Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Aan Zijne Excellentie, de heer E.E.W. Bruins
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)
Postbus 778
2300 AT Leiden

Leiden, 6 januari 2025

Betreft: Brief NJCM in reactie op internetconsultatie inzake de Wet toezicht informeel onderwijs

Hooggeachte heer Bruins,

Het wetsvoorstel ‘Wet toezicht informeel onderwijs’ geeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bevoegdheden om in te grijpen op activiteiten die gericht zijn op het systematisch en georganiseerd overbrengen van kennis, vaardigheden of attitudes aan kinderen. Dit is nieuw want het schept voor het eerst een taak voor de overheid om zich te mengen in 'privédomein'. Hoewel het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) achter het idee staat dat kinderen moeten worden beschermd tegen aanzetten tot haat, geweld of discriminatie en ook ziet dat dit relevante punten kunnen zijn voor de openbare orde, moet een dergelijk grote inbreuk op de privésfeer bij uitstek proportioneel zijn en de noodzaak hiervan goed onderzocht en onderbouwd zijn. Huidig voorstel van wet en de memorie van toelichting geven hier onvoldoende blijk van en verhouden zich moeilijk met rechtsstatelijke en grondrechtelijke waarborgen.

Het is belangrijk goed te rade te gaan of dit wetsvoorstel wenselijk is, of het problemen effectief gaat oplossen en of de problematiek opweegt tegen de inbreuk die het maakt op grondrechten en de risico’s die het vormt. Het NJCM stelt primair dat het wetsvoorstel niet moet worden ingevoerd. Subsidiair heeft het NJCM een aantal aanbevelingen opgesteld.

Ruime reikwijdte
Het eerste punt betreft de ruime reikwijdte van het wetsvoorstel waardoor het veel, sterk uiteenlopende vormen van informeel onderwijs zal raken, terwijl de regering in de Memorie van Toelichting (MvT) zelf meermaals erkent dat de problemen kwantitatief zeer beperkt zijn. Dit betekent dat het wetsvoorstel veel activiteiten zal raken die niet problematisch zijn en dus een onnodige inbreuk vormen op hun privédomein. De regering motiveert op dit moment nog onvoldoende waarom een dergelijke ruime formulering in de wet noodzakelijk dan wel gerechtvaardigd is.

De regering stelt dat het gebrek aan zicht op het informeel onderwijs de reden is dat ze geen gerichter wetsvoorstel kan maken (MvT, p. 16). Dit roept twijfels op over hoe goed de analyse van de regering is geweest over de omvang van het probleem en de doelmatigheid van de voorgestelde regeling. Het gebrek aan zicht op het informeel onderwijs danken wij aan de grondrechten die onze privésfeer beschermen. Ruime bevoegdheden mogen hier alleen op inbreken als deze inbreuk noodzakelijk is, en niet om vast te stellen of de inbreuk noodzakelijk is.

De bescherming van de privésfeer, waardoor hier weinig zicht op is, mag niet gebruikt worden om vergaande bevoegdheden te rechtvaardigen. Dat zou deze grondrechten immers volledig nutteloos maken.

Noodzakelijkheid
Deze ruime reikwijdte wringt gezien de beperkte problematiek die uit de MvT blijkt. Welgeteld worden er drie voorbeelden gegeven van "misstanden" in het informeel onderwijs in Nederland: soevereinen die zich aan het reguliere schoolsysteem onttrekken, Chinese weekendscholen en het lesmateriaal binnen wahhabi-salafistische lesinstituten. Uit de informatie waarnaar de MvT verwijst bij de soevereinen en de Chinese weekendscholen blijkt echter niet dat er sprake is van concrete signalen dat de inhoud van dit onderwijs zodanig schadelijk is voor kinderen dat dit het wetsvoorstel kan rechtvaardigen.

Het wetsvoorstel lijkt zich dus met name te richten op wahhabi-salafistische lesinstituten. De regering acht de voorvallen zodanig ernstig dat zij compenseren voor het 'kwantitatief zeer beperkt aantal' (MvT, p. 35). Maar in de MvT wordt niet verduidelijkt op basis waarvan, bijvoorbeeld welke criteria, wordt bepaald dat deze voorvallen zodanig ernstig zijn dat zij het gehele wetsvoorstel zouden kunnen dragen.

Discriminatie
Vanwege de probleemstelling van het wetsvoorstel en de focus op met name salafistisch onderwijs bestaat het risico dat specifieke religieuze groepen worden gecontroleerd. Dit kan een indirect onderscheid opleveren op grond van godsdienst, wat in strijd is met het discriminatieverbod. Ook raakt het aan de vrijheid van godsdienst en onderwijs, omdat het toezicht disproportioneel lijkt te focussen op bepaalde instellingen. Dit onderscheid kan zich ook pas voordoen in de uitvoering als handhaving en toezicht zich, vanwege de ruime bewoordingen van de wet, noodzakelijkerwijs zal moeten richten op bepaalde activiteiten. Hoe worden de keuzes daarin dan gemaakt? En hoe wordt gewaarborgd dat het wetsvoorstel niet discriminerend zal uitpakken? Op deze risico's wordt niet ingegaan.

