

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

Wetsvoorstel toezicht informeel onderwijs (Wtio)

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Direct belanghebbenden zijn:

- Kinderen in Nederland die informeel onderwijs volgen
- Informele onderwijsinstellingen/ aanbieders van informeel onderwijs

Indirect belanghebbenden zijn:

- Ouders van kinderen die informeel onderwijs volgen.
- Nederlandse gemeenten, Politie, OM.
- Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie). Als beoogd toezichthouder.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Vooralsnog zijn het met name andere overheidsdepartementen die over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk beschikken, in het bijzonder: de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW), Justitie en Veiligheid (hierna: JenV), Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (hierna: BZK) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS), de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Daarnaast zijn Nederlandse gemeenten een belangrijke kennispartner in dit vraagstuk, door ervaring met casuïstiek uit het verleden. (De koepelorganisaties van) informele onderwijsinstellingen beschikken over de relevante kennis en ervaring met betrekking tot het veiligheidsbeleid binnen het informeel onderwijs. Tot slot is de inspectie ervaringsdeskundige op het gebied van toezicht.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Informele onderwijsinstellingen, koepels en andere bezorgde partijen die zich uitspraken in de media of contact zochten met het ministerie van OCW zijn uitgenodigd voor gesprekken op ambtelijk niveau en voerden eveneens gesprekken met de toenmalige bewindspersoon. Vanuit het ministerie zijn meerdere rondetafelgesprekken georganiseerd, waarbij veldpartijen en betrokkenen werden uitgenodigd om over de hele beleidsagenda met betrekking tot informeel onderwijs te praten, waaronder de uitwerking van het toezicht.

Een selectie van Nederlandse gemeenten en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn betrokken bij het wetstraject door middel van gesprekken met het ministerie en het uitvoeren van de uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO).

De inspectie is doorlopend betrokken geweest in het wetstraject door middel van gesprekken met OCW. Ook heeft de inspectie haar visie op het wetsvoorstel schriftelijk gedeeld met de huidige bewindspersonen.

1. Wat is het probleem?

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Informeel onderwijs heeft een grote invloed op de manier waarop kinderen elkaar, hun leefomgeving en de wereld tegemoet treden.¹ Alhoewel dit veelal positief is, kan informeel onderwijs dat hen opzet tegen anderen, het openbaar gezag of de samenleving daardoor ook van grote *negatieve* invloed zijn op kinderen. Het probleem is dat de overheid momenteel niet kan handelen als er sterke signalen zijn dat kinderen binnen het informeel onderwijs worden opgezet tegen anderen, het openbaar gezag of de samenleving, doordat het onderwijs aanzet tot haat, geweld of discriminatie.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Daar waar informeel onderwijs aanzet tot haat, geweld of discriminatie zal dit veelal het gevolg zijn van informele onderwijsinstellingen of individuen binnen die instellingen die denkbeelden willen verspreiden die vanuit een breder maatschappelijk perspectief als haatdragend, gewelddadig of discriminatoir worden aangemerkt. De verwachting is dat informele lesorganisaties deze denkbeelden willen verspreiden vanuit hun eigen levensovertuiging of ideologische overtuiging, die deze denkbeelden onderschrijft en, in sommige gevallen, de verspreiding van deze denkbeelden propageert.

De oorzaak voor het huidige gebrek aan mogelijkheden voor de overheid om in te grijpen ligt bij de aard van het informeel onderwijs. 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 hun vorming en ontwikkeling, waar in ieder geval sprake van is als kinderen worden aangezet tot haat, of discriminatie, of het openbaar gezag wordt blootgesteld aan geweld, dergelijke zwaarwichtige belangen aanwezig zijn.

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

c) Wat is de omvang van het probleem?

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.

Zo kwam uit de verhoren die plaatsvonden bij de parlementaire ondervragingscommissie Ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB) voorbeelden aan het licht van lesmateriaal binnen het informeel onderwijs dat kinderen aanzet tot geweld richting bepaalde groepen in de samenleving. 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.

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".² 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.³

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Tot op heden is er voor de overheid evenwel geen mogelijkheid (beleid) 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.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Doet de overheid niets, dan zal de overheid wederom niet of niet efficiënt en tijdig kunnen ingrijpen als er sterke signalen zijn dat er ergens informeel onderwijs wordt verzorgd dat kinderen aanzet tot haat, geweld of discriminatie. Dit is een probleem vanwege de grote schade die dergelijk informeel onderwijs kan berokkenen in de individuele levens van kinderen en de schade die daarmee kan ontstaan voor derden of de samenleving.

² AIVD, 'Met de rug naar de samenleving', 9 april 2024, p. 16.

³ AIVD, 'Met de rug naar de samenleving', 9 april 2024, p. 17.

2. Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het doel is om kinderen in het informeel onderwijs te beschermen tegen onderwijs dat hen opzet tegen anderen, het openbaar gezag of de samenleving, door een duidelijke ondergrens te formuleren die in het informeel onderwijs niet overschreden mag worden: het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie. Daar waar sterke signalen voorkomen dat deze ondergrens wordt overschreden, wil dit kabinet hier gevolg aan kunnen geven. Deze ambitie is ook geformuleerd in het Regeerprogramma kabinet-Schoof.⁴

b) Aan welke duurzame ontwikkelingsdoelen (sustainable development goals, SDG's) en brede welvaartsuitkomsten dragen de doelen bij?

Worden de beoogde beleidsdoelen gerealiseerd, dan draagt dit bij aan ontwikkelingsdoelstelling 3 (goede gezondheid en welzijn) en aan ontwikkelingsdoelstelling 4 (kwaliteitsonderwijs). Indirecter dragen de doelen bij aan ontwikkelingsdoelstelling 16 (vrede, justitie en sterke publieke diensten).

⁴ Regeerprogramma kabinet-Schoof, p. 76.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

De voornaamste aangrijpingspunten voor beleid gegeven de probleem- en oorzakenanalyse zijn het ontbreken van een vorm van toezicht op informele onderwijsinstellingen en een bevoegdheid voor de overheid om in te grijpen bij misstanden.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Gegeven de genoemde aangrijpingspunten is de enige kansrijke beleidsoptie om toezicht op informele onderwijsinstellingen te realiseren in combinatie met een bevoegdheid van de overheid om sancties op te leggen daar waar blijkt dat informeel onderwijs aanzet tegen haat, geweld of discriminatie. Wetgeving is de weg om dit te realiseren.

c) Wat is de beleidstheorie (doelenboom) per kansrijke beleidsoptie?

Middels wetgeving (input) wordt een norm gedefinieerd die niet door informele onderwijsinstellingen mag worden overtreden en krijgt een onafhankelijke toezichthouder (de Inspectie van het Onderwijs) de nodige bevoegdheden om hierop signaalgestuurd toezicht te houden (activiteit). Hierdoor wordt de wettelijke ruimte voor informele onderwijsinstellingen om kinderen aan te zetten tot haat, geweld of discriminatie beperkt (output). In gevallen waar de verbodsnorm wordt overtreden kan de overheid ingrijpen en daar waar mogelijk herstel bewerkstelligen (uitkomst), met als gevolg dat kinderen zo snel mogelijk worden beschermd tegen blootstelling aan informeel onderwijs dat hen opzet tegen anderen, het openbaar gezag of de samenleving (impact).

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Hulpvragen

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

- Daar waar er sterke signalen bestaan van informeel onderwijs dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie kan de toezichthouder toezicht gaan houden.
- Daar waar uit het toezicht van de inspectie blijkt dat het informeel onderwijs aanzet tot haat, geweld of discriminatie, kan de overheid dit ten einde brengen en daar waar mogelijk herstel bewerkstelligen.
- Daar waar uit het toezicht van de inspectie blijkt dat het informeel onderwijs *niet* aanzet tot haat, geweld of discriminatie, creëert dit tevens duidelijkheid in de samenleving en politiek over de invulling van de ondergrens. De informele onderwijsinstelling wordt niet langer verdacht van het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie.
- Doordat de overheid kan handelen bij misstanden, bestaat er minder ruimte voor speculatie over of verdachtmaking van aanbieders van informeel onderwijs.

b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Verplichte toetsen op dit traject zijn in ieder geval als volgt:

- Regeldruktoets: volgt nog
- Toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid door de inspectie: volgt nog
- Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO): uitgevoerd. Uit de UDO volgen geen fundamentele bezwaren met betrekking tot de uitvoerbaarheid van de bevoegdheid. Wel zijn er aandachtspunten in de uitvoering, die na inwerkingtreding gezamenlijk door gemeenten, VNG en OCW worden uitgewerkt.
- Afwegingskader nieuwe burgemeesterbevoegdheden: uitgevoerd. Het afwegingskader gaf geen aanleiding om de eigen bevoegdheid van de burgemeester aan te passen.
- Data Protection Impact Assessment (DPIA): Hierover vindt momenteel afstemming plaats met de Functionaris Gegevensbescherming bij OCW.

5. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Met dit wetsvoorstel regelen we:

- Een verbod op informeel onderwijs dat het aanzet tot haat, geweld of discriminatie
- Signaalgestuurd toezicht op dit verbod door de inspectie van het onderwijs als toezichthouder
- De mogelijkheid tot herstel en sanctionering door de overheid wanneer dit verbod wordt overtreden

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- doeltreffendheid en doelmatigheid;
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief doenvermogen, regeldruk en handhaving);

- brede maatschappelijke impact?

Doeltreffendheid: We regelen wettelijk dat burgers en instanties signalen over misstanden in het informeel onderwijs kunnen delen met een toezichthouder (de inspectie), dat de toezichthouder, in afstemming met een onafhankelijke adviescommissie, kan overgaan tot het houden van toezicht en dat de minister op basis van het toezichtsrapport kan besluiten tot het opleggen van aanwijzingen en, indien die aanwijzing niet wordt opgevolgd, een maatregel. Hiermee meent de overheid doeltreffend te kunnen ingrijpen als binnen het informeel onderwijs wordt aangezet tot haat, geweld of discriminatie.

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 vergen, gezien de breedte en diversiteit van het informele onderwijsveld. Ook gegeven het feit dat de overheid geen totaaloverzicht heeft van alle informele onderwijsinstellingen in Nederland, zou dit een complexe exercitie zijn. Daarbij zouden in dat geval grote hoeveelheden (persoons)gegevens worden verzameld, hetgeen niet in verhouding staat tot rechten van aanbieders en de hoeveelheid signalen die wordt verwacht en de omvang van het probleem dat dit wetsvoorstel beoogt op te lossen.

Uitvoerbaarheid: Met de inspectie is doorlopende afstemming over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel, zeker ook omdat de inspectie knelpunten in de uitvoering ziet. Tijdens de internetconsultatie voert de inspectie nog een eigen uitvoerbaarheidstoets uit.

Brede maatschappelijke impact: In het wetsvoorstel is gekozen voor signaalgestuurd toezicht op een nauwe verbodsnorm (aanzetten tot haat, geweld of discriminatie). De keuze is gemaakt om de impact op informele onderwijsinstellingen te beperken. Het toezicht van de inspectie zal en kan alleen die instellingen 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. Daarnaast is aansluiting gezocht met uit het strafrecht bekende uitingsdelicten om ambiguïteit over de invulling van de verbodsnorm te voorkomen.

- c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

De mogelijke risico's en onzekerheden zijn als volgt:

- **Onder de radar.** Dit wetsvoorstel is niet van toepassing op informeel onderwijs dat wordt verzorgd binnen de eigen woning, uit eerbiediging van de kern van het privéleven. Daar waar aanbieders van informeel onderwijs uitwijken naar de woning, kan de overheid dus geen gevolg geven aan signalen over het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie.
- **Relaties onder druk.** Vooral gemeenten geven aan dat de opgebouwde relaties met aanbieders van informeel onderwijs onder druk kunnen komen te staan, als gevolg van dit wetsvoorstel. Om dit zo goed als mogelijk te beperken, is heldere communicatie over inhoud van en motivatie voor het wetsvoorstel van groot belang.
- **Beperkte doeltreffendheid.** De toezichthouder kan met haar toezichtsbevoegdheden (bezoek van de instelling, gesprekken met docenten en leerlingen, inzien van lesmaterialen) mogelijk onvoldoende misstanden in kaart brengen, omdat deze door de onderwijsinstelling worden afgeschermd. In hoeverre in de toezichtsbevoegdheden van de inspectie toereikend zijn, zal ook uit de praktijk moeten blijken.

d) Hoe ziet de voorgenomen monitoring en evaluatie eruit?

In het wetsvoorstel is geen evaluatieverplichting opgenomen. Wel zal de uitvoer van het wetsvoorstel doorlopend gemonitord worden in samenspraak met de uitvoeringspartners.