

Internetconsultatie Wet toezicht informeel onderwijs

**Reactie Islamitisch Verbond Hilversum op de het voorstel van de Wet toezicht informeel
onderwijs**

1. Inleiding

Het wetsvoorstel 'Wet toezicht informeel onderwijs' (hierna: het wetsvoorstel) beoogt een kader te scheppen waarmee de overheid sneller kan ingrijpen bij informele onderwijsinstellingen die mogelijk antidemocratische of anti-integratieve activiteiten ontplooiën. Aan de ene kant erkent de regering de waardevolle rol die informeel onderwijs speelt in de persoonlijke en sociale ontwikkeling van kinderen. Aan de andere kant signaleert zij risico's dat bepaalde vormen van informeel onderwijs kinderen kunnen isoleren van de Nederlandse samenleving en vervreemden van democratische waarden. Dit spanningsveld vormt de basis van het wetsvoorstel.

Ondanks de waardevolle inbreng van deskundigen, waaronder de Landsadvocaat en interne adviserende ambtenaren, die serieuze juridische en praktische bezwaren hebben geuit, heeft de regering ervoor gekozen het wetsvoorstel door te zetten. Deze keuze wekt binnen de Hilversumse moslimgemeenschap grote zorgen. Het Islamitisch Verbond Hilversum ziet dit wetsvoorstel als een bedreiging voor fundamentele rechten en vrijheden, en als een politiek instrument dat onevenredig gericht lijkt op religieus onderwijs. De vermeende noodzaak van het wetsvoorstel wordt niet overtuigend onderbouwd, terwijl de (óók niet-juridische) gevolgen ervan verregaand zijn.

Het wetsvoorstel raakt aan meerdere grondrechten, waaronder de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van onderwijs, en de vrijheid van vereniging. Het voorstel heeft daarnaast een potentieel stigmatiserend effect op religieuze minderheden, met name de moslimgemeenschap. Verder leidt het voorstel tot disproportionele gevolgen voor organisaties die informeel onderwijs aanbieden. Deze zorgen roepen vragen op over de proportionaliteit, rechtsstatelijkheid en de daadwerkelijke effectiviteit van de voorgestelde maatregelen.

Dit document beoogt een kernachtige juridische en praktische analyse te geven van de bezwaren tegen het wetsvoorstel. Hierin worden de juridische grondslagen en ethische implicaties belicht, evenals de praktische gevolgen voor de getroffen organisaties en gemeenschappen. Tot slot worden er effectievere alternatieven aangedragen, zonder dat fundamentele rechten en vrijheden onnodig worden ingeperkt.

Het Islamitisch Verbond Hilversum roept de regering op om het wetsvoorstel te heroverwegen en een meer inclusieve en constructieve benadering te kiezen. Een benadering die recht doet aan de autonomie van informele onderwijsinstellingen en de diversiteit van de Nederlandse samenleving respecteert, terwijl deze tegelijkertijd bijdraagt aan het bevorderen van sociale cohesie.

2. Juridische bezwaren

2.1 Spanningsveld grondrechten

Het wetsvoorstel brengt onmiskenbare spanningen met zich mee ten aanzien van fundamentele grondrechten. Al vroeg in het wetsvoorsteltraject hebben verschillende deskundigen bezwaren geuit wegens de grondrechtelijke bezwaren van het wetsvoorstel. Onder andere de Inspectie van het Onderwijs¹ en de Landsadvocaat² hebben zich kritisch opgesteld tegenover het wetsvoorstel. Ook verschillende juridische deskundigen hebben zorgen geuit. In dit onderdeel wordt slechts summier een aantal van die juridische bezwaren besproken.

2.1.1 Spanningsveld artikel 6 Grondwet / 9 EVRM (godsdienstvrijheid)

Artikel 6 van de Grondwet en artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) waarborgen de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Deze grondrechten beschermen het recht van individuen om vrijelijk gedachten te vormen, deze te delen en opvattingen te ontvangen. Artikel 9 EVRM richt zich specifiek op de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, terwijl artikel 10 EVRM het recht op vrijheid van meningsuiting omvat.

