanwezigen.

Bij de interpretatie van de zinsnede, aanzetten tot haat, geweld of discriminatie, zal de interpretatie die de strafrechter geeft aan artikel 131 en artikel 137d WvSr een richtsnoer zijn. Dat geldt in het bijzonder voor de casuïstiek die door de strafrechter in het verleden is beoordeeld. Daaraan kan de inspectie dan ook houvast ontleen bij de interpretatie en toepassing van de norm die het onderhavige wetsvoorstel aan het informeel onderwijs oplegt. Tegelijkertijd heeft de regering expliciet mogelijk willen maken een voor het informeel onderwijs autonome interpretatie mogelijk te maken. De reden hiervoor is dat – anders dan bij de toepassing van artikel 137d WvSr het geval is – bij de toepassing van het onderhavige wetsvoorstel door de inspectie en de minister specifiek de belangen van kinderen een rol zullen spelen. Het doel van het wetsvoorstel is immers primair om kinderen in het kader van informeel onderwijs tegen de genoemde schadelijke uitingen te beschermen en daarmee de kwaliteit van het informeel onderwijs zo snel mogelijk bij te sturen.

Daarnaast vereist de beoordeling van uitlatingen die niet beoogd zijn om openbaar te worden deels een andere beoordelingsmaatstaf dan uitlatingen die in het openbaar gedaan zijn. Hierna zal dit voor de verschillende elementen van de voorgestelde norm, aanzetten tot haat, geweld of discriminatie, in relatie tot het informeel onderwijs nader worden toegelicht. Daarbij geldt dat de beoordeling van de uitlatingen op basis van de objectieve, hierna uiteen te zetten, maatstaven moet geschieden.

Aanzetten: onder aanzetten tot haat, geweld of discriminatie moet worden begrepen: anderen trachten te bewegen tot het koesteren van gevoelens van haat, het teniet doen van vrijheden door discriminatoire overtuigingen of het verrichten van gewelddadige handelingen. Niet vereist is overigens dat de gedraging waartoe is aangezet zich daadwerkelijk voltrokken heeft, dan wel dat het redelijkerwijze waarschijnlijk te achten is dat deze zich zal voltrekken. Ook hoeft door de inspectie niet vastgesteld te worden dat een leerling daadwerkelijk gevoelens van haat of discriminatoire overtuigingen huldigt. De aanwezigheid van dergelijke overtuigingen, gevoelens of het verrichten van gewelddadige handelingen kan in sommige gevallen wel steun opleveren voor de constatering dat het onderwijs heeft getracht leerlingen daartoe te bewegen, dat geldt vooral wanneer de feiten en omstandigheden ertoe leiden dat aannemelijk is dat er tussen de handelingen van de leerling en het gevolgde informeel onderwijs een rechtstreeks verband bestaat.

Onder het verbod, dat met dit wetsvoorstel wordt geregeld, kan ook de situatie vallen waarin gebruik wordt gemaakt van leermiddelen, boeken of lesmethoden waarin uitingen worden gedaan die leerlingen beogen aan te zetten tot haat, geweld of discriminatie. Onvoldoende bekendheid met de inhoud van die leermiddelen, boeken, of lesmethoden

van degene onder wiens verantwoordelijkheid het onderwijs plaatsvindt, of die het onderwijs geeft, kan er niet toe leiden dat moet worden geconcludeerd dat het wettelijke verbod niet is overtreden. Van een docent in het informeel onderwijs mag worden verwacht dat hij zich bewust is van de inhoud van het gebruikte lesmateriaal. Anders dan in het strafrecht, geldt opzet dus niet als vereiste om het 'aanzetten tot' aan te kunnen nemen. Een dergelijke vereiste past niet bij het op herstel gerichte karakter van het wetsvoorstel, teneinde (primair) de belangen van het kind te kunnen beschermen.

Haat: haat wordt gedefinieerd als een extreme emotie van diepe afkeer en vijandigheid. Voor het aanzetten tot haat moet in beginsel ook sprake zijn van een krachtversterkend element, waarbij anderen worden opgehitst of opgeroepen om iets te doen,³⁴ bijvoorbeeld om leed te berokkenen aan bepaalde bevolkingsgroepen. In zoverre kan de term haat overlap vertonen met de begrippen discriminatie en geweld. De conclusie dat onderwijs aanzet tot haat kan dus ook blijken uit het feit dat in het onderwijs stelselmatig wordt gediscrimineerd en fysiek geweld jegens bepaalde bevolkingsgroepen wordt gepropageerd.

Discriminatie: van het aanzetten tot discriminatie is sprake indien wordt opgeroepen tot het teniet doen of beperken van het gelijke genot of gebruik van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Alle burgers hebben in gelijke mate vrijheid van meningsuiting, vrijheid van religie en recht op leven. In het informeel onderwijs mag niet worden betoogd dat deze fundamentele rechten voor sommige bevolkingsgroepen niet gelden omdat zij minderwaardig zijn. Tegelijkertijd kan er wel onenigheid bestaan over de inhoud van een geuite mening of de strekking van het ware geloof, of de geloofsconsequentie van een bepaalde levenswandel, zolang maar nooit ten principale het recht van de ander op gelijke aanspraak van grondrechten wordt ontzegd. Dit houdt in dat het bijvoorbeeld toegestaan blijft om in het informeel onderwijs te bepleiten dat de overtuiging van anderen 'fout' is en dat contact met de daaruit voortvloeiende levenswijze moet worden vermeden. Ook informeel onderwijs over leerstelligheden die een rechtstreekse uitdrukking vormen van een binnen de betreffende religieuze stroming redelijk gangbare geloofsopvatting blijven toegestaan (bijvoorbeeld over de wijze waarop geslacht invloed heeft op de benoembaarheid in religieuze functies).³⁵

Maar in het informeel onderwijs mag niet worden aangezet tot onverdraagzaamheid door bijvoorbeeld te betogen dat de ander daarom de doodstraf verdient of dat personen die tot een bepaalde bevolkingsgroep behoren niet welkom zijn in Nederland. Het aanzetten tot discriminatie kan een voorbode zijn van het opwekken van haatgevoelens, maar dat hoeft niet het geval te zijn. Een aansporing tot discriminatie in het informeel onderwijs is voldoende om onder de verbodsnorm van dit wetsvoorstel te vallen. Niet vereist is dat is aangezet tot specifieke daden van discriminatie en evenmin dat de toehoorders als gevolg van aansporingen daartoe in het kader van informeel onderwijs daadwerkelijk anderen hebben gediscrimineerd. 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. Anders dan de in de vorige alinea gegeven voorbeelden, kenmerkt een dergelijk geval zich door een element van ontmenselijking, door de verachtelijkheid (en daarmee inherente minderwaardigheid) van een groep personen te bepleiten op basis van een persoonskenmerk.³⁶ Zoals aangegeven is hier sprake van enige overlap met het hierboven besproken aanzetten tot haat.

³⁴ Rb. Den Haag, 9 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15014.

³⁵ Zie over het beschermingsbereik van de vrijheid van godsdienst nader paragraaf 3.1.2.

³⁶ Nog los van het gegeven dat uitingen geïnspireerd door een extreemrechtse ideologie niet door de vrijheid van godsdienst worden beschermd.

Gewelddadig optreden: van aanzetten tot gewelddadig optreden is sprake als kinderen worden opgeroepen fysieke of psychische schade aan te brengen aan personen of goederen dan wel het aanzetten tot geweld tegen het openbaar gezag. Openbaar gezag moet daarbij ruim worden uitgelegd. Daaronder vallen publiekrechtelijke rechtspersonen, (bestuurs)organen daarvan, alsmede ambtsdragers en personen in openbare dienst. Tevens betreft geweld tegen het openbaar gezag ook geweld tegen de gebouwen waarin overheidsorganen zijn gehuisvest. Van een oproep tot het toebrengen van psychische schade is sprake als in het onderwijs wordt aangezet personen te stalken, of in woord en houding agressief te bejegenen. Niet is vereist dat de toehoorder als gevolg van aansporingen daartoe in het kader van informeel onderwijs daadwerkelijk fysiek of psychisch geweld gepleegd hebben jegens personen, goederen of het openbaar gezag. Het aanzetten tot het plegen van dat geweld is voldoende om tot overtreding van de norm te kunnen concluderen.

Openbaar gezag: Het begrip openbaar gezag moet ruim worden opgevat. Daaronder vallen publiekrechtelijke rechtspersonen, (bestuurs)organen daarvan, alsmede ambtsdragers – zoals burgemeesters en ministers – en personen in openbare dienst, denk aan ambtenaren. Van (aanzetten tot) gewelddadig optreden jegens het openbaar gezag is sprake indien wordt opgeroepen tot aanbrengen van (fysieke) schade aan personen in hun hoedanigheid van ambtsdrager of ambtenaar, of aan goederen die voor de openbare dienst bestemd zijn, zoals gebouwen.

2.3.5. Signaalgestuurd toezicht

Het toezicht op de naleving van het wetsvoorstel is belegd bij de inspectie. Het toezicht is signaalgestuurd. Verder is in het wetsvoorstel ook bepaald dat de inspecteurs hun toezichtsbevoegdheden alleen kunnen inzetten voor zover de binnengekomen signalen resulteren in een redelijk vermoeden – op grond van objectief waarneembare feiten en omstandigheden – dat de wettelijke norm wordt overtreden.

Het toezichtstraject vangt altijd aan met een signaal. Daarbij bevat het wetsvoorstel een limitatieve opsomming van de signalen die de inspectie kan gebruiken. Er is in die zin sprake van een gesloten toezichtsstelsel. Het wetsvoorstel bepaalt dat een signaal afkomstig kan zijn van burgers, of van overheidsinstanties die in het wetsvoorstel expliciet zijn genoemd, maar niet aan iedere melding zal hetzelfde gewicht toekomen. De overheidsinstanties die tot het overleggen van signalen bevoegd zijn, worden expliciet in het wetsvoorstel opgesomd. Daarmee is niet beoogd aan deze overheidsorganen nieuwe taken en bevoegdheden toe te kennen, maar vooral te benadrukken dat de inspectie signalen die niet expliciet in het wetsvoorstel zijn genoemd niet kan gebruiken.

Het wetsvoorstel bevat wel een specifieke grondslag voor de verwerking en levering van signalen door het college van burgemeester en wethouders (hierna ook: college) en de burgemeester. Ook die grondslag beoogt niet een nieuwe taak bij het college of de burgemeester te beleggen, maar vooral te borgen dat informatie met betrekking tot informele onderwijsinstellingen waarover zij op basis van bestaande bevoegdheden en activiteiten beschikken, geregistreerd en aan de inspectie geleverd kan worden. Deze bevoegdheid tot gegevenslevering beperkt zich tot informatie die is verzameld in het kader van de uitvoering van een aantal specifieke, in de wet opgenomen taken. Het betreft ten eerste taken en bevoegdheden op het terrein van de openbare orde van de burgemeester. De burgemeester kan op basis daarvan immers de beschikking krijgen over bijvoorbeeld informatie met betrekking tot mogelijke radicalisering van personen. Radicalisering gaat doorgaans gepaard met haat, discriminatie of geweld en kan worden aangejaagd door informeel onderwijs.³⁷ Wat betreft het college van burgemeester en wethouders, gaat het om informatie uit taken en bevoegdheden op grond van de Jeugdwet, de Wet op de jeugdverblijven en de Leerplichtwet 1969. Het betreft hier

³⁷ Zie paragraaf 2.2 van deze toelichting.

toezicht ten behoeve van minderjarigen: de groep die dit wetsvoorstel ook beoogt te beschermen. Aangezien de Jeugdwet onder meer ziet op het tegengaan van psychosociale en gedragsproblemen van jongeren en de Wet op de jeugdverblijven verplichtingen omtrent burgerschap bevat, kan in het kader van het toezicht in het kader van genoemde wetgeving relevante informatie naar boven komen over informeel onderwijs dat mogelijk aanzet tot haat, geweld of discriminatie. Wat betreft de Leerplichtwet 1969, geldt dat structureel verzuim van leerplichtige kinderen een oorzaak kan hebben die is gelegen in informeel onderwijs dat kinderen van de samenleving isoleert; ook die informatie kan relevant zijn voor het toezicht in het kader van dit wetsvoorstel. Door deze afbakeningen wordt gezorgd voor een zo beperkt mogelijke inbreuk op het recht op eerbiediging van het privéleven.

Bij de beoordeling van signalen zal bijzonder gewicht toekomen aan signalen die vanuit deze overheidsorganen (zoals de politie en gemeenten) afkomstig zijn, mits die specifiek betrekking hebben op een 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. Signalen van willekeurige derden (bijvoorbeeld bureaus van een informeel lesinstituut) zullen in de regel minder gewicht toekomen, al hangt dat gewicht uiteraard ook af van de inhoud van het concrete signaal. Overigens ontnemt het wetsvoorstel de overheidsorganisatie die tot afgifte van een signaal komt, niet van eigen verantwoordelijkheden die zij in relatie tot het informeel onderwijs hebben. Zij zijn dus ook niet verplicht om een signaal af te geven. Zo staat het een burgemeester vrij, om wanneer de burgemeester – bijvoorbeeld in het kader van deradicaliseringsactiviteiten van de gemeente – weet heeft van informele onderwijsinstellingen die in strijd zouden kunnen handelen met het in dit wetsvoorstel verankerde verbod, eerst zelf een gesprek met de betrokkenen te voeren en hen te bewegen de koers bij te stellen.

Het wetsvoorstel bevat naast de mogelijkheid dat personen en genoemde overheidsinstanties signalen aan de inspectie afgeven, ook de mogelijkheid dat signalen volgen uit publiek toegankelijke bronnen. Daarmee is vooral bedoeld aan te geven dat signalen ook kunnen volgen uit feiten en omstandigheden die bij het grote publiek bekend zijn, maar niet op zichzelf specifiek bij de inspectie worden gemeld. Denk daarbij bijvoorbeeld aan berichten in kranten of reportages van nieuwsprogramma's. Als zich een dergelijke situatie voordoet hoeft de toezichthouder dus niet te wachten op een melding van een burger of een overheidsorgaan alvorens kan worden overgegaan tot een beoordeling van de vraag of sprake is van een redelijk vermoeden van overtreding van de wettelijke norm. De mogelijkheid dat signalen uit openbaar toegankelijke bronnen kunnen volgen, biedt de inspectie dus geen grondslag zelfstandig op onderzoek uit te gaan. Immers, een dergelijk actief onderzoek zou zich niet verdragen met de idee dat de inspectie alleen op basis van signalen die tot de inspectie komen bevoegd is om toezichtsbevoegdheden uit te oefenen. Signaalgestuurd toezicht betekent juist dat een toezichthouder niet zelf op zoek gaat naar informatie, maar passief blijft tot het moment dat hem signalen bereiken. Met signalen uit publiek toegankelijke bronnen zijn dus vooral de signalen uit de media bedoeld die zo pregnant en algemeen bekend zijn, dat zij geacht moeten worden ook de toezichthouder te hebben bereikt.

Nadat de inspectie een signaal heeft ontvangen zal de toezichthouder op basis van het signaal, of de signalen, de vraag moeten beantwoorden of deze signalen een redelijk vermoeden opleveren van overtreding van de verbodsnorm uit het onderhavige wetsvoorstel. De betrouwbaarheid van de signalen waaruit speelt een belangrijke rol bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een redelijk vermoeden van overtreding van de wettelijke verbodsbepaling. Die betrouwbaarheid wordt door verschillende aspecten bepaald, bijvoorbeeld de herkomst van het signaal, de hoeveelheid aan informatie en de mate van detaillering van het signaal. Bij deze beoordeling van

binnengekomen signalen kan de inspectie ook signalen die reeds eerder bij haar bekend zijn geworden (bijvoorbeeld omdat deze eerder door andere instanties met haar zijn gedeeld, maar toen nog geen sprake was van een redelijk vermoeden). Eerdere signalen blijven dan ook gedurende een jaar bewaard. Zodra er binnen deze periode nieuwe signalen binnenkomen, vindt een nieuwe, integrale weging van alle signalen plaats en moet de Adviescommissie opnieuw om advies worden gevraagd. Voor zover nodig kan de inspectie bij de weging uiteraard ook publiek toegankelijke informatie gebruiken om de signalen te beoordelen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de locatie van het lesinstituut, of de inhoud van het lesprogramma wanneer dat op internet vindbaar is, en bijvoorbeeld ook een uitdraai van de registers van de Kamer van Koophandel. Ook kan de inspectie zich in deze fase laten bijstaan door deskundigen. Deskundigen kunnen de inspectie helpen bij de beantwoording van de vraag of een bepaalde uiting in strijd is met de in dit wetsvoorstel verankerde verbodsnorm, maar kunnen bijvoorbeeld ook inzicht geven in de vraag hoe gangbaar een bepaalde uiting is voor die specifieke vorm van informeel onderwijs.

Als de inspectie meent dat er sprake is van een redelijk vermoeden, dient zij daarover advies te vragen aan de onafhankelijke Adviescommissie toezicht informeel onderwijs (hierna: Adviescommissie). De Adviescommissie is samengesteld uit minstens drie en maximaal vijf deskundigen met relevante expertise voor de beoordeling van de signalen. De leden van de adviescommissie worden bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen, maar zijn niet ondergeschikt aan de minister. De minister heeft dan ook geen mogelijkheid aanwijzingen aan de adviescommissie of haar leden te geven. De inspectie legt aan de Adviescommissie alle signalen voor op basis waarvan de inspectie vermoedt dat de wettelijke norm wordt overtreden. Vervolgens geeft de Adviescommissie een oordeel over de vraag of de signalen daadwerkelijk resulteren in een redelijk vermoeden van informeel onderwijs dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie. Zij doet dus geen eigen onderzoek, maar baseert zich uitsluitend op het dossier van de inspectie. Deze procedure zal met een zekere snelheid moeten worden doorlopen om zeker te stellen dat eventuele bewijsmiddelen zo veel mogelijk achterhaald kunnen worden. Daarom is in het wetsvoorstel een adviestermijn van tien dagen opgenomen (met mogelijkheid tot verlenging met tien dagen, als dat in het kader van de zorgvuldige oordeelsvorming noodzakelijk is). Het doel van de advisering door de Adviescommissie is om alvorens aanbieders van informeel onderwijs worden geconfronteerd met de uitoefening van toezichtsbevoegdheden, het expertoordeel van de inspectie dat sprake is van een redelijk vermoeden van overtreding van de norm, nog eens onafhankelijk te laten wegen. Bij de samenstelling en inrichting van de adviescommissie zal deze onafhankelijkheid worden geborgd. Het oordeel van de Adviescommissie wordt in beginsel door de inspectie opgevolgd. Daarmee biedt deze procedure een aanvullende waarborg tegen ongeoorloofde inmenging in het informeel onderwijs. De regering acht deze waarborg noodzakelijk gegeven de gevoeligheid van deze potentiële inmenging, die immers meerdere grondrechten treft.

Als na advisering door de Adviescommissie genoegzaam vaststaat dat sprake is van een redelijk vermoeden, kan de toezichthouder tot onderzoek overgaan. Bij het onderzoek beschikt de inspectie over de bevoegdheden die titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) aan toezichthouders toekent. Dat betekent onder andere dat degenen die het informeel onderwijs verzorgen verplicht zijn aan een onderzoek van de inspectie mee te werken.³⁸ Daarnaast is de inspectie bevoegd om plaatsen te betreden, inlichtingen te vragen en spullen in beslag te nemen.³⁹ Medewerking kan daarbij worden afgedwongen door middel van een last onder bestuursdwang of dwangsom.⁴⁰ Het betreden van plaatsen kan zo nodig plaatsvinden met behulp van de politie. Bij het onderzoek kunnen ook derden worden betrokken. De bevoegdheden van titel 5.2 Awb kunnen jegens een ieder worden uitgeoefend, voor zover dat van

³⁸ Artikel 5:20, eerste lid, Awb.

³⁹ Artikel 5:16 t/m artikel 5:18 Awb.

⁴⁰ Artikel 5:20, derde lid, Awb.

belang kan zijn voor de feitelijke vaststelling van een overtreding. Zo kunnen bijvoorbeeld ook ouders of kinderen om inlichtingen worden gevraagd, binnen de grenzen van het redelijke.⁴¹

2.3.6. De uitvoering en de inrichting van het toezicht

Het toezicht op het informeel onderwijs kent vele uitdagingen. Een van die uitdagingen zal de inrichting van het toezicht en de toezichtsuitoefening zijn. In gevallen waarin er serieuze signalen zijn van informeel onderwijs dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie, zal de inspectie met regelmaat te maken kunnen krijgen met personen die niet bereid zijn mee te werken aan het onderzoek. Dat is een situatie die significant verschilt van de situaties die de inspectie in het formeel onderwijs tegenkomt, waar altijd wel – in ieder geval een zekere mate van – medewerkingsbereidheid bestaat. Daar komt bij dat het toezicht dat dit wetsvoorstel introduceert signaalgestuurd is. Ook dat is een belangrijk verschil met de inrichting van het toezicht op het formeel onderwijs. Voor het formele onderwijs bestaan immers reguliere toezichtscycli waarbij het goede gesprek het uitgangspunt vormt. De inspectie kan op grond van het onderhavige wetsvoorstel evenwel pas van haar bevoegdheden gebruikmaken als er een redelijk vermoeden is dat het betreffende informeel onderwijs aanzet tot haat, geweld of discriminatie. Er bestaat voor de inspectie geen ruimte om voor dat moment met de betreffende onderwijsinstelling in contact te treden en gegevens of informatie op te vragen.

De inspectie zal voor het toezicht op het informeel onderwijs naar verwachting dan ook een andere onderzoeks aanpak moeten ontwikkelen dan de aanpak die met betrekking tot het formeel onderwijs wordt gehanteerd. De toezichtsuitoefening in relatie tot het informeel onderwijs zal in uiterlijke verschijningsvorm waarschijnlijk sterk lijken op de wijze waarop andere toezichthouders, die te maken kunnen hebben met een beperkte medewerkingsbereidheid van de degenen op wie het toezicht zich richt, het toezicht hebben ingericht. Na de uitoefening van de toezichtsbevoegdheden zal de inspectie tot een oordeel moeten komen over de vraag of de wet is overtreden.

Voor zowel de weging van de signalen als de uiteindelijke oordeelsvorming is het belangrijk dat de inspectie in onafhankelijkheid haar werk kan doen. Daarom regelt het wetsvoorstel dat de minister niet bevoegd is om de inspectie in relatie tot deze beide aspecten 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.

2.3.7. Sancties

Als door de inspectie een overtreding wordt geconstateerd, kan de minister een aanwijzing geven aan degene die het onderwijs verzorgd of aan de instelling waar het onderwijs wordt verzorgd. Doel van deze aanwijzing is te voorkomen dat er opnieuw een overtreding plaatsvindt, dat de overtreding voortduurt, en dat kinderen nog langer worden blootgesteld aan schadelijk informeel onderwijs. De aanwijzing van de minister kan de overtreder verplichten tot het zich onthouden van bepaalde, in de aanwijzing omschreven gedragingen. In het wetsvoorstel is bepaald dat de aanwijzing altijd inhoudt dat een of meerdere natuurlijke personen of rechtspersonen:

- a) in het geheel geen informeel onderwijs aan minderjarigen geven, of verzorgen,
- b) geen informeel onderwijs aan minderjarigen doen geven door inzet van een specifiek te noemen derde persoon (als docent of gastspreker),
- c) bepaalde leermiddelen (bijvoorbeeld lesmateriaal) niet in het informeel onderwijs mogen gebruiken,

⁴¹ Artikel 5:13 Awb.

d) de uitoefening van toezicht op de naleving van artikel 3 accepteren, ook zonder dat sprake hoeft te zijn van een nieuw redelijk vermoeden van die overtreding.

Een aanwijzing wordt voor een specifieke periode van een jaar (met een mogelijke verlenging van een jaar) gegeven. Aanwijzingen hebben daarmee altijd een tijdelijke werking. Na afloop van de aanwijzing gelden geen beperkingen meer voor de (gewezen) overtreder. Een nieuw onderzoek van de inspectie en een eventueel naar aanleiding daarvan op te leggen aanwijzing, kan dus slechts worden gegeven indien bovenstaande procedure opnieuw is doorlopen. Er moeten dan dus nieuwe signalen zijn, die een redelijk vermoeden opleveren, waarna uit een onderzoek door de inspectie blijkt dat er sprake is van een overtreding.

De inspectie houdt toezicht op de naleving van de aanwijzing. Dit toezicht is niet signaalgestuurd. De inspectie kan derhalve (bijvoorbeeld) periodiek en voor de duur van de aanwijzing, ook zonder dat een redelijk vermoeden van overtreding van de aanwijzing bestaat, toezichtsbevoegdheden inzetten, teneinde te controleren of de aanwijzing wordt nageleefd.

Als de aanwijzing niet wordt nageleefd – en alleen dan – kan een volgende stap op de sanctieladder worden gezet. Het wetsvoorstel bepaalt dat tegen overtreding van de aanwijzing kan worden opgetreden met een last onder bestuursdwang (en dus ook een last onder dwangsom), of een bestuurlijke boete. Daarnaast kan een casus waarbij een aanwijzing niet wordt nageleefd er ook aanleiding toe geven om een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete gelijktijdig op te leggen. Het is aan de minister om te beoordelen welke sanctie de meest geëigende is, gegeven de omstandigheden van het geval. Aard en omvang van de overtreding, recidive, en (mate van) verwijtbaarheid spelen daarbij een rol. Voor de oplegging van een bestuurlijke boete zal altijd ook vereist zijn dat de overtreding aan de overtreder kan worden verweten.⁴²

De inspectie kan gedurende het gehele toezichtstraject advies vragen aan de Adviescommissie over het toezicht en de naar aanleiding daarvan te trekken conclusies. Anders dan het advies van de Adviescommissie over het redelijk vermoeden, betreft het hier geen *verplichte* adviesprocedure.