Straf- en bestuursrecht
Het strafrecht is reeds van toepassing en waarborgt de ondergrens van het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie en blijft ook van toepassing. Het is onduidelijk hoe de werksfeer van de minister en het OM van elkaar worden gescheiden of juist moeten samenwerken. Wie krijgt voorrang? En hoe wordt gewaarborgd dat er niet tweemaal wordt opgetreden voor hetzelfde feit? Daarnaast zijn uitingsdelicten in het strafrecht *in de regel* niet bedoeld voor uitingen die worden gedaan in het kader van informeel onderwijs. Wanneer de regering een uitzondering op die regel wil maken, moet zij heel duidelijk motiveren in welke gevallen dit dan geldt. Dat blijkt nu niet uit het wetsvoorstel.

Gelet op de beperkte probleemstelling, de bestaande strafrechtelijke mogelijkheden en de ingrijpendheid van de bevoegdheden die de minister met dit wetsvoorstel krijgt, moet zorgvuldiger onderzoek worden gedaan naar alternatieven. Gedacht kan worden aan validatiestelsels zoals certificering en accreditatie waardoor kwaliteit en transparantie zonder zware toezichtmechanismen worden gewaarborgd.

Gegevensverwerking
Ten slotte staat de regeling voor gegevensverwerking in het wetsvoorstel op gespannen voet met het systeem van de AVG. Waarborgen ontbreken evenals een onderbouwde proportionaliteitstoets.

Het gaat hier om zeer gevoelige persoonsgegevens waaronder nationaliteit, de religieuze en levensbeschouwelijke overtuigingen van personen. Uit, onder andere, de toeslagenaffaire is gebleken hoe voorzichtig hiermee moet worden omgegaan en welke risico's op discriminatoire uitvoeringspraktijken hiermee ontstaan.

Conclusie
Het NJCM stelt dat het wetsvoorstel niet moet worden ingevoerd. Het is overbodig, omdat bestaande juridische instrumenten al voldoende mogelijkheden bieden, en het vormt bovendien een disproportionele inbreuk op fundamentele rechten. Het tegengaan van misstanden binnen informeel onderwijs kan effectiever worden bereikt met gerichte, minder ingrijpende maatregelen die het vertrouwen tussen burgers en overheid behouden en geen aanleiding geven tot wantrouwen of stigmatisering.

Bijgaand vindt u de volledige juridische analyse op het wetsvoorstel alsook de aanbevelingen.

Hoogachtend,

Kavita Hira
Voorzitter NJCM

Bijlage: Juridische toelichting op internetconsultatie Wet toezicht informeel onderwijs

Werkgroep Staats- en Bestuursrecht, Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)

1. Inleiding

Het wetsvoorstel 'Wet toezicht informeel onderwijs' is in consultatie gegaan. Het wetsvoorstel pleit voor beter toezicht op het informeel onderwijs. Als er vermoedens zijn dat een onderwijzer kinderen aanzet tot haat, geweld of discriminatie, zal de Inspectie van Onderwijs deze signalen kunnen onderzoeken. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de minister van OCW) kan op grond van dit wetsvoorstel maatregelen nemen tegen overtreding van de wet. Het NJCM staat achter het idee dat kinderen beschermd moeten worden tegen het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie. Dit wetsvoorstel verhoudt zich echter moeilijk met rechtsstatelijke waarborgen en de bescherming van mensenrechten. Daarom stelt het NJCM dat het wetsvoorstel niet kan worden ingevoerd. Mocht de wet desondanks toch worden geïmplementeerd, heeft het NJCM een aantal belangrijke aanpassingen opgesteld om de wet te verbeteren. Hieronder zullen achtereenvolgens drie zorgwekkende aspecten van het wetsvoorstel worden uitgelicht:

- De discrepantie tussen de ruime reikwijdte en de beperkte probleemstelling;
- De voorwaarden voor beperking van betrokken mensenrechten;
- De waarborgen voor zorgvuldige gegevensverwerking.

In deze brief stelt het NJCM verschillende vragen aan de regering over dit wetsvoorstel, die het NJCM graag beantwoordt zou zien.

2. Discrepantie tussen de ruime reikwijdte en de beperkte probleemstelling

Het valt op dat het wetsvoorstel zeer ruim geformuleerd is, terwijl het erop lijkt dat de regering slechts een beperkte groep (vermeende) probleemgevallen op het oog heeft. De regeling is van toepassing op 'informeel onderwijs', omschreven als 'een activiteit of een reeks 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'. Daar vallen vele activiteiten onder, van religieuze weekendscholen tot rijscholen en breiclubs - die vooralsnog geen van allen onder de taak en bevoegdheid van de minister van OCW en de Onderwijsinspectie vallen. Er zijn drie uitzonderingen gemaakt: regulier onderwijs, onderwijs dat ouders aan hun eigen kinderen geven en onderwijs dat in een woning plaatsvindt. Zo blijven veel, sterk uiteenlopende vormen van informeel onderwijs over. Tegenover deze ruime formulering staat een beperkte probleemstelling. Op de pagina's 12-14 van de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) worden drie voorbeelden genoemd van problemen die zich in Nederland voor (kunnen) doen. Het probleem dat het sterkst naar voren komt uit de probleemanalyse zijn wahhabi-salafistische lesinstituten (zie daarover uitgebreider par. 3.2 hieronder). Verderop erkent de regering dat het 'gelukkig niet gaat om veelvoorkomende problematiek' en om een 'kwantitatief zeer beperkt aantal' (MvT, p. 14 resp. 35). Hoewel de wet dus van toepassing zal zijn op zeer veel vormen van informeel onderwijs, is de problematiek beperkt. Dat doet de vraag rijzen of de wet noodzakelijk en ook proportioneel is.

