

# PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

## Advies

voor Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs  
van 5.1.2.e (kantoor  
landsadvocaat)  
datum 7 juli 2022  
inzake Advies informele scholing  
zaaknr 11018003

---

### 1 Inleiding

- 1.1 U heeft aangegeven dat u zich zorgen maakt over informele lesinstituten die, al dan niet doelbewust, jongeren vervreemden van de samenleving en polarisatie aanwakkeren. U wilt deze jongeren hiertegen beschermen. In het coalitieakkoord is opgenomen dat de regering sneller zal ingrijpen bij (informele) lesinstituten en hun vertegenwoordigers als die anti-integratief, antidemocratisch of antirechtsstatelijk opereren.<sup>1</sup> Aangezien toezicht op en ingrijpen bij informele lesinstituten in het licht van grondwettelijke vrijheden maar beperkt mogelijk is, zoekt u naar juridische ruimte om daar verantwoord, maar ook voortvarend mee aan de slag te kunnen gaan.
- 1.2 Met dit advies voldoen wij graag aan uw verzoek en inventariseren wij de juridische instrumenten die mogelijk gebruikt zouden kunnen worden.

---

<sup>1</sup> Coalitieakkoord, "Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst" van 15 december 2021, p. 26.

# Inhoudsopgave

|           |                                                                                                                             |           |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b>  | <b>INLEIDING</b>                                                                                                            | <b>1</b>  |
| <b>2</b>  | <b>SAMENVATTING ADVIES</b>                                                                                                  | <b>3</b>  |
| <b>3</b>  | <b>ACHTERGRONDEN EN OPZET</b>                                                                                               | <b>5</b>  |
| 3.1       | <i>Verkenning informele scholing en Parlementaire<br/>Ondervragingscommissie Ongewenste Beïnvloeding uit onvrije landen</i> | 5         |
| 3.2       | <i>Wat zijn informele lesinstituten? Wat valt er onder informele scholing?</i>                                              | 7         |
| 3.3       | <i>Is onderwijswetgeving van toepassing en is de Inspectie bevoegd om<br/>toezicht te houden?</i>                           | 7         |
| <b>4</b>  | <b>'PROBLEMATISCH GEDRAG'</b>                                                                                               | <b>8</b>  |
| <b>5</b>  | <b>MENSENRECHTELIJK KADER</b>                                                                                               | <b>9</b>  |
| 5.1       | <i>Inleiding en samenvatting</i>                                                                                            | 9         |
| 5.2       | <i>Het EVRM</i>                                                                                                             | 10        |
| 5.3       | <i>De Grondwet</i>                                                                                                          | 12        |
| <b>6</b>  | <b>ZICHT OP INFORMELE SCHOLING</b>                                                                                          | <b>14</b> |
| 6.1       | <i>Bestaande mogelijkheden</i>                                                                                              | 14        |
| 6.2       | <i>Zijn er aanvullende mogelijkheden voor toezicht denkbaar?</i>                                                            | 15        |
| <b>7</b>  | <b>INSTRUMENTEN OP PERSONEN GERICHT</b>                                                                                     | <b>16</b> |
| 7.1       | <i>Inleiding</i>                                                                                                            | 16        |
| 7.2       | <i>Gebiedsverbod, meldplicht of contactverbod Tijdelijke wet bestuurlijke<br/>maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt)</i> | 17        |
| 7.3       | <i>Reguliere openbare ordebevoegdheden burgemeester</i>                                                                     | 19        |
| 7.4       | <i>Strafrechtelijk ingrijpen</i>                                                                                            | 21        |
| <b>8</b>  | <b>INSTRUMENTEN OP DE ORGANISATIE GERICHT</b>                                                                               | <b>28</b> |
| 8.1       | <i>Inleiding</i>                                                                                                            | 28        |
| 8.2       | <i>Verbod organisatie (artikel 2:20 BW)</i>                                                                                 | 28        |
| 8.3       | <i>Wet transparantie maatschappelijke organisaties (voorstel van wet)</i>                                                   | 30        |
| <b>9</b>  | <b>AANVULLENDE INSTRUMENTEN?</b>                                                                                            | <b>32</b> |
| 9.1       | <i>Nieuwe instrumenten gericht op het individu</i>                                                                          | 32        |
| 9.2       | <i>Nieuwe instrumenten gericht op de organisatie</i>                                                                        | 32        |
| 9.3       | <i>Nieuwe strafbaarstellingen</i>                                                                                           | 33        |
| <b>10</b> | <b>CONCLUSIE</b>                                                                                                            | <b>35</b> |

## 2 Samenvatting advies

- 2.1 De lat voor ingrijpen tegen antidemocratische, anti-integratieve of antirechtsstatelijke scholing bij informele lesinstituten ligt hoog. Er kunnen verschillende fundamentele rechten in het geding komen, in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en (in voorkomend geval) de godsdienstvrijheid. Deze mensenrechten zijn niet absoluut, maar in de rechtspraak worden hoge eisen gesteld aan een beperking ervan. De drempel voor de inzet van instrumenten die ingrijpen in deze rechten bij informele scholing, ligt daarom hoog. Het maakt daarvoor niet uit of het gaat om de inzet van al bestaande instrumenten of voor het introduceren van nieuwe instrumenten.
- 2.2 In algemene zin geldt dat hoe ingrijpender het in te zetten instrument is, hoe hoger de juridische lat ligt. Dat betekent dat meer feiten (en onderbouwing daarvan) nodig zijn om aan te tonen dat ingrijpen noodzakelijk is. Wij inventariseren in hoofdstuk 7 en 8 een aantal reeds bestaande instrumenten en zetten uiteen wanneer de inzet van deze instrumenten vanuit juridisch oogpunt gerechtvaardigd zou kunnen zijn. Het gaat dan enerzijds om instrumenten op personen gericht, en anderzijds om instrumenten die zich op de organisatie zelf richten. De lat ligt in beide gevallen zoals gezegd hoog.

De volgende instrumenten worden besproken:

### Bestaande instrumenten op personen gericht (hoofdstuk 7)

- Gebiedsverbod, meldplicht of contactverbod (Twbmt)
- Gebruik van reguliere openbare ordebevoegdheden
- Strafrechtelijk ingrijpen

### Bestaande instrumenten op de organisatie gericht (hoofdstuk 8)

- Verbod organisatie (artikel 2:20 BW)
- Wet transparantie maatschappelijke organisaties (wetsvoorstel)

### Mogelijke aanvullende instrumenten (hoofdstuk 9)

- Uitbreiding verbod organisatie (artikel 2:20 BW)
- Opstellen nieuwe wettelijke norm met toezicht door Inspectie
- Uitbreiden VOG
- Nieuwe strafbaarstelling

- 2.3 Naast de mogelijke inzet van reeds bestaande instrumenten kan er gedacht worden aan het creëren van een nieuwe specifieke norm voor informele instituten. Voor de aanvaardbaarheid van het opstellen van een dergelijke specifieke norm is van belang dat het toepassingsbereik nauwkeurig wordt bepaald. Informele scholing is een breed begrip terwijl het gaat om een “beperkt aantal organisaties waar mogelijk zorgen om zijn<sup>2</sup>”. Een generieke norm zal zo veel mogelijk toegesneden moeten worden op de groep waar het probleem zich voordoet om te voorkomen dat de rechter een getroffen

<sup>2</sup> Kamerbrief van de minister van SZW van 18 juni 2020 inzake Verkenning informele scholing, met kenmerk: 2020-0000080644, p. 7.

maatregel bij overtreding van de norm achteraf als disproportioneel zal beoordelen. Bovendien zal daarbij het gelijkheidsbeginsel in acht moeten worden genomen en geldt ook dan het strikte mensenrechtelijke kader.

- 2.4 Hiermee moet ook rekening worden gehouden bij het houden van (toe)zicht op informele scholing. Generiek toezicht op alle informele lesinstituten zal een zeer grote (of onmogelijke) last leggen op een aangewezen toezichthouder, en ook op de lesinstituten zelf. Aangezien het vermoedelijk gaat om een beperkt aantal organisaties, ligt het voor de hand om risicogericht – bijvoorbeeld naar aanleiding van een melding – informatie te verzamelen en vervolgens instrumenten in te zetten die in het individuele geval passend zijn. Er zijn op dit moment al meerdere manieren om informatie over informele lesinstituten te verzamelen.
- 2.5 Een voor de hand liggende optie om in een analyse als deze te onderzoeken is het inrichten van generiek toezicht in een afzonderlijke wet. Als wordt overwogen generiek toezicht in te richten, zal er een norm moeten worden geformuleerd en worden vastgelegd in de wet, met instrumenten om op te treden. Daarnaast zal de groep waarop toezicht wordt gehouden goed moeten worden afgebakend. Ook zal duidelijk moeten worden gemaakt waarom het gerechtvaardigd is dat bepaalde keuzes in de afbakening worden gemaakt, en waarom bijvoorbeeld toezicht wordt georganiseerd op informele lesinstituten, maar niet op organisaties die ook zijn gericht op bijvoorbeeld kennisoverdracht aan jongeren, maar die geen informeel lesinstituut zijn (zoals scouting). Vanzelfsprekend moet ook hier rekening worden gehouden met de strikte grenzen vanwege bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting. Een zelfstandige wet maakt niet dat het vanuit mensenrechtelijk perspectief eenvoudiger wordt om in te grijpen bij informele lesinstituten. Dat zal ook dan alleen kunnen bij (zeer) ernstige gevallen. Bovendien is het sterk de vraag of generiek toezicht informatie op zal leveren die voldoende is om in te kunnen grijpen.
- 2.6 Ook voor strafrechtelijk optreden ligt de lat hoog. Met strafrechtelijk ingrijpen moet – zeker zo sterk als met bestuursrechtelijk overheidsoptreden – naar aanleiding van uitlatingen vanwege de vrijheid van meningsuiting terughoudend worden omgegaan; ook uitlatingen die kwetsen, shockeren of verontrusten moeten binnen een democratische samenleving kunnen worden gedaan. Komen antidemocratische, anti-integratieve of antirechtsstatelijke uitlatingen echter neer op uitlatingen die aanzetten tot haat, geweld, discriminatie of onverdraagzaamheid, of zijn zij opruiend of (onnodig) beledigend, dan zou strafrechtelijk optreden in concrete gevallen mogelijk kunnen zijn. Het moet daarbij wel gaan om uitlatingen die in het openbaar zijn gedaan. Nu informele scholing veelal plaatsheeft in besloten klaslokalen zal daar niet zonder meer sprake van zijn.

Dat ligt overigens anders in het geval een of meer leerlingen daadwerkelijk strafbare feiten hebben gepleegd naar aanleiding van informele scholing die zij hebben gehad. Het zou dan denkbaar kunnen zijn dat (ook) de leraar kan

worden vervolgd als bijvoorbeeld uitlokker, in welk geval ook niet is vereist dat het aanzetten tot de gepleegde strafbare feiten in het openbaar heeft plaatsgevonden.

- 2.7 Wij zien vooralsnog geen ruimte voor het aanpassen van bestaande of het introduceren van nieuwe strafbaarstellingen, want verdergaande strafbaarstelling van uitlatingen zal in het licht van het recht op vrijheid van meningsuiting de toets aan noodzakelijkheid en proportionaliteit niet gauw kunnen doorstaan. De beantwoording van de vraag of dit mogelijk en wenselijk is, vergt ander, uitgebreider, onderzoek. Daarbij dient dan ook te worden betrokken hoe kan worden voorkomen dat onwenselijk, maar niet onrechtmatig gedrag ten onrechte wordt gecriminaliseerd.
- 2.8 Tot slot merken wij over de juridische definitie van 'problematisch gedrag' het volgende op. Problematisch gedrag is geen juridisch begrip. Problematisch gedrag kan worden omschreven, waarna kan worden beoordeeld of en zo ja, welke juridische instrumenten of maatregelen geschikt zijn om dat als problematisch aangeduide gedrag aan te pakken. Welke precieze gedragingen juridisch relevant kunnen zijn om, in dit geval, een instrument in te zetten om de antirechtsstatelijke activiteiten tegen te gaan, hangt af van het in te zetten instrument. In zoverre valt er ook geen overkoepelende juridische definitie te geven van 'problematisch gedrag' op basis waarvan kan worden ingegrepen.
- 2.9 Een rechter zal ook altijd in de concrete zaak kijken of er sprake is van (juridisch relevant) problematisch gedrag dat voldoet aan de toepassingsvoorwaarden van het in te zetten instrument, en past bij de zwaarte van het instrument. Een nadere definitie van problematisch gedrag zal dat wat ons betreft niet anders maken; het zal aankomen op de norm die de inzet van een instrument kan rechtvaardigen. Ook bij een nieuw te formuleren wettelijke norm zal het uiteindelijk aankomen op de vraag of het concrete gedrag ernstig genoeg is voor het treffen van een maatregel.

### **3 Achtergronden en opzet**

- 3.1 *Verkenning informele scholing en Parlementaire Ondervragingscommissie Ongewenste Beïnvloeding uit onvrije landen*
- 3.1.1 Op 14 januari 2020 heeft het bureau RadarAdvies voor het Ministerie van SZW de rapportage 'Verkenning informele scholing' opgesteld. De directe aanleiding voor die Verkenning waren berichten in de media van medio augustus 2018 dat de Turkse overheid weekendscholen zou gaan financieren in Nederland. Vervolgens heeft de Tweede Kamer verzocht om meer informatie.
- 3.1.2 In de reactie op deze Verkenning heeft het toenmalige kabinet aangegeven dat het instellen van toezicht op dat moment als disproportioneel werd beschouwd:

“Ook hebben de onderzoekers, mede op verzoek van uw Kamer, onderzocht of het instellen van toezicht een middel kan zijn om meer zicht te krijgen op informele scholing die mogelijk antidemocratische, antirechtstatelijke of anti-integratieve elementen bevat. In het eindrapport plaatsen de onderzoekers vraagtekens bij de effectiviteit en proportionaliteit van het instellen van een (risicogericht) inspectietoezicht. Voor toezicht op deze vorm van scholing is een wettelijke grondslag nodig. Bovendien druist het in tegen grondrechten als de vrijheid van vereniging, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van religie. Het is mogelijk om grondwettelijke vrijheden in te perken, mits er sprake is van evident maatschappelijk nut en noodzaak. Dit onderzoek geeft daar geen aanleiding toe. Het belasten van duizenden (vrijwilligers-)organisaties, die op een positieve wijze bijdragen aan onze samenleving, om zicht te krijgen op een beperkt aantal organisaties waar mogelijk zorgen om zijn, beschouwt het kabinet als disproportioneel.”<sup>3</sup>

- 3.1.3 Het onderwerp van informele scholing kwam vervolgens ook aan de orde in de Beleidsreactie op het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding van maatschappelijke en religieuze organisaties in Nederland (hierna: **POCOB**). In deze reactie geeft het kabinet aan dat het de zorgen van de POCOB herkent, in die zin dat een kleine groep individuen vanuit fundamentalistische leerinstellingen problematisch gedrag vertoont dan wel aanzet tot problematisch gedrag. Deze zogenoemde ‘salafistische aanjagers’ zouden een groot bereik hebben, onder andere op sociale media en bij informele religieuze scholing.<sup>4</sup> Ernstige grondwettelijke bezwaren stonden echter in de weg aan het houden van toezicht op informele scholing. Deze bezwaren zijn op 10 december 2020 door de toenmalige Minister van OCW en de toenmalige Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media herhaald.<sup>5</sup>
- 3.1.4 In het debat naar aanleiding van de uitkomsten van de POCOB heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin verzocht wordt om te verkennen hoe een heldere juridische definitie van problematisch gedrag zou kunnen luiden.<sup>6</sup> Daarnaast is er vanuit de Tweede Kamer nogmaals verzocht om het wettelijk mogelijk te maken om risicogericht toezicht te houden op informele scholing, zodat in geval van scholing met een anti-integratief, antidemocratisch en antirechtsstatelijk karakter kan worden ingegrepen.<sup>7</sup>
- 3.1.5 Tegen deze achtergrond heeft u ons gevraagd om te adviseren over de juridische mogelijkheden om in te grijpen bij informele lesinstituten waar problematisch gedrag plaatsvindt.

<sup>3</sup> Kamerbrief van de minister van SZW van 18 juni 2020 inzake Verkenning informele scholing, met kenmerk: 2020-0000080644, p. 7.

<sup>4</sup> Kamerbrief van 23 november 2020 inzake Beleidsreactie op Parlementaire Ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen, met kenmerk: 2020-0000148251, p. 8.

<sup>5</sup> Kamerbrief van 10 december 2020 inzake Nader advies aangehouden motie Kuiken/Beckers over toezicht op informele scholing, met kenmerk: 26347632.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 228, 8.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 925 XV, 14, p. 3.

### 3.2 *Wat zijn informele lesinstituten? Wat valt er onder informele scholing?*

- 3.2.1 Er bestaat geen definitie van 'informele scholing'. Zoals aangegeven in de kamerbrief van 10 december 2020, vallen onder dit begrip zeer uiteenlopende activiteiten.

"Informele scholing reikt van de wekelijkse scouting, kindertheaterscholen, catechisatie, sportactiviteiten, voetbalacademies, de bibliotheek, cultuurcentra tot en met weekendscholing op religieuze leest geschoeid."<sup>8</sup>

- 3.2.2 Wel is er in de eerder aangehaalde Verkenning informele scholing een beleidsmatige definitie opgesteld, waarbij de keuze is gemaakt om het onderzoek te beperken tot bepaalde vormen van scholing:

"Scholing die buiten formele schooluren en buiten het reguliere onderwijs wordt georganiseerd door private partijen en die zich richt op taal, cultuur en/of religie voor kinderen tussen de 5 en 16 jaar."

- 3.2.3 Het gaat in die beleidsmatige definitie dus om instellingen (in welke rechtsvorm dan ook) die een bepaald soort onderwijs voor kinderen verzorgen, maar die niet worden gerekend tot het reguliere onderwijs. Dit onderwijs zal doorgaans in het weekend plaatsvinden. Buiten deze definitie valt aanvullend onderwijs dat leerlingen krijgen buiten (maar in het verlengde van) het reguliere onderwijs, zoals bijles, huiswerkbegeleiding en examentraining. Er worden ook geen (van overheidswege) erkende diploma's uitgegeven. In dit advies nemen wij deze definitie tot uitgangspunt en zullen wij verder van 'informele scholing' op 'informele lesinstituten' spreken.

### 3.3 *Is onderwijswetgeving van toepassing en is de Inspectie bevoegd om toezicht te houden?*

- 3.3.1 De reguliere onderwijswetgeving is niet van toepassing op informele scholing. De Inspectie van het onderwijs (hierna: **Inspectie**) is ook niet bevoegd om toezicht te houden op informele scholing.

- 3.3.2 Allereerst is de Leerplichtwet 1969 niet van toepassing op informele instituten. In artikel 1, onder b, van de Leerplichtwet 1969 is aangegeven welke instellingen aangemerkt moeten worden als 'school' in de zin van de Leerplichtwet. Het gaat dan om bekostigde scholen (onder 1), aangewezen bijzondere dagscholen voor voortgezet onderwijs (onder 2), een andere dagschool die voldoet aan bepaalde voorwaarden uit de Wet op het primair onderwijs (hierna: **Wpo**) of de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: **Wvo**) (onder 3) of een andere school die in de zin van de Leerplichtwet als 'school' is aangewezen (onder 4<sup>9</sup>).

<sup>8</sup> Kamerbrief van 10 december 2020 inzake Nader advies aangehouden motie Kuiken/Beckers over toezicht op informele scholing, met kenmerk: 26347632, p. 2.

<sup>9</sup> Dan gaat het om internationale en buitenlandse scholen, zoals aangewezen in de Regeling aanwijzing internationale en buitenlandse scholen (zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0029599/2021-04-23>).

- 3.3.3 Aangezien informele lesinstituten niet bekostigd worden en niet aan de andere criteria uit artikel 1, onder b, van de Leerplichtwet 1969 voldoen, kunnen deze instituten niet als 'school' in de zin van de Leerplichtwet 1969 aangemerkt worden. De voorschriften uit de Leerplichtwet zijn daarmee niet van toepassing.
- 3.3.4 Bovendien zijn ook de Wpo en de Wvo niet van toepassing op informele instituten. Op de informele instituten wordt geen 'basisonderwijs' of 'voortgezet onderwijs' gegeven. De instituten vallen om die reden buiten de definitie van een 'school' (artikel 1). De normen die in de Wpo en Wvo staan zijn dus niet van toepassing op informele instituten.
- 3.3.5 Omdat de reguliere onderwijswetgeving niet van toepassing is op informele scholing, is de Inspectie van het onderwijs op grond van de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: **WOT**) niet bevoegd om toezicht te houden.
- 3.3.6 De WOT regelt de taken en bevoegdheden van de Inspectie op onderwijsinstellingen. In artikel 3 WOT zijn de taken van de Inspectie opgenomen. Het gaat dan om het toezien op de naleving van onderwijswetgeving (artikel 3, eerste lid, onder a, onder 1, van de WOT) en toezicht op voorschoolse educatie op kindercentra (artikel 3, eerste lid, onder a, onder 2, van de WOT).
- 3.3.7 Aangezien het bij informele lesinstituten niet gaat om onderwijsinstellingen waarop de onderwijswetten van toepassing zijn die zijn opgenomen in artikel 1 onder d WOT, heeft de Inspectie geen taak of bevoegdheid om toezicht te houden.

#### 4 'Problematisch gedrag'

- 4.1 U heeft gevraagd in ons advies aandacht te besteden aan de definitie van problematisch gedrag. De achtergrond van deze vraag is (onder andere) de aangenomen motie van het lid Becker (*Kamerstukken II 2020/21, 35 228, 8*), waarin zij de regering oproept te verkennen hoe een heldere juridische definitie van problematisch gedrag kan luiden, zodat de overheid voor de burger voorzienbaar kan ingrijpen wanneer sprake is van problematisch gedrag.
- 4.2 In de beleidsreactie op het onderzoek van de POCOB is een beleidsmatige definitie van problematisch gedrag gegeven. Onder deze beleidsmatige definitie van problematisch gedrag vallen gedragingen van personen of groepen die voornamelijk binnen de grenzen van de wet vallen, maar tot aantasting en ondermijning van de democratische rechtsorde kunnen leiden.<sup>10</sup>
- 4.3 Problematisch gedrag is geen juridisch begrip. Gedrag wordt op grond van een politieke of beleidsmatige keuze als problematisch aangemerkt, zodat voor de aanpak

<sup>10</sup> Kamerbrief van 23 november 2020 inzake Beleidsreactie op Parlementaire Ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen, met kenmerk: 2020-0000148251, p. 5.

van dat gedrag passende juridische instrumenten of maatregelen kunnen worden vastgesteld. Welk problematisch bevonden gedrag ingrijpen kan rechtvaardigen, hangt af van (de aard van) het voorgenomen instrument om in te grijpen. Zo is de norm voor het verbieden van een rechtspersoon (zie verder paragraaf 8.2) anders dan de norm om bijvoorbeeld een gebiedsverbod op te leggen aan een persoon die in verband kan worden gebracht met de ondersteuning van terroristische activiteiten (zie verder paragraaf 7.2). Het ingrijpen heeft aldus betrekking op verschillend gedrag. Het komt daarmee aan op de precieze inhoud van de norm die toepassing van het betreffende instrument kan rechtvaardigen.

- 4.4 Een rechter zal ook altijd in de concrete zaak kijken of er sprake is van (juridisch relevant) problematisch gedrag dat voldoet aan de toepassingsvoorwaarden van het in te zetten instrument. Een nadere definitie van problematisch gedrag zal dat naar ons oordeel niet anders maken; het zal aankomen op de norm die de inzet van een instrument kan rechtvaardigen.
- 4.5 Op het moment dat er een nieuwe wettelijke norm voor informele lesinstituten zou worden opgesteld (zie ook paragraaf 9.2), dan zal expliciet moeten worden gemaakt welk gedrag kan leiden tot het treffen van een maatregel. Vervolgens moet er worden beoordeeld of het geconstateerde gedrag binnen het informele lesinstituut in strijd is met de norm, en of het treffen van een maatregel daarmee gerechtvaardigd is. Ook dan moet naar de concrete situatie gekeken worden.

## 5 Mensenrechtelijk kader

### 5.1 *Inleiding en samenvatting*

- 5.1.1 Het ingrijpen bij informele lesinstituten kan raken aan meerdere fundamentele rechten die zijn neergelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: **EVRM**) en de Grondwet.
- 5.1.2 Het gaat daarbij om de vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Grondwet, artikel 10 EVRM), de vrijheid van vereniging (artikel 8 Grondwet, artikel 11 EVRM) en de vrijheid van godsdienst (artikel 6 Grondwet, artikel 9 EVRM). Wij noemen hier nog het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet, artikel 8 EVRM), maar dat zal doorgaans geen extra horde vormen. Ook het recht op onderwijs (artikel 23 Grondwet, artikel 2 Eerste Protocol EVRM) kan een rol spelen.
- 5.1.3 Samenvattend geldt het volgende voor het mensenrechtelijk kader:
- Maatregelen tegen informele lesinstituten en hun vertegenwoordigers kunnen ingrijpen in verschillende fundamentele rechten, zoals de vrijheid van vereniging, de vrijheid van meningsuiting en (eventueel) de godsdienstvrijheid. De bescherming van deze fundamentele rechten is niet

absoluut, maar beperkingen kunnen wel alleen bij ernstige gedragingen gerechtvaardigd worden.

- Op grond van het EVRM heeft de Staat ruimte om de fundamentele rechten te beperken, indien dat noodzakelijk is voor bijvoorbeeld de nationale veiligheid.
- Of een beperking in het concrete geval toegestaan zal zijn, hangt af van de ernst van de feiten die aan die beperking ten grondslag liggen. Als bewezen kan worden dat vertegenwoordigers van een vereniging oproepen tot geweld of geweld toepassen, is een beperking van de fundamentele rechten sneller gerechtvaardigd. Dat geldt ook in het geval de vereniging de democratie afwijst of de rechten en vrijheden die passen bij de democratie wil afschaffen (zoals het invoeren van de sharia ter vervanging van de democratische rechtsstaat) (zie hierover ook nr. 5.2.11).
- Tot slot stelt ook de Grondwet eisen aan de te nemen maatregelen. Daarbij is met name belangrijk dat de maatregel is neergelegd in een wet in formele zin als de grondslag voor een rechtmatige inmenging op de relevante mensenrechten. Gelet op de grote betekenis van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging in een democratische samenleving worden ook op basis van de Grondwet hoge eisen gesteld aan de noodzakelijkheid van een maatregel.

## 5.2 *Het EVRM*

- 5.2.1 Artikel 10 EVRM beschermt de vrijheid van meningsuiting. Die vrijheid kan in het geding komen indien maatregelen worden getroffen ten aanzien van scholing op informele lesinstituten. Artikel 11 EVRM beschermt daarnaast de verenigingsvrijheid.<sup>11</sup> Deze artikelen moet in samenhang met elkaar worden gelezen, en in samenhang met artikel 9 EVRM, dat ziet op de vrijheid van godsdienst en overtuiging.
- 5.2.2 Deze rechten zijn niet absoluut; de uitoefening ervan kan bij zwaarwegende omstandigheden op basis van een grondslag in het recht worden beperkt. In de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: **EHRM**) wordt kritisch gekeken naar beperkingen van deze rechten. Deze beperkingen moeten zijn *voorzien in het recht*, een *legitiem doel* dienen en *noodzakelijk* zijn in een democratische samenleving.
- 5.2.3 Het vereiste van voorzienbaarheid houdt in dat de beperking enige grondslag moet hebben in het nationale recht, bijvoorbeeld in een wet, die gepubliceerd is en daadwerkelijk te raadplegen valt.<sup>12</sup> Daarbij komt dat de beperking *voorzienbaar* moet

<sup>11</sup> Het gaat om de bescherming voor mensen die vrijwillig samen een groep vormen voor een gezamenlijk doel. Hoe de groep mensen verenigd is, doet daarvoor niet ter zake (EHRM 14 december 1979, nrs. 7601/76 en 7806/77 (Webster/Verenigd Koninkrijk), § 167).

<sup>12</sup> EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74 (Times/Verenigd Koninkrijk). § 47-49 en EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72, (Handyside/Verenigd Koninkrijk).

zijn, wat inhoudt dat de burger – eventueel na inschakeling van een expert – in enige mate kan voorzien wanneer zijn handelen kan leiden tot het treffen van de maatregel.

- 5.2.4 Dat laatste kan een probleem vormen indien de wetsbepaling zeer ruim is geformuleerd en er veel verschillende handelingen kunnen leiden tot overheidsoptreden. Het EHRM stelt minder hoge eisen aan de voorzienbaarheid van overheidsoptreden in het belang van de nationale veiligheid, omdat potentiële bedreigingen van de nationale veiligheid naar hun aard lastig te voorspellen zijn.<sup>13</sup>
- 5.2.5 De beperking zal bovendien een legitiem doel moeten dienen. In de artikelen 9 tot en met 11 staan verschillende legitieme doelen, zoals de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid<sup>14</sup>, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
- 5.2.6 Het zwaartepunt van de toetsing aan het EVRM ligt bij het laatste vereiste, te weten dat de beperking *noodzakelijk* moet zijn in een democratische samenleving en niet verder mag gaan dan strikt noodzakelijk voor het betreffende legitieme doel.
- 5.2.7 Het voorgaande betekent dat goed onderbouwd zal moeten worden waarom een beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het oordeel van het EHRM in de relevante rechtspraak hangt sterk af van de concrete omstandigheden van het geval. Daarbij speelt een rol hoe groot het gevaar is dat kan worden aangetoond, hoe ingrijpend de maatregel is en hoe goed de noodzaak van de maatregel is onderbouwd.
- 5.2.8 De hoogste mate van bescherming geldt voor politieke partijen of personen die politieke ideeën uiten, mits dit vreedzaam gebeurt.<sup>15</sup> Als het gaat om de vrijheid van meningsuiting of vrijheid van vereniging in andere gevallen, dan heeft de Staat een ruimere beoordelingsmarge bij de vraag of een beperking noodzakelijk is.<sup>16</sup>
- 5.2.9 Bij een mogelijke beperking van de vrijheid van meningsuiting kijkt het EHRM naar de aard van de inhoud van de uitingen, maar ook naar de context waarin de uitingen zijn gedaan en de potentiële impact van de uitingen.<sup>17</sup> Daarbij speelt de doelgroep van de uitingen een rol. Een beperking van de vrijheid van meningsuiting is eerder gerechtvaardigd indien de uitingen zich richten tot een kwetsbare groep, zoals kinderen.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Het EHRM oordeelt daarover: "By the nature of things, threats to national security may vary in character and may be unanticipated or difficult to define in advance." Zie bijvoorbeeld: EHRM 20 juni 2002, nr. 50963/99 (Al-Nashif/Bulgarije), § 121-122. Ook in de nationale rechtspraak is deze lijn gevolgd. Zie bijvoorbeeld ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763, r.o. 8.3.

<sup>14</sup> De bescherming van de nationale veiligheid wordt niet genoemd als legitiem doel voor de beperking van artikel 9 EVRM. De bescherming van de openbare veiligheid en openbare orde wordt dat wel.

<sup>15</sup> EHRM 25 september 2012, nr. 20641/05 (Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası/Turkije) § 70.

<sup>16</sup> EHRM 9 juli 2013, nr. 35943/10 (Vona/Hongarije), § 58.

<sup>17</sup> EHRM 16 maart 2000, nr. 23144/93 (Özhür Gündem/Turkije), § 63.

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld: EHRM 20 juni 2017, nr. 67667/09 (Bayev e.a./Rusland), § 82, waarin overigens ook werd geoordeeld dat het enkele feit dat de boodschap (die verder niet agressief was) zich richtte tot kinderen onvoldoende was voor de beperking.

- 5.2.10 Het is voor een beperking van de vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging onvoldoende dat er louter ideeën worden geuit die de bestaande democratische orde aantasten, maar waarvan verwezenlijking met vreedzame middelen wordt nagestreefd.<sup>19</sup> Het EHRM noemt het een essentiële factor of er sprake is van het oproepen tot geweld, een opstand of tot een andere vorm van verwerping van democratische beginselen. Als er daadwerkelijk sprake is van het oproepen tot geweld tegen een persoon, een overheidsfunctionaris of een bevolkingsgroep, dan beschikt de Staat over een ruimere beoordelingsmarge bij de vraag of een beperking noodzakelijk is.<sup>20</sup>
- 5.2.11 Datzelfde geldt voor verenigingen of personen die de democratie afwijzen of wier doel het is om de rechten en vrijheden in een democratie af te schaffen. Deze worden minder snel beschermd door het EVRM. Een voorbeeld daarvan zijn organisaties die de sharia willen invoeren ter vervanging van de democratische rechtstaat.<sup>21</sup> Een beperking op de verenigingsvrijheid zal bij dit soort organisaties snel(ler) als noodzakelijk worden gezien, ook als zij niet rechtstreeks oproepen tot geweld.
- 5.2.12 Vanwege de zwaarte van de maatregel, is ontbinding van een vereniging slechts in de meest ernstige gevallen ("*only in the most serious of cases*") toegestaan.<sup>22</sup> Daarvoor geldt bovendien een verzwaarde motiveringsplicht.
- 5.2.13 Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer uit artikel 8 EVRM zal doorgaans geen extra horde vormen.<sup>23</sup> Ook dat recht mag beperkt worden als dit noodzakelijk is in het licht van (bijvoorbeeld) de nationale veiligheid. Als een maatregel voldoet aan de eisen van artikel 9 tot en met 11 EVRM, dan zal artikel 8 EVRM daar geen extra vereisten aan toevoegen.
- 5.2.14 Tot slot vloeien uit het recht op onderwijs, zoals neergelegd in artikel 2 Eerste Protocol EVRM, geen zwaardere eisen voort. Artikel 2 Eerste Protocol EVRM richt zich primair op formeel onderwijs<sup>24</sup> en biedt bovendien minder bescherming dan de bovengenoemde fundamentele rechten uit het EVRM.

### 5.3 De Grondwet

- 5.3.1 In artikel 8 van de Grondwet is het recht tot vereniging neergelegd. Bij wet (in formele zin) kan dat recht worden beperkt, *in het belang van de openbare orde*. Het begrip

<sup>19</sup> EHRM 2 oktober 2001, nrs. 29221/95 en 29225/95 (Stankov e.a./Bulgarije), § 97.

<sup>20</sup> EHRM 2 oktober 2001, nrs. 29221/95 en 29225/95 (Stankov e.a./Bulgarije), § 90.

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld: EHRM 11 december 2006, nr. 13828/04 (Kalifatstaat/Duitsland), p. 6 en EHRM 10 juli 2018, nr. 51595/07 (Zehra Foundation e.a./Turkije), § 54.

<sup>22</sup> EHRM 11 oktober 2011, nr. 48848/07 (Association Rhino e.a./Zwitserland), § 62.

<sup>23</sup> Dit kan eventueel anders zijn indien het huisrecht van een persoon wordt beperkt. In dat geval worden doorgaans zwaardere eisen gesteld.

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld de Conclusie van P-G R.H. de Bock van 24 juni 2016, ECLI:NL:PHR:2016:992, overweging 3.5.

“openbare orde” in deze bepaling is in de Grondwetsgeschiedenis niet nader ingevuld. Het is aan de wetgever om te bepalen welk gebruik hij van de hem toegekende beperkingsbevoegdheid zal maken, aldus de regering in haar rol als mede-grondwetgever.<sup>25</sup> Uiteindelijk is het ook aan de rechter om in het concrete geval te beoordelen of een handeling in strijd is met de openbare orde.”<sup>26</sup>

5.3.2 Daarbij wordt – vanwege het grote belang van de vrijheid van vereniging – de lat in de rechtspraak hoog gelegd als er een beperking op dat recht plaatsvindt.

5.3.3 Zo oordeelde de Hoge Raad over het verzoek tot verbod en ontbinding van Vereniging Martijn dat de rechter niet snel tot het oordeel mag komen dat een beperking op het recht van vereniging noodzakelijk is (HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948):

“3.5 In zijn uitspraak van 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124, NJ 2009/396 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat bij de beantwoording van de vraag of de werkzaamheid van de rechtspersoon in strijd is met de openbare orde, als uitgangspunt geldt dat de in art. 8 Gw en art. 11 EVRM gewaarborgde vrijheid van vereniging een grondbeginsel is van de democratische rechtsstaat, en dat het verbieden van een rechtspersoon een ernstige inbreuk op dit grondrecht betekent waaraan slechts in het uiterste geval mag worden toegekomen. Voor een verbodenverklaring moet het dan ook gaan om méér dan uit maatschappelijk oogpunt ongewenst gedrag.

De verbodenverklaring dient te worden gezien als een noodzakelijke maatregel om gedragingen te voorkomen die een daadwerkelijke en ernstige aantasting zijn van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten.

[...]

Gelet op de grote betekenis van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging in een democratische samenleving dient de rechter terughoudendheid te betrachten bij de beantwoording van de vraag of dergelijke beperkingen noodzakelijk zijn (vgl. EHRM 14 januari 2014, 47732/06, EHRC 2014/77, Association of Victims of Romanian Judges tegen Roemenië).” (onderstrepingen – Pels Rijcken)

5.3.4 In artikel 7 van de Grondwet is het recht op vrijheid van meningsuiting neergelegd. In het derde lid is bepaald dat niemand voorafgaand verlof nodig heeft voor het openbaren van gedachten of gevoelens wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Artikel 6 van de Grondwet bepaalt dat ieder recht heeft om zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

<sup>25</sup> *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 32.

<sup>26</sup> Zie ook: *Kamerstukken II* 2019/20, 35 366, 3 (MvT), p. 3. Overigens kan de rechter vanwege het toetsingsverbod uit artikel 120 Grondwet geen wet in formele zin aan artikel 8 van de Grondwet toetsen. Een concrete maatregel kan echter wel getoetst worden aan de grondrechten, waaronder artikel 8 van de Grondwet.

- 5.3.5 Beide grondrechten kunnen worden beperkt bij wet in formele zin ("*behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet*"). Zolang het instrument om in te kunnen grijpen op informele lesinstituten is neergelegd in een wet in formele zin, die ook specifiek is bedoeld om deze grondrechten te kunnen beperken, zal er geen strijd met artikel 6 en 7 van de Grondwet ontstaan, met dien verstande dat de wet geen afbreuk mag doen aan de essentie van de in het geding zijnde grondrechten. De beperking moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en mag niet verder gaan dan strikt noodzakelijk.

## 6 Zicht op informele scholing

### 6.1 Bestaande mogelijkheden

- 6.1.1 De vraag die opkomt voordat naar eventuele instrumenten gekeken kan worden, is hoe de overheid op de hoogte kan raken van activiteiten die tot ingrijpen kunnen leiden. Op welke manier kan de overheid (toe)zicht houden op