2.3.8. Proportionaliteit van de aanwijzing

Een aanwijzing kan slechts worden gegeven indien de met de aanwijzing opgelegde maatregel de proportionaliteitstoets kan doorstaan.⁴³ Daartoe is vereist dat een aanwijzing een geschikt, noodzakelijk en evenredig middel vormt ter bestrijding van de geconstateerde overtreding. Om dit in het concrete geval mogelijk te maken stelt de regering in het wetsvoorstel vier modaliteiten van de aanwijzing voor. Overigens is er met het oog op de evenredigheid van de opgelegde aanwijzing door de regering ook voor gekozen om het opleggen van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom pas mogelijk te maken, nadat een aanwijzing op zichzelf wordt overtreden.

Ten aanzien van de geschiktheid geldt dat aannemelijk moet zijn dat het handhavingsdoel met de aanwijzing kan worden bereikt. Dat betekent bijvoorbeeld dat wanneer geconstateerd wordt dat in het lesmateriaal wordt aangezet tot haat, geweld of discriminatie, het voor de hand ligt om met de aanwijzing het gebruik van dat lesmateriaal te verbieden. Een aanwijzing om niet langer gebruik te maken van de docent die het lesmateriaal in zijn les gebruikt heeft, is niet geschikt om een einde te maken aan de geconstateerde overtreding.

Vervolgens moet de gekozen aanwijzing ook noodzakelijk zijn. Dit vereiste houdt in dat moet worden gekozen voor de minst ingrijpende aanwijzing die geschikt is om de

⁴² Artikel 5:41 Awb.

⁴³ Artikel 3:4 Awb.

normovertreding te stoppen. Een en ander hangt af van de omstandigheden van het geval. In gevallen waarin de overtreding is begaan door een specifieke docent in een bepaald lesinstituut, maar er geen aanleiding is te veronderstellen dat het lesinstituut zelf – als organisatie – tot de overtreding heeft aangespoord, past het in beginsel niet het lesinstituut een aanwijzing te geven om in het geheel geen informeel onderwijs te verzorgen. Dat is immers een zwaardere aanwijzing dan nodig om de overtreding te beëindigen. Wel kan het instituut worden opgedragen de betreffende docent niet meer in te zetten.

Tot slot moet de aanwijzing en de daarin opgenomen maatregel ook de evenredigheidstoets in strikte zin kunnen doorstaan. Dit houdt in dat de gevolgen van een op te leggen aanwijzing evenredig dienen te zijn aan het daarmee beoogde doel. Aangezien een aanwijzing – zeker voor zover deze een algeheel verbod tot het verzorgen van informeel onderwijs bevat – diep ingrijpt in verscheidene grondrechten, betreft dit een strenge toets. De minister dient, aan de hand van de bevindingen van de inspectie, aannemelijk te maken dat de belangen van kinderen, van derden, of van de openbare orde in aanzienlijke mate in het geding zijn en de opgelegde maatregel vereisen. Hierbij spelen in ieder geval de aard, ernst en omvang van de overtreding, de verwijtbaarheid en de overige omstandigheden van het geval een rol. In dit kader zij nog het volgende opgemerkt.

Een enkele uitlating die zou kunnen worden beschouwd als aanzetten tot haat, geweld of discriminatie zal in de regel onvoldoende aanleiding zijn voor de oplegging van een aanwijzing. Een dergelijke geïsoleerde uiting zal naar verwachting immers geen of vrijwel geen effect hebben op de attitude van kinderen. De rechten van kinderen zijn in een dergelijk geval nauwelijks in het geding, zodat een aanwijzing disproportioneel is, gelet op de vergaande gevolgen daarvan. Dat wordt anders indien dergelijke uitingen structureel worden gedaan, of wanneer een incidentele uiting een concrete oproep inhoudt om bepaald gedrag te vertonen. Bij dergelijke uitingen is het risico dat kinderen zich daadwerkelijk haatdragend, gewelddadig of discriminerend gedragen immers veel groter.

Met het voorgaande is overigens niet gezegd dat een enkele uitlating geen redelijk vermoeden kan opleveren dat het wettelijke verbod wordt overtreden. Dat kan namelijk wel het geval zijn. Wanneer de inspectie bekend wordt met feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat er in ieder geval een uitlating is gedaan die aanzet tot bijvoorbeeld haat, kan dat een redelijk vermoeden opleveren van overtreding van het wettelijke verbod, ook als niet duidelijk is of sprake is van een daadwerkelijk aanzetten tot haat, geweld of discriminatie. Dat geldt ook als er geen steunbewijs bestaat.

Indien er besloten wordt geen aanwijzing op te leggen, wordt dat medegedeeld aan de betreffende persoon of instelling. De mededeling gaat vergezeld van het rapport en van de redenen om geen aanwijzing op te leggen.

2.3.9. Rechtsbescherming

Tegen de aanwijzing en, indien die niet wordt nageleefd, de naar aanleiding daarvan opgelegde sancties, staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Er kan dus bezwaar, beroep en hoger beroep worden ingesteld door belanghebbenden. Terwijl een van deze procedures aanhangig is kan de bestuursrechter ook worden verzocht om een voorlopige voorziening.

Belanghebbenden zijn in ieder geval degenen tot wie een aanwijzing of sanctie zich richt. Dat kan degene zijn die het informeel onderwijs feitelijk geeft, maar ook het lesinstituut dat het informeel onderwijs faciliteert. Afhankelijk van de inhoud van de aanwijzing kunnen er ook derde belanghebbenden zijn. Zo zal een aanwijzing die zich richt tot het informele lesinstituut en inhoudt dat het lesinstituut op een specifieke locatie geen informeel onderwijs meer mag verzorgen kunnen betekenen dat de docenten van dat

instituut belanghebbend zijn bij het besluit, omdat zij in hun fundamentele rechten worden geraakt.

Daarnaast bepaalt het wetsvoorstel dat de minister ook als niet tot oplegging van een aanwijzing wordt besloten de betrokkenen daarvan in kennis stelt. Dat bericht is geen besluit in de zin van de Awb – er is immers geen sprake van een rechtshandeling.⁴⁴ Daartegen staat dus geen bezwaar en beroep open. Toch kan de beslissing om geen aanwijzing op te leggen wel reden geven tot onvrede. De betrokkene kan van oordeel zijn dat het uitgeoefende toezicht bij nader inzien onrechtmatig was. Daartoe zal de betrokkene zich dan tot de civiele rechter moeten wenden. Daarnaast kunnen ouders en kinderen die – tegen hun wil – te maken hebben gehad met informeel onderwijs dat naar hun idee in strijd was met de wettelijke norm, ontevreden zijn met de beslissing om geen aanwijzing te geven. Zij zullen in dat geval de minister expliciet om handhaving moeten verzoeken.

3. Verhouding tot hoger recht

Het onderhavige wetsvoorstel introduceert een toezichtsregime voor het informeel onderwijs door te verbieden dat kinderen in het informeel onderwijs worden aangezet tot haat, geweld of discriminatie jegens personen vanwege een persoonskenmerk of worden aangezet tot geweld tegen het openbaar gezag. Wanneer de inspectie signalen ontvangt die resulteren in een redelijk vermoeden dat in een specifieke onderwijsinstelling het wettelijk verbod wordt overtreden, en in beginsel ook de Adviescommissie deze conclusie onderschrijft, kan de inspectie haar toezichtsbevoegdheden uitoefenen jegens die instelling en degenen die het onderwijs feitelijk verzorgen. Indien na onderzoek wordt vastgesteld dat er daadwerkelijk in het informeel onderwijs is aangezet tot haat, geweld of discriminatie kan de minister een aanwijzing geven die beperkingen stelt aan het geven van informeel onderwijs en die er zelfs toe kan leiden dat de betrokken personen voor de duur van maximaal twee jaar (één jaar en de mogelijkheid om met nog eens één jaar te verlengen) bepaalde vormen van informeel onderwijs niet meer kunnen geven.

Op dit moment is het informeel onderwijs als zodanig nog niet onderworpen aan specifiek toezicht en heeft in ieder geval de inspectie geen mogelijkheid om toezicht te houden. Uiteraard moeten binnen het informeel onderwijs wel algemene wettelijke normen worden nageleefd, zoals die bijvoorbeeld zijn vastgelegd in het Wetboek van Strafrecht en het Burgerlijk wetboek. Voor zowel de introductie van een toezichtsregime, als de mogelijkheid om in voorkomende gevallen beperkingen op te leggen aan het geven van informeel onderwijs, geldt dat daarmee de vrijheid van degenen die het informeel onderwijs geven, of die daarin voorzien, wordt beperkt. Een dergelijke beperking moet gerechtvaardigd worden, nu de vrijheid om informeel onderwijs te geven door verschillende grondrechten, opgenomen in de Grondwet en internationale mensenrechtenverdragen, wordt beschermd.

Tegelijkertijd kan evenwel niet alleen degene die het informeel onderwijs geeft of verzorgt, aanspraak maken op grondrechtelijke bescherming. Ook de kinderen die het informeel onderwijs volgen, kunnen onder omstandigheden een grondrechtelijke aanspraak maken op bescherming door de overheid tegen de blootstelling aan haat, geweld of discriminatie. Dat geldt in het bijzonder ook als wordt getracht de betrokken kinderen de gevoelens van haat of discriminatie te laten internaliseren en hen te bewegen daar vervolgens ook naar te gaan handelen, of wanneer kinderen worden opgezet zich geweldig tegen anderen of het openbaar gezag te gaan gedragen. Zoals hierna zal worden toegelicht rust op de overheid een uit grondrechten voortvloeiende (positieve) verplichting om kinderen daartegen te beschermen.

⁴⁴ Vgl. ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1356, AB 2019/286.

Dit betekent dat het onderhavige wetsvoorstel voor een deel dan ook te beschouwen is als de resultante van een botsing van grondrechten van de onderwijsaanbieder en de onderwijsontvanger. De grondrechten waarop kinderen in relatie tot het informeel onderwijs aanspraak kunnen maken, dienen mede als rechtvaardiging voor het onderhavige wetsvoorstel te worden gezien. Zij zullen hierna afzonderlijk worden besproken. Voor zover de maatregelen uit dit wetsvoorstel niet rechtstreeks uitdrukking geven aan een op de overheid rustende positieve verplichting, moet de grondrechtelijke bescherming die ook in dit kader aan kinderen toekomt wel worden beschouwd als een onderstreping van het grote gewicht dat aan de belangen de betrokken kinderen toekomt. Deze belangen vormen uiteindelijk ook een belangrijke rechtvaardiging voor de beperking van de grondrechten van de onderwijsgever en degene die het onderwijs verzorgt.

Hierna zal op de verschillende grondrechten worden ingegaan. Begonnen wordt met een bespreking van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (hierna: EVRM). Ook andere internationale grondrechtencatalogi zijn in relatie tot het onderhavige wetsvoorstel relevant. Zij zullen in het navolgende meestal slechts kort worden aangestipt, omdat de bescherming die deze catalogi bieden niet uitgaat boven de door het EVRM geboden bescherming. Na de bespreking van de internationale mensenrechten, zal worden ingegaan op de door de Grondwet geboden bescherming. De bescherming die de Grondwet biedt gaat op een aantal onderdelen immers wel verder dan de door het EVRM geboden bescherming. Vervolgens wordt expliciet stilgestaan bij de vraag waarom de regering van oordeel is dat er voldoende zwaarwegende belangen aan het onderhavige wetsvoorstel ten grondslag liggen om de beperking van de betrokken grondrechten te kunnen rechtvaardigen.

3.1. Het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM)

In algemene zin beschermen grondrechten de privésfeer tegen ongerechtvaardigde overheidsinmenging. Het informeel onderwijs vindt in die privésfeer plaats. Een aantal grondrechten uit het EVRM is in het bijzonder van toepassing op informeel onderwijs dat aan kinderen wordt gegeven. De vrijheid om in de privésfeer vrije gedachten te vormen, die gedachten over te dragen en de daaruit voortvloeiende denkbeelden te ontvangen, wordt beschermd door de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst uit artikel 9 EVRM en door de vrijheid van meningsuiting uit artikel 10 EVRM, welke vrijheid ook het recht omvat om een mening te koesteren en inlichtingen en denkbeelden te ontvangen of te verstrekken. Dit samenstel van grondrechten beschermt het volledige informele onderwijsproces. Op deze plaats moet verder in het bijzonder worden vermeld dat artikel 9 EVRM expliciet het onderwijs in religieuze leerstellingen beschermt. Daarnaast beschermt de vrijheid van vereniging uit artikel 11 EVRM de mogelijkheid om met gelijkgestemden samen te komen en de eigen organisatie in te richten. Deze vrijheid is ook van toepassing op docenten en leerlingen die samenkomen om onderwijs te geven en te ontvangen en op grotere onderwijsorganisaties waarbinnen verschillende docenten actief zijn. Ook zijn er in het EVRM grondrechten opgenomen die de opvoedkundige vrijheid van ouders beschermen. Deze opvoedkundige vrijheid wordt in het bijzonder beschermd door artikel 8 dat het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven beschermt en artikel 2 van het Eerste Protocol dat het recht van ouders garandeert om zich van de opvoeding en onderwijs te verzekeren dat aansluit bij hun overtuigingen. Deze aan de ouderlijke opvoedingsvrijheid gerelateerde grondrechten brengen in algemene zin tot uitdrukking dat het de overheid niet vrijstaat zelf te bepalen wat in het belang van het kind. Dat recht behoort ten aanzien van (jonge) kinderen in beginsel aan de ouders toe.⁴⁵ Alleen daar waar de belangen van kinderen in meer geobjectiveerde zin in het gedrang komen, of het belang van de samenleving in gevaar is kan de overheid in de keuzes treden die de ouders op basis van hun opvoedkundige vrijheid hebben gemaakt. Zoals de regering hiervoor heeft betoogd en hierna zal herhalen, ziet de norm uit het onderhavige wetsvoorstel juist op dergelijke situaties.

⁴⁵ Vgl. EHRM 7 juni 2022, 32401/10 (Taganrog LRO e.a. t. Rusland), §175.

Omdat het onderhavige wetsvoorstel zich in het bijzonder richt tegen de inhoud van bepaalde uitingen, zal in het navolgende nader worden stilgestaan bij de reikwijdte van de grondrechten die in het bijzonder deze uitingen beschermen, te weten: de vrijheid van meningsuiting uit artikel 10 EVRM en de vrijheid van godsdienst uit artikel 9 EVRM. Daarbij roept de regering in herinnering dat het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft op een specifieke categorie uitlatingen, namelijk uitlatingen die aanzetten tot haat, geweld of discriminatie.

Daarnaast past op deze plaats de algemene opmerking dat de vraag in hoeverre het informeel onderwijs beschermd is, mede af zal hangen van de precieze locatie en de organisatievorm van het informeel onderwijs. Zo is hiervoor bij de bespreking van de reikwijdte van het wetsvoorstel al aangegeven dat informeel onderwijs dat in een woning plaatsvindt een zeer vergaande bescherming toekomt, omdat op die locatie nog nadrukkelijker aanspraak kan worden gemaakt op bescherming van de privésfeer en meer in het bijzonder het huisrecht. Zoals hiervoor werd aangegeven is om die reden dat informeel onderwijs buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel gelaten. De bescherming die professionele en zeer grote informeel onderwijsinstellingen aan grondrechten kunnen ontlenen is daarentegen minder groot, omdat er veel minder sprake is van een persoonlijke privésfeer en daarmee veel sneller zal worden aangenomen dat voor zover door professionele informeel onderwijsinstellingen aanspraak gemaakt kan worden op grondrechtelijke bescherming, die grondrechten beperkt kunnen worden. Dat geldt in het bijzonder waar beroepsmatig wordt geopereerd en de intentie bestaat om met het informeel onderwijs winst te maken.

3.1.1 Vrijheid van meningsuiting

De vrijheid van meningsuiting wordt door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM, of: Hof) ruim uitgelegd. Onderdeel van de vrijheid van meningsuiting is ook de vrijheid om controverste uitingen te doen. Daartoe behoren in ieder geval uitlatingen die beledigen, choqueren of storend dan wel ergerlijk zijn (*offend, shock or disturb*).⁴⁶ Deze vrijheid kent echter wel een aantal grenzen. Een eerste grens is dat uitlatingen die bestaan uit krachttermen en scheldwoorden, wanneer die krachttermen en scheldwoorden worden gebruikt met het enkele doel om te beledigen, onder omstandigheden niet worden beschermd door de vrijheid van meningsuiting.⁴⁷ In extreme gevallen kan de bescherming voor bepaald uitlatingen ook stranden op artikel 17 EVRM. Daarvan zal in het bijzonder sprake zijn als daadwerkelijk wordt opgeroepen tot gewelddadige actie.⁴⁸ Dit gaat om een heel kleine groep uitlatingen, waarvan in het kader van het onderhavige wetsvoorstel, gelet op de context en de te verwachte uitingen, niet snel sprake zal zijn. Daarnaast zijn er uitingen, en dit is een veel grotere groep, die wel door de vrijheid van meningsuiting worden beschermd, maar waarvan snel zal worden aangenomen dat de wetgever die uitingen gerechtvaardigd kan beperken op grond van de beperkingsclausule uit artikel 10, tweede lid EVRM. Dat geldt in het bijzonder voor uitlatingen die worden aangeduid als 'hate speech'. Bij hate speech gaat het om haatzaaiende uitlatingen of uitlatingen die oproepen tot geweld of intolerantie jegens bepaalde groepen. Daarmee dragen de uitlatingen bij aan een klimaat van vooroordelen en discriminatie. Dit soort uitingen zullen zelden kunnen rekenen op een wezenlijke bescherming van de vrijheid van meningsuiting.⁴⁹ Een illustratie van de wijze waarop het EHRM met 'hate speech' omgaat biedt de casus waarin een leider van de Grieks-Orthodoxe kerk denigrerende uitspraken deed over homoseksuelen en ook opriep om homoseksuelen te bespugen. De kerkleider werd

⁴⁶ EHRM 26 november 1991, nr. 13585/88 (Observer en Guardian t. het Verenigd Koninkrijk)

⁴⁷ EHRM 2 oktober 2012, nr. 57942/10, «EHRM» 2013/21, m.nt. Nieuwenhuis (Rujak t. Kroatië).

⁴⁸ Zie ter illustratie: EHRM (GK) 15 oktober 2015, nr. 27510/08, EHRC 2015/246, m.nt. P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt (Perinçek t. Zwitserland).

⁴⁹ EHRM 7 juni 2022, 32401/10 (Taganrog LRO e.a. t. Rusland), EHRM 16 juli 2009, nr. 15615/07, NJ 2009, 412, m.nt. Dommering (Féret t. België); EHRM 20 april 2010, nr. 18788/09, NJ 2010, 429, m.nt. Dommering (Le Pen t. Frankrijk).

daarvoor veroordeeld. Het EHRM oordeelde dat artikel 10 EVRM de vrijheid beschermt om op basis van religieuze gronden de levenswijze van een ander te bekritisieren, maar dat uitingen die LHBTI-mensen ontmenselijken, dan wel oproepen tot geweld buiten de reikwijdte van artikel 10 EVRM vallen.⁵⁰

In algemene zin geldt dat uitlatingen die onverenigbaar zijn met de onderliggende waarden van het EVRM, te weten, uitingen die beogen haat en intolerantie, inclusief religieuze onverdraagzaamheid, te verspreiden, aan te wakkeren of te rechtvaardigen, geen wezenlijke bescherming aan artikel 10 EVRM kunnen ontleen.⁵¹ In extreme gevallen van 'hate speech' wijst het EHRM bescherming af op grond van artikel 17 EVRM. Artikel 17 EVRM bepaalt voor zover relevant dat geen van de bepalingen uit het EVRM mag worden uitgelegd op een wijze die met zich brengt dat iemand een recht zou hebben de rechten of vrijheden van een ander teniet te doen of deze verdergaand te beperken dan door het EVRM zelf voorzien. Dat geldt bijvoorbeeld voor uitlatingen die de holocaust ontkennen, of evident racistisch zijn.⁵²

In het verlengde van deze interpretatie van de vrijheid van meningsuiting rust op de Nederlandse overheid ook een positieve verplichting om bepaalde vormen van zeer ernstige 'hate speech' te voorkomen.⁵³

Het is op deze plaats van belang expliciet op te merken dat kritiek op de overheid, ook als die kritiek vorm krijgt in stevige bewoordingen, niet snel als 'hate speech' kan worden aangemerkt. Het behoort immers tot de wezenlijke karakteristieken van een democratische samenleving dat de overheid bekritiseerd kan worden. Van een gerechtvaardigde beperking van de vrijheid van meningsuiting zal vooral sprake zijn als de verboden uitlatingen op zichzelf schadelijk zijn voor anderen in de samenleving.⁵⁴

Het onderhavige wetsvoorstel heeft voor een belangrijk deel het oog op uitingen die vallen binnen de categorie 'hate speech'. Uitingen die kinderen aanzetten tot haat, geweld of discriminatie zullen meestal als vormen van 'hate speech' kwalificeren. In een democratische rechtsstaat kunnen dit soort uitlatingen maar beperkt worden gerechtvaardigd met een beroep op grondrechten. Voor zover zij door grondrechten worden beschermd, zal die bescherming meestal niet heel groot zijn. Van invloed op de omvang van de bescherming is ook de leeftijd van degenen tot wie de betreffende uiting zich richt. Het gegeven dat bepaalde (jegens homoseksuelen discriminerende en haatdragende) uitingen specifiek gericht waren aan jonge kinderen, die zich daaraan niet konden onttrekken en wegens hun leeftijd beïnvloedbaar waren, droeg in een Zweedse zaak bij aan het oordeel van het EHRM dat sprake was van een gerechtvaardigde beperking van de vrijheid van meningsuiting.⁵⁵

Daarbij past de aantekening dat een belangrijk verschil met veel van de casuïstiek waarover het EHRM zich in het verleden heeft uitgelaten is dat dit wetsvoorstel vooral ziet op uitlatingen die buiten het publieke domein en jegens kinderen worden gedaan. Uiteraard heeft dit wetsvoorstel betrekking op informele onderwijssituaties die een grote mate van openbaarheid kennen – het zal dan gaan om grote(re) professionele lesinstituten – maar het wetsvoorstel ziet ook op onderwijssituaties die veel kleiner zijn en ook veel geslotener. Tegelijkertijd zal dit wetsvoorstel alleen impact hebben als er signalen over het informeel onderwijs naar buiten zijn gekomen, en die signalen

⁵⁰ EHRM 27 juni 2023, nr. 47833/20 (Lenis t. Griekenland).

⁵¹ EHRM 4 december 2003, nr. 35071/97, *NJ* 2005, 176, m.nt. E. Dommering (Gündüz t. Turkije); EHRM (GK) 8 juli 1999, nr. 26682/95 (Sürek t. Turkije).

⁵² EHRM 24 juni 2003, nr. 65831/01, EHRC 2003/69, (Garaudy t. Frankrijk); EHRM 20 februari 2007, nr. 35222/04, EHRC 2007/68, (Ivanov t. Rusland).

⁵³ Zie voor deze positieve verplichting: EHRM(GK) 16 februari 2021, nr. 12567/13 (Budinova & Chaprazov t. Bulgarije); zie in dit kader ook EHRM 12 september 2023, nr. 58358/14 (Romanov e.a. t. Rusland). Dit volgt voor een deel ook uit andere verdragen en EU-richtlijnen.

⁵⁴ EHRM 9 mei 2018, nr. 52273/07 (Stomakhin t. Rusland).

⁵⁵ EHRM 9 februari 2012, nr. 1813/07 (Vedjeland e.a. v Zweden).

dermate gewichtig waren dat daarmee een redelijk vermoeden van overtreding van de wettelijke norm is ontstaan.

Omdat met het onderhavige wetsvoorstel een principiële stap wordt gezet en de overheid een domein betreedt waarop de overheid eerder geen specifieke rol had, wordt voor het navolgende aangenomen dat de relatieve beslotenheid waarin het informeel onderwijs meestal zal plaatsvinden maakt dat een beperking van de uitingen die daar worden gedaan, ook als die uitingen mogelijk zijn aan te merken als 'hate speech', strikt moeten worden getoetst aan de beperkingsystematiek van 10 EVRM.

3.1.2 Vrijheid van godsdienst

Naast uitingen die uitsluitend beschermd worden door de vrijheid van meningsuiting uit artikel 10 EVRM, worden religieuze uitingen en religieuze meningsuitingen ook beschermd door artikel 9 EVRM. Hoewel binnen het domein van het EVRM dit soort religieuze meningen vaak wordt beoordeeld op grond van artikel 10 EVRM, zal artikel 9 EVRM vaak wel een rol spelen bij de inkleuring van het beschermingsbereik van artikel 10 EVRM.⁵⁶ Hetgeen hierna wordt opgemerkt heeft niet alleen zelfstandige waarde, maar moet dus ook worden begrepen als een hulpmiddel bij de inkleuring van de bescherming die artikel 10 EVRM biedt aan religieuze meningsuiting. Volledigheidshalve zij op deze plaats opgemerkt dat daar waar in relatie tot artikel 9 EVRM gesproken wordt over religie, ook de niet-religieuze levensovertuiging gelezen moet worden.