Het ruime toepassingsbereik wordt slechts beperkt door abstracte waarborgen zoals "redelijk vermoeden" en "signaalgestuurd toezicht," zonder duidelijke criteria of mechanismen om willekeur te voorkomen.
Bovendien blijft onduidelijk waarom bepaalde domeinen wel zijn uitgezonderd en anderen niet. De huidige afbakening biedt onvoldoende concrete bescherming tegen onnodige inbreuken op fundamentele rechten. Voorts geeft het wetsvoorstel aan dat er terughoudend moet worden gehandeld. Uit het wetsvoorstel blijkt echter onvoldoende hoe deze terughoudendheid wordt gewaarborgd. In het wetsvoorstel staat immers duidelijk dat bewust is gekozen voor een ruim toepassingsbereik.

Daarvoor worden drie argumenten aangedragen (MvT, p. 16):

1. Het wetsvoorstel moet slagvaardig zijn in het bereiken van zijn doel;
2. De gekozen norm moet handhaafbaar zijn;
3. De wetgever heeft de verantwoordelijkheid om te voorkomen dat een afbakening willekeurig en dus niet te rechtvaardigen is.

Het is betwijfelbaar of deze argumenten echt het ruime toepassingsbereik kunnen rechtvaardigen. De redenering dat een norm met een ruimer (dus minder afgebakend) toepassingsbereik slagvaardiger en beter handhaafbaar zou zijn, is niet vanzelfsprekend en behoeft nadere onderbouwing. Het derde argument staat sterker: het voorkomen van willekeur is inderdaad een belangrijke reden om te kiezen voor een algemene normstelling in plaats van een specifieke normstelling. De voorgestelde algemene toezichtsregeling moet echter vooral gecontrasteerd worden met de huidige situatie, waarin er nog helemaal geen toezicht is op het informeel onderwijs. De echte vraag is dus of het probleem van zodanige aard is dat wetgevend optreden überhaupt gerechtvaardigd is.

Zo bezien, komen ook overwegingen die de regering aanhaalt als argument tégen nadere afbakening in een ander licht te staan, namelijk ‘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’ (MvT, p. 16). Dit citaat wekt vooral twijfels over hoe goed de analyse van de regering is geweest over de omvang van het probleem en de doelmatigheid van de voorgestelde regeling. Dat er op dit moment geen volledig zicht is op het informeel onderwijs, heeft ermee te maken dat het zich in de privésfeer bevindt, wat wederom eerder een argument is voor terughoudendheid om op te treden dan voor een algemene toezichtsregeling.

In de volgende paragraaf volgt een inhoudelijke analyse van de mate waarin de voorgestelde verbodsregeling inbreuk maakt op diverse mensenrechten, zoals de eerbiediging van het privéleven. Daaraan voorafgaand merkt het NJCM op dat alleen de discrepantie tussen reikwijdte en probleemstelling al de vraag doet rijzen of de voorgestelde wet er überhaupt wel zou moeten komen. Dergelijke discrepantie is namelijk zorgwekkend in het licht van de democratisch-rechtsstatelijke kwaliteitseisen voor wetgeving, zoals gedeeltelijk uitgedrukt in hoofdstuk 2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Aanwijzing 2.2 schrijft voor dat regelgeving pas tot stand wordt gebracht ‘indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan’. De toelichting specificeert dat er van noodzaak sprake is ‘indien aannemelijk is dat het concrete voorstel een effectieve, efficiënte en evenredige reactie vormt op het maatschappelijke probleem dat aanleiding geeft voor die regelgeving.’ Daarbij moet, overeenkomstig aanwijzing 2.9, oog zijn voor de mogelijke neveneffecten en, overeenkomstig aanwijzing 2.10, gestreefd worden ‘naar zo beperkt mogelijke lasten voor burgers, bedrijven en instellingen’. Uit de vele bezorgde

reacties op de internetconsultatie blijkt dat burgers vrezen voor breed en potentieel willekeurig toezicht op het informeel onderwijs. Zeker in het geval van sanctionering, zoals in het onderhavige voorstel, vereist de formele rechtszekerheid dat het voor burgers duidelijk is waar ze aan toe zijn.
Deze en andere kwaliteitseisen brengen vooral een zware motiveringsplicht mee voor de regering om te onderbouwen dat de minister van OCW een adequate grondslag voor optreden heeft en dat de voorgestelde wet überhaupt nodig en doelmatig is (zie ook Ar 2.3), maar ook voldoende duidelijk, handhaafbaar en evenredig (zie resp. Ar 2.6, 2.7 en 2.11). Een aantal punten van de motivering zal verderop nader tegen het licht gehouden worden. Hier past eerst de opmerking dat als de regering dit alles onvoldoende aannemelijk weet te maken, er sprake kan zijn van symboolwetgeving. Ontbreekt de noodzaak voor het onderhavige wetsvoorstel, dan blijft immers over: het symbool dat de overheid wantrouwig is ten opzichte van wat er in bepaalde besloten kringen gezegd en gedaan wordt. Daarmee past dit voorstel binnen een trend van selectief wantrouwen van overheidswege. Deze tendens kwam recent wederom tot uitdrukking in de Motie van het lid Becker inzake het bijhouden van gegevens over culturele en religieuze normen en waarden van Nederlanders met een migratieachtergrond. Op 25 november 2024 werd deze motie aangenomen door een meerderheid van de Tweede Kamer.
Kan de regering nader toelichten waarom de uitgevoerde probleemanalyse voldoende dragend is voor de invoering van een algemene toezichtsregeling voor het informeel onderwijs, onder de omstandigheid dat het informeel onderwijs vooralsnog helemaal niet onder de bevoegdheid van de minister van OCW en de Onderwijsinspectie valt?