Religieuze uitlatingen die voortvloeien uit gangbare geloofsopvattingen binnen een religieuze stroming, genieten in principe bescherming onder artikel 9 EVRM. Dit geldt ook als dergelijke uitlatingen door bepaalde groepen in de samenleving als beledigend worden ervaren. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) benadrukt dat bij het beoordelen van eventuele beperkingen op de godsdienstvrijheid de religieuze context zorgvuldig moet worden betrokken. Dit vereist aandacht voor de historische achtergrond en de specifieke kenmerken van iedere religieuze overtuiging. De gebruikte containerbegrippen in het wetsvoorstel, zoals ‘antidemocratisch’, ‘anti-integratief’ en ‘salafistisch’, roepen echter vragen op over de afbakening en consistentie in de toepassing. Deze vage termen kunnen indirect leiden tot schendingen van de godsdienstvrijheid.

Daarnaast dient opgemerkt te worden dat de godsdienstvrijheid eveneens beschermd wordt door een zekere mate van afstand te creëren tussen de staat en de kerk. De staat heeft een zekere mate van autonomie van de kerk te respecteren.³ Een zelfstandige organisatie die een kerk of godsdienstige gemeenschap vertegenwoordigt, wordt in beginsel geregeerd door hun eigen statuut, voor zover dit niet in strijd is met *de wet*.⁴ Onder *de wet* moet het dwingend recht begrepen worden, waarbij zulke grote belangen van de Nederlandse rechtsorde zijn betrokken dat zij voorrang hebben boven het eigen statuut van het kerkgenootschap.⁵ Het wetsvoorstel betreft een vergaande beperking van de hiervoor besproken godsdienstvrijheid en het beginsel van scheiding tussen kerk en staat, waar onvoldoende acht op is geslagen in de Memorie van Toelichting. Dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen religies, is onvoldoende om een dergelijke beperking van dit kaliber te rechtvaardigen.

2.1.2 Spanningsveld artikel 8 Grondwet / 11 EVRM (verenigingsvrijheid)

Artikel 8 van de Grondwet en artikel 11 EVRM regelen de verenigingsvrijheid. Een beperking van artikel 8 Grondwet is alleen mogelijk door een wet in formele zin, waarbij de beperking in het

¹ Visie van de Inspectie van het Onderwijs op wetsvoorstel, via open.overheid.nl

² Landsadvocaat, Advies Informele Scholing, 7 juli 2022.

³ HR 15 februari 1957, NJ 201.

⁴ Artikel 2:2 BW.

⁵ HR 14 juni 1991, NJ 1992, 173.

belang van de openbare orde moet zijn. De wetgever moet – conform de vaste lijn – terughoudend zijn bij het inkleuren van *het belang van de openbare orde*. Het gaat hier immers om een grondrecht met grote betekenis in een democratische samenleving. Inkleuring van voornoemd begrip met nieuwe – voor meerdere uitleg vatbare – containerbegrippen is ongewenst.

De verenigingsvrijheid ex. artikel 11 EVRM heeft aan de ene kant een beschermende werking; eenieder heeft het recht op vrijheid van vereniging, waarbij beperkingen moeten voldoen aan strenge voorwaarden zoals bedoeld in lid 2. Aan de andere kant legt artikel 11 EVRM ook een verplichting op aan de overheid; namelijk dat men dit recht ook daadwerkelijk kan uitoefenen.

Het EHRM benadrukt dat democratie, pluralisme en verenigingsvrijheid nauw met elkaar samenhangen. Voor minderheidsgroepen is het recht om zich te verenigen van bijzonder belang, omdat dit hen in staat stelt hun identiteit te uiten en te beschermen. Het wetsvoorstel, met zijn brede en vage normstelling, vormt een bedreiging voor dit recht. De gebruikte containerbegrippen, gecombineerd met signaalgestuurd toezicht, scheppen een situatie waarin minderheidsgroepen disproportioneel worden geraakt. De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel schiet tekort in het adresseren van deze belangrijke aspecten van pluralisme en democratie.

2.1.3 Beperkingsregime EVRM

De combinatie van beperkingen op voornoemde grondrechten, zorgen voor gezamenlijk een uiterst giftige cocktail. Het EVRM stelt strenge eisen aan beperkingen van fundamentele rechten. Deze moeten:

1. Bij wet zijn voorzien.
2. Een legitiem doel dienen.
3. Noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.
4. Proportioneel zijn.

De vraag of een beperking noodzakelijk is, vereist dat het doel niet op een minder ingrijpende manier kan worden bereikt. Het EHRM heeft geoordeeld dat beperkingen alleen gerechtvaardigd zijn als ze beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte. Het wetsvoorstel voldoet niet aan deze criteria, omdat de gebruikte containerbegrippen onvoldoende specifiek zijn en het voorgestelde toezicht niet effectief of proportioneel is.

Een beperking van grondrechten moet altijd proportioneel zijn. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft bepaald dat proportionaliteit enkel wordt aangenomen als de beperking voldoet aan een dwingende maatschappelijke behoefte. Dit betekent dat het nagestreefde doel een dermate groot belang moet vertegenwoordigen dat het de gekozen maatregelen rechtvaardigt. Bovendien moet worden aangetoond dat het doel niet op een andere, minder ingrijpende manier kan worden bereikt. Het gekozen middel moet daarnaast zowel geschikt als noodzakelijk zijn om het beoogde doel te verwezenlijken.

Om aan deze eisen te voldoen, moet duidelijk worden onderbouwd dat het wetsvoorstel aansluit bij een dwingende maatschappelijke noodzaak en dat er geen alternatieven beschikbaar zijn die minder ingrijpend zijn voor de betrokken grondrechten. Daarbij is het essentieel dat de voorgestelde maatregelen specifiek en effectief zijn in het bereiken van het doel, zonder onnodige schade aan fundamentele vrijheden. De mate waarin het wetsvoorstel hierin slaagt, is

een cruciale toetssteen voor de rechtmatigheid ervan. De indieners menen dat op geen enkele overtuigende manier gesteld kan worden dat aan voorgaande voldaan is.

De Landsadvocaat heeft benadrukt dat het bestaande juridische instrumentarium alleen mag worden uitgebreid als met concrete feiten en omstandigheden kan worden aangetoond dat ingrijpen noodzakelijk is in een democratische samenleving. De lat voor dergelijke maatregelen ligt volgens de Landsadvocaat hoog. Toch worden in het debat rondom dit wetsvoorstel opnieuw containerbegrippen gebezigd die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn, laat staan dat ze een eenduidige noodzaak kunnen vormen. Wat de staatssecretaris precies verstaat onder de verschillende containerbegrippen die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen en welke organisaties daarmee (indirect) worden bedoeld, blijft onduidelijk. Juist ter bescherming van het pluralisme – ook als partijen het niet altijd met elkaar eens zijn – dient ervoor gewaakt te worden onwelgevallige meningen snel in het verdomhoekje te plaatsen. Het is daarbij van belang te onderstrepen dat artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) niet alleen de verenigingsvrijheid beschermt van groepen met gangbare en geaccepteerde standpunten, maar ook van organisaties waarvan de opvattingen kunnen beledigen, choqueren of verontrusten. Dit principe vormt een essentieel onderdeel van pluralisme in een democratische samenleving. Opmerkelijk is dat er geen vergelijkbare zorgen lijken te bestaan wanneer een politieke partij in Nederland oproept tot beperkingen van grondwettelijk en verdragsrechtelijk gegarandeerde vrijheden, zoals de godsdienst- en onderwijsvrijheid. Dit roept de vraag op waarom er niet dezelfde mate van tolerantie wordt betracht ten aanzien van andere controversiële opvattingen.

De uiteenlopende containerbegrippen die in aanloop naar het wetsvoorstel zijn gebruikt, hangen als een dreigend zwaard boven de onderwijsinstellingen. De relatie tussen de staat en religieuze instellingen lijkt steeds meer onder druk te staan, waardoor er een situatie ontstaat waarin religieuze onderwijsinstellingen het risico lopen slachtoffer te worden van signaalgestuurde framing. Zelfs als deze instellingen volgens de letter van het wetsvoorstel niets verkeerd doen, blijft het gevaar bestaan dat zij door negatieve beeldvorming en reputatieschade in de samenleving onevenredig worden getroffen. De vele voorbeelden van de afgelopen tien jaar tonen aan hoe religieuze individuen en organisaties het leven moeilijk is gemaakt door dergelijke beeldvorming, vaak zonder enige juridische basis. Dit onbedoelde neveneffect verdient serieuze aandacht bij het ontwikkelen van een wetsvoorstel dat slechts beperkte effectiviteit lijkt te hebben en vooral een politiek instrument lijkt te zijn.

Vanuit het oogpunt van de noodzakelijkheid en proportionaliteit, zoals vereist door het EVRM, is het bestaande verbodsregime van artikel 2:20 BW een veel betere optie. Het voorgestelde wetsvoorstel is daarom niet noodzakelijk. Er bestaan al voldoende juridische en bestuurlijke middelen om haatzaaiing te bestrijden en de openbare veiligheid te waarborgen, waaronder:

- **Strafrechtelijke bepalingen:** Artikelen 137c t/m 137e, 285, 284 en 131 van het Wetboek van Strafrecht.
- **Civiel- en bestuursrechtelijke instrumenten:** Het verbodsregime van artikel 2:20 BW, klachtenprocedures en mogelijkheden via het College voor de Rechten van de Mens.

Het wetsvoorstel voegt geen nieuwe waarde toe, maar zaait verwarring en creëert onnodige rechtsongelijkheid. Bovendien heeft de minister ter onderbouwing van het wetsvoorstel slechts een beperkt aantal voorbeelden genoemd van mogelijk problematische situaties. Dit gebrek aan overtuigende onderbouwing maakt duidelijk dat het wetsvoorstel meer lijkt op het schieten met een kanon op een mug.

3. Praktische en ethische bezwaren

Naast de reeds door betrokken organisaties – waaronder de Inspectie voor het Onderwijs zelf-geuite kritiek op het wetsvoorstel, zijn ook op microniveau bezwaren te noemen.

Stigmatisering van specifieke groepen

Het is een publiek geheim dat het voorstel zich vooral lijkt te richten op islamitisch onderwijs, waardoor per saldo vaststaat dat de moslimgemeenschappen het hardst getroffen zullen worden. Gezien de cijfers die het probleem beschrijven, verwachten we geen bijzondere ontwikkelingen als het gaat om het in strijd handelen met de inhoud van het wetsvoorstel – voor zover de objectieve waardering daarvan gewaarborgd wordt – maar liggen de zorgen vooral in het feit dat signaalgestuurdheid snel kan leiden tot vermoedens en vermoedens snel leiden tot ongefundeerde framing met alle gevolgen van dien. Voorkomen moet worden dat groepen of individuen – zonder juridische grondslag en rechtvaardigingsgrond – een verdomhoekje worden gedrukt.

Wantrouwen jegens religieuze minderheden

De overheid heeft de afgelopen jaren herhaaldelijk het vertrouwen van religieuze gemeenschappen beschadigd. Incidenten zoals onwettige spionage, religieus profileren door overheidsinstanties, en belemmeringen voor islamitische scholen hebben diepe wonden geslagen. In plaats van in te zetten op herstel en dialoog, kiest de overheid er nu voor om met dit wetsvoorstel opnieuw wantrouwen te zaaien. Dit zal de kloof tussen de overheid en religieuze minderheden alleen maar vergroten.

Vermindering van ouderlijke autonomie

Ouders hebben het recht om kinderen een morele en religieuze opvoeding te bieden, uiteraard binnen de reeds bestaande wettelijke kaders. Het reguleren van informeel onderwijs ondermijnt deze autonomie onnodig en schept de indruk dat de overheid steeds verder binnendringt in de privésfeer.

Onvoldoende bewijs voor noodzaak

Het wetsvoorstel wordt gepresenteerd als noodzakelijk, maar concrete onderbouwing ontbreekt. Incidenten van gewelddadige radicalisering vinden vaak plaats in privésferen, zoals op zolderkamers, en niet binnen georganiseerde religieuze gemeenschappen. Deze gemeenschappen bieden juist vaak een veilige plek om emoties en ideeën te kanaliseren.

Handhavingsuitdagingen

De vage definities in het wetsvoorstel, zoals “aanzetten tot haat,” maken handhaving complex en vatbaar voor willekeur. Meldingsprocedures kunnen misbruikt worden, zelfs als er een onafhankelijke commissie aan te pas komt moeten we onze ogen niet sluiten voor het fenomeen van de cancelcultuur en ongewenste framing. Tegen een daadwerkelijke situatie van aanzetten tot haat of discriminatie kan in voldoende mate met de huidige bestaande middelen opgetreden worden *door de daartoe uitgeruste organisatie (OM)*, daarvoor is geen *show-wet* nodig.

Belemmering proces herstel vertrouwen

Na de NTA-affaire, waarbij volgens onderzoek van het NRC bleek dat de overheid (zowel op centraal als gemeentelijk niveau) jarenlang lokale moslimgemeenschappen in verschillende gemeentes heeft bespioneerd door inzet van een particulier onderzoeksbureau, zijn in veel

gemeentes gesprekken gaande over het herstel van vertrouwen tussen (de)centrale overheid en de moslimgemeenschap. Juist gezien dit vertrouwensproces, is het onbegrijpelijk dat de Burgemeester en Wethouders als een van de mogelijke (expliciete) doorgeefluiken gaat fungeren. De NCTV heeft in zijn advisering over de brief 'Vrij en Veilig Onderwijs' terecht op gewezen dat toezichtmaatregelen zoals het wetsvoorstel voor ogen heeft uitgaan van wantrouwen en op hun beurt ook weer het wantrouwen van het informele onderwijsveld in de overheid zal aanwakkeren. Volgens de NCTV verdient het de voorkeur om knelpunten in samenspraak tussen de overheid en de gemeenschappen op basis van wederzijds vertrouwen bespreekbaar te maken. Het wetsvoorstel heeft op geen enkele manier oog voor de processen die in verschillende gemeentes gaande zijn.

4. Slot

Al met al kan niets anders dan geconcludeerd worden dat aan het wetsvoorstel stevige grondwettelijke bezwaren kleven. Daarnaast is – mede in het licht van de beperkte verwachte effectiviteit en noodzakelijkheid van de wet – onvoldoende rekening gehouden met de negatieve niet-juridische gevolgen die de wet kan meebrengen. Het wetsvoorstel maakt individuen en organisaties nog meer vatbaar voor oneigenlijke framing, juist in gevallen waarbij daar geen juridische grondslag voor bestaat.

In plaats van de spierballen te laten zien met een wet waaraan grondwettelijke bezwaren kleven, weinig effectief zal zijn en geen toegevoegde waarde creëert op de bestaande wettelijke instrumenten, stellen de indieners voor om het proces van wederzijds vertrouwen niet te verstoren maar een wezenlijke kans te geven.

Met elkaar in gesprek. Met elkaar in dialoog. Dat is hoe het hoort.

Hoogachtend,

Islamitisch Verbond Hilversum