Artikel 9 EVRM beschermt het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Deze vrijheid valt in drie deelvrijheden uiteen. Ten eerste volgt uit artikel 9 EVRM het recht om een gedachte, een geweten of een godsdienst te hebben, of juist niet te hebben. Ten tweede brengt dit ook het recht met zich om van gedachte, geweten of godsdienst te veranderen. Deze beide deelvrijheden zien op de interne geloofswereld van de betrokkene (forum internum) en zijn absoluut beschermd. Beperking van deze aspecten van de godsdienstvrijheid is niet mogelijk. Ten derde beschermt artikel 9 EVRM ook het recht om een godsdienst te belijden of een overtuiging tot uitdrukking te brengen. Daarmee wordt de godsdienstige overtuiging in woord en daad zichtbaar (forum externum). Artikel 9 EVRM specificeert dat het bij dit soort religieuze uitingen in het bijzonder gaat om: erediensten, religieus onderricht en het onderhouden van religieuze geboden en voorschriften in de praktijk.

Uitlatingen die religieus geïnspireerd zijn worden, zoals hiervoor reeds werd opgemerkt, gewoonlijk beoordeeld binnen het kader van artikel 10 EVRM. Dat geldt evenwel niet voor uitlatingen die een rechtstreekse uitdrukking zijn van de geloofsovertuiging. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als wordt geciteerd of passages worden voorgedragen uit een heilig schrift. Ook evangelisatie en catechisatie-activiteiten vallen daaronder.⁵⁷ In dat geval worden de uitingen primair beschouwd als integraal onderdeel van de geloofsbeleving en niet als een (religieus geïnspireerde) meningsuiting.⁵⁸ Voor uitlatingen die een rechtstreekse uitdrukking vormen van een binnen de betreffende religieuze stroming redelijk gangbare geloofsopvatting moet worden aangenomen dat die uitlatingen in beginsel beschermd zijn. Dat geldt ook als zij voor sommige groepen in de samenleving beledigend zijn, of als zodanig ervaren worden. Het EHRM vereist immers dat bij de beoordeling van de gerechtvaardigheid van een beperking van de vrijheid van godsdienst de religieuze context wordt betrokken. Dat betekent volgens het Hof dat rekening moet worden gehouden met de historische context en de bijzonderheden van elke godsdienstige overtuiging. De vraag die daarbij centraal staat is hoe gebruikelijk het is om de betreffende uiting binnen de specifieke religieuze context

⁵⁶ ECRM 16 mei 1977, nr. 7050/75 (Arrowsmith v Verenigd Koninkrijk); EHRM 4 december 2003, nr. 35071/97 (Muslum Gunduz v Turkije); EHRM 18 januari 2001, nr. 41615/98 (Zaoui v Zwitserland).

⁵⁷ EHRM 14 december 1999, nr. 3817/97 (Serif v Griekenland); EHRM 2 december 2014, nr. 31706/10 (Guler v Turkije); . EHRM 25 mei 1993, 14307/88 (Kokkinakis v Griekenland).

⁵⁸ EHRM 15 januari 2013, NJ 2016/320 (Eweida e.a. t Verenigd Koninkrijk), m.nt. Verhulp.

te doen.⁵⁹ Voor zover uitingen worden aangezet en onnodig grievend worden gepresenteerd, kan dat de beoordeling van de bescherming veranderen. In dat geval is het kader dat hiervoor bij artikel 10 EVRM uiteen is gezet van toepassing en is niet langer sprake van een uiting die op zichzelf beschouwd een rechtstreekse uitdrukking vormt van een religieuze beleving.

De toepassing van 9 EVRM en 10 EVRM in de Nederlandse context

De beoordeling van de toelaatbaarheid van uitingen vindt in de Nederlandse context voornamelijk plaats in het kader van de uitingsdelicten die zijn opgenomen in artikel 137c Wetboek van Strafrecht (hierna: SR) en volgende.⁶⁰ Artikel 137c stelt opzettelijk beledigende uitlatingen strafbaar van personen, wegens een bepaald persoonskenmerk. Deze persoonskenmerken komen in belangrijke mate overeen met de persoonskenmerken genoemd in artikel 1 van het onderhavige wetsvoorstel. De beoordeling van de vraag of een uiting beschermd is onder artikel 10 EVRM gaat meestal op in de vraag of aan de delictomschrijving van art. 137c WvSr is voldaan. Het toetsingsmodel dat de Hoge Raad in relatie tot 137c WvSr heeft ontwikkeld, bestaat uit drie onderdelen: Ten eerste de vraag of de uitlating op zichzelf beledigend is. Als daarvan sprake is dan moet vervolgens de vraag worden beantwoord of de context het beledigende karakter kan wegnemen. Bijvoorbeeld omdat degene die de uitlating heeft gedaan zich bediend heeft van een kunstzinnige stijlfiguur. En als vaststaat dat de context waarin de uitlating wordt gedaan, of de vorm die daarvoor gekozen is, het beledigende karakter aan de uitlating kan ontnemen, zal nog moeten worden beoordeeld of de uitlating niet op zichzelf onnodig grievend was. Daarbij is de gedachte dat de context waarin een uitlating wordt gedaan, of de vorm die voor een uitlating is gekozen het beledigende karakter in beginsel kan ontnemen, maar deze context kan niet als excuus worden gebruikt om dan maar onbeperkt beledigende uitlatingen te doen. Een dergelijke benadering, waarbij de grondrechtelijke beoordeling opgaat in de toepassing aan de norm uit artikel 3 van het onderhavige wetsvoorstel, is ook goed voorstelbaar in relatie tot de toepassing van de norm die het onderhavige wetsvoorstel voor het toezicht op informeel onderwijs beoogt te introduceren.

3.1.3 EVRM beperkingssystematiek

Geen van de in de artikelen 9 en 10 EVRM genoemde grondrechten kent, voor zover het gaat om uitingen die zich buiten de belevingswereld van het individu openbaren, een absolute bescherming. Beperking van alle hiervoor genoemde grondrechten is mogelijk indien aan een aantal cumulatieve voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet zijn voldaan aan de eisen van legaliteit die uit het EVRM voortvloeien. Dit betekent onder andere dat de beperkingen van het betrokken grondrecht voorzienbaar en kenbaar moeten zijn. Ten tweede is een beperking alleen toegestaan voor zover die beperking een legitiem doel nastreeft – dat wil zeggen: een van de doelen die het EVRM zelf aanmerkt als doelen met het oog waarop het betreffende grondrecht mag worden beperkt. Ten derde moet de beperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Om onnodige herhaling te voorkomen worden deze voorwaarden in algemene zin voor alle betrokken EVRM-grondrechten besproken.

Eisen van legaliteit

Beperkingen van EVRM-grondrechten zijn alleen toelaatbaar voor zover zij een wettelijke basis hebben. Deze eis die een uiting is van de idee van rechtszekerheid wordt door het EHRM materieel uitgelegd. Het Hof eist dat burgers moeten kunnen inschatten in welke situaties zij met een beperking van hun grondrechten kunnen worden geconfronteerd.

⁵⁹ Religieuze gemeenschappen hebben in beginsel een recht op zelfdefinitie. Buitenstaanders zijn niet gerechtigd om bindende oordelen te geven over de juistheid van een religieuze interpretatie. Dat laat onverlet dat de overheid wel beperkingen kan stellen aan de toelaatbaarheid van bepaalde uitingen, zolang voldaan is aan de beperkingsvoorwaarde. Vgl. m.b.t. de vrijheid van geloofsgemeenschappen: EHRM 15 september 2009, EHRC 2019/119 (MiroJubovs e.a. t. Letland), m.nt. Van der Velde.

⁶⁰ Zie bijv. HR 9 januari 2001, NJ 2001, 203, AB 2001, 303 (Van Dijke), m.nt. B.P. Vermeulen; HR 9 januari 2001, NJ 2001, 204.

Dat betekent in het bijzonder dat regels die een beperking van grondrechten vormen voldoende kenbaar en voorzienbaar moeten zijn en ook voor het overige niet willekeurig mogen zijn.

De hiervoor genoemde eisen van kenbaarheid en voorzienbaarheid brengen voor wetgeving in formele zin, zoals het onderhavige voorstel, vooral met zich dat de inhoud van die wetgeving niet te vaag mag zijn. Voor eenieder moet voldoende inzichtelijk zijn wat wel en wat niet is toegestaan. Daarbij erkent het EHRM dat op het niveau van de wetgeving in formele zin geen volledige duidelijkheid kan worden geboden over de toepassing van die wetgeving in elk concreet geval. Het doel is dan ook vooral voldoende duidelijkheid te bieden. Dat geldt zowel voor de inhoud van de norm waaraan de docenten in het informeel onderwijs en de informele onderwijsinstellingen gehouden zijn, als voor de procedure die gevolgd moet worden om het toezicht uit te kunnen oefenen. De regering heeft bij zowel de keuze voor de norm als de inrichting van het stelsel van toezicht getracht zo helder mogelijk vast te leggen welke onderwijsinhoud in het informeel onderwijs niet is toegestaan. Daarbij zijn verschillende normformuleringen overwogen, maar in de uiteindelijk formulering gekozen voor begrippen die weinig tot geen ambiguïteit kennen en ook in andere delen van het recht terugkomen. In het onderhavige wetsvoorstel is om die reden niet gekozen om gebruik te maken van generieke normcondities, maar zo precies mogelijk te definiëren welk soort uitingen in het informeel onderwijs niet zijn toegestaan.⁶¹ Dat heeft er onder andere toe geleid dat het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie in het onderhavige wetsvoorstel niet in algemene zin is verboden, maar alleen het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie dat zich richten op personen met specifieke in het wetsvoorstel limitatief opgesomde persoonskenmerken, alsook het aanzetten tot geweld tegen het openbaar gezag. Het gaat daarbij om uitingen die ook in andere contexten, zo volgt ook uit artikel 1 Grondwet, de Algemene wet gelijke behandeling en artikel 137c e.v. Sr, niet zijn toegestaan. Dat betekent uiteraard niet dat daarmee gezegd is dat vormen van haat, geweld of discriminatie die zich niet richten op in het onderhavige wetsvoorstel expliciet aangeduide persoonskenmerken, maar andere persoonskenmerken, of persoonsgegevens dan wel handelingskenmerken van een persoon, niet problematisch zouden zijn. De regering heeft evenwel gemeend dat het van belang is, en het EHRM onderstreept deze gedachte in zijn jurisprudentie door te wijzen op de eis van voorzienbaarheid, dat degene die het informeel onderwijs verzorgen voorafgaand aan de start van dat informeel onderwijs duidelijk kunnen weten welk type uitlatingen ontoelaatbaar is. Het helpt daarbij dat het vaak zal gaan om uitingen die ook buiten de sfeer van het informeel onderwijs verboden, dan wel strafbaar zijn.

Voor de inrichting van het toezichtstelsel geldt dat de regering heeft willen voorkomen dat alle informele onderwijsinstellingen te allen tijde kunnen worden geconfronteerd met toezicht door de onderwijsinspectie. Daarom zijn in het toezichtstelsel verschillende toepassingsdrempels ingebouwd. Zo kan de inspectie niet uit eigen beweging onderzoek doen, en mag pas tot de uitoefening van toezichtsbevoegdheden worden overgegaan als er sprake is van een redelijk vermoeden van overtreding van de wettelijke norm. Ook vindt er op de beslissing om toezichtsbevoegdheden te gaan uitoefenen altijd ook nog een toets plaats door een onafhankelijke adviescommissie. Ook langs die weg is ervoor gezorgd dat beter voorzienbaar is wanneer de overheid haar toezichtsbevoegdheden zal inzetten en in ieder geval is de willekeurige, of lichtvaardige inzet van bevoegdheden daarmee voldoende voorkomen.

Legitiem doel

Vervolgens eist het EVRM dat een beperking van grondrechten ook is gebaseerd op een legitiem doel. Dat wil zeggen dat het doel dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd moet kunnen worden geschaard onder de doelen die de verschillende EVRM grondrechten als een gerechtvaardigde beperkingsdoelstelling noemen, of toestaan. De hiervoor

⁶¹ Vgl. Kamerstukken II 2022/23, 35646, nr. 8, p. 8-9.

genoemde en op het informeel onderwijs van toepassing zijnde grondrechten, te weten: artikel 8, 9, 10 en 11 EVRM, vertonen overlap in de beperkingsdoelstellingen. Al deze grondrechten staan beperkingen toe met het oog op de bescherming van de openbare orde en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Hierna wordt in het bijzonder stilgestaan bij deze grondslagen.

Dit wetsvoorstel is ingegeven door een tweeledige doelstelling, zoals hiervoor reeds uiteen werd gezet. Ten eerste beoogt het wetsvoorstel de rechten en vrijheden van kinderen te beschermen tegen informeel onderwijs dat hen niet alleen blootstelt aan haat, geweld of discriminatie, maar hen tevens aanzet de haatvolle of discriminatoire uitingen te internaliseren dan wel zich gewelddadig jegens anderen te gaan gedragen. Aldus beoogt het wetsvoorstel onder andere de rechten en vrijheden van kinderen te beschermen. Op grond van artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) hebben verdragstaten de verplichting om alle passende maatregelen te nemen om kinderen te beschermen tegen alle vormen van geweld in situaties waarin kinderen zich onder de zorg van een volwassene bevinden. Mede in dat licht en vanuit de verantwoordelijkheid die de regering voelt voor de ontwikkelingen van het kind, acht de regering het wenselijk om de mogelijkheid te introduceren om te interveniëren wanneer sprake is van aanzetten van kinderen tot haat, geweld of discriminatie. Dat is namelijk een manier om kinderen te isoleren van de samenleving die vaak gepaard zal gaan met technieken van manipulatieve beïnvloeding. Dit soort uitlatingen en pogingen om kinderen te beïnvloeden zijn in het bijzonder kwalijk wanneer kinderen zich in een afhankelijkheidspositie bevinden.

Volwassenen die belast zijn met de zorg voor kinderen, bijvoorbeeld omdat zij informeel onderwijs verzorgen, moeten altijd voldoende acht slaan op de eigenstandige belangen van de kinderen waarover zij de zorg hebben. Het feit dat ouders voor informeel onderwijs met een bepaalde inhoud kiezen, en aan deze ouders opvoedkundige vrijheid toekomt,⁶² kan nooit rechtvaardigen dat de eigenstandige belangen van kinderen worden veronachtzaamd of geschonden. De belangen van het kind zijn nooit gediend met het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie. Ook particuliere aanbieders van diensten zijn gehouden om de belangen van het kind altijd tot uitgangspunt te nemen.⁶³ Dat betekent onder andere dat de consequenties van bepaald informeel onderwijs voor de levens van individuele kinderen in ogenschouw moet worden genomen.

Daar komt bij dat kinderen het recht hebben op de zo volledig mogelijke ontplooiing van hun persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens.⁶⁴ Dit recht dient op grond van artikel 29 IVRK in het onderwijs gerespecteerd te worden. Daarbij had het IVRK niet alleen het oog op het formele onderwijs, maar ook op informele onderwijssituaties.⁶⁵ Ook moet het onderwijs eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden bijbrengen en kinderen voorbereiden op een verantwoord leven in een vrije samenleving. Kinderen hebben het recht om bij te dragen aan de samenleving. Het is aan de overheid om dit recht te verzekeren. Informeel onderwijs dat kinderen aanzet tot haat, geweld of discriminatie zal vaak ook het doel hebben om kinderen juist van de samenleving weg te leiden en alles zal er op gericht zijn om kinderen juist niet volwaardig deel te laten nemen aan een vrije samenleving.

⁶² Dit recht komt onder andere tot uitdrukking in artikel 8 EVRM en artikel 2 EP EVRM. De opvoedkundige vrijheid uit artikel 2 EP gaat volgens het EHRM niet zo ver dat dat ouders zich met een beroep op dat grondrecht kunnen verzetten tegen een pluriforme waardenoverdracht.

⁶³ Art. 3, eerste lid IVRK. Zie ook: Committee on the Rights of the Child, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration.

⁶⁴ Zie in dit kader ook artikel 6 IVRK.

⁶⁵ Zie in dit kader Committee on the Rights of the Child, General Comment No 1, Article 29, p. 2: "Education" in this context goes far beyond formal schooling to embrace the broad range of life experiences and learning processes which enable children, individually and collectively, to develop their personalities, talents and abilities and to live a full and satisfying life within society'.

Het onderhavige wetsvoorstel staat daarmee op de eerste plaats in het teken van de bescherming van de rechten van kinderen, zoals genoemd in de verschillende beperkingsclausules.

Een tweede orde doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel is het borgen van de rechten van derden en de openbare orde. Dit aspect ziet vooral op het element uit het wetsvoorstel dat het aanzetten tot geweld jegens personen of overheidsinstanties verbiedt. Wanneer kinderen worden aangezet tot haat, geweld of discriminatie zal de bedoeling van dat aanzetten zijn dat kinderen in overeenstemming met de aangeleerde gevoelens van haat en de bijgebrachte discriminatoire opvattingen gaan handelen.⁶⁶ Maar waar van het aanzetten tot haat en discriminatie nog kan worden gesteld dat derden daarmee niet noodzakelijk hoeven te worden geconfronteerd, is de bedoeling van het aanzetten tot geweld altijd dat een derde daarmee wordt geconfronteerd. Het doel van het aanzetten tot geweld is immers dat dat geweld zich verwezenlijkt. Er zal zo mogelijk actief naar degene of de instanties op wie het geweld betrekking moet hebben worden gezocht. Daarmee bedreigt het aanzetten tot geweld de rechten van derden en de openbare orde. Dat geldt in het bijzonder ook voor zover het geweld zich richt tot overheidsinstanties of personen die voor de overheid dan wel namens de overheid, werkzaam zijn. Het voorkomen van geweld tegen democratische en rechtstatelijke instituties dient onmiddellijk de openbare orde. Van de overheid kan niet worden verwacht dat zij pas optreedt wanneer de het geweld zich daadwerkelijk heeft gemanifesteerd. Op de overheid rust een verantwoordelijkheid om dergelijke uitingen te voorkomen. Die verantwoordelijkheid wordt verder onderstreept door op de overheid rustende positieve verplichting om burgers te beschermen tegen geweld.

Noodzakelijk in een democratische samenleving

De vraag of een grondrechtenbeperking noodzakelijk is in een democratische samenleving, vereist dat er een redelijke verhouding bestaat tussen het met het wetsvoorstel nagestreefde doel en de daaruit voortvloeiende beperking van grondrechten. Er moet altijd sprake zijn van een proportionele beperking van de betrokken grondrechten. Daarbij heeft het Hof overwogen dat van een proportionele beperking alleen sprake is als de beperking voldoet aan een dwingende maatschappelijke behoefte. Hetgeen zoveel inhoudt als dat het nagestreefde doel, moet dwingen tot de gemaakte keuzes. Het doel moet daarvoor dus een voldoende groot gewicht hebben en ook niet eenvoudig op een andere, minder ingrijpende wijze, kunnen worden bereikt. Daarnaast moet het gekozen middel geschikt zijn en noodzakelijk om het doel te bereiken.

Dat ook aan deze vereisten is voldaan volgt uit de hiervoor gegeven beschrijving van het doel van het onderhavige wetsvoorstel en de beschrijving van de rechten van het kind en de verplichtingen die in dit kader op de overheid rusten. De regering heeft het onderhavige wetsvoorstel op de eerste plaats gebaseerd op de constatering dat kinderen een grondrechtelijke aanspraak hebben op bescherming tegen informeel onderwijs dat hen aanzet tot haat, geweld of discriminatie. Het is aan de overheid om die bescherming te bieden. Dat daartoe in de praktijk ook daadwerkelijk behoefte bestaat blijkt uit de beperkte signalen die in het verleden naar voren zijn gekomen, waarmee de dwingende maatschappelijke behoefte gegeven is; zie daaromtrent paragraaf 2.2.2 van deze toelichting. Uit de omstandigheid dat het daarbij gaat om een kwantitatief zeer beperkt aantal, volgt niet dat het onderhavige wetsvoorstel daarmee niet gerechtvaardigd zou zijn. Kwalitatief gaat het namelijk om dermate ernstige en – in de levens van de individuele leerlingen – ingrijpende voorvallen dat van de overheid mag worden verwacht dat zij in staat is in dergelijke gevallen effectief in te grijpen.

Tegelijkertijd ziet de regering in dat een evenwichtig stelsel van toezicht ook met zich brengt dat het toezicht zoveel mogelijk uitsluitend kwaadwillenden moet raken. Het

⁶⁶ Vgl. in dit kader overigens ook art. 2 Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie.

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 naleven en deze opvattingen ook aan hun kinderen kunnen overdragen. Ouders zijn als eerste verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kind.⁶⁷ Dit pleit voor terughoudendheid in het reguleren van het informeel onderwijs.

Om in het concrete geval zoveel mogelijk bij de hiervoor genoemde uitgangspunten aan te sluiten heeft de regering verschillende waarborgen tegen misbruik in het toezichtstelsel ingebouwd. Zo is het toezicht signaalgestuurd. De inspectie kan dus nooit uit zichzelf een onderzoek instellen (bijvoorbeeld door middel van een steekproefsgewijs onderzoek onder degenen die informeel onderwijs verzorgen). Er kan altijd pas tot de uitoefening van toezichtbevoegdheden worden overgegaan als de inspectie meldingen van buiten ontvangt. Die meldingen moeten vervolgens voldoende zijn om de conclusie te kunnen rechtvaardigen dat sprake is van een redelijk vermoeden van overtreding van de norm uit artikel 3. Daarnaast moet de inspectie het eigen oordeel over het bestaan van een redelijk vermoeden altijd laten toetsen door een onafhankelijke commissie, wier advies in beginsel wordt gevolgd. Daarmee is naar het oordeel van de regering een toezichtstelsel gecreëerd waarin genoegzaam kan worden verzekerd dat het gecreëerde instrumentarium alleen die gevallen zal raken waarin zich daadwerkelijk problemen voordoen. Deze constatering draagt bij aan de conclusie dat sprake is van een proportionele inbreuk op alle betrokken grondrechten.

Tot slot merkt de regering aan het einde van deze paragraaf op dat niet in alle gevallen waarop het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft, zal worden toegekomen aan de (expliciete) beoordeling van de vraag of sprake is van een gerechtvaardigde beperking van grondrechten. Zoals aan het begin van de grondrechtenanalyse uiteen werd gezet mogen grondrechten niet zo worden uitgelegd dat zij de vrijheid omvatten om de rechten en vrijheden van andere burgers of de samenleving te schaden.⁶⁸ Van die situatie kan in ieder geval sprake zijn bij bepaalde extreme, uitingen, die aanzetten tot haat, geweld of discriminatie. Zo heeft het EHRM meermaals bepaald dat het oproepen tot geweld en haat jegens bepaalde bevolkingsgroepen niet door het EVRM worden beschermd.⁶⁹

3.2 Grondwet

Naast de bescherming die het EVRM biedt, kent ook de Grondwet een eigen grondrechtencatalogus waaraan het informeel onderwijs bescherming kan ontlenuen. De reikwijdte van de grondwettelijke grondrechten komt grotendeels overeen met de gelijksoortige rechten in het EVRM. Dat geldt in ieder geval voor de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging uit artikel 6 Grondwet, de vrijheid om gedachten en gevoelens te openbaren – de vrijheid van meningsuiting – uit artikel 7, derde lid, Grondwet en de vrijheid van vereniging zoals beschermd door artikel 8 Grondwet. Voor zover de reikwijdte van de grondrechten uit de Grondwet en het EVRM of andere

⁶⁷ Volgens artikel 18 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en artikel 2 van het eerste Protocol (EP) van het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM)

⁶⁸ Hennie t. Duitsland, ECieRM 21 mei 1997, nr. 34889/97 Vgl. artikel 17 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

⁶⁹ Pavel Ivanov t. Rusland, Ayoub t. Frankrijk; zie verder ook: 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.

internationaalrechtelijke grondrechtencatalogi overeenstemmen, wordt volstaan met hetgeen hiervoor is opgemerkt. Hierna zal vooral worden ingegaan op de wijze waarop de Grondwet meer bescherming biedt dan het EVRM aan het informeel onderwijs. Daartoe wordt ten eerste stilgestaan bij de door artikel 23, tweede lid, Grondwet beschermde vrijheid van onderwijs dat geen equivalent kent in het internationale recht. Ten tweede zal worden ingegaan op de onderdelen van de grondwettelijke grondrechten catalogus die meer bescherming bieden dan de soortgelijke grondrechten uit het EVRM.

Artikel 23, tweede lid, beschermt de vrijheid om naar eigen inzicht onderwijs te geven. Het begrip onderwijs wordt daarbij, evenals in het onderhavige wetsvoorstel, ruim uitgelegd. Zo heeft de strafrechter in het verleden allerhande vormen van onderwijs binnen het beschermingsbereik van artikel 23, tweede lid, gebracht. Daarbij overwoog de Hoge Raad dat uit de grondwetsgeschiedenis, noch uit de bewoordingen van grondwettelijke onderwijsartikel kon worden opgemaakt dat het begrip 'onderwijs' beperkt moest worden uitgelegd. De grondwetsgeschiedenis en de tekst van artikel 208 lid 2 Grondwet (thans: artikel 23) maakten geen onderscheid tussen soorten onderwijs.⁷⁰ Later heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geaccepteerd dat het begrip onderwijs uit artikel 23, tweede lid, wel in formele zin is afgebakend, in die zin dat volledig vraaggestuurd onderwijs niet binnen het bereik van artikel 23, tweede lid Grondwet valt.⁷¹ Het onderhavige wetsvoorstel beoogt bij deze ruime interpretatie van artikel 23, tweede lid Grondwet aan te sluiten. Daarmee kan worden aangenomen dat al het onderwijs waarop dit wetsvoorstel van toepassing is, geldt dus ook als onderwijs in de zin van artikel 23, tweede lid, Grondwet en kan dus in beginsel ook aanspraak maken op grondrechtelijke bescherming. Evenals de meeste andere grondrechten biedt ook de vrijheid van onderwijs geen absolute bescherming. Op grond van artikel 23, tweede lid, Grondwet is het geven van onderwijs in beginsel vrij, maar daar heeft de grondwetgever onmiddellijk aan toegevoegd '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 beperkingsclausule biedt niet alleen een grondslag voor de feitelijke uitoefening van het toezicht, maar omvat ook de bevoegdheid om inhoudelijke minimumeisen aan het onderwijs te stellen waarop vervolgens toezicht zal worden gehouden.⁷² Aan het leerplichtige, niet-bekostigde onderwijs wordt op deze grondslag bijvoorbeeld de eis gesteld dat ook dat 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. Aangenomen wordt dat die eisen wel ook altijd een proportionaliteits- en subsidiariteitstoets moeten kunnen doorstaan. Voor de vraag op welke wijze deze proportionaliteitsafweging in het kader van het informeel onderwijs moet worden gemaakt, hanteert de regering het uitgangpunt dat de bescherming die de aanbieders van informeel onderwijs kunnen ontleen aan artikel 23 Grondwet overlapt met de bescherming die zij kunnen ontleen aan de vrijheid van vereniging, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst. Hetgeen hiervoor is opgemerkt over de proportionaliteitsafweging onder het EVRM is ook van toepassing op artikel 23, tweede lid, Grondwet.