3. Voorwaarden voor beperking van betrokken mensenrechten

3.1. Probleemanalyse
De voorgestelde verbodsregeling van artikel 3, de kern van het wetsvoorstel, beperkt vijf fundamentele rechten, gewaarborgd in de Grondwet en/of internationale verdragen. Het gaat om de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging, de vrijheid van godsdienst, het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van onderwijs (zie het advies van de landsadvocaat van 7 juli 2022, nr. 11018003, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 31293, nr. 653). De memorie van toelichting wijdt een bespreking aan de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst, zoals gewaarborgd in artikel 10 en 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), en aan de vrijheid van onderwijs, zoals gewaarborgd in artikel 23, tweede lid, Grondwet. Aan het recht op eerbiediging van de privésfeer (artikel 8 EVRM) wordt geen afzonderlijke bespreking gewijd, terwijl toezicht op informeel onderwijs, dat bijvoorbeeld in een buurthuis kan plaatsvinden, toch verregaand ingrijpt op dit recht (zoals erkend in MvT, p. 10, 11 en 28).
Zou de regering kunnen toelichten hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot artikel 8 EVRM? Waarom ligt hier een publieke taak voor de Minister van OCW en de Onderwijsinspectie?

3.2. Inbreuk op fundamentele rechten
De genoemde rechten zijn niet absoluut, zodat de wetgever beperkingen kan stellen. Voor de rechten die geborgd zijn door het EVRM, dus met uitzondering van de onderwijsvrijheid, geldt dat beperkingen moeten voldoen aan de cumulatieve voorwaarden van legaliteit, een legitiem doel en noodzaak in een democratische samenleving. De regering staat stil bij deze voorwaarden in de pagina's 32-36 van de MvT. Op een aantal punten behoeft de analyse nadere verduidelijking.

Legaliteit houdt in dat de beperking een wettelijke grondslag (in materiële zin) moet hebben en dat de beperkingen voorzienbaar en kenbaar zijn voor burgers. Aan het vereiste van wetgeving zou met inwerkingtreding van deze wet voldaan zijn. De eerder aangekaarte discrepantie tussen reikwijdte en geviseerde gevallen maakt echter dat het dubieus is hoe voorzienbaar en kenbaar de uitwerking van het toezicht en de handhaving van het verbod uitpakt voor burgers.

Onderhavig wetsvoorstel moet uitvoering geven aan het plan van de regering om anti-democratisch, anti-rechtsstatelijk en anti-integratief gedachtegoed te bestrijden (zie bijv. het regeerprogramma van 13 september 2024, p. 76, en de andere documenten aangehaald in MvT, p. 10-11). In de toelichting bij dit wetsvoorstel wordt een tweeledige doelstelling geformuleerd (MvT, p. 34):

1. Bescherming van de rechten en vrijheden van kinderen tegen informeel onderwijs dat hen blootstelt aan en aanzet tot haat, geweld en discriminatie;
2. Borging van rechten van derden en de openbare orde.

Deze doelen kunnen worden aangemerkt als legitieme doelen in de systematiek van het EVRM. De regering zegt met dit wetsvoorstel uitvoering te geven aan haar positieve verplichting om kinderen te beschermen tegen onderwijsaanbieders die hen blootstellen aan haat en discriminatie (MvT, p. 28). De afweging tussen deze belangen is een kwestie voor de volgende stappen.
Hier past alvast het verzoek aan de regering om niet lichtzinnig de mensenrechten van burgers tegen elkaar in stelling te brengen. Dit is nog een reden waarom een gedegen probleemanalyse van groot belang is.

De volgende vraag is of de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving, dat wil zeggen of het gekozen middel noodzakelijk en geschikt is om het doel te bereiken en proportioneel is in verhouding tot dat doel. Aangezien het wetsvoorstel diep ingrijpt in een deel van het privédomein waar de overheid vooralsnog geen taak of bevoegdheid heeft, moet de onderbouwing van de noodzaak aan een hoge lat voldoen. De regering verwijst daarvoor naar de probleemanalyse die te vinden is in de memorie van toelichting (MvT, paragraaf 2.2). Plaatst men theoretische verbanden en signalen uit andere landen tussen haakjes, dan blijven er welbeschouwd drie voorbeelden over van vermeende misstanden in informeel onderwijs in Nederland:

1. Lesmateriaal binnen wahhabi-salafistische lesinstituten;
2. Soevereinen die zich aan het reguliere schoolsysteem onttrekken;
3. Chinese weekendscholen.

De Chinese weekendscholen worden aangehaald vanwege politiek gekleurd lesmateriaal dat gesponsord is door de Chinese overheid. Daarover staat in de MvT (p. 13) het volgende: ‘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’.
Beschouwt de regering de Chinese weekendscholen nou wel of niet als bewijs van een misstand in het informeel onderwijs dat het voorgestelde verbod en toezicht kan rechtvaardigen?

Wat de soevereinen betreft, wordt verwezen naar een rapport van de AIVD uit 2024, waarin enkel staat: ‘Sommige soevereinen vertrouwen bovendien het door de overheid geaccrediteerde onderwijs niet. Zij proberen eigen scholen op te richten, doen aan thuisonderwijs of weekendonderwijs. Het risico van dit soort ontwikkelingen is dat kinderen tussen wal en schip vallen en aan het maatschappelijk zicht onttrokken worden.’
Blijkt hieruit volgens de regering een concreet signaal dat de inhoud van thuis- of weekendonderwijs door soevereinen schadelijk kan zijn voor de kinderen in een mate die mensenrechtenbeperkingen kan rechtvaardigen?

De voorafgaande Kamerbrief en uitlatingen van minister Wiersma wekken de indruk dat het de regering in werkelijkheid vooral om de salafistische lesinstituten te doen is. De regering vindt wahhabi-salafistische lesinstituten problematisch omdat zij lesmateriaal zouden gebruiken dat haat, uitsluiting en afkeer van democratische waarden verspreidt. Kinderen leren zwart-witdenken, afkeer van westerse waarden en het verwerpen van gelijkheid en vrijheid. Dit zou volgens de regering tot vervreemding van de Nederlandse samenleving, uitsluiting en mogelijk radicalisering leiden (MvT, p. 12-13). Volgens de AIVD dragen deze instituten bij aan culturele isolatie en het voeden van extremistische ideeën, met negatieve gevolgen voor onderwijsdeelname, arbeidsmarktkansen en sociale cohesie. Voor deze casus is de probleemstelling inderdaad het best onderbouwd, met een verwijzing naar het Eindverslag van de Parlementaire ondervragingscommissie 'Ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen' van 25 juni 2020, jaarverslagen van de AIVD uit 2018 en 2019 en het *NRC*-artikel 'Salafistische scholen leren kinderen zich af te keren van Nederland' van Kouwenhoven & Holdert uit 2019. Wel wordt direct daarna opgemerkt dat de AIVD in 2023 rapporteert 'dat de wahhabi salafistische beweging een meer gematigde koers is gaan varen in Nederland' (MvT, p. 13). Niet geciteerd is de conclusie van de betreffende passage uit datzelfde jaarverslag: 'Al met al beschouwt de AIVD de dreiging van de huidige wahhabi-salafistische beweging voor de democratische rechtsorde als beperkt.' Het NJCM betwijfelt of deze dreiging voldoende ernstig en zwaarwegend is om de beperking van diverse fundamentele rechten en de vrijheid van het informele onderwijs te rechtvaardigen.

De regering acht de voorvallen kwalitatief voldoende ernstig om te compenseren voor het 'kwantitatief zeer beperkt aantal' (MvT, p. 35). Bij gebrek aan cijfermatige onderbouwing, rijst de vraag wat de graadmeter van de regering is voor het beoordelen van de kwalitatieve ernstigheid.
Is de inschatting gebaseerd op actuele voorbeelden van lesmateriaal en de kwalitatieve ervaringen van betrokken studenten? Is deze bewijsvoering toereikend voor materie waarin de lat voor ingrijpen hoog ligt, zoals de landsadvocaat benadrukte in het advies van 7 juli 2022?

Als dit wetsvoorstel zich inderdaad met name richt op wahhabi-salafistische lesinstituten, dan zondert de regering in feite bepaalde maatschappelijke groepen uit om onder nader toezicht te stellen, met het risico dat specifieke religieuze groepen worden gestigmatiseerd. Dit zou neerkomen op onderscheid op grond van godsdienst, wat in strijd is met het discriminatieverbod en gelijkheidsbeginsel van artikel 1 Grondwet. Bovendien stimuleert het een klimaat van wantrouwen, wat haaks staat op het basisvertrouwen tussen overheid en burgers en burgers onderling dat nodig is voor het goed functioneren van een democratische rechtsstaat. Daarmee zou dit wetsvoorstel zelfs contraproductief uit kunnen pakken. Artikel 7, lid 1 van het wetsvoorstel is een voorbeeld van een wetsartikel dat het basisvertrouwen tussen burgers onderling mogelijk kan schaden. Het artikel bepaalt dat 'iedere natuurlijke persoon die vermoedt dat artikel 3 wordt overtreden, daarvan melding kan doen bij de inspectie'. Het NJCM uit haar twijfels over de uitvoerbaarheid van deze bepaling en benadrukt nog een keer dat dit een klimaat van wantrouwen stimuleert, hetgeen niet de bedoeling kan en mag zijn van deze wet.

Wat meespeelt bij de beoordeling van de noodzakelijkheid is het gegeven dat uitingsdelicten, zoals het aanzetten tot haat, discriminatie en geweld, reeds strafbaar gesteld zijn in Titel V van het Wetboek van Strafrecht. Het verbod van artikel 3 onderhavig wetsvoorstel is uitdrukkelijk geïnspireerd op artikel 131 en 137d Sr (MvT, p. 19 en 60). De noodzaak van beperking van de genoemde mensenrechten moet dan dus beoordeeld worden voor de toegevoegde waarde die de Wet toezicht informeel onderwijs heeft ten opzichte van het bestaande (strafrechtelijke) instrumentarium. De regering ziet de meerwaarde op twee punten:

1. De voorgestelde wet biedt effectievere instrumenten voor handhaving;
2. De uitingsdelicten zijn alleen van toepassing op uitingen gedaan 'in het openbaar'.

Dit tweede punt behoeft meteen nuancering. Het bestanddeel 'in het openbaar' vereist namelijk niet dat het om een openbare plaats gaat, 'maar dat zij worden geuit onder zoodanige omstandigheden, en op zoodanige wijze, dat zij door het publiek kunnen worden gehoord' (HR 22 mei 1939, ECLI:NL:HR:1939:35, *NJ* 1939/861, m.nt. Taverne; zie T&C Strafrecht, commentaar op art. 137d Sr jo. commentaar op art. 131 Sr, aant. 9). Uit het advies van de landsadvocaat (randnummer 7.4.7) blijkt dat het informeel onderwijs daar niet per definitie van uitgesloten is, maar dat de beoordeling afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. De toelichting bij onderhavig wetsvoorstel (MvT, p. 19, nadruk toegevoegd) bevat dan ook de nodige slagen om de arm: '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.' Een deel van de gevallen waarop de Wet toezicht informeel onderwijs ziet, reeds beperkt in aantal, kan dus onder bijvoorbeeld artikel 137d Sr vallen. De duidelijk niet-openbare uitingen gedaan in de woning zijn ook in onderhavig wetsvoorstel (art. 2) uitgezonderd. Het NJCM is van mening dat er dan slechts een beperkte marge overblijft waarin het toezicht op informeel onderwijs iets toevoegt aan het bestaande instrumentarium.
Heeft de regering deze overweging meegenomen in de noodzakelijkheidstoets?

Zoals gezegd wordt de meerwaarde vooral gezocht in de sfeer van toezicht en handhaving: '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' (MvT, p. 8). De Wet toezicht informeel onderwijs zou het voor de Minister van OCW mogelijk maken om toezichthouders aan te wijzen (art. 4), aanwijzingen te geven (art. 9) en bestuursrechtelijke sancties op te leggen, m.n. een last onder bestuursdwang of bestuurlijke boete (art. 10). De regering heeft uitbreiding van de reeds bestaande strafbepalingen afgedaan met het argument dat ze 'te veel gericht zijn op leedtoevoeging, terwijl het primaire doel van het onderhavige wetsvoorstel is een einde te maken aan onaanvaardbare situaties' (MvT, p. 9). De aanwijzing en last onder bestuursdwang zijn op deze manier te verklaren.
Kan de regering uitleggen waarom ook de bestuurlijke boete, die net als de strafrechtelijke bepalingen gericht is op leedtoevoeging, opgenomen is in artikel 10? Hieraan is geen aandacht besteed in de toelichting bij artikel 10 (MvT, p. 69-70).

Verderop meer over de geschiktheid van onderwijswetgeving ten opzichte van strafwetgeving. Eerst past, ter afronding van de vraag naar de noodzaak van nieuwe wetgeving, nog een opmerking over de verhouding van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Het is namelijk denkbaar, gezien de bovengenoemde overlap tussen reikwijdtes, dat er gevallen opduiken waarin cumulatie van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties op kan treden en waarin de Minister en het Openbaar Ministerie tot een taakverdeling moeten komen.
Heeft de regering daar voldoende bij stilgestaan, met inachtneming van het verbod op dubbele bestraffing en de onwenselijkheid van onnodige belasting voor burgers? Wat is in zulke gevallen de gewenste route, aangezien de regering het instrumentarium uit de Wet toezicht informeel onderwijs enerzijds meer geëigend acht, maar anderzijds erkent dat er terughoudend gebruik van gemaakt moet worden?

3.3. Minder ingrijpende toezichtsmodellen
Als wetgevend optreden noodzakelijk wordt geacht, dan rijst de vraag wat het geschikte middel is om de bovengenoemde doelen te verwezenlijken. Zijn onderwijswetgeving en het systeem van onderwijstoezicht, die beide vooralsnog beperkt zijn tot het reguliere (vaak door de overheid gefinancierde) onderwijs, wel geschikt voor informele vormen van onderwijs in de privésfeer? Op het eerste gezicht lijken het strafrecht, dat reeds toepasselijk is in deze sfeer, en vormen van horizontaal toezicht en zelfregulering, met een sterkere nadruk op vertrouwen, meer geëigende alternatieven.

Als de overheid bepaald gedrag wil ontmoedigen, zijn er diverse manieren om dit doel te bereiken. De keuze voor een aanpak moet gebaseerd zijn op de meest geschikte vorm van regulering, met oog voor het beleidsdoel en de proportionaliteit. Het is essentieel om problemen zoals inefficiëntie, tegenstrijdige regels en hoge lasten te voorkomen. Alternatieven voor wetgeving kunnen hierbij een waardevolle rol spelen. Voorlichting is een effectief middel om bewustwording te vergroten en gewenst gedrag te stimuleren, zonder dat zware wettelijke maatregelen nodig zijn. Convenanten – afspraken tussen de overheid en betrokken partijen – bevorderen samenwerking en vertrouwen, terwijl onnodige regeldruk wordt vermeden (R.J.N. Schlössels en S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 1*, 7e druk, Wolters Kluwer 2017; paragraaf 14.4.).

Binnen wetgeving bieden open normen en zorgplichten meer flexibiliteit en keuzevrijheid, doordat betrokkenen zelf invulling kunnen geven aan naleving. Zelfregulering stelt sectoren in staat om eigen normen te ontwikkelen, vaak beter afgestemd op de praktijk. Validatiestelsels, zoals certificering en accreditatie, waarborgen kwaliteit en transparantie zonder zware toezichtmechanismen. Deze alternatieven hebben belangrijke voordelen: zij respecteren fundamentele rechten, beperken regeldruk en stimuleren samenwerking en eigen verantwoordelijkheid. Ze voorkomen stigmatisering en onnodige inbreuken op grondrechten, zoals die in de voorgestelde Wet toezicht informeel onderwijs dreigen te ontstaan. Zoals het NJCM eerder heeft benadrukt, is het twijfelachtig of deze wet noodzakelijk is. Met genoemde alternatieven kan het beoogde doel effectiever en evenwichtiger worden bereikt, zonder de risico's die deze wet met zich meebrengt (R.J.N. Schlössels en S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 1*, 7e druk, Wolters Kluwer 2017; paragraaf 14.4.)
Gezien de afwijzing van uitbreiding van het strafrechtelijk instrumentarium als alternatief is het opmerkelijk dat de regering toch regelmatig aansluiting zoekt bij de normstelling uit het strafrecht (bijv. MvT, p. 56, 60 en 70). Wat de andere types van alternatieven betreft, blijft het onduidelijk of de regering wel voldoende belang hecht aan de kwestie van vertrouwen.

Valt van de voorgestelde regeling van verticaal en signaalgestuurd toezicht niet te verwachten dat deze het wantrouwen tussen overheid en burger en burgers onderling (bijvoorbeeld leerlingen en docenten) aanwakkert?

Dat zou een negatieve consequentie zijn die haaks staat op het achterliggende doel om democratisch, rechtsstatelijk en integratief gedachtegoed te bevorderen. De memorie van toelichting (p. 50) erkent een gevoel van wantrouwen als mogelijk neveneffect, maar gaat niet zover als te benoemen waarom dat wantrouwen zo problematisch is in het licht van de beoogde doelstellingen. Verder laat het zich denken dat de voorgestelde toezichtsregeling al het verdachte informeel onderwijs naar achter de voordeur van woningen drijft, waardoor er nog minder zicht op is (zoals erkend in MvT, p. 51).

Het NJCM raadt de regering dan ook met klem aan te reflecteren op de geschiktheid van het voorgestelde middel in de beperkingssystematiek van het EVRM. In de memorie van toelichting staat dat verscheidene alternatieven onderzocht en 'na uitvoerige weging' afgewezen zijn, maar er is slechts één alinea in algemene bewoordingen aan gewijd (MvT, p. 9). Een laatste overweging betreft de keuze voor signaalgestuurd toezicht - het NJCM vreest dat dit systeem kan resulteren in al dan niet terechte reputatieschade voor instellingen van informeel onderwijs.
Heeft de regering hier zorgvuldig genoeg over nagedacht?

3.4. Proportionaliteit
Tot slot moet de beperking in een proportionele verhouding staan tot het doel dat ermee gediend is. De vraag naar proportionaliteit kan voor verschillende onderdelen van de voorgestelde regeling gesteld worden: de verbodsbepaling van artikel 3, het toezicht geregeld in de artikelen 4 en verder, en de sancties van artikel 9 en 10 (ook voor de verwerking van bijzonder persoonsgegevens voorzien in artikel 6 en 13, maar dat komt verderop apart aan bod). Voor de afweging van proportionaliteit kan niet genoeg benadrukt worden dat voor het informeel onderwijs de vrijheid van onderwijs de regel is en wetgevende interventie de hoge uitzondering.
Gezien al het voorgaande dient de regering zich opnieuw af te vragen of de invoering van een volledige toezichtsregeling voor het informeel onderwijs het minst ingrijpende middel is om de gestelde doelen te dienen, zeker gezien de kanttekeningen die te plaatsen zijn bij de omvang van het probleem en de doelmatigheid van de interventie.

De regering staat in paragraaf 2.3.8 stil bij de proportionaliteit van de aanwijzing die de Minister van OCW kan geven in geval van een overtreding. *Kan de regering nader toelichten hoe de evenredige verhouding tussen aanwijzing en overtreding concreet gewaarborgd wordt?* Het onderscheid tussen 'geïsoleerde uitingen' enerzijds en 'structurele uitingen' of 'incidentele uitingen met een concrete oproep' (MvT, p. 26) is bijvoorbeeld open voor interpretatie en biedt als zodanig weinig houvast. Bij de artikelsgewijze toelichting vermeldt de regering nog dat de minister 'bij zijn evenredigheidsbeoordeling ook de opstelling van de overtreder dient te betrekken', waarbij 'een en ander mede [zal] afhangen van de aard en ernst van de overtreding en van de mate van verwijtbaarheid' (MvT, p. 68). Deze criteria kunnen proportionele behandeling faciliteren, maar laten nog te veel open om dat met zekerheid te zeggen.

4. Waarborgen voor zorgvuldige gegevensverwerking

4.1. Spanningsveld tussen het wetsvoorstel en de AVG
Het derde zorgwekkende punt is dat de regeling voor gegevensverwerking van artikel 6 en 13 van het onderhavige wetsvoorstel op gespannen voet staat met het systeem van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De Inspectie mag gegevens van diverse instanties, zoals gemeenten en de AIVD, gebruiken om vermoedens van overtredingen te onderbouwen. Hierbij kunnen gevoelige gegevens worden verwerkt, waaronder gegevens over politieke opvattingen en religieuze overtuigingen, die onder bijzondere categorieën persoonsgegevens vallen (artikel 9 AVG). Hoewel het wetsvoorstel dit rechtvaardigt met een beroep op zwaarwegend algemeen belang, vereist de AVG strikte waarborgen en proportionaliteit. Deze waarborgen en de proportionaliteit ontbreken in het huidige wetsvoorstel. Het zwaarwegende algemene belang voor schending van de privacy van burgers ontbreekt, nu de probleemstelling niet groot genoeg is. De regering heeft de taak zorgvuldiger te formuleren waarom er sprake is van een zwaarwegend belang ter rechtvaardiging van de verwerking van privégegevens.

Strafrechtelijke gegevens mogen alleen worden verwerkt onder specifieke voorwaarden. Dit is opgenomen in artikel 10 AVG. Hoewel het wetsvoorstel wettelijke grondslagen en beperkingen biedt, zoals de geheimhoudingsplicht en korte bewaartermijnen, bestaat de vrees dat de inbreuk op de privacy van betrokkenen groter is dan noodzakelijk. De verwerking van persoonsgegevens, vooral zonder expliciete toestemming en in situaties met beperkte controlemechanismen, roept vragen op over proportionaliteit, subsidiariteit en bescherming van fundamentele rechten. Helemaal nu het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om privégegevens alsnog een jaar na ontvangst te bewaren, ook al blijkt niet uit die gegevens dat er sprake zou zijn van een redelijk vermoeden van een overtreding. Waarom wil de regering deze privacygevoelige gegevens langer bewaren dan nodig is?

Ook dit leidt tot een sfeer van wantrouwen waarvan het NJCM stelt dat dit wel degelijk problematisch is in het licht van de beoogde doelstellingen.

4.2. Risico op discriminatie

Een vraag die bijzondere aandacht verdient is de volgende: *waarom benadrukt artikel 6, derde lid, van het wetsvoorstel dat de nationaliteit, de religieuze en levensbeschouwelijke overtuigingen van een persoon gedeeld mogen worden met de inspectie?* Dit versterkt het eerder uitgedrukte vermoeden dat bepaalde groepen eerder in beeld kunnen komen dan andere groepen, wat etnische profilering en discriminatie in de uitvoering in de hand werkt. Behalve het gebrek aan een duidelijk belang om deze gegevens te verzamelen, kan dit wetsvoorstel dus resulteren in een onrechtmatige situatie bij de uitvoering (vergelijkbaar aan het etnisch profileren bij de Koninklijke Marechaussee, vorig jaar verboden door het gerechtshof Den Haag).

Hoe verhoudt deze selectieve focus zich tot de grondrechten van betrokken personen en de ratio van het wetsvoorstel? De proportionaliteit en subsidiariteit zijn in dit geval onvoldoende uiteengezet. Daar komt nog bij dat een selectieve focus van de overheid kan leiden tot een bevooroordeeld gebruik van het meldingssysteem van artikel 7. Het NJCM is van mening dat met dit wetsvoorstel, de regering laat zien dat de keuze voor signaalgestuurd toezicht is ingegeven door de sfeer van wantrouwen die dit wetsvoorstel lijkt te omringen.

4. Conclusie en aanbevelingen

Het wetsvoorstel Wet toezicht informeel onderwijs roept aanzienlijke zorgen op met betrekking tot de proportionaliteit, noodzaak en rechtmatigheid. De voorgestelde wet, die een breed toepassingsbereik en vage criteria zoals een “redelijk vermoeden” omvat, brengt risico’s met zich mee voor fundamentele rechten, zoals de vrijheid van godsdienst, onderwijs, en het recht op privacy. Bovendien wordt de problematiek die het wetsvoorstel beoogt aan te pakken – het tegengaan van misstanden binnen informeel onderwijs – onvoldoende concreet onderbouwd, gezien de beperkte omvang van de gesignaleerde problemen en de focus op een klein aantal wahhabi-salafistische lesinstituten.

Het voorgestelde toezicht lijkt te resulteren in een onnodige en onevenredige inbreuk op grondrechten, mede doordat bestaande strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten al mogelijkheden bieden om ernstige misstanden aan te pakken. De meldplicht voor burgers en de nadruk op gegevens zoals nationaliteit en religieuze overtuigingen versterken een sfeer van wantrouwen en risico’s van discriminatie, stigmatisering en ongelijke behandeling. Deze elementen ondermijnen het vertrouwen tussen burgers en de overheid.

Daarnaast biedt het wetsvoorstel onvoldoende waarborgen om de verwerking van gevoelige persoonsgegevens te rechtvaardigen. De mogelijkheid om gegevens langdurig te bewaren zonder direct nut, gecombineerd met het ontbreken van onafhankelijke toetsing, roept fundamentele vragen op over proportionaliteit en subsidiariteit. Met inachtneming van het wetsvoorstel en de door het NJCM geconstateerde leemtes zijn de volgende aanbevelingen vastgesteld.

Het NJCM stelt dat het wetsvoorstel niet moet worden ingevoerd. Het is overbodig, omdat bestaande juridische instrumenten al voldoende mogelijkheden bieden, en het vormt bovendien een disproportionele inbreuk op fundamentele rechten. Het tegengaan van misstanden binnen informeel onderwijs kan effectiever worden bereikt met gerichte, minder ingrijpende maatregelen die het vertrouwen tussen burgers en overheid behouden en geen aanleiding geven tot wantrouwen of stigmatisering.

Subsidiair, mocht het wetsvoorstel desondanks worden ingevoerd, is het noodzakelijk om de volgende aanbevelingen in acht te nemen:

1. Beperk de reikwijdte van het wetsvoorstel;
2. Introduceer objectieve en heldere criteria;
3. Verbeter de bescherming van fundamentele rechten;
4. Evalueer minder ingrijpende alternatieven;
5. Beperk het risico op discriminatie en stigmatisering;
6. Toets de effectiviteit en impact van toezicht;
7. Waarborg proportionaliteit in handhaving en sanctionering.