De Grondwet biedt op enkele onderdelen een meer vergaande bescherming dan het EVRM bij grondrechten met een gelijksoortige reikwijdte. In dit kader moeten twee grondrechten in het bijzonder worden genoemd, te weten artikel 7 Grondwet en artikel 8 Grondwet. Artikel 7 Grondwet beschermt in het eerste lid de vrijheid van drukpers, die ook de vrijheid inhoudt om hetgeen gedrukt is vrijelijk te verspreiden. Deze vrijheid kan in de toepassing van het onderhavige wetsvoorstel een rol spelen, omdat dit wetsvoorstel onder omstandigheden aan de minister de bevoegdheid geeft om het gebruik van bepaalde specifiek aan te wijzen, dan wel nauwkeurig te omschrijven,

⁷⁰ HR 10 december 1957, NJ 1958, p. 382-387 (Goudse Rijschool).

⁷¹ABRvS 15 augustus 2012, AB 2012, 23, m.nt. Noorlander. Zie in dit kader ook P.J.J. Zoontjens, *Onderwijsrecht*, Den Haag: Boom 2023, p 161.

⁷² Vgl. Kamerstukken II 2005/06, 30652, nr. 3, p. 3.

drukwerken of publicaties in een bepaalde informeel onderwijsinstelling te staken. Daarnaast biedt artikel 7, derde lid, Grondwet in algemene zin bescherming aan de vrijheid van meningsuiting, voor zover die vrijheid niet in een van de eerdere leden van artikel 7 is beschermd.

Niet alleen kent het EVRM een minder expliciete bescherming van de drukpersvrijheid, vooral ten aanzien van de bescherming tegen censuur en het recht op verspreiding van hetgeen gedrukt is, gaat de bescherming van de vrijheid van meningsuiting onder de Grondwet verder dan het EVRM. Zowel artikel 7, eerste lid, als derde lid, bieden een expliciete en absolute bescherming tegen censuur. Het censuurverbod houdt in dat niemand aan de overheid vooraf toestemming verschuldigd is om een mening met een bepaalde inhoud te uiten. De Grondwet spreekt in dit kader van het feit dat niemand 'voorafgaand verloop nodig heeft' wegens de inhoud van de te uiten mening. Daaruit moet evenwel niet worden afgeleid dat de meningsuiting in ons land niet aan beperkingen onderhevig kan zijn. De Grondwet bepaalt immers ook dat de wetgever grenzen kan stellen aan wat er gezegd mag worden. Het censuurverbod houdt dus niet in dat de overheid geen beperking mag stellen aan de inhoud van een te uiten mening, maar alleen dat het toezicht op de inhoudelijke toelaatbaarheid van meningsuitingen niet preventief kan zijn. De overheid kan op meningsuitingen alleen repressief toezicht houden. De waarde van deze bescherming is daarin gelegen dat individuele burgers, als zij van het grote belang van hun mening overtuigd zijn, altijd de mogelijkheid en vrijheid hebben om te kiezen een wettelijk verbod te overtreden, zolang zij daarvan bereid zijn de consequenties te aanvaarden.

De Grondwet eist dat repressieve beperkingen aan de meningsuiting en de gevolgen van overtreding van die beperkingen bij wet moeten zijn geregeld.⁷³ Het onderhavige wetsvoorstel voorziet daarin, door te bepalen dat in het informeel onderwijs kinderen niet mogen worden aangezet tot haat, geweld, of discriminatie en ook duidelijk te omschrijven welke sancties verbonden kunnen zijn aan overtreding van de norm. Overigens wordt op deze plek volledigheidshalve opgemerkt dat ook een eventueel verbod van de minister op het gebruik van bepaald lesmateriaal geen preventief toezicht zal zijn. Lesmateriaal kan immers alleen – door middel van een aanwijzing – in een specifieke onderwijsinstelling verboden worden nadat het in het onderwijs is gebruikt en vaststaat dat het lesmateriaal het wettelijk verbod overtreedt.

In het verlengde hiervan merkt de regering op dat er in de sanctionering en de aanwijzingssystematiek is gekozen voor een getrappt sanctiestelsel. Als is vastgesteld dat het wettelijke verbod is overtreden kan de minister een aanwijzing geven. Die aanwijzing kan bijvoorbeeld inhouden dat een bepaald gedrukt werk voor een nader te bepalen periode van een jaar (met verlengingsmogelijkheid van een jaar) niet meer door de betreffende aanbieder van informeel onderwijs in het informeel onderwijs kan worden gebruikt. Pas wanneer die aanwijzing wordt overtreden, kan de minister de naleving van de aanwijzing afdwingen door de oplegging van een bestuurlijke boete, een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Hoewel de Grondwet formeel geen proportionaliteitsafweging vooronderstelt, mag van de wetgever wel altijd een voldoende rechtvaardiging worden verwacht die ook voldoende acht slaat op de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel. Door te kiezen voor een getrappt sanctiestelsel heeft de regering gepoogd de proportionaliteit van dat deel van het wetsvoorstel verder te vergroten.

Als rechtvaardiging voor de inhoudelijke vormgeving van de aanwijzingen, die een aantal limitatieve in het wetsvoorstel verankerde varianten kent, merkt de regering op dat daar waar vaststaat dat sprake is van informeel onderwijs dat (jonge) kinderen aanzet tot haat, geweld of discriminatie, daadkrachtig moet worden opgetreden. De mogelijke aanwijzingen die de regering in het wetsvoorstel heeft opgenomen passen bij

⁷³ Hetzelfde geldt overigens voor beperking van de door artikel 6, eerste lid, beschermde godsdienstvrijheid.

de zwaarte van de overtreding. Daarbij hecht de regering eraan om niet altijd een (tijdelijk) volledig verbod op het verzorgen van een bepaald type informeel onderwijs te moeten opleggen. Maatwerk moet ook in de sanctioneren mogelijk blijven, ook dit draagt bij aan de proportionaliteit van het stelsel. De keuze om bij aanwijzing een verbod op het gebruik van bepaalde soorten lesmateriaal mogelijk te maken, past in deze redenering. Als het aanzetten tot haat, vooral blijkt uit geschriften is het niet nodig om onmiddellijk een verbod op het (doen) geven van informeel onderwijs op te leggen. Een aanwijzing die zich specifiek op het lesmateriaal richt is dan voldoende, terwijl onmiddellijk ook voor alle betrokkenen duidelijk is dat hernieuwde overtreding van het wettelijke verbod tot een zwaardere sanctionering kan leiden.

Naast artikel 7 Grondwet, biedt ook artikel 8 Grondwet mogelijk een meer vergaande bescherming van de vrijheid van vereniging dan het EVRM. Die meer vergaande bescherming zou voort kunnen vloeien uit het beperkte aantal doelen dat de Grondwet noemt als gerechtvaardigde beperkingsdoelstelling op de vrijheid van vereniging. De Grondwet noemt in dit kader uitsluitend de openbare orde als belang dat tot beperking van de vrijheid van vereniging kan leiden. De doelclausulering uit artikel 11 EVRM is vele malen uitgebreider. De term openbare orde lijkt een beperkte reikwijdte te hebben, en vooral te verwijzen naar de orde in het openbare publieke domein. Daarmee zou alleen grond bestaan voor beperking van de vrijheid van vereniging als het handelen van de vereniging buiten de vereniging voelbaar is. Deze interpretatie die lijkt voort te vloeien uit de term 'openbare orde' is evenwel onjuist. Het begrip openbare orde wordt historisch breed uitgelegd. Het kan bij strijd met de openbare orde onder meer gaan om ondermijning van het gezag, een bedreiging van de nationale veiligheid, geweldpleging alsmede de opkomst van antidemocratisch extremisme, zoals jihadisme, homohaat, rassendiscriminatie en antisemitisme.⁷⁴ Steun voor deze ruime interpretatie volgt ook uit de wijze waarop artikel 2:20 BW inmiddels is vormgegeven. Deze bepaling maakt het mogelijk om rechtspersonen te ontbinden wanneer 'het doel of de werkzaamheid van de rechtspersoon in strijd is met de openbare orde.' Het gebruik van de term openbare orde in artikel 2:20 BW is rechtstreeks afgeleid uit de beperkingsclausule van artikel 8 Grondwet. Blijkens het derde lid van artikel 2:20 BW, worden tot strijdig met de openbare orde in ieder geval ook situaties gerekend waarin sprake is van aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie.⁷⁵ Duidelijk is daarmee dat de hiervoor beschreven doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel binnen de ruime openbare orde clausulering van artikel 8 Grondwet blijft.

3.3 Algemene verordening gegevensbescherming

In het onderstaande zal eerst worden beschreven welke gevolgen onderhavig wetsvoorstel in het kader van de gegevensverwerking zal hebben. Daarna wordt ingegaan op de verhouding tot de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

3.3.1 Gevolgen voor gegevensverwerking

Het onderhavige wetsvoorstel introduceert een gesloten toezichtsregime dat twee elementen kent. Ten eerste mag de inspectie niet actief op zoek naar signalen van overtreding van de wet. De inspectie wordt dus geacht passief te blijven tot zij voldoende signalen heeft ontvangen die duiden op een redelijk vermoeden van overtreding van artikel 3. Ten tweede mag de inspectie dat redelijke vermoeden alleen onderbouwen met signalen die expliciet in het wetsvoorstel zijn genoemd. Signalen die niet in het wetsvoorstel zijn genoemd, mogen niet door de inspectie bij de onderbouwing van het redelijke vermoeden worden gebruikt. Dat geldt dus ook als er op basis van bestaande afspraken tussen de onderwijsinspectie en een andere inspectie informatie

⁷⁴ *Kamerstukken I 2020/21*, 35 366, C, p. 2.

⁷⁵ Indien dit type gedragingen zijn aangetoond, wordt strijd met de openbare orde vermoed aanwezig te zijn. Tegenbewijs is dus mogelijk. Dit bewijs kan zien op bijvoorbeeld genomen maatregelen om herhaling te voorkomen. Een en ander doet niet af aan het gegeven dat het begrip "openbare orde" ruim wordt uitgelegd. Zie hieromtrent *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 20-21.

kan worden gedeeld. Dergelijke informatie kan alleen worden gebruikt voor zover dat op grond van het onderhavige wetsvoorstel expliciet is toegestaan.

In artikel 5 worden de verschillende signalen genoemd die de inspectie mag gebruiken bij het onderbouwen van het redelijk vermoeden. Daarbij gaat het onder andere om signalen van bepaalde andere overheidsinstanties. Indien deze instanties genoemd in het wetsvoorstel menen dat er bepaalde informatie die zij die bij hun taakuitoefening hebben vergaard bijdragen aan een vermoeden van overtreding van deze wet, mogen zijn deze informatie met de inspectie delen. Zij zijn daartoe op grond van het wetsvoorstel niet verplicht. Ten aanzien van politiegegevens, strafvorderlijke en justitiële gegevens en ambtsberichten van de AIVD bestaan er al grondslagen en bevoegdheden om informatie te delen. Artikel 5, tweede lid, onderdeel c, verwijst naar die grondslagen.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt niets aan deze grondslagen, of de toepassingsvoorwaarden af te doen, of te wijzigen. Verwijzing was evenwel nodig om de inspectie de mogelijkheid te geven op basis van deze grondslagen een redelijk vermoeden te onderbouwen. Alleen voor de burgemeester en voor het college van burgemeester en wethouders bevat het wetsvoorstel in artikel 6 een nieuwe grondslag tot gegevensverwerking, opdat die gegevens op een later moment met de inspectie gedeeld kunnen worden. Hiertoe is besloten omdat er voor de burgemeester en het college nog geen expliciete wettelijke bevoegdheid bestaat op basis waarvan gegevens met de inspectie kunnen worden gedeeld. Daarmee worden de burgemeester of het college geen nieuwe taken of verantwoordelijkheden toegekend. Er wordt slechts een grondslag te gecreëerd voor de levering van gegevens die bij de uitoefening van in de bijlage bij de wet limitatief opgesomde taken opkomen en zouden kunnen bijdragen aan de constatering van een redelijk vermoeden van overtreding van artikel 3.

Voor alle voorgenoemde instanties geldt dat bij de uitoefening van hun taken er informatie kan worden vergaard waarmee de normstelling uit deze wet wordt overtreden. In een dergelijk geval kunnen deze instanties de informatie doorzetten naar de inspectie, indien is voldaan aan bepaalde normcondities. Zie nader daarover de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5. Denk hierbij aan een strafrechtelijk onderzoek waaruit naar voren komt dat desbetreffende natuurlijk persoon aanzet tot haat en geweld en daarnaast in het weekend ook informeel onderwijs verzorgt. De inspectie kan indien is voldaan aan onder meer het vereiste van het redelijk vermoeden vanuit haar toezichthoudende verantwoordelijkheid onderzoek doen bij de informele onderwijsinstelling om te kijken of daar een norm wordt overtreden.

Het college van burgemeester en wethouders vormt het dagelijks bestuur van een gemeente. Zij zijn onder meer belast met de handhaving van de Jeugdwet, de Wet op de jeugdverblijven en de Leerplichtwet 1969. Dit betreft taken die betrekking hebben op de bescherming van de rechten minderjarigen (de groep die dit wetsvoorstel beschermt) en kan dan ook relevante informatie opleveren over informeel onderwijs dat zij volgen, en daarmee ook over mogelijke overtredingen van de in dit wetsvoorstel vervatte norm. Gegevens die in het kader van de uitvoering van genoemde wetten worden verzameld en die kunnen bijdragen aan het vermoeden van een overtreding, mag het college met de inspectie delen.

De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Bij gemeenten zijn ter uitoefening van die taak vaak antiradicaliseringsambtenaren aangesteld en werkzaam die verantwoordelijk zijn voor het beperken van radicalisering. Dit gebeurt vanuit signalen uit de samenleving. Deze ambtenaren gaan in gesprek met instanties en natuurlijke personen indien er een vermoeden bestaat van bijvoorbeeld antirechtsstatelijk onderwijs. Uit dien hoofde kunnen deze ambtenaren kennis krijgen over informeel onderwijs dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie. De burgemeester wordt daarom bevoegd om informatie die is verzameld in het kader van de openbare orde-taak, zoals neergelegd in hoofdstuk XI

van titel III van de Gemeentewet, paragraaf 2.3 van de Politiewet 2012; een gemeentelijke verordening te verwerken en te delen met de inspectie.

Wat betreft de toekenning van de bevoegdheid van de burgemeester om gegevens aan de inspectie te verstrekken, zij nog het volgende opgemerkt. De regering acht het van belang dat er bij een voornemen om burgemeesters een nieuwe bevoegdheden te geven, een duidelijke afweging wordt gemaakt of deze past bij de taak en positie van de burgemeester. Hiertoe is ook het Afwegingskader nieuwe burgemeestersbevoegdheden ontwikkeld.⁷⁶

Bij nieuwe bevoegdheden voor gemeenten is het uitgangspunt om deze bij het college van burgemeester en wethouders te beleggen, omdat besluitvorming door deze instantie meer democratische legitimiteit kent dan eenhoofdige besluiten door een burgemeester.

Toch zijn er redenen om een nieuwe bevoegdheid (ook) bij de burgemeester te beleggen, zoals wanneer het gaat om politiek-sensitieve taken, specifieke expertise van de burgemeester nodig is of snel handelen vereist is.

Op basis van het afwegingskader is de regering van oordeel dat het noodzakelijk is de burgemeester in dit wetsvoorstel ook de bevoegdheid te geven om gegevens (signalen) te delen met de inspectie. Het doel van deze bevoegdheid is borgen dat relevante signalen over het informeel onderwijs, daar waar deze zich voordoen, bij de toezichthouder terecht kunnen komen. Aangezien de burgemeester toeziet op de openbare orde en veiligheid, is het goed mogelijk dat relevante signalen terechtkomen bij de burgemeester, des te meer gelet op de verbodsnorm in het wetsvoorstel. De burgemeester komt in die gevallen een eigenstandige verantwoordelijkheid toe af te wegen of hij de betreffende gegevens wenst te delen met de inspectie.

3.3.2 Verhouding tot de Algemene verordening gegevensbescherming

In het licht van het voorgaande de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregel in lijn gebracht met de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG).

Voor het toezicht op informeel onderwijs krijgen de inspectie, de adviescommissie en de minister de volgende wettelijke taken:

1. het ontvangen van meldingen/signalen en het doen van onderzoek door de inspectie en het geven van advies door de adviescommissie;
2. het opleggen van sancties door de minister na ontvangst onderzoeksrapport.

Om te kunnen bepalen of er sprake is van een overtreding van de norm neergelegd in het wetsvoorstel heeft de inspectie informatie nodig over de desbetreffende (rechts)personen. Deze gegevens verkrijgt zij door middel van meldingen van limitatieve opgesomde instanties en meldingen van derden (zie paragraaf 3.3.1). Het betreft gegevens die bij kunnen dragen aan het vermoeden van overtreding van artikel 3 van onderhavig wetsvoorstel.

Om vervolgens na te gaan of er een redelijk vermoeden is van de overtreding van de norm de inspectie advies van de Adviescommissie en doet zij onderzoek. De gegevens die de inspectie ontvangt en verwerkt ten behoeve van deze doeleinden kunnen persoonsgegevens zijn in de zin van de Algemene verordening gegevensverwerking. Daarnaast kan het ook gaan om bepaalde bijzondere categorieën persoonsgegevens in de zin van de AVG. Vanwege de aard van dit wetsvoorstel is er een Data Protection Impact Assessment (DPIA) uitgevoerd. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in deze paragraaf.

⁷⁶ <https://www.burgemeesters.nl/actueel/nieuws/afwegingskader-nieuwe-burgemeestersbevoegdheden/>

Hierna wordt ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot het algemene kader dat de AVG voor de verwerking van persoonsgegevens geeft. Daarbij wordt met name aandacht wordt besteed aan de proportionaliteit en de subsidiariteit daarvan.

Grondslag gegevensverwerking Wet toezicht informeel onderwijs

Iedereen die persoonsgegevens verwerkt, mag dat slechts doen op basis van een van de zes rechtsgronden die artikel 6, eerste lid, onder a tot en met f, van de AVG voorschrijft. Voor dit wetsvoorstel is de grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens gelegen in de vervulling van een taak van algemeen belang (artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG), en het voldoen aan een wettelijke verplichting (artikel 6, eerste lid, onder c, van de AVG). Een taak van algemeen belang moet volgen uit Unierecht of lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is.⁷⁷ De wettelijke taak is in dit geval gelegen in de (met onderhavig wetsvoorstel tot stand te brengen) Wet toezicht informeel onderwijs. De taak van algemeen belang is hierbij, zoals reeds eerder uiteengezet, het beschermen van kinderen tegen informeel onderwijs dat aanzet tot haat, geweld en discriminatie, door middel van het houden van toezicht op informeel onderwijs.

Grondslag uitzondering verwerkingsverbod bijzondere categorieën van persoonsgegevens (art 9, tweede lid, onderdeel g, AVG)

De bevoegdheid tot het verwerken van deze persoonsgegevens betekent een ingrijpende inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, die een rechtvaardiging behoeft. Voor uitvoering van het toezicht op de naleving zullen vaak gegevens nodig zijn die – zeker in samenhang gezien – veel (kunnen) zeggen over iemands persoonlijke situatie. Daarbij wordt in het wetsvoorstel ook een uitzondering opgenomen op het verbod tot het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9 AVG. De bijzondere categorieën van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor het houden van toezicht op de naleving van het verbod zijn persoonsgegevens waaruit nationaliteit, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen blijken. Deze gegevens mogen alleen worden verwerkt indien de verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene (artikel 9, tweede lid, onderdeel g, AVG). Dit wetsvoorstel creëert de uitzondering op het verbod op bijzondere persoonsgegevens te verwerken.

De passende en specifieke maatregelen die in dit wetsvoorstel opgenomen worden, worden hieronder besproken in het kader van de noodzakelijkheid en proportionaliteit. Denk daarbij aan de geheimhoudingsplicht van de adviescommissie, maar ook aan de maximale bewaartermijn van één jaar, waarna de inspectie de ontvangen signalen vernietigt, voor zover die niet tot de conclusie leiden dat sprake is van een redelijk vermoeden van overtreding van artikel 3. Daarnaast zij er in dit verband op gewezen dat het wetsvoorstel geen grondslag bevat om persoonsgegevens omtrent ras of etniciteit in het kader van het toezicht te verwerken. Die gegevens zijn niet nodig voor het toezicht terwijl zij wel van bijzonder gevoelige aard zijn.

Verwerking van strafrechtelijke gegevens (artikel 10 AVG)

Indien het gegevensverwerkingen betreffen van strafrechtelijke aard geldt dat deze op grond van artikel 10 van de AVG verwerkt mogen worden onder toezicht van de

⁷⁷ Zie overweging 45 bij de AVG.

overheid en als er passende waarborgen zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Omvattende registers van strafrechtelijke veroordelingen mogen alleen worden bijgehouden onder toezicht van de overheid. De passende waarborgen die worden genomen om de strafrechtelijke persoonsgegevens hier te beschermen bij de verwerking daarvan betreffen de geheimhoudingsplicht van de adviescommissie, maar ook de afgesloten systemen van de inspectie.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Het bij wet regelen van het gebruik van (gevoelige) persoonsgegevens wordt beschouwd als een inperking van het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Die inperking mag niet verder gaan dan strikt noodzakelijk voor het bereiken van het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt. Op grond van het subsidiariteitsvereiste moet worden aangetoond dat het bereiken van de doelen niet op andere, voor betrokkene minder nadelige wijze kan waarbij de inperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer door het gebruik van persoonsgegevens minder groot zal zijn. Voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en strafrechtelijke persoonsgegevens gelden bovendien de hierboven genoemde vereisten. Hierna zal worden aangegeven waarom de gegevensverwerking in overeenstemming is met deze beginselen en vereisten.

De voorgestelde gegevensverwerking is noodzakelijk om met dit wetsvoorstel kinderen en de samenleving te kunnen beschermen tegen structurele blootstelling aan onderwijs dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie. Het is niet voldoende om alleen gegevens van organisaties te verwerken, aangezien misstanden uiteindelijk betrekking zullen hebben op individuen, die het informele onderwijs immers organiseren of geven. In die gevallen is verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk. Ook als het om instellingen gaat, zullen er waarschijnlijk persoonsgegevens verwerkt moeten worden. Zonder deze verwerking van persoonsgegevens is het niet mogelijk om de overtreder direct aan te pakken en daarmee het doel – beschermen van kinderen en samenleving – te bereiken. Daar zijn per definitie gegevens voor nodig die herleidbaar zijn tot natuurlijke personen. Dat hiermee een zeer zwaarwegend belang is gediend is uiteengezet in paragraaf 2 van deze toelichting.

Aangezien het hier gaat om natuurlijke personen zullen ook bijzondere categorieën persoonsgegevens verwerkt moeten kunnen worden in het kader van het toezicht op de naleving van onderhavig wetsvoorstel, gelet op de daarin opgenomen normstelling. Het wetsvoorstel betreft immers mede het tegengaan van haat, geweld of discriminatie hetgeen niet zelden een radicale of extremistische herkomst heeft (zie ook de probleembeschrijving). Dit betreft een zwaarwegend belang in de zin van artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG. Persoonsgegevens die kunnen duiden op die herkomst, zoals omtrent politieke opvatting of religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging, zullen daarom noodzakelijk zijn voor het toezicht en kunnen daarom niet worden uitgesloten.

Vanwege de inbreuk en gelet op de vereisten van artikel 9, tweede lid, onderdeel g, en artikel 10 AVG zijn er bepalingen in het wetsvoorstel opgenomen die erop zijn gericht de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te minimaliseren. Een belangrijke waarborg is dat de inspectie de ontvangen informatie ten hoogste een jaar bewaart voor zover die niet tot de conclusie leiden dat sprake is van een redelijk vermoeden van overtreding van artikel 3.

Een belangrijke mitigerende maatregel bij de gegevensverwerkingen is voorts het instellen van de adviescommissie. Deze fungeert als controlemechanisme doordat de inspectie de signalen eerst moet toetsen bij een onafhankelijke commissie, voordat er toezicht kan worden gehouden. Zo wordt er een onafhankelijke extra toets op het redelijk vermoeden gecreëerd, zodat er zo zorgvuldig mogelijk wordt omgegaan met de

binnengekomen signalen en de bevoegdheden van de inspectie. Hierdoor wordt de kans op onterecht onderzoek en daarbij onrechtmatige gegevensverwerking door de inspectie verkleind (naast wettelijke grondslagen, rechten van betrokkenen en veilige systemen). De commissie is tevens op grond van de wet verplicht tot geheimhouding van hetgeen haar op grond van de wet wordt toevertrouwd.

Naast voorgenoemde waarborg dat de commissie verplicht is tot geheimhouding voor hetgeen haar op grond van de wet wordt toevertrouwd, geschiedt de verwerking van de (bijzondere categorieën en strafrechtelijke) persoonsgegevens ook door een professionele publieke toezichthouder die alleen zal handelen bij een redelijk vermoeden tot het aanzetten van haat, geweld of discriminatie. Welke gegevens worden verstrekt en wat er met deze gegevens wordt gedaan, is wettelijk vastgelegd en beperkt. In het wetsvoorstel is bewust gekozen voor een norm die zo min mogelijk ambiguïteit kent, zodat iedereen in het informeel onderwijs weet waar de grens ligt en de wet ook juridisch uitvoerbaar is. Het doel is daarmee wettelijk vastgelegd en beperkt.

Samenvattend komt de regering tot de conclusie dat er genoeg passende waarborgen in onderhavig wetsvoorstel zijn opgenomen met betrekking tot de verwerking van (bijzondere categorieën en strafrechtelijke) persoonsgegevens beschermen, zodat de persoonlijke levenssfeer van de personen die het betreft voldoende is beschermd. Allereerst geschiedt de verwerking door een professionele publieke toezichthouder die gebonden is aan een geheimhoudingsplicht en alleen optreedt en onderzoek doet indien er sprake is van een normovertreding (een redelijk vermoeden van). Welke gegevens gebruikt mogen worden is wettelijk beperkt, net als het doel. Het adviescollege zorgt voor een extra waarborg waarbij gegevens na een verloop van een jaar worden vernietigd.

Nieuwe en bestaande grondslagen voor gegevenslevering aan inspectie

Naast de al bestaande grondslagen om gegevens met de inspectie te delen, introduceert de Wtio een nieuwe grondslag voor de werking van persoonsgegevens. Zo kan de burgemeester gegevens verstrekken die voortkomen uit de openbare orde taak, zoals opgenomen in de Gemeentewet, de Politiewet, en gemeentelijke verordeningen, indien die bijdragen aan het vermoeden van een overtreding van onderhavig wetsvoorstel. Het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) kan gegevens verstrekken indien zij vermoeden dat er sprake is van normovertreding, voor zover die gegevens voortkomen uit hun taken op grond van de Jeugdwet, Wet op de jeugdverblijven en de Leerplichtwet 1969. De afbakening naar taken op basis van genoemde wetten draagt bij aan de proportionaliteit van deze grondslag.

De burgemeester en het college moeten onderbouwen hoe ze bekend zijn geworden met de feiten. Vnoemde instanties zijn niet belast met de uitvoering en handhaving van deze wet, maar zij kunnen in het kader van hun eigen bevoegdheid informatie tot zich krijgen waarbij ze vermoeden dat deze wet wordt overtreden, maar waar ze tot op heden nog geen grondslag of noodzaak voor hadden om deze te delen. Zo zal een burgemeester vanuit zijn taken met betrekking tot de handhaven van de openbare orde, signalen ontvangen die de inspectie kan gebruiken om te toetsen of er sprake is van het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie. Denk hierbij aan feiten en omstandigheden die bekend worden bij deradicaliseringsambtenaren van een gemeente en zich in de informele onderwijs sfeer bevinden.

Wat betreft de verschillende grondslagen voor het delen van gegevens merkt de regering op dat het niet altijd een nieuwe grondslag voor gegevensverwerking betreft, noch een verplichting voor politie, justitie of AIVD om bepaalde gegevens te leveren. De voorgenoemde instanties kunnen het delen, maar dat hoeft niet. Zij beslissen zelfstandig, binnen de van toepassing zijnde normcondities in de genoemde wetten, of

zij gegevens aan de inspectie leveren. Hieronder wordt de proportionaliteit en subsidiariteit van elke grondslag gewogen.

Op grond van artikel 19 van de Wet politiegegevens (hierna: Wpg) kan de verwerkingsverantwoordelijke met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, incidenteel politiegegevens verstrekken aan een instantie met het oog op de uitoefening van toezicht op de naleving van regelgeving. Een politiegegeven betreft elk persoonsgegeven dat wordt verwerkt in het kader van de uitvoering van de politietaak. In het kader van dit wetsvoorstel kan worden gedacht aan gegevens die voortkomen uit eigen observaties van opsporingsambtenaren (bijvoorbeeld aangiftes, of meldingen die bij de politie binnenkomen, dan wel observaties over lesmateriaal dat zij hebben aangetroffen bij een doorzoeking) of uit verklaringen van personen omtrent een persoon of rechtspersoon die informeel onderwijs verzorgt. De levering van politiegegevens is, zo volgt uit artikel 19 van de Wpg gelezen in samenhang met het onderhavige wetsvoorstel, altijd beperkt tot informatie die rechtstreeks verband houdt met artikel 3.

De gegevens die met de inspectie worden gedeeld op grond van artikel 19 Wpg zijn noodzakelijk om het doel te bereiken. De politie heeft immers gegevens tot haar beschikking die er op kunnen duiden dat er sprake is van een redelijk vermoeden van het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie. Indien dit het geval is, kan de politie overwegen om deze gegevens door te zetten naar de inspectie. Dit is proportioneel gelet op het feit dat zonder het doorzetten van dergelijke gegevens kinderen in Nederland kunnen worden blootgesteld worden aan bijvoorbeeld haatdragende of antidemocratisch gedachtegoed zoals reeds hiervoor uiteengezet.

Indien zij vermoeden dat er daarvan sprake is, kunnen ze de gegevens doorzetten, wat niet betekent dat er ook gelijk sprake is van een normovertreding. De inspectie en de bijbehorende adviescommissie zullen altijd nog zelf een oordeel over de gegevens vormen. Er is geen ander minder ingrijpend middel ter beschikking. Zonder deze verwerking van persoonsgegevens is het niet mogelijk om de kwaadwillende bron direct aan te pakken en daarmee het doel – beschermen van kinderen en samenleving – te bereiken. Ook als het om instellingen gaat, zullen er waarschijnlijk incidenteel persoonsgegevens verwerkt moeten worden.

Op grond van artikel 39f jo. artikel 8a Wjsg kan het College van procureurs-generaal, voor zover dat noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, in het belang van het nalevingstoezicht, justitiële en strafvorderlijke (incidenteel) gegevens verstrekken aan de inspectie. Justitiële gegevens betreffen persoonsgegevens over de toepassing van het strafrecht of de strafvordering die in een gegevensbestand zijn of worden verwerkt (zoals het strafblad). Het strafblad kan in het kader van dit wetsvoorstel relevant zijn voor het bepalen van een redelijk vermoeden, indien een persoon die informeel onderwijs verzorgt, recent is veroordeeld voor delicten die verband houden met aanzetten tot haat, geweld of discriminatie. Het belang van een dergelijk gegeven zal minder zijn naar mate dat verder in het verleden ligt. Het is overigens aannemelijk dat niet vaak tot verstrekking van het strafblad zal worden besloten. Ook omdat de inspectie niet actief naar deze informatie mag vragen. Maar vanwege het gesloten toezichtstelsel dat het onderhavige wetsvoorstel introduceert, heeft de regering toch gemeend aan de vertrekkingmogelijkheid van dit gegeven vast te moeten houden. Strafvorderlijke gegevens betreffen persoonsgegevens die zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het openbaar ministerie in een straf dossier of langs geautomatiseerde weg in een gegevensbestand verwerkt. In het kader van onderhavig wetsvoorstel kan eveneens worden gedacht aan observaties van opsporingsambtenaren en getuigenverklaringen die kunnen duiden op overtreding van de wet. Ook ten aanzien van artikel 39f Wjsg, gelezen in samenhang met het onderhavige wetsvoorstel, geldt dat het alleen kan gaan om verstrekking van strafvorderlijke gegevens die rechtstreeks verband houden met de norm uit artikel 3.

Wederom geldt hierbij, net als bij politiegegevens, dat de effectiviteit en doelmatigheid van de voorgenomen wet en daarmee het doel, de bescherming van kinderen, staat of valt bij de kwaliteit van de inlichtingen die worden ontvangen en de juiste verwerking daarvan (waaronder persoonsgegevens) door bevoegde instanties, die daarvoor de nodige wettelijke grondslag zullen krijgen of deze zoals hier genoemd al reeds hadden.

Ten slotte kan de AIVD op grond van artikel 62 van de Wiv 2017 ambtsberichten verstrekken aan de inspectie.

Er zijn geen minder ingrijpende maatregelen waarbij hetzelfde resultaat bereikt kan worden. Het is nodig om al deze gegevens te verwerken; met minder gegevens kan niet worden volstaan om het doel te bereiken. Zonder de voorgestelde vorm van gegevensverwerking is het immers onmogelijk het signaalgestuurde toezicht vorm te geven. Een alternatief is om de inspectie 'regulier' toezicht op het informeel onderwijs te laten houden, hetgeen bijvoorbeeld ook steekproefsgewijs onderzoek (en de daarbij behorende verwerking van persoonsgegevens) mogelijk zou maken. Dat zou evenwel een veel verdergaande inbreuk op het recht op privéleven van de betrokkenen maken. Er is dientengevolge voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel.

4. Verhouding tot nationale regelgeving

Artikel 2:20 BW

Op grond van artikel 2:20 BW kan de rechter op verzoek van het Openbaar Ministerie een rechtspersoon, waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, verboden verklaren en ontbinden. Strijdig met de openbare orde is in ieder het doel dat of de werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot een bedreiging van de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde of tot de ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag (artikel 2:20, tweede lid). Op grond van het derde lid wordt vermoed in strijd met de openbare orde te zijn het doel dat of de werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie. Dit vermoeden kan worden weerlegd, bijvoorbeeld door aan te tonen dat voldoende maatregelen zijn genomen om herhaling te voorkomen.⁷⁸

Een verbodenverklaring is een ultimum remedium, aangezien deze maatregel diep ingrijpt in de vrijheid van vereniging. De verbodenverklaring dient te worden gezien als een noodzakelijke maatregel om gedragingen te voorkomen die een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten.⁷⁹

Artikel 2:20, derde lid, BW overlapt, voor zover het rechtspersonen betreft, met de normstelling van onderhavig wetsvoorstel (artikel 3), die immers ook haat, geweld en discriminatie betreft. In de gevallen waarin op basis van dit wetsvoorstel een aanwijzing zal zijn gegeven wegens de schending van de norm van artikel 3, ligt echter niet voor de hand dat artikel 2:20 BW ook nog zal worden toegepast. De aanwijzing is immers gericht op voorkoming van herhaling van de normschending.

Artikel 131 en 137d Sr

In artikel 137d WvSr is bepaald dat het verboden is in het openbaar aan te zetten tot haat, geweld of discriminatie. Hierboven, in paragraaf 2.3.4, is reeds ingegaan op de verhouding van de in dit wetsvoorstel neergelegde norm tot die bepalingen.

⁷⁸ Indien dit type gedragingen zijn aangetoond, wordt strijd met de openbare orde vermoed aanwezig te zijn. Tegenbewijs is dus mogelijk. Dit bewijs kan zien op bijvoorbeeld genomen maatregelen om herhaling te voorkomen. Een en ander doet niet af aan het gegeven dat het begrip "openbare orde" ruim wordt uitgelegd. Zie hieromtrent Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3, p. 20-21.

⁷⁹ HR 26 juni 2009, NJ 2009/396.

Wet op de jeugdverblijven

De Wet op de jeugdverblijven regelt toezicht op de jeugdverblijven. Een jeugdverblijf is gedefinieerd als een inrichting, niet door een Nederlandse overheid of krachtens een wettelijk voorschrift bekostigd, waar ten minste vier minderjarigen elk gedurende een half jaar meer dan de helft van de tijd buiten familie- of gezinsverband overnachten of naar verwachting zullen overnachten. Voor zover in het jeugdverblijf ook onderwijs wordt gegeven bestaat er overlap tussen het onderhavige wetsvoorstel en de Wet op de jeugdverblijven.

Ook de Wet op de jeugdverblijven was ingegeven door de constatering dat de opvattingen in de samenleving over de zorgplicht die de overheid heeft ten aanzien van kinderen is gewijzigd. De wetgever vond dat de overheid een bijzondere zorgplicht heeft voor kinderen die het grootste gedeelte van de week in internaten buiten het directe zicht van de ouders verblijven. Ook voor deze specifieke groep kinderen had de overheid een rol te spelen bij de borging van de sociale veiligheid en een ongestoorde ontwikkeling.

De GGD houdt namens het college van burgemeester en wethouders toezicht op naleving van de wettelijke kwaliteitseisen. Die omvatten onder andere het (uitvoeren van) door de houder te stellen kwaliteitsvoorschriften omtrent burgerschap. Ten minste eenmaal per kalenderjaar brengt de toezichthouder een bezoek aan het jeugdverblijf om te oordelen of wordt voldaan aan de kwaliteitseisen. Als wordt vastgesteld dat dat niet het geval is, kan het college van burgemeester en wethouders een aanwijzing geven. Die aanwijzing bepaalt binnen welke termijn aan de aanwijzing moet zijn voldaan en kan gepaard gaan met een last onder dwangsom. Daarnaast is de burgemeester bevoegd het jeugdverblijf te sluiten bij een gegronnd vermoeden van een overtreding of misdrijf dat directe gevolgen heeft voor de veiligheid van de minderjarige dan wel een ernstige bedreiging vormt voor de ontwikkeling van de minderjarige in het jeugdverblijf.

Op jeugdverblijven waar informeel onderwijs wordt gegeven dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie, worden zowel de kwaliteitseisen uit de Wet op de jeugdverblijven als de norm uit onderhavig wetsvoorstel overtreden. Wanneer dit informele onderwijs door het jeugdverblijf zelf wordt gegeven, wordt het handhavingsinstrumentarium uit de Wet op de jeugdverblijven gehanteerd. Die wet bevat immers een specifiek kader voor jeugdverblijven. In gevallen waarin door een andere organisatie dan het jeugdverblijf informeel onderwijs wordt gegeven dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie, kan op grond van onderhavig wetsvoorstel worden opgetreden.

Mede omdat door middel van het toezicht op de Wet op de jeugdverblijven kennis kan worden verkregen van situaties waarin in het informeel onderwijs wordt aangezet tot haat, geweld of discriminatie, krijgt het college van burgemeester en wethouders in artikel 6 van dit wetsvoorstel de bevoegdheid gegevens te verwerken in het belang van het toezicht op onderhavig wetsvoorstel en bepaalde gegevens aan de inspectie te leveren.

Wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties

Het wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties (hierna: Wtmo) beoogt te voorzien in een samenhangende wettelijke regeling die de transparantie van buitenlandse donaties aan in Nederland actieve maatschappelijke organisaties moet vergroten en daarmee ongewenste beïnvloeding tegen moet gaan. Een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel is dat maatschappelijke organisaties op verzoek van de burgemeester of het openbaar ministerie duidelijkheid moeten geven omtrent de geografische herkomst, doel en omvang van een of meer donaties. Bestuurders van maatschappelijke organisaties zijn verplicht mee te werken aan deze verzoeken. De burgemeester kan gebruikmaken van de bevoegdheid in het kader van de handhaving

van de openbare orde. Het OM kan van de bevoegdheid gebruikmaken bij ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd, dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd. Ook kan transparantie helpen bij het voorkomen en opsporen van strafbare feiten.

Voor zover informeel onderwijs gegeven wordt vanuit een maatschappelijke organisatie in de zin van de Wtmo biedt het voorliggende wetsvoorstel een grondslag om de gegevens die bijvoorbeeld de burgemeester op grond van de Wtmo verkrijgt ook met de inspectie te delen, op grond van artikel 6 van het onderhavige wetsvoorstel. Uit dergelijke informatie kan al dan niet in samenhang met andere signalen immers een vermoeden rijzen dat de norm uit artikel 3 van het onderhavige wetsvoorstel wordt overtreden. Het delen van dergelijke informatie ligt in de rede omdat de uitingen – en effecten daarvan – die dit wetsvoorstel in het informeel onderwijs beoogt tegen te gaan ook vallen onder het ongewenste gedrag aan de bestrijding waarvan de Wtmo een bijdrage beoogt te leveren.

Bij nota van wijziging is na indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aan het wetsvoorstel een bepaling toegevoegd die het openbaar ministerie de bevoegdheid geeft om aan de rechtbank te verzoeken om te bepalen dat een maatschappelijke organisatie bepaalde activiteiten niet meer mag uitvoeren. Het gaat dan om activiteiten die erop zijn gericht de Nederlandse democratische rechtsstaat of het openbaar gezag te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen. De rechtbank kan bevelen dat de betreffende activiteiten worden gestaakt, met eventueel oplegging van bijkomende maatregelen (zie NvW). Ondermijning wordt daarbij gedefinieerd als het verrichten van stelselmatige, doelbewuste en in vele gevallen heimelijke activiteiten die door de nagestreefde doelen, de gebruikte middelen of ressorterende effecten de democratische rechtsstaat, de bijbehorende instituties en onderlinge samenhang tussen burgers verzwakken, destabiliseren, ondergraven of saboteren. Het onderhavige wetsvoorstel sluit ook bij dit onderdeel van het wetsvoorstel aan, waarbij het voorliggende wetsvoorstel zich concentreert op heel specifieke uitingen, namelijk het aanzetten van (jonge) kinderen tot haat, discriminatie en geweld. Overigens is in de nota van wijziging aangegeven dat het aldaar voorgestelde handhavingsinstrumentarium complementair is aan sectorspecifieke instrumenten, zoals voorzien in voorliggend wetsvoorstel.⁸⁰

Anders dan de Wtmo biedt het voorliggende wetsvoorstel de mogelijkheid om zonder voorafgaande toetsing door de rechter op grond van een bestuurlijke maatregel in te grijpen. Deze aanvullende bevoegdheden zijn naar het oordeel van de regering gerechtvaardigd vanwege het grote gewicht van de betrokken belangen.. Daar waar (jonge) kinderen worden aangezet tot haat, discriminatie en geweld moet evenwel snel worden opgetreden, in het belang van de kinderen en samenleving. Het belang van de betrokken kinderen vereist in ieder geval, dat altijd en onmiddellijk door de overheid wordt opgetreden. Het maken van deze afweging behoort in situaties waarin informeel onderwijs wordt gegeven en door de inspectie toezicht wordt gehouden, ook tot de primaire verantwoordelijkheid van het bestuur, in dit geval de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Wel is getracht in dit wetsvoorstel het proces van bestuurlijke handhaving met zodanige waarborgen te omgeven dat een gerechtvaardigde uitoefening van de bestuurlijke bevoegdheidsuitoefening vooraf verzekerd is, door bijvoorbeeld een drempel te introduceren voor de uitoefening van toezichtsbevoegdheden en een adviescommissie over de aanstaande uitoefening van die bevoegdheden te laten adviseren. Daarnaast kent het onderhavige wetsvoorstel een rechtsbeschermingsroute nadat een aanwijzing is gegeven. De rechter toetst niet vooraf maar achteraf, waarbij ook het getrapte sanctiestelsel met zich brengt dat er altijd ook voldoende reële mogelijkheden bestaan om de rechter te entameren.

⁸⁰ Kamerstukken II 2022/23, 35 646, nr. 7, p. 8.

Een ander belangrijk verschil tussen het voorliggende wetsvoorstel en de Wtmo is dat dit wetsvoorstel ook betrekking heeft op onderwijsinstellingen die geen maatschappelijke organisatie in de zin van artikel Wtmo zijn, of individuele onderwijzers.

Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten

Het wetsvoorstel gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten beoogt een wettelijke grondslag te bieden voor zogenaamde casusoverleggen. Tijdens deze casusoverleggen wordt tussen de betrokken instanties de aanpak van radicaliserende of geradicaliseerde personen besproken. Radicalisering wordt daarbij in het wetsvoorstel aangeduid als het proces dat uiteindelijk kan leiden tot terroristische activiteiten of tot extremistische activiteiten, zijnde activiteiten waarbij personen of groepen vanuit ideologisch motief bereid zijn in ernstige mate de wet te overtreden of activiteiten te verrichten die de democratische rechtsstaat ondermijnen. Het casusoverleg is een overleg tussen de gemeente, de politie, het openbaar ministerie, de reclassering en de Raad voor de kindbescherming en mogelijk andere professionals die betrokkenheid hebben bij een persoon waarover signalen van radicalisering ontvangen zijn. Doel van het overleg is de inzet van bevoegdheden tussen de deelnemers aan het overleg af te stemmen. Startpunt voor het overleg zijn signalen over mogelijke radicalisering die bij de politie of het gemeentebestuur zijn binnenkomen.

Het wetsvoorstel gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten sluit goed aan bij het onderhavige wetsvoorstel omdat een casusoverleg een aanleiding kan vormen om een signaal aan de inspectie te geven. Die aanleiding zal natuurlijk alleen bestaan als het casusoverleg een beeld bij een van de deelnemers aan dat overleg bevestigt dat de persoon over wie het overleg wordt gevoerd ook informeel onderwijs verzorgt en de radicale denkbeelden mogelijk ook in dat onderwijs tot uitdrukking worden gebracht. Om die reden is in het onderhavige wetsvoorstel voor een aantal van de deelnemers aan het casusoverleg (de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders) in artikel 6 geregeld dat zij in het wetsvoorstel gespecificeerde gegevens met de inspectie mogen delen, voor zover die gegevens tot deze organen zijn gekomen in het kader van de openbare orde taken van de burgemeester en de uitvoering van de Jeugdwet, Wet op de jeugdverblijven en de Leerplichtwet 1969 door het college.

5. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

5.1 Doeltreffendheid (gewenste effecten en ongewenste neveneffecten)

Met het wetsvoorstel Toezicht informeel onderwijs wil de regering kinderen en de samenleving beschermen tegen de schadelijke gevolgen van informeel onderwijs dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie. Met de nieuwe wet wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij signalen over misstanden in het informeel onderwijs aan kinderen te kunnen handelen. Dit handelingsperspectief ontbreekt momenteel, omdat er geen wettelijke grondslag is om toezicht te houden op informeel onderwijs, dat veelal in de private sfeer plaatsvindt. Op basis van de nieuwe wet kunnen de aangewezen overheidsinstanties en burgers met hun zorgen over informele onderwijsinstellingen of de daarbij aangesloten docenten terecht bij de voorgenomen toezichthouder, de inspectie. Ook kan de inspectie signalen die haar bereiken uit openbare bronnen oppakken wanneer zij daarin aanleiding ziet voor een onderzoek op basis van de nieuwe wet. De inspectie zal signalen kunnen ontvangen en onderzoeken om tot een oordeel te kunnen komen of sprake is van een overtreding. Bij een geconstateerde overtreding zal de minister aanwijzingen kunnen geven en, indien die niet worden nageleefd, sancties kunnen opleggen om een einde te maken aan de misstanden. De mogelijke aanwijzingen zijn limitatief in het wetsvoorstel omschreven. Met de inzet van het voorgenomen toezicht zal dus een halt kunnen worden toegeroepen aan informeel onderwijs dat

aanzet tot haat, geweld of discriminatie en daarmee schadelijk is voor kinderen en de samenleving.

Doelmatigheid

Door de keuze voor signaalgestuurd toezicht is het voorstel naar verwachting doelmatig. Het alternatief, waarbij de inspectie alle informele onderwijsinstellingen aan een onderzoek zou onderwerpen, zou van de inspectie een onvoorzienbaar grote inzet hebben gevergd, gezien de breedte en diversiteit van het informele onderwijsveld. Ook zouden in dat geval grote hoeveelheden (persoons)gegevens worden verzameld, hetgeen niet in verhouding staat tot rechten van aanbieders en de hoeveelheid signalen die worden verwacht en de omvang van het probleem dat dit wetsvoorstel beoogt op te lossen.

Gewenst effect

Als gevolg van het wetsvoorstel zal de ruimte voor informeel onderwijs dat kinderen aanzet tot haat, geweld of discriminatie afnemen en daarmee ook de kans dat kinderen zich afkeren van de maatschappij.

Vanuit de casus die zullen worden behandeld en de jaarrapportages van de inspectie gaat naar verwachting een duidelijk signaal uit naar aanbieders van informeel onderwijs over de ondergrens van wat overgedragen mag worden aan kinderen en wordt de bewustwording van het belang en de rechten van het kind in deze setting vergroot. Door de toegenomen bewustwording zal ook informeel onderwijs dat onbedoeld een schadelijk effect kan hebben door de instellingen zelf beter kunnen worden gefilterd.

Ongewenste neveneffecten

Bij het uitwerken van het toezicht is rekening gehouden met ongewenste neveneffecten voor instellingen die met hun informeel onderwijs een positieve bijdrage leveren aan de ontwikkeling van kinderen. Er is gekozen voor een systeem dat hen zo weinig mogelijk zal raken en geen andere eisen stelt dan dat onderwijs niet aanzet tot haat, geweld of discriminatie. Toezichtsbevoegdheden zullen alleen dan worden ingezet wanneer er concrete signalen zijn die leiden tot een redelijk vermoeden van de overtreding van de norm. Over dit vermoeden dient bovendien te worden geadviseerd door een onafhankelijk orgaan alvorens de inspectie tot nader onderzoek kan overgaan. De privésfeer wordt beschermd doordat onderwijs in de woning en het onderwijs door ouders aan alleen de eigen kinderen wordt uitgezonderd van het toezicht. De heldere norm vormt een ondergrens, gebaseerd op het Strafrecht, waarvan kan worden verondersteld dat deze klaarblijkelijk schadelijk is voor de ontwikkeling van kinderen en voor de samenleving.

Een mogelijk negatief gevolg bestaat in het versterken van het gevoel van wantrouwen dat een deel van het veld ervaart. Veel aanbieders van informeel onderwijs staan zeer kritisch tegenover de voorgenomen wet. Zij menen dat de overheid zich in deze vrije ruimte niet zou moeten begeven en benadrukken hierbij de grondwettelijke kaders rondom de vrijheid van onderwijs. Daarbij zetten sommige veldpartijen vraagtekens bij de noodzaak van meer toezicht in het informeel onderwijs en vragen zij zich af welke signalen vanuit het informeel onderwijs aanleiding zijn geweest tot het streven naar meer toezicht. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn vele gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van organisaties uit het veld. Mede als uitvloeisel hiervan zijn in het wetsvoorstel extra waarborgen neergelegd, zoals het signaalgestuurde toezicht en de Adviescommissie.

Informele onderwijsinstellingen, koepels en andere bezorgde partijen die zich uitspraken in de media of contact zochten met het ministerie zijn uitgenodigd voor gesprekken op ambtelijk niveau en voerden eveneens gesprekken met de toenmalige bewindspersoon. Vanuit het ministerie zijn meerdere rondetafelgesprekken georganiseerd, waarbij zoveel mogelijk veldpartijen en betrokkenen werden uitgenodigd om over de hele

beleidsagenda met betrekking tot informeel onderwijs te praten, waaronder de uitwerking van het toezicht. Hieruit is een reguliere bestuurlijke tafel ontstaan tussen de veldpartijen en hoogambtelijke vertegenwoordiging. Ondanks dat er vanuit de veldpartijen nog steeds veel kritiek is op het voorgenomen wetsvoorstel, gaven zij aan het fijn te vinden om deel te kunnen nemen aan deze overleggen. Vanuit het ministerie is tijdens de bestuurlijke tafels geconstateerd dat er nog veel onduidelijkheid was rondom bepaalde aspecten van het wetsvoorstel. Dit is verder toegelicht en er konden vragen worden gesteld. Ook is een door het veld voorgestelde toezichtsvariant onderzocht. De kritiek vanuit het veld is vanaf het begin uiterst serieus genomen en mede als uitvloeisel van de ontstane dialoog zijn in het wetsvoorstel extra waarborgen neergelegd, zoals het signaalgestuurde toezicht en de Adviescommissie. De gesprekken met veldpartijen gaan verder dan toezicht en betreffen ook vraaggestuurde ondersteuning bij kwaliteitsbevordering van informeel onderwijs. Sommige gesprekspartners hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een pilot te starten binnen de beleidsagenda informeel onderwijs om de kwaliteit van hun informeel onderwijs te bevorderen daar waar zij er behoefte aan hebben.

De uitzondering van de woning van de reikwijdte van het wetsvoorstel kan ertoe leiden dat informeel onderwijs dat (mogelijk) raakt aan de overtreding van de norm onttrokken wordt aan het toezicht door het naar de woning te verplaatsen. Uitbreiding van het toezicht op informeel onderwijs dat in de woning plaatsvindt wordt evenwel als een te vergaande inbreuk op het privéleven beschouwd. Daarbij speelt dat grote groepen kinderen niet in een woning geacommodeerd zullen kunnen worden, waardoor het 'weglekken' naar woningen beperkt zal blijven.

5.2 Gevolgen voor specifieke doelgroepen

Instellingen die informeel onderwijs verzorgen

Informele onderwijsinstellingen waarvan een redelijk vermoeden bestaat dat hun onderwijs aanzet tot haat, geweld of discriminatie zullen te maken krijgen met toezicht door de inspectie. Hierdoor wordt hun vrijheid om informeel onderwijs te geven, zoals ze dat tot op heden hebben gekend, beperkt. Hoewel hiertoe waarborgen zijn opgenomen in de wet zal het gevoelde wantrouwen door sommigen blijvend worden gevoeld. De inspectie zal haar toezichtsbevoegdheden, zoals neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht, alleen dan kunnen inzetten na advies van de een Adviescommissie. Het toezicht kan bestaan uit de het stellen van vragen, vordering van inlichtingen, en het binnentreden van de locatie. De instellingen waar deze bevoegdheden worden ingezet zullen dan op grond van de wet verplicht zijn om de inspectie inlichtingen te verstrekken en binnen te laten.

Bij constatering van een overtreding zal de minister aanwijzingen die zijn opgenomen in de nieuwe wet kunnen geven aan de instelling, te weten: een te specificeren verbod tot het verzorgen van informeel onderwijs; een verbod om in het informeel onderwijs gebruik te maken van in de aanwijzing te specificeren leermiddelen; een verbod om in het informeel onderwijs gebruik te maken van de diensten van een of meer in de aanwijzing te specificeren personen, of een verplichting om mee te werken aan toezicht zonder dat sprake hoeft te zijn van een redelijk vermoeden van overtreding van de wet. De minister bepaalt de termijn voor het opvolgen van de aanwijzing en de duur ervan, met een maximum van twee jaar. Indien de aanwijzing niet of niet volledig wordt nageleefd, kan de minister de betreffende instelling een last onder bestuursdwang, of een bestuurlijke boete opleggen.

Voor instellingen die informeel onderwijs verzorgen en die onderwerp worden van toezicht heeft de voorgenomen wet tevens tot gevolg dat de voor het toezicht noodzakelijke (persoons)gegevens zullen worden verwerkt. Tegen besluiten van de minister, zowel inhoudende aanwijzingen als sancties, staat bezwaar open of beroep bij de bestuursrechter.

Natuurlijke personen die informeel onderwijs geven

Ook natuurlijke personen die informeel onderwijs verzorgen waarvan het redelijke vermoeden bestaat dat het aanzet tot haat, geweld of discriminatie vallen onder de reikwijdte van deze wet en kunnen te maken krijgen met toezicht. De inspectie kan hen bevragen, inlichtingen vorderen en de plek waar ze onderwijs geven betreden. Op grond van de Awb zijn zij verplicht hieraan mee te werken. Deze individuen zullen niet allemaal overtuigd zijn van de noodzaak van het toezicht en zich gewantrouwd voelen. Wanneer overtreding van de wettelijke norm door een natuurlijke persoon wordt geconstateerd heeft de minister de bevoegdheid om aanwijzingen te geven: een verbod op het geven van informeel onderwijs met een maximum termijn van een jaar (met mogelijkheid van verlenging met een jaar). Bij niet of niet volledige naleving van de aanwijzing kan er een boete worden opgelegd.

Voor natuurlijke personen die informeel onderwijs verzorgen en die onderwerp zijn van toezicht heeft de voorgenomen wet tevens tot gevolg dat de voor het toezicht noodzakelijke persoonsgegevens zullen worden verwerkt. Daarbij kan sprake zijn van bijzondere persoonsgegevens, bijvoorbeeld wanneer het religieus of cultureel onderwijs betreft. Besluiten van de minister zullen bovendien, daar waar mogelijk geanonimiseerd, worden gepubliceerd in de Staatscourant. Hoewel met de wet en bij de uitvoering grote zorgvuldigheid wordt of zal worden betracht tot de privacy en bescherming van persoonsgegevens van betrokkenen is dit voor hen een ingrijpend gevolg van het toezicht. Tegen de besluiten van de minister staat bezwaar open bij de minister en beroep bij de bestuursrechter.

Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs wordt door de voorgenomen wet aangewezen als toezichthoudende instantie. Er wordt een wettelijke grondslag gecreëerd voor de inspectie om signalen te ontvangen van vermoedelijke overtredingen van de norm. Na advies omtrent dit vermoeden door de Adviescommissie, is zij bevoegd om toezicht te houden bij de betreffende instelling of op de betreffende natuurlijke persoon. De inspectie zal zich vervolgens een oordeel moeten vormen over de vraag of sprake is van een overtreding en de minister hierover informeren middels een rapport. Wanneer de minister een aanwijzing heeft gegeven, ziet de inspectie toe op de naleving hiervan en rapporteert hierover aan de minister.

De verschillende fasen van het toezicht hebben alle gevolgen voor de inspectie en vergen nadere inrichting van het toezichtsproces. Voor wat betreft het ontvangen van signalen zal de inspectie een meldmogelijkheid moeten inrichten met getraind ondersteunend personeel om de signalen te filteren. De meldmogelijkheid zal moeten voorzien in informatie voor instanties en burgers over de reikwijdte van het toezicht, de verbodsnorm en de hiervoor relevante informatie.

De minister zal, op voordracht van de inspecteur-generaal, een aantal inspecteurs moeten aanwijzen of werven om dit specifieke toezicht invulling te kunnen geven. Daarnaast zal een Adviescommissie moeten worden samengesteld. Ook zal een ICT-systeem moeten worden ingericht, al dan niet binnen het bestaande systeem, dat voldoende beveiligd is voor de verwerking van (bijzondere) (persoons)gegevens.

Voor de weging van signalen en de verdere werkwijze van de inspectie en de Adviescommissie zullen regels of protocollen moeten worden opgesteld. Hieronder valt tevens het informeren en vragen/maatregelen omtrent de veiligheid van burgers die meldingen doen.

Overheidsinstanties die signalen ((persoons)gegevens) kunnen leveren

De in het wetsvoorstel bedoelde instanties die signalen kunnen leveren aan de inspectie, krijgen er geen nieuwe inhoudelijke taak bij. Hun werk blijft in principe onveranderd.

Wel kan het zo zijn dat, indien zij stuiten op informatie die in het belang kan zijn van het toezicht op onderhavig wetsvoorstel, zij zullen moeten bepalen of zij overgaan tot het verstrekken van die gegevens. Ten aanzien van politie, justitie en de AIVD gelden daarbij bovendien de normcondities zoals die in de Wet politiegegevens, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017. De verwachting is dat het om een zeer beperkt aantal signalen zal gaan.

Bij burgemeesters en wethouders (gemeenten) zal de nieuwe wettelijke basis om gegevens te delen met de toezichthouder mogelijk druk leggen op de relaties met de betreffende informele onderwijsinstellingen. Zoals overigens ook andere wettelijke normen dat kunnen doen. De regering acht het echter noodzakelijk deze grondslag in het leven te roepen teneinde een, gezien de informatiepositie van deze organen, tot een voldoende slagvaardig instrumentarium te komen. Daarbij speelt ook de zwaarte van de norm een rol. Het gaat om een zeer ernstige en weinig voorkomende situaties. Dit past ook bij de bestaande taken en bevoegdheden van gemeenten, die mede verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid. Zie over de gevolgen voor deze instanties ook paragraaf 3.3 van deze toelichting.

Burgers

Burgers krijgen met de nieuwe wet een duidelijke instantie om hun zorgen met betrekking tot informeel onderwijs te melden. Burgers worden niet verplicht om meldingen te doen en er kunnen geen inlichtingen van burgers die een melding doen worden gevorderd. Het kan voor burgers wel spannend zijn om een melding te doen of vanwege de aard van de melding zelfs risico's met zich meebrengen. De medewerkers van de inspectie kunnen hierbij ondersteuning bieden. Dit wordt meegenomen in de uitwerking van de werkwijze omtrent meldingen in de ministeriële regeling (artikel 7, derde lid) door de minister. Het systeem rondom het doen van meldingen zal zo laagdrempelig mogelijk worden ingericht, zodat wordt aangesloten bij het doenvermogen van de burger.

Van burgers die een melding doen worden door de inspectie noodzakelijke persoonsgegevens verwerkt om de informatie te kunnen verifiëren. Anonieme meldingen zijn niet in de wet uitgesloten. Wel geldt dat de waarde daarvan (zeer) beperkt is. Zie nader de artikelsgewijze toelichting.

De achterliggende intentie van het voorgenomen toezicht is dat de betrokken ouders en kinderen, maar ook de samenleving als geheel, zich beter dan thans het geval is beschermd voelen ten aanzien van schadelijk informeel onderwijs. Dat dit gepaard gaat met de mogelijkheid om grondwettelijke vrijheden in bepaalde gevallen te beperken, valt niet bij alle geledingen in de samenleving in goede aard. Zo zijn sommige religieuze belangenorganisaties tegen inmenging van de overheid daar waar deze bijvoorbeeld raakt aan de uitoefening van de godsdienstvrijheid. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn de verschillende aspecten van grondrechtenbeperking steeds zorgvuldig afgewogen. Daarbij is voortdurend naar balans gezocht tussen enerzijds de bescherming van het belang van het kind en de samenleving, en anderzijds de bescherming van grondwettelijke vrijheden. Daarnaast is gekozen voor signaalgestuurd toezicht om de impact op het veld als geheel zo klein mogelijk te houden, en is bovenop een onafhankelijke toezichthouder een adviesfunctie toebedeeld aan een deskundige commissie, die signalen moet beoordelen alvorens de inspectie haar bevoegdheden kan inzetten om onderzoek te doen.

Onze Minister

De Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap zal leden aandragen voor de Adviescommissie van de inspectie. Hierbij is ambtelijke ondersteuning nodig. De minister zal algemene aanwijzingen kunnen geven aan de inspectie. Ook hiervoor is ambtelijke ondersteuning nodig. Bijzondere aanwijzingen met betrekking tot oordelen,

bevindingen of adviezen worden wettelijk uitgesloten om politieke beïnvloeding van individuele casus te vermijden en een onafhankelijke beoordeling te garanderen.

De minister zal naar aanleiding van een overtreding van de norm aanwijzingen, zoals genoemd in de wet, kunnen geven en bij (gedeeltelijke) niet naleving bestuurlijke sancties, waaronder een last onder bestuursdwang en een bestuurlijke boete, op kunnen leggen aan rechtspersonen en natuurlijke personen. Het invorderen van deze gelden zal naar alle waarschijnlijkheid worden belegd bij het CJIB.

Rechterlijke macht

De in de voorgenomen wet beschreven aanwijzingen en de naar aanleiding van een overtreding op te leggen sancties betreffen besluiten in de zin van de Awb. Daartegen staat zowel voor de betreffende rechtspersonen en natuurlijke personen bezwaar bij de minister en beroep op de bestuursrechter open. De verwachting is dat instellingen en individuen van deze mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt, gezien de weerstand die er leeft tegen het toezicht en de mogelijke impact op betrokkenen. De hoeveelheid zaken laat zich moeilijk voorspellen. De frequentie van signalen over misstanden is zover bekend laag.

6. Uitvoering

De uitvoering van het wetsvoorstel wordt primair opgedragen aan: (1) de inspectie, (2) de adviescommissie, (3) de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De inschatting is dat de uitvoeringslasten voor de inspectie het hoogst zullen zijn. In het voortraject zullen de systemen en werkwijzen ontwikkeld en nader bepaald worden. Aangezien het toezicht op informeel onderwijs zowel andere doelgroepen en gegevens als andere manieren van verwerking en analyse betreft, is het een realistisch scenario dat er een nieuwe infrastructuur ontworpen zal moeten worden. De uitvoeringslasten voor de commissie zijn afhankelijk van het aantal signalen dat zij voorgelegd krijgt. Op het moment van een signaal zal de commissie enkele keren bij elkaar moeten komen en een advies voor de inspectie moeten opstellen. Dit vergt de nodige inspanning waar een vergoeding tegenover staat. Op momenten dat er geen signalen zijn voor de commissie, zijn de uitvoeringslasten beperkt tot incidentele werkzaamheden.

De uitvoeringslasten van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn gericht op de handelingen op basis van de adviezen van de inspectie. Dit zal per casus verschillend zijn. Indien de sanctie van de minister leidt tot bezwaren en rechterlijke stappen kan de uitvoeringslast voor onbepaalde tijd verhoogd worden.

Voor wat betreft de uitvoering van bezwaren en beroepen tegen besluiten van de minister is de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) van het ministerie van OCW de aangewezen instantie. DUO voert voor heel concern OCW bezwaar en beroep uit. Bezwaar en beroep is voor deze wet door DUO beoordeeld als uitvoerbaar.

Het wetsvoorstel bevat tevens een nieuwe grondslag voor gegevensdeling voor burgemeesters en colleges van burgemeester en wethouders. In dit verband heeft Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO) plaatsgevonden.

De UDO is uitgevoerd door OCW, BZK en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) om te beoordelen of de beoogde bevoegdheid voor gemeenten (het kunnen delen van signalen over een overtreding van de verbodsnorm) uitvoerbaar is. Om de UDO uit te voeren zijn de VNG, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en 7 Nederlandse gemeenten geconsulteerd.

Uit de UDO komt naar voren dat gemeenten het nut van de voorgenomen bevoegdheid onderschrijven; signalen die betrekking hebben op de verbodsnorm in dit wetsvoorstel kunnen naar verwachting binnenkomen bij een gemeente. Dergelijke signalen zullen

binnenkomen vanuit de veiligheidsketen (primaire verantwoordelijkheid van de burgemeester) of het brede sociaal domein (primaire verantwoordelijkheid college).

Wel geven een aantal gemeenten aan dat zij zelf al een werkwijze hebben wanneer zich signalen voordoen over misstanden in het informeel onderwijs, zoals een onderwijsinstellingen uitnodigen voor een gesprek. Bij dergelijke bestaande structuren kan het wettelijke toezicht als aanvulling op het instrumentarium worden gezien, dat gemeenten de mogelijkheid biedt om signalen te delen met een onafhankelijke nationale toezichthouder.

Uit de UDO volgen geen fundamentele bezwaren met betrekking tot de uitvoerbaarheid van de voorgenomen bevoegdheid. Wel wijzen gemeenten op meerdere aandachtspunten in de uitvoering. Bij inwerkingtreding van de wet moeten deze punten gezamenlijk door gemeenten, VNG en OCW worden uitgewerkt, om te komen tot een uniforme aanpak voor gemeenten:

- Uitwerken waar deze taak binnen een gemeente wordt belegd, aangezien signalen raken aan zowel openbare orde en veiligheid als onderwijs.
- Opstellen van een handelingswijze rondom het delen van signalen met de toezichthouder, om handelingsverlegenheid door onduidelijkheid te voorkomen.

7. Toezicht en handhaving

Dit wetsvoorstel introduceert signaalgestuurd toezicht door de inspectie op natuurlijke personen en rechtspersonen die informeel onderwijs verzorgen. De inspectie beschikt vanzelfsprekend over deskundigheid waar het toezicht op onderwijs betreft en heeft ook ervaring met het beoordelen van de verhouding van (uitingen in het) onderwijs tot de grenzen van de democratische rechtsstaat. In het reguliere, leerplichtige onderwijs geldt immers de burgerschapsopdracht, waaruit voortvloeit dat geen onderwijs mag worden gegeven dat in strijd komt met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De regering acht de inspectie daarom geschikt om toezicht op de naleving van deze wet te houden.

Signaalgestuurd toezicht betekent in het kader van dit wetsvoorstel dat de inspectie alleen toezicht kan houden als en voldoende zwaarwegende signalen zijn binnengekomen die de conclusie rechtvaardigen dat er een redelijk vermoeden bestaat dat bij informeel onderwijs wordt aangezet tot haat, geweld of discriminatie. Nadat een toezichthouder in dienst van de inspectie tot de conclusie is gekomen dat er sprake is van een redelijk vermoeden zal de inspectie zich ten aanzien van die conclusie moeten laten adviseren door een Adviescommissie. De inspectie is bevoegd van het advies af te wijken.

Bij het onderzoek naar informeel onderwijs beschikt de inspectie over de bevoegdheden die de Algemene wet bestuursrecht in titel 5.2 aan toezichthouders toekent. Degenen die het informeel onderwijs verzorgen, alsook derden indien dat in het belang van het onderzoek is, zijn verplicht aan een onderzoek van de inspectie mee te werken, binnen de grenzen van het redelijke. Zo is de inspectie bevoegd om plaatsen te betreden en inlichtingen te vragen, en medewerking af te dwingen.⁸¹ De dynamiek van het toezicht op informeel onderwijs zal naar verwachting wezenlijk verschillen van de toezichtsdynamiek van het toezicht op het reguliere onderwijs. Dat komt vooral doordat, anders dan in het reguliere onderwijs, niet aangenomen kan worden dat degene ten aanzien van wie het toezicht wordt uitgeoefend, en ten aanzien van wie dus het redelijke vermoeden bestaat dat wordt aangezet tot haat, geweld, of discriminatie, zal willen meewerken aan de uitoefening van het toezicht. Het is redelijk te vermoeden dat de bestaande en op de Awb gebaseerde bevoegdheden om plaatsen te betreden, inzage te vorderen in documenten en over te gaan tot inbeslagname, derhalve ten aanzien van het informeel onderwijs vaker zal moeten worden gebruikt. Daarom gaat de

⁸¹ Art. 5:20 Awb e.v.

toezichtssystematiek die het wetsvoorstel introduceert ervan uit dat het onderzoek geheim blijft tot het moment dat tot daadwerkelijke toezichtsuitoefening wordt overgegaan. Ook het feit dat meldingen zijn gedaan of gegevens zijn gedeeld wordt dus niet voor dat moment aan betrokkenen kenbaar gemaakt.

De inspectie heeft de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel getoetst en beoordeeld dat **[PM inspectie]**.

Er is gekozen voor een bestuursrechtelijk sanctiestelsel. Dat houdt in dat wanneer de inspectie een overtreding constateert, een aanwijzing kan volgen die de overtreder verplicht zich te onthouden van bepaalde, in de aanwijzing en in het wetsvoorstel omschreven gedragingen. Pas als die aanwijzing wordt overtreden zal daartegen 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. Er is daarom gekozen voor het vastleggen van zowel een herstelsanctie (last onder bestuursdwang en last onder dwangsom) als een bestraffende sanctie. Bij het vaststellen van het bedrag is aangesloten bij de vierde (voor natuurlijke personen) en vijfde categorie (voor rechtspersonen) van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Dezelfde boetecategorie is van toepassing op overtredingen van artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht. Het evenredigheidsbeginsel is bij de hoogte van de boete leidend. 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 bij de minister en beroep op de bestuursrechter open.

Het bestuursrechtelijk sanctiestelsel geniet de voorkeur boven het strafrechtelijk sanctiestelsel gelet op de rechtsbetrekking tussen enerzijds inspectie en anderzijds degene die informeel onderwijs aanbiedt. Het wetsvoorstel is gericht op het beschermen van de belangen van kinderen en van de samenleving. Dit wordt bereikt met een instrumentarium dat vooral gericht is op herstel en op het gericht voorkomen van toekomstige overtredingen. Zo kan met een aanwijzing worden bereikt dat bepaalde sprekers of docenten niet meer betrokken worden bij het onderwijs. Het strafrecht, dat vooral gericht is op bestraffing, is minder geschikt om die doelen te bereiken. Door middel van 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.

De verwachting is dat er gevallen zullen zijn waarin er signalen binnenkomen dat er in het informeel onderwijs wordt aangezet tot haat, geweld of discriminatie en waarvan de aanbieders niet bereid zijn om mee te werken aan verder onderzoek. Om dergelijke situaties te voorkomen en te bestrijden is het mogelijk gemaakt om bestuursrechtelijk op te treden en heeft de inspectie de bevoegdheden zoals beschreven in titel 5.2 van de Awb, zoals hierboven reeds geschetst.

8. Financiële gevolgen

O.b.v. de huidige raming van de kosten voor toezicht op informeel onderwijs is hiervoor € 500.000 per jaar beschikbaar.

9. Advies en consultatie

PM

10. Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen datum. Er is nog geen specifieke inwerkingtredingsdatum voorzien.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Begripsbepalingen

Enkele begrippen behoeven nadere toelichting.

Bepalend voor de reikwijdte van het wetsvoorstel is de definitie van "informeel onderwijs". Met het begrip onderwijs wordt bedoeld op iedere activiteit of reeks van activiteiten gericht op het systematisch aanleren en georganiseerd overbrengen van kennis, inzicht, vaardigheden of attitudes. Deze definitie is ontleend aan de gangbare interpretatie van het begrip onderwijs zoals dat wordt gehanteerd in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet.

Deze definitie leidt ertoe dat ook allerhande vormende activiteiten die geen planmatige aanpak kennen, niet door de wet worden bestreken. Het geven van spontane uitleg aan kinderen valt dus niet onder het bereik van de wet. Een enkele activiteit gericht op het overbrengen van kennis, vaardigheden of attitudes, indien daaraan een vooropgezet onderwijsplan aan ten grondslag ligt, valt ook onder het toepassingsbereik van de wet, aangezien dat een bepaalde mate van planmatigheid kent. Niet vereist is overigens dat een onderwijsplan op schrift is gesteld, al zal daar uiteraard wel het systematische en georganiseerde karakter van het onderwijs uit blijken. De planmatigheid kan verder onder meer blijken uit het feit dat een vaste locatie wordt gebruikt, uitnodigingen voor deelname op voorhand worden verstuurd, of gebruik wordt gemaakt van een of meerdere vaste docenten of vrijwilligers die het onderwijs verzorgen.

Regulier bekostigd én niet bekostigd onderwijs – primair onderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs (waaraan ook minderjarigen kunnen deelnemen) – is van de definitie uitgezonderd. Voor die typen onderwijs gelden reeds wettelijke normen die verbieden dat in het betreffende onderwijs wordt aangezet tot haat, geweld of discriminatie.⁸²

Informeel onderwijs dat ouders alleen aan hun kinderen geven, is eveneens van de reikwijdte van het wetsvoorstel uitgezonderd (zie artikel 2, waarin overigens ook de woning van het toepassingsbereik is uitgezonderd). Onder het begrip ouders vallen degenen die het gezag over een minderjarige voeren (ouders en voogden)⁸³ alsook verzorgers. Een verzorger is degene die zich feitelijk met de verzorging van de minderjarige heeft belast. De volwassene bij wie een jongere (in gezinsverband) in huis woont zal in het algemeen als zodanig kunnen worden aangemerkt. Zodoende valt ook de samenwonende partner van een ouder van een kind onder het begrip.

Mede bepalend voor de reikwijdte van de verbodsnorm, die is neergelegd in artikel 3, is het begrip "persoonskenmerk". Dit begrip omvat godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid, nationaliteit of burgerlijke staat. Deze opsomming is limitatief en is ontleend aan artikel 1 van de Grondwet, artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht, en artikel 1 van de Algemene wet gelijke behandeling (dat nationaliteit en burgerlijke staat toevoegt). De regering acht een limitatieve opsomming noodzakelijk in verband met het voorzienbaarheidsvereiste (ook wel: *lex certa*-beginsel) dat op grond van het EVRM aan beperkingen van grondrechten wordt gesteld. Hoewel de verbodsbepaling uit artikel 3 is ontleend aan het Wetboek van Strafrecht, is de opsomming van persoonskenmerken die gebruikelijk is voor misdrijven tegen de openbare orde niet volledig overgenomen. In plaats daarvan is voor het onderhavige wetsvoorstel, evenals voor de normbestanddelen, aanzetten, haat, geweld

⁸² Zie artikel 8, derde lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 2.2 van de Wet voortgezet onderwijs 2020, artikel 11, vierde lid, van de Wet op de expertisecentra, artikel 1.2.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs jo. artikel 17a, derde lid, Examen- en kwalificatiebesluit WEB, artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

⁸³ Artikel 1:245 van het Burgerlijk Wetboek.

en discriminatie, gekozen voor een autonome interpretatie van het begrip persoonskenmerk, waarbij in het bijzonder de AWGB (en in het verlengde daarvan de WGBH/CZ) ter inspiratie hebben gediend. Zo wordt ook getracht te voorkomen dat er discrepantie ontstaat tussen het kader waaraan het informeel onderwijs gebonden is en waaraan het bekostigd onderwijs gebonden is. Ten overvloede zij opgemerkt dat de AWGB niet van toepassing is op het informele onderwijs.

Artikel 2. Reikwijdte

Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen betrekking op woningen. In dit artikel is al het onderwijs dat in de woning wordt gegeven van het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel uitgezonderd. Het begrip woning heeft in dit kader dezelfde betekenis als die daaraan in artikel 12 van de Grondwet en in de Algemene wet op het binnentreden wordt gegeven. In haar algemeenheid wordt als woning beschouwd een van de buitenwereld afgesloten plaats waar iemand – eventueel met zijn gezin – zijn privaat huiselijk leven leidt of pleegt te leiden, alsmede alle ter beschikking besloten ruimten die in verbinding staan met de woning, zonder dat daarvoor andermans gebied behoeft te worden betreden en die door de bewoner van het huis gebruikt kunnen worden.⁸⁴ Of een ruimte een woning is, dan wel onderdeel van een woning is, wordt niet zonder meer bepaald door uiterlijke kenmerken zoals de bouw en de aanwezigheid van een bed en ander huisraad, maar ook door de daaraan werkelijk gegeven bestemming.⁸⁵ Met het in het wetsvoorstel gehanteerde begrip woning is dus niet aangesloten bij de betekenis die daaraan in artikel 8 van het EVRM wordt gegeven. Dat begrip is iets ruimer en kan ook bedrijfs- en beroepsruimten omvatten. Het hanteren van die ruimere betekenis zou niet aansluiten bij de doelstelling van de beperking van de reikwijdte van het wetsvoorstel. Die bedoeling is immers om de kern van het privéleven afgeschermd te houden van het in dit wetsvoorstel neergelegde toezicht. Bedrijfsruimten, kantoren en dergelijke (indien die zich niet in de woning bevinden) vallen buiten die kern, aangezien die vooral bedrijfsmatig zullen worden gebruikt. Hetgeen daar plaatsvindt geschiedt derhalve niet in dezelfde mate van intimiteit (of verwachting daarvan) als in de woning in de meer strikte betekenis van het woord.

Vanuit het doel om de kern van het privéleven buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel te houden, is ook het onderwijs van ouders aan alleen hun kinderen uitgezonderd van het toepassingsbereik. Op situaties die volledig in de beslotenheid van een gezin plaats vinden heeft deze wet dus geen betrekking. Voor zover in die beslotenheid voor de overheid een rol is weggelegd, biedt het kindbeschermingsrecht daarvoor een handvat. In de praktijk komt het voor dat informeel onderwijs wordt gegeven door ouders aan kinderen uit verschillende gezinnen, waaronder hun eigen gezin. Indien dergelijk onderwijs buiten de woning plaatsvindt, valt dat dus onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Zulk onderwijs vindt immers niet plaats in de meest intieme setting van het gezinsleven, omdat daarbij ook niet-gezinsleden aanwezig zijn. Het begrip ouders is reeds hierboven toegelicht.

Artikel 3. Verbodsnorm

De in deze bepaling opgenomen norm verbiedt informeel onderwijs te geven dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie. Deze norm richt zich tot degene die informeel onderwijs verzorgt. Met de woorden "degene die" wordt aangeduid dat deze norm zich zowel richt tot natuurlijke personen als tot rechtspersonen. Het woord "verzorgt" duidt aan dat het zowel gaat om het daadwerkelijk zelf geven van onderwijs, als om het doen geven daarvan, waarmee bedoeld is het organiseren van onderwijs dat door anderen wordt gegeven. De norm richt zich diensgevolge tot zowel rechtspersonen als tot natuurlijke personen. Tot de laatste categorie kunnen in ieder geval docenten,

⁸⁴ Kamerstukken I 1993/94, 19 073, nr. 259b, p. 7.

⁸⁵ Kamerstukken II 1984/85, 19 073, nr. 3, p. 20-21.

leidinggevend en bestuurders van een rechtspersoon die onderwijs verzorgt worden gerekend.

Degenen die het onderwijs organiseren en niet daadwerkelijk zelf gegeven, kunnen in een concreet geval alleen als overtreder worden aangemerkt, voor zover zij voldoen aan de te dien aanzien in de jurisprudentie geformuleerde vereisten met betrekking tot het functioneel daderschap. Dat betekent dat de verboden gedraging in redelijkheid aan de functionele dader moet kunnen worden toegerekend. Voor zover het gaat om rechtspersonen geldt in dit verband dat deze toerekening in beginsel gegeven is, indien sprake is van gedragingen die in de sfeer van de rechtspersoon plaatsvinden. Van een gedraging in de sfeer van de rechtspersoon kan sprake zijn indien zich een of meer van de navolgende omstandigheden voordoen:

- a) het gaat om een handelen of nalaten van iemand die hetzij uit hoofde van een dienstbetrekking hetzij uit anderen hoofde werkzaam is ten behoeve van de rechtspersoon,
- b) de gedraging past in de normale bedrijfsvoering of taakuitoefening van de rechtspersoon,
- c) de gedraging is de rechtspersoon dienstig geweest in het door hem uitgeoefende bedrijf of in diens taakuitoefening,
- d) de rechtspersoon kon bepalen of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden en zodanig of vergelijkbaar gedrag werd blijkens de feitelijke gang van zaken door de rechtspersoon aanvaard of wordt normaal gesproken aanvaard. Waaronder mede begrepen is het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid van de rechtspersoon kon worden gevergd met het oog op de voorkoming van de gedraging.⁸⁶

Gelet op deze criteria zal, in het geval dat een docent die werkzaam is voor een rechtspersoon die informeel onderwijs verzorgt en die in dat verband aanzet tot haat, geweld of discriminatie, in beginsel zowel de docent als de rechtspersoon als overtreder gelden.

Ook natuurlijke personen kunnen functioneel dader zijn. Hiervoor gelden blijkens de rechtspraak andere criteria dan ten aanzien van rechtspersonen. Een verboden gedraging kan aan een persoon als functioneel dader worden toegerekend indien:

- a) deze kon bepalen of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden; en
- b) indien zodanig of vergelijkbaar gedrag blijkens de feitelijke gang van zaken door de functioneel dader werd aanvaard of gewoonlijk wordt aanvaard. Onder aanvaarden is mede begrepen het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid van de functioneel dader kon worden gevergd met het oog op de voorkoming van de gedraging.⁸⁷

De norm verbiedt (dus) degenen die informeel onderwijs te verzorgen, ten eerste om daarin mondeling, of met behulp van geschrift of afbeelding, aan te zetten tot haat, geweld of discriminatie jegens personen of hun goederen wegens een persoonskenmerk. Dit is neergelegd in artikel 3, eerste lid, (haat en discriminatie) en artikel 3, tweede lid, onderdeel a (geweld). De begrippen "aanzetten tot", "haat", "gewelddadig optreden" en "discriminatie" zijn reeds toegelicht in het algemeen deel van de toelichting. Zie paragraaf 2.3.4. Zie omtrent de afbakening van deze norm met de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst paragraaf 3.1. Zie over de inhoud van het begrip "persoonskenmerk" de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.

Ten tweede verbiedt het deze bepaling, in het tweede lid, onderdeel b, het aanzetten tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag. Deze norm is ontleend aan artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht (opruiming) dat onder meer het in het openbaar aanzetten tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag strafbaar stelt.

⁸⁶ ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2067, onder verwijzing naar HR 21 oktober 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7938 (Drijfmest-arrest) en HR 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:733.

⁸⁷ ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2067, onder verwijzing naar HR 23 februari 1954, ECLI:NL:HR:1954:3 (IJzerdraad-arrest) en HR 8 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3487.

Onderscheid met onderhavige verbodsnorm is dat deze (ook) ziet op niet openbare uitingen en dat er met op herstel gerichte maatregelen kan worden opgetreden tegen dergelijke uitingen.

Artikel 4. Toezichthouders

Inspecteurs werkzaam bij de inspectie zullen toezicht houden op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet bepaalde. Deze inspecteurs zullen door de minister worden aangewezen, op voordracht van de inspecteur-generaal. Dergelijke voordracht acht de regering, gelet op de gevoeligheid van de in dit wetsvoorstel geregelde materie, gewenst, teneinde te voorzien in een extra waarborg ten aanzien van de onafhankelijkheid van de toezichthouders.

De aangewezen inspecteurs zijn toezichthouders in de zin van artikel 5:11 van de Awb.

Artikel 5. Redelijk vermoeden

In dit artikel komen twee centrale kenmerken van het toezicht op informeel onderwijs tot uitdrukking. Ten eerste volgt uit dit artikel dat het inspectietoezicht signaalgestuurd is en ten tweede moeten de signalen blijkens dit artikel ook voldoende gewicht hebben alvorens de inspectie tot de uitoefening van het toezicht kan overgaan. Het toezichtsregime dat met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd is ook gesloten. Daarmee is bedoeld dat de inspectie niet zelf op zoek kan gaan naar signalen die leiden tot het redelijke vermoeden van overtreding van de wettelijke norm en daarnaast dat het redelijk vermoeden van overtreding van de wettelijke norm alleen mag worden aangetoond met signalen die expliciet in artikel 5 zijn genoemd. Andere signalen kunnen daar niet voor worden gebruikt.

Het signaalgestuurde toezicht houdt in dat een toezichthouder alleen gebruik kan maken van zijn toezichtsbevoegdheden, indien er signalen zijn van overtreding van artikel 3 van dit wetsvoorstel. De inspectie doet niet aan proactieve vergaring van signalen over hetgeen feitelijk plaatsvindt in het informeel onderwijs. Artikel 5, tweede lid, bepaalt welke gegevens kunnen gelden als signaal. Deze opsomming is limitatief. Het betreft: a. openbare informatie (waartoe ook bronnen die niet vrij toegankelijk zijn moeten worden gerekend, zoals kranten, tijdschriften e.d.), b. gegevens die door de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders worden geleverd, c. gegevens verstrekt op grond van de Wet politiegegevens (Wpg), de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg), of de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wivd 2017) en d. informatie afkomstig van natuurlijke personen (burgers).

Wat de onder a. Een publiek toegankelijk bron is een bron waartoe een onbeperkte kring van personen toegang kan krijgen, zonder tussenkomst van een derde. Ook als registratie vereist is om toegang te krijgen, denk bijvoorbeeld aan krantenartikelen die zich achter een paywall bevinden, kan de bron publiek toegankelijk zijn. Daarvoor is vereist dat die registratie en het aanmaken van een profiel, dan wel het betalen, volledig geautomatiseerd plaatsvindt. Er moet bij registratie dus geen (inhoudelijke) selectie, of ballotage plaatsvinden. Een bron is dus ook publiek toegankelijk als een ieder die bereid is het verschuldigde bedrag te betalen en een werkend emailadres opgeeft toegang krijgt tot de informatie. Publiek toegankelijke bronnen staan tegenover besloten of afgeschermd bronnen en websites. Voor het verkrijgen van toegang tot dergelijke bronnen is vaak een uitnodiging of goedkeuring vereist.

Voor de kwalificatie van een bron als publiek toegankelijk is de aard van de informatie, of de intentie van degene die de informatie toegankelijk heeft gemaakt niet relevant. De vraag is of via reguliere (voor een ieder toepasbare) wijze toegang verkregen kan worden tot de informatie. Om van publiektoegankelijke informatie te kunnen spreken moet het mogelijk zijn de informatie te benaderen zonder dat daarbij sprake is van het

doorbreken of ontwijken van beveiliging, het gebruiken van allerlei technische ingrepen, valse signalen en profielen of valse sleutels om toegang te verkrijgen tot de informatie. Als dergelijke ingrepen nodig waren, dan was evident dat de informatie niet voor een onbeperkte groep personen bedoeld was. Voor social media geldt bijvoorbeeld dat informatie die voor een ieder zichtbaar is nadat een profiel is aangemaakt, publiek toegankelijk is, maar informatie die alleen zichtbaar is nadat iemand een vriendschapsverzoek heeft geaccepteerd, is niet publiek toegankelijk. Zekerheidshalve zij hier nog opgemerkt dat dus ook de vraag of de informatie via een zoekmachine te vinden is, niet bepalend is voor het publiek toegankelijke karakter. Het deep web is bijvoorbeeld niet vindbaar via reguliere zoekmachines, maar kan vaak wel gewoon door een ieder bezocht worden.

Ten overvloede wordt hier verder opgemerkt dat artikel 5, eerste lid, onderdeel a geen grondslag biedt voor het stelselmatig verzamelen van persoonsgegevens. Deze vraag kan onder andere heel expliciet op tafel komen als een persoon vergeet zijn social media account af te schermen. Daarvan zal in dergelijke situaties al snel sprake zijn. Van het stelselmatig verzamelen van persoonsgegevens is sprake indien meer dan een 'geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer' wordt gemaakt. Deze vraag moet in tegenstelling tot de vraag of sprake is van publiek toegankelijke bronnen wel worden beantwoord aan de hand van de aard en inhoud van de informatie waartoe de inspectie toegang heeft. Bij sociale media profielen van individuele personen zal meestal gelden dat, ook als zij niet alleen voor 'vrienden' toegankelijk zijn, sprake is van een meer dan geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

Overigens moet bij het voorgaande ook telkens worden betrokken dat een centraal uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de inspectie alleen signaalgestuurd opereert. Dergelijke signalen kunnen voortvloeien uit openbare bronnen, maar daarbij heeft de regering vooral gedacht aan situaties waarin er grote publieke ophef ontstaat door informatie die publiek toegankelijk is (denk aan een krantenartikel of een televisie reportage). Hoewel in dergelijke gevallen goed voorstelbaar is te achten dat een van de actoren genoemd in artikel 5 ook een melding doet bij de inspectie, heeft de regering de inspectie de mogelijkheid willen geven om reeds op basis van de publiektoegankelijke informatie de afweging te maken of sprake is van een redelijk vermoeden van overtreding van artikel 3. Artikel 5, tweede lid, onderdeel a, biedt dus geen grondslag voor eigenstandige monitoringsactiviteiten van het informeel onderwijs door de inspectie. Ook niet als die monitoring alleen ziet op publiek toegankelijke informatie en niet meer dan een geringe inbreuk maakt op persoonsgegevens. De inspectie kan uitsluitend gebruikmaken van publiektoegankelijke informatie voor zover zij daartoe een concrete aanleiding heeft. Die concrete aanleiding kan gevonden worden in maatschappelijke ophef, of in een andere melding.

Los van de omstandigheid dat signalen bij de inspectie belanden via publiek toegankelijke bronnen, kan de inspectie signalen die reeds zijn binnengekomen natuurlijk ook verifiëren op basis van publiek toegankelijke bronnen – zolang daarmee geen ongerechtvaardigde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt. Daarvoor is de grondslag in artikel 5, tweede lid, onderdeel a in beginsel niet vereist. De verificatiemogelijkheid bestaat immers altijd. Bij die te verifiëren informatie zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om de locatie van het lesinstituut, maar ook bijvoorbeeld op het internet gepubliceerde beschrijvingen van de inhoud van het lesprogramma.

Zie over de onder b. bedoelde gegevens de toelichting bij artikel 6.

Wat de onder c. bedoelde gegevens betreft merkt de regering op dat het hier geen nieuwe grondslag voor gegevensverwerking betreft, noch een verplichting voor politie, justitie of AIVD om bepaalde gegevens te leveren. Zij beslissen zelfstandig, binnen de van toepassing zijnde normcondities in de genoemde wetten, of zij gegevens aan de inspectie leveren.

Het betreft politiegegevens, justitiële gegevens, strafvorderlijke gegevens, en ambtsberichten van de AIVD. Op deze (grondslagen voor) gegevens(verstrekking) wordt hierna nader ingaan.

Op grond van artikel 19 van de Wpg kan de verwerkingsverantwoordelijke⁸⁸ met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, incidenteel politiegegevens verstrekken aan een instantie met het oog op de uitoefening van toezicht op de naleving van regelgeving. Een politiegegeven betreft elk persoonsgegeven dat wordt verwerkt in het kader van de uitvoering van de politietaak. In het kader van dit wetsvoorstel kan worden gedacht aan gegevens die voortkomen uit eigen observaties van opsporingsambtenaren (bijvoorbeeld aangiftes, of meldingen die bij de politie binnenkomen, dan wel observaties over lesmateriaal dat zij hebben aangetroffen bij een doorzoeking) of uit verklaringen van personen omtrent een persoon of rechtspersoon die informeel onderwijs verzorgt. De levering van politiegegevens is, zo volgt uit artikel 19 van de Wpg gelezen in samenhang met het onderhavige wetsvoorstel, altijd beperkt tot informatie die rechtstreeks verband houdt met artikel 3.

Op grond van artikel 39f jo. artikel 8a Wjsg kan het College van procureurs-generaal, voor zover dat noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, in het belang van het nalevingstoezicht, justitiële en strafvorderlijke (incidenteel) gegevens verstrekken aan de inspectie. Justitiële gegevens betreffen persoonsgegevens over de toepassing van het strafrecht of de strafvordering die in een gegevensbestand zijn of worden verwerkt (zoals het strafblad). Het strafblad kan in het kader van dit wetsvoorstel relevant zijn voor het bepalen van een redelijk vermoeden, indien een persoon die informeel onderwijs verzorgt, recent is veroordeeld voor delicten die verband houden met aanzetten tot haat, geweld of discriminatie. Het belang van een dergelijk gegeven zal minder zijn naar mate dat verder in het verleden ligt. Het is overigens aannemelijk dat niet vaak tot verstrekking van het strafblad zal worden besloten. Ook omdat de inspectie niet actief naar deze informatie mag vragen. Maar vanwege het gesloten toezichtstelsel dat het onderhavige wetsvoorstel introduceert, heeft de regering toch gemeend aan de vertrekingsmogelijkheid van dit gegeven vast te moeten houden. Strafvorderlijke gegevens betreffen persoonsgegevens die zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het openbaar ministerie in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg in een gegevensbestand verwerkt. In het kader van onderhavig wetsvoorstel kan eveneens worden gedacht aan observaties van opsporingsambtenaren en getuigenverklaringen die kunnen duiden op overtreding van de wet. Ook ten aanzien van artikel 39f Wjsg, gelezen in samenhang met het onderhavige wetsvoorstel, geldt dat het alleen kan gaan om verstrekking van strafvorderlijke gegevens die rechtstreeks verband houden met de norm uit artikel 3.

Ten slotte kan de AIVD op grond van artikel 62 van de Wivd 2017 ambtsberichten verstrekken aan de inspectie.

Zie over de onder d. genoemde gegevens de toelichting bij artikel 7.

Artikel 5, eerste lid, schrijft voor dat alleen als uit de in het tweede lid omschreven signalen een redelijk vermoeden van overtreding van het wettelijke verbod volgt, de inspectie tot onderzoek kan overgaan. Het is in abstracto moeilijk aan te geven wanneer aan deze maatstaf is voldaan. Een en ander hangt af van de concrete omstandigheden van het geval en staat tot op zekere hoogte ter vrije beoordeling van de inspectie. Wel gelden daarbij de volgende richtsnoeren.

De herkomst, mate van concreetheid en hoeveelheid signalen spelen een rol bij de vraag of sprake is van een redelijk vermoeden. Wat de herkomst betreft geldt dat een signaal

⁸⁸ Zie artikel 1, onderdeel f, van de Wpg.

afkomstig van een overheidsinstantie doorgaans meer gewicht toekomt dan andere signalen. Van een overheidsinstantie mag immers ook worden verwacht dat deze informatie alleen aan de inspectie doorgeeft na een onafhankelijke en zorgvuldige weging. De mate van concreetheid betreft de inhoudelijke kwaliteit van de informatie. Daarbij speelt een rol of het signaal het informeel onderwijs zelf betreft of dat het gaat om afgeleide signalen en informatie (bijvoorbeeld gedragingen van kinderen die een informele onderwijsinstelling bezoeken). Wat de hoeveelheid signalen betreft, geldt dat voorstelbaar is dat een enkel signaal voldoende kan zijn. Het moet dan wel zeer concreet zijn en bij voorkeur afkomstig van een overheidsinstantie.

Signalen die leiden tot een redelijk vermoeden van overtreding van het wettelijk verbod moeten objectiveerbare en verifieerbare informatie bevatten. Hieruit volgt dat anonieme signalen, alleen in combinatie met (wel verifieerbaar) steunbewijs kunnen bijdragen aan een redelijk vermoeden. Voor informatie die van horen zeggen en dus niet uit eigen waarneming verkregen is, geldt hetzelfde. Ook daar moet steunbewijs voor zijn, wil daaraan enige waarde kunnen worden gehecht. In dit verband moet overigens worden opgemerkt dat eigen waarnemingen over een plotselinge verandering in het gedrag van kinderen na een bezoek aan een informele onderwijsinstelling geen informatie uit horen zeggen is. Het betreft immers een eigen waarneming.

Op grond van artikel 5, derde lid, kan de toezichthouder deskundigen horen. De informatie die aldus wordt verkregen is bedoeld als duiding van de informatie, bedoeld onder het tweede lid, aanhef en onder a tot en met c. Dit is noodzakelijk omdat de toezichthouder bij de beantwoording van de vraag of signalen een redelijk vermoeden van overtreding van de norm opleveren, soms ook zal moeten beoordelen of bepaalde uitingen mogelijk beschermd zijn door grondrechten. Er zijn uitingen die – op zichzelf beschouwd – mogelijk als discriminerend kunnen worden aangemerkt, maar die als rechtstreekse uiting van de geloofsovertuiging kunnen worden beschouwd (zie paragraaf 3.1) en dus beschermd worden door de vrijheid van godsdienst. Om veilig te stellen dat de inspectie altijd over voldoende expertise kan beschikken om deze weging te maken biedt het derde lid, de inspectie de mogelijkheid om de hulp in te roepen van deskundigen. Het gaat dus niet om het vergaren van informatie omtrent de feitelijke gang van zaken binnen een informeel onderwijsinstelling, noch het vragen van advies over de vraag of sprake is van een redelijk vermoeden van overtreding van artikel 3. Voor dat laatste wordt de Adviescommissie in het leven geroepen. Een weging aan grondrechten moet overigens niet alleen plaatsvinden bij de beoordeling van de signalen, maar ook bij de uitoefening van het toezicht als zodanig en de oordeelsvorming na afloop. Ten overvloede zij opgemerkt dat gegevens ten aanzien waarvan een geheimhoudingsplicht geldt (zoals gegevens verstrekt op basis van de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens), uiteraard niet aan deskundigen worden verstrekt.

Het vierde lid bepaalt dat de definitieve vaststelling van het redelijk vermoeden, en dus de inzet van de toezichtsbevoegdheden, slechts plaatsvindt na advies van de Adviescommissie. De aanvraag voor het advies bevat een onderbouwing van het redelijk vermoeden alsook alle gegevens die daaraan hebben bijgedragen. De adviesprocedure, die nader wordt toegelicht in de toelichting bij artikel 11, draagt bij aan een zorgvuldige en onafhankelijke weging van signalen, teneinde rauwelijkse inzet van toezichtsbevoegdheden te voorkomen.

In het vijfde lid is het uitgangspunt neergelegd dat de toezichthouder het advies van de Adviescommissie omtrent het bestaan van het redelijk vermoeden in beginsel volgt. Alleen als er zwaarwegende redenen zijn, kan daarvan worden afgeweken. Of dergelijke redenen aanwezig zijn, moet van geval tot geval door een toezichthouder worden beoordeeld. Deze redenen kunnen ook betrekking hebben op een verschil van inzicht over het gewicht dat aan signalen moet worden toegekend of de betrouwbaarheid daarvan.

Het zesde lid bepaalt dat de inspectie de gegevens als bedoeld in de onderdelen b tot en met d (kort gezegd: van de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders, van politie, justitie of de AIVD, dan wel van burgers), niet langer dan een jaar bewaart indien zij niet tot de conclusie leiden dat sprake is van een redelijk vermoeden van overtreding. Zo wordt de privacy van de betrokkenen zoveel mogelijk gewaarborgd. Tegelijkertijd maakt dit het mogelijk om oudere gegevens te betrekken bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een redelijk vermoeden, indien nieuwe signalen de inspectie bereiken en de oudere gegevens nog niet zijn vernietigd.

De inspectie en toezichthouders zijn overigens verplicht tot geheimhouding van de gegevens die zij verkrijgt, op grond van het bepaalde in artikel 2:5 van de Awb.

Artikel 6. Gegevensverwerking

Dit artikel regelt de verwerking van gegevens (waaronder tevens persoonsgegevens worden begrepen) in het belang van het toezicht op de naleving van het verbod bedoeld in artikel 3.

Het eerste lid voorziet in een rechtsgrondslag voor de daarin genoemde instanties om (persoons)gegevens te verwerken die op een later moment door de inspectie gebruikt kunnen worden bij het toezicht. Het betreft de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders. Hoewel deze instanties niet belast zijn met het toezicht op en handhaving van deze wet, kunnen zij bij de uitvoering hun publieke taken kennismaken van informatie die van belang is voor het toezicht op en de handhaving van deze wet, maar waarvoor zij geen rechtsgrondslag hebben om die informatie te verwerken.

Het tweede lid geeft een limitatieve opsomming van de gegevens die deze instanties kunnen verwerken. Het betreft allereerst identificerende gegevens en contactgegevens, zoals de namen van betrokkenen en adresgegevens van de locatie waar het informeel onderwijs wordt gegeven. Tevens betreft het feiten en omstandigheden die naar het oordeel van de instantie wijzen op overtreding van artikel 3 en de wijze waarop de instantie met die feiten en omstandigheden bekend is geworden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de inhoud van lesmateriaal en uitspraken van degene die het informeel onderwijs verzorgt. De gegevens kunnen betrekking hebben op zowel de verzorger als de deelnemer van het informeel onderwijs, alsook van derden die hierbij betrokken zijn of mee in aanraking zijn gekomen, zoals ouders, voogden en verzorgers.

In het derde lid is opgenomen dat de gegevensverwerking van het tweede lid ook kan zien op de aldaar gespecificeerde bijzondere persoonsgegevens. Er is voor gekozen persoonsgegevens omtrent ras en etniciteit niet in die opsomming op te nemen. Die gegevens zijn immers niet noodzakelijk om te kunnen vaststellen of wordt aangezet tot haat, geweld of discriminatie. Wel kunnen gegevens omtrent nationaliteit worden verwerkt. Dit is noodzakelijk omdat sprake kan zijn van informeel onderwijs dat vanuit zogenoemde onvrije landen wordt gefinancierd waarin kinderen mogelijk worden opgezet tegen democratisch rechtsstatelijke waarden door hen aan te zetten tot haat, geweld of discriminatie. Zie daaromtrent ook paragraaf 2 van het algemeen deel van de toelichting.

Gelet op de aard van de materie zullen de genoemde persoonsgegevens ook verwerkt moeten kunnen worden in het kader van het toezicht op de naleving van onderhavig wetsvoorstel. Het wetsvoorstel betreft immers mede het tegengaan van haat, geweld of discriminatie hetgeen niet zelden een radicale of extremistische herkomst heeft. Het tegengaan van dergelijke invloeden in de samenleving betreft ontegenzeggelijk een zwaarwegend algemeen belang in de zin van artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de

Algemene verordening gegevensbescherming. De noodzaak daarvan is ook in het algemeen deel van de toelichting toegelicht.

Het vierde lid bakent de bevoegdheid tot gegevensverwerking en -levering nader af. Burgemeester en het college van burgemeester en wethouders mogen slechts gegevens aan de inspectie leveren, voor zover die zijn verzameld in het kader van de uitvoering van de taken en bevoegdheden van de in de bijlage bij dit wetsvoorstel genoemde wetten en bepalingen. Zie daarover nader paragrafen 3.3.1 en 3.3.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 7. Meldingen derden

Artikel 7 biedt een expliciete grondslag voor de signalen die burgers aan de inspectie kunnen doen toekomen. Op grond van het eerste lid kan iedere natuurlijke persoon die vermoedt dat artikel 3 wordt overtreden een melding doen. Het tweede lid bepaalt vervolgens dat de inspectie een melding alleen in behandeling zal nemen indien de melding ook feiten en omstandigheden beschrijft waarom de melder denkt dat er wordt aangezet tot haat, geweld of discriminatie. Daarmee is uitgesloten dat een melding waarin uitsluitend naar een persoon of instantie wordt gewezen gebruikt kan worden. Een niet onderbouwde melding, geldt niet als een melding in de zin van de wet, en kan dus door de inspectie niet worden gebruikt en overigens ook niet worden bewaard.

De procedure die wordt gevolgd na het in behandeling nemen van de melding is hierboven reeds beschreven. In aanvulling daarop is in het derde lid van artikel 7 bepaald dat de minister een regeling vast zal stellen over de wijze waarop een melding kan worden gedaan, de melding wordt afgehandeld en de wijze waarop de melder wordt beschermd. Langs die weg kan onder meer worden bepaald dat de inspectie een loket dient in te richten waar meldingen kunnen worden gedaan, een formulier voor het doen van meldingen worden vastgesteld, en bijvoorbeeld worden bepaald of ook mondelinge meldingen zijn toegelaten. Ten aanzien van de procedure van afhandeling van de melding, geldt dat, de inspectie de melder kan vragen om een nadere toelichting op de melding. Ook daarover zal de ministeriële regeling regels moeten geven. Indien niet is voldaan aan de in de regeling gestelde vormvereisten voor het doen van een melding, wordt de melding niet in behandeling genomen.

Artikel 8. Onderzoeksbevindingen

Indien de toezichthouder concludeert dat er sprake is van een redelijk vermoeden van overtreding van artikel 3, en nadat daarover een advies is gevraagd aan de Adviescommissie, kan de toezichthouder een onderzoek instellen naar degene(n) over wie het redelijk vermoeden is ontstaan. De toezichthouder kan daarbij gebruik maken van alle bevoegdheden, genoemd in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat in het kader van dit onderzoek geen cautie (artikel 5:10a van de Algemene wet bestuursrecht) hoeft te worden gegeven. De aanwijzing (artikel 9) betreft immers een reparatoire sanctie. De cautie komt wel in beeld bij het onderzoek naar de naleving van de aanwijzing.

De resultaten van dat onderzoek worden neergelegd in een rapport, zo bepaalt het eerste lid. Artikel 8 bepaalt daarbij niet dat degene op wie het rapport betrekking heeft moet worden gehoord. Een zorgvuldig onderzoek vereist evenwel in veruit de meeste gevallen dat degene op wie het rapport betrekking heeft in de gelegenheid moet zijn gesteld te worden gehoord. Er dient immers doorgaans hoor- en wederhoor te zijn gepleegd. Niet altijd kan van de toezichthouder echter worden gevergd dat het horen daadwerkelijk plaatsvindt. Een overtreder kan bijvoorbeeld naar het buitenland zijn vertrokken of hebben aangegeven niet gehoord te willen worden.

Het tweede lid schrijft voor dat het rapport onverwijld naar de minister wordt gestuurd. Aan het rapport moeten alle adviezen van de Adviescommissie zijn gehecht. Daarbij gaat het om de adviezen die zijn uitgebracht in relatie tot een of meer signalen die ten grondslag hebben gelegen aan het onderzoek dat tot het rapport heeft geleid. Dat geldt dus ook voor adviezen die eerder tot de conclusie hebben geleid om nog geen onderzoek te doen. Daarnaast moeten andere adviezen die in het kader van de uitoefening van het toezicht of de oordeelsvorming in het concrete geval zijn uitgebracht worden aangehecht. Het gaat daarbij om adviezen bedoeld in artikel 11, tweede lid, onderdeel a.

Artikel 9. Aanwijzing

Indien de inspectie een overtreding constateert, dient de minister te bepalen of hij aanleiding ziet om daarop te acteren door een aanwijzing aan degene die het informeel onderwijs daadwerkelijk geeft, of degene die het informeel onderwijs faciliteert en door anderen laat geven.

Het eerste lid bevat de grondslag voor de minister om een aanwijzing te geven. Het tweede lid somt limitatief op welke aanwijzingen kunnen worden gegeven.

Onderdeel a bepaalt dat de aanwijzing kan inhouden dat een natuurlijk persoon of een rechtspersoon een verbod opgelegd krijgt tot het geven van informeel onderwijs. In de aanwijzing kan dat verbod worden gespecificeerd, waarmee kan worden voorkomen dat de aanwijzing het karakter van een 'blanket'-verbod krijgt, dat geen redelijk doel meer dient. Een dergelijke specificering kan betrekking hebben op de aard (bijvoorbeeld alleen onderwijs dat uitgaat van een bepaalde organisatie of onderwijs dat betrekking heeft op een bepaald onderwerp), locatie of doelgroep (bijvoorbeeld alleen kinderen in een bepaalde leeftijd).

Onderdeel b bepaalt dat de aanwijzing ook een verbod kan geven om bepaalde personen in te schakelen bij het informeel onderwijs. Daar kan aanleiding toe zijn, indien vast is komen te staan dat een specifiek persoon (een docent of gastspreker) heeft aangezet tot haat, geweld of discriminatie.

Onderdeel c biedt een grondslag om in de aanwijzing te bepalen dat bepaalde leermiddelen, waarin wordt aangezet tot haat, geweld of discriminatie. Een dergelijke aanwijzing dient te worden gespecificeerd, aldus dit onderdeel. Hieruit volgt dat de minister dient aan te geven op welke leermiddelen de aanwijzing ziet, door deze zo specifiek mogelijk te omschrijven. Deze omschrijving kan ook betrekking hebben op de specifieke inhoud van leermiddelen. Zodoende kan omzeiling van het verbod in de aanwijzing worden tegengegaan, omdat degene tot wie de aanwijzing zich richt, zich niet aan het verbod kan onttrekken door niet ter zake doende wijzigingen in het leermiddel aan te (doen) brengen.

Op grond van onderdeel d kan de minister er ten slotte voor kiezen om het vereiste van het redelijke vermoeden voor het houden van toezicht op te heffen, voor de duur dat de aanwijzing geldt. Daar zal aanleiding voor zijn ingeval een ingreep als de hierboven genoemde aanwijzingen niet gerechtvaardigd worden geacht. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien de overtreding weliswaar is vastgesteld maar een aanwijzing als bedoeld in onderdeel a onevenredig zou zijn gelet op de ernst van de overtreding, er geen concrete personen zijn aan te wijzen die zich aan overtreding van de wettelijke norm schuldig hebben gemaakt er geen specifiek lesmateriaal gebruikt is waarin de wettelijke norm is overtreden. Een aanwijzing als bedoeld in het tweede lid, onder a, onder b, of onder c, ligt dan niet in de rede. In een dergelijk geval is er aanleiding om, zonder dat telkens de drempel van het redelijke vermoeden genomen moet worden, een vinger aan de pols te houden. De toezichthouder zal nog altijd gehouden zijn om zijn bevoegdheden slechts in te zetten indien dat redelijkerwijs nodig is, conform artikel 5:13

Awb. Aangezien er in dit soort gevallen reeds een overtreding is geconstateerd, zal een dergelijke redelijke uitoefening ook periodiek onderzoek kunnen inhouden.

Een combinatie van bovengenoemde aanwijzingen is overigens ook denkbaar.

De keuze voor een bepaalde aanwijzing moet altijd evenredig zijn. Zie daarover paragraaf 2.3.7. In aanvulling daarop, geldt dat de minister bij zijn evenredigheidsbeoordeling ook de opstelling van de overtreder dient te betrekken. Een overtreder die aangeeft vrijwillig over te gaan tot herstel en daar ook voldoende blijk van geeft, bijvoorbeeld door een overtuigend herstelplan op te stellen, in sommige gevallen een aanwijzing kunnen ontlopen. Een en ander zal mede afhangen van de aard en ernst van de overtreding en van de mate van verwijtbaarheid.

De aanwijzing is altijd bedoeld om te komen tot herstel van de rechtmatige situatie. Daaruit volgt overigens ook dat de bewijsmaatstaf die geldt voor de vaststelling van de overtreding van artikel 3, dezelfde is als die van andere reparatoire sancties, namelijk die van de aannemelijkheid. Soms zal daaraan kunnen worden voldaan doordat de overtreding van artikel 3 rechtstreeks blijkt uit documenten of bewijsstukken die door de inspectie in beslag zijn genomen. Dat kan bijvoorbeeld gelden voor lesmaterialen. Maar overtreding van de wettelijke norm kan ook aannemelijk zijn, zonder dat die overtreding als zodanig op heterdaad is vast te stellen. Dat geldt bijvoorbeeld voor uitlatingen die de docent heeft gedaan. De overtreding kan in dat soort gevallen onder meer blijken uit inlichtingen die de inspectie vordert van personen die bij de uitlatingen aanwezig zijn geweest (5:16 Awb). Daar komt bij dat de inspectie uitsluitend tot de uitoefening van toezichtsbevoegdheden overgaat voor zover sprake is van een redelijk vermoeden van overtreding van de wettelijke norm. De signalen die tot dit redelijke vermoeden aanleiding hebben gegeven kunnen ook worden gebruikt om te onderbouwen dat de normovertreding aannemelijk is.

Alleen bij punitieve sancties geldt een hogere bewijsmaatstaf, namelijk dat buiten redelijke twijfel moet staan dat de overtreding is gepleegd. Deze bewijsmaatstaf komt in het kader van dit wetsvoorstel slechts in beeld wanneer een aanwijzing niet wordt nageleefd en de minister een bestuurlijke boete wenst op te leggen (zie artikel 10 en de toelichting daarbij). In beide gevallen rust de bewijslast bij de minister.

De aanwijzing geldt altijd voor een bepaalde duur van maximaal een jaar met mogelijkheid van verlenging met een jaar (derde lid, onderdeel b, en vierde lid). Deze beperkingen in de duur van de aanwijzing dienen de evenredigheid ervan. Ook bij de verlenging van de aanwijzing zal een evenredigheidstoets moeten plaatsvinden.

Daarnaast moet in de aanwijzing worden bepaald binnen welke termijn eraan moet worden voldaan (derde lid, onderdeel a). De minister zal van geval tot geval moeten beoordelen welke termijnen gepast zijn. Gelet op de aard en ernst van de overtreding van de norm die in dit wetsvoorstel is neergelegd, zal doorgaans geen lange termijn worden gegeven om aan de aanwijzing te voldoen.

Omdat de aanwijzing een beschikking is in de zin van artikel 1:3, tweede lid, Awb, zijn de waarborgen uit de Awb van toepassing, bijvoorbeeld uit afdeling 3.2 van die wet. Hieruit volgt dat deze beschikking zorgvuldig dient te worden voorbereid en te zijn voorzien van een deugdelijke motivering. Wat de voorbereiding betreft, geldt een hoorplicht met betrekking tot het voornemen tot oplegging van de aanwijzing ex art. 4:8 Awb. Belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen hebben tegen de aanwijzing en op wier feiten of belangen de aanwijzing betrekking heeft, krijgen de gelegenheid een zienswijze te geven op het voornemen tot oplegging daarvan.

Indien de minister beslist geen aanwijzing op te leggen, is geen sprake van een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Strikt genomen hoeft een

dergelijke beslissing dus ook niet kenbaar te worden gemaakt aan belanghebbenden. Het vijfde lid bepaalt evenwel dat ook in dat geval de betrokkene(n) expliciet in kennis worden gesteld van de beslissing om geen aanwijzing op te leggen. Een redelijke bejegening van burgers brengt immers met zich dat zij worden geïnformeerd over het sluitstuk van een toezichtstraject. Het besluit om geen aanwijzing te geven kan bijvoorbeeld zijn ingegeven door het rapport van de inspectie. Indien de inspectie geen overtreding heeft kunnen vaststellen bestaat er nooit een rechtvaardiging voor het opleggen van een aanwijzing. Maar ook de minister kan zelfstandig tot het oordeel komen dat er onvoldoende redenen bestaan om een aanwijzing te geven, bijvoorbeeld omdat dit disproportioneel zou zijn, of niet opportuun.

Artikel 10. Naleving aanwijzing

Na het geven van een aanwijzing, geldt dat de inspectie regulier toezicht houdt (derde lid). Artikel 5, eerste lid, geldt niet meer ten aanzien van degene die een aanwijzing heeft gekregen. Een redelijk vermoeden om toezichtsbevoegdheden in te zetten is dus niet nodig. Artikel 5:13 Awb, dat de redelijke uitoefening van toezichtsbevoegdheden voorschrijft, en de verplichte medewerking aan het redelijke uitoefening van toezichtsbevoegdheden ex artikel 5:20 Awb blijven overigens wel gelden, net zoals in het reguliere toezicht. Dit betekent dat de toezichthouder periodiek onderzoek kan doen om vast te stellen of degene die een aanwijzing heeft gekregen, zich aan die aanwijzing houdt en of diegene anderszins ook nog aan de in dit wetsvoorstel neergelegde norm voldoet.

Zodoende kan bijvoorbeeld een instelling die, in overeenstemming met een aanwijzing, geen gebruik meer maakt van de diensten van een bepaalde docent, maar een andere evenzeer tot haat, geweld of discriminatie aanzettende docent als vervanger heeft gevonden, te maken krijgen met een nieuwe aanwijzing, die tot stand komt langs dezelfde procedure als hierboven beschreven.

In het kader van het onderzoek naar de naleving van de aanwijzing, kan de toezichthouder op een zeker moment verplicht zijn de cautie te geven voorafgaand aan het verhoor (artikel 5:10a Awb). De cautieplicht (en het zwijgrecht van de vermoedelijke overtreder) bestaan wanneer naar objectieve maatstaven door een redelijk waarnemer kan worden vastgesteld dat de betrokkene wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een bestraffende sanctie.⁸⁹ Hieruit volgt dat bij de aanvang van een (periodiek of routine)onderzoek naar de naleving van een aanwijzing, nog geen cautie hoeft te worden gegeven. Dat wordt anders zodra er concrete aanwijzingen zijn van overtreding van de aanwijzing en degene tot wie de aanwijzing zich richt daarover wordt gehoord. Hoewel de overtreding van een aanwijzing niet noodzakelijkerwijs leidt tot een punitieve sanctie (er kan immers ook bijvoorbeeld een last onder dwangsom worden opgelegd), zal in de regel de cautie gegeven moeten worden zodra het genoemde verhoor aanvangt, omdat de (vermoedelijke) overtreder op dat moment niet kan uitsluiten dat hem een bestuurlijke boete zal worden opgelegd.⁹⁰

Wordt geen cautie gegeven, dan kan het verkregen bewijsmateriaal in de regel niet ten grondslag worden gelegd aan het besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete. Het bewijsmateriaal kan echter wel worden gebruikt voor de last onder dwangsom of de bestuurlijke boete.

Indien de overtreding van een aanwijzing wordt geconstateerd en de inspectie die conclusie in een rapport heeft neergelegd, kan de minister een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom,⁹¹ of een bestuurlijke boete opleggen. Voor een bestuurlijke boete – een punitieve sanctie – geldt altijd het vereiste dat sprake moet

⁸⁹ ABRvS van 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2115, AB 2018/343.

⁹⁰ Vgl. CRvB 30 augustus 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3288, Gst. 2017/7.

⁹¹ Zie art. 5:32 Awb, eerste lid, Awb.

zijn van een verwijtbare overtreding van de aanwijzing en dat voor vaststelling van de overtreding de bewijsmaatstaf van 'buiten redelijke twijfel' geldt. Ook gelden dan de overige waarborgen van artikel 6, tweede en derde lid, van het EVRM.

Deze vereisten gelden niet voor de reparatoire sancties. Wel moet uiteraard aannemelijk worden gemaakt dat de overtreding van de aanwijzing heeft plaatsgevonden en gelden de gebruikelijke bestuursrechtelijke waarborgen, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel.

De minister zal, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, een afweging moeten maken bij de keuze voor een bepaalde sanctie (ten aanzien waarvan overigens geldt dat een combinatie van een reparatoire en een punitieve sanctie tot de mogelijkheden behoort). Daarbij moet worden gelet op aard, ernst en mate van verwijtbaarheid van de overtreding. Een instelling of persoon die bijvoorbeeld opzettelijk of herhaaldelijk een aanwijzing overtreedt, zal eerder (mede) met een punitieve sanctie geconfronteerd worden. De maximale hoogte van de bestuurlijke boete sluit overigens aan bij de boetehoogte die is vastgesteld voor overtreding van artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht: de vierde categorie voor natuurlijke personen, de vijfde voor rechtspersonen.⁹²

Artikel 11. Adviescommissie toezicht informeel onderwijs

De Adviescommissie is een onafhankelijk orgaan, wier belangrijkste taak het is om de inspectie te adviseren over het al dan niet bestaan van het redelijk vermoeden van overtreding van deze wet. Deze adviestaak verricht zij uitsluitend op basis van de adviesaanvraag van de inspectie. Zij beoordeelt of het dossier en de onderbouwing die de inspectie geeft, voldoende grondslag biedt voor het bestaan van een dergelijk vermoeden. De Adviescommissie doet dus geen eigen onderzoek. Om die reden is voorzien in een betrekkelijk korte adviestermijn: tien dagen, met mogelijkheid van verlenging met tien dagen.

De Adviescommissie heeft daarnaast de taak om, op verzoek van de inspectie, te adviseren over het toezicht. Het kan hierbij ook gaan om de vraag of in een bepaalde casus kan worden geconcludeerd dat er is aangezet tot haat, geweld of discriminatie. In dat verband kunnen ook vragen worden voorgelegd met betrekking tot de reikwijdte van de godsdienstvrijheid.

Bij de samenstelling van de Adviescommissie wordt gestreefd naar deelname vanuit verschillende expertisegebieden, zodat de commissie ten minste met betrekking tot de volgende onderwerpen over kennis beschikt: strafrecht, in het bijzonder uitingsdelicten, radicalisering en extremisme, informeel onderwijs, bewijsvergaring en opsporing, en religie en levensbeschouwing

Deze uitgangspunten ten aanzien van de samenstelling van de Adviescommissie, worden in een ministeriële regeling neergelegd.

De Kaderwet adviescolleges is niet van toepassing op de Adviescommissie, aangezien de Adviescommissie niet tot taak heeft het kabinet of de minister over rijksbeleid of algemeen verbindende voorschriften te adviseren.⁹³ Haar adviezen richten zich immers tot de inspectie; bovendien betreft de adviestaak het toezicht, niet beleid of regelgeving. Artikelen 11, 12, 13 en 15 van de Kaderwet adviescolleges zijn wel van overeenkomstige toepassing verklaard. Hieruit volgt met name dat de leden bij koninklijk besluit worden benoemd, regels omtrent de benoemingstermijnen, eisen omtrent deskundigheid, regels over ontslag alsook regels over de secretaris van de Adviescommissie.

⁹² Artikel 137d jo. artikel 23, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht.

⁹³ Artikel 1, aanhef en onderdeel a, van de Kaderwet adviescolleges.

Artikel 12. Onafhankelijke oordeelsvorming

Om politieke beïnvloeding te voorkomen is geregeld dat de minister geen bijzondere aanwijzingen kan geven aan een toezichthouder, de inspectie of de Adviescommissie voor zover het hun oordelen, bevindingen of adviezen betreft. De minister is dus niet bevoegd om (via een aanwijzing) te bepalen of bijvoorbeeld sprake is van een (redelijk vermoeden van) overtreding. De minister is wel bevoegd om, als bijvoorbeeld in de media berichten verschijnen die zijns inziens bijdragen aan het vermoeden van overtreding van de wet, de toezichthouder opdracht te geven een oordeel te vormen over de vraag of sprake is van een redelijk vermoeden van overtreding of om een eerder oordeel daaromtrent opnieuw te overwegen. Ook kan hij de toezichthouder een aanwijzing geven om over een bepaalde kwestie advies te vragen aan de Adviescommissie.

Algemene aanwijzingen zijn toegestaan, zij het schriftelijk. Zij dienen in de Staatscourant te worden gepubliceerd. Bijzondere aanwijzingen moeten ook schriftelijk worden gegeven, onder gelijktijdige toezending naar de Staten-Generaal. Deze procedurele drempels geven uitdrukking aan de gedachte dat de minister zich terughoudend dient op te stellen bij het geven van aanwijzingen omtrent de uitvoering van het toezicht op de naleving van de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde norm. Hiermee is aangesloten bij de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

Artikel 13. Bijzondere persoonsgegevens

Deze grondslag voor gegevensverwerking is noodzakelijk omdat uitvoering van het wetsvoorstel betrekking zal hebben op uitingen van politieke, religieuze of levensbeschouwelijke aard of daarmee raakvlakken zullen hebben. Zie omtrent de noodzaak van deze gegevensverwerking nader de toelichting bij artikel 6, derde lid, alsook paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 14. Verslaglegging

Gelet op de aard van de bij de wet betrokken belangen – de rechten van kinderen, het ouderlijk opvoedingsrecht en democratisch-rechtsstatelijke belangen – acht de regering het gewenst dat de Staten-Generaal periodiek geïnformeerd wordt. Deze verslaglegging heeft betrekking op aantallen meldingen, daadwerkelijk gestarte onderzoeken en de uitkomst daarvan. De verslaglegging bevat geen tot personen herleidbare informatie.

Deze toelichting wordt gegeven mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Mariëlle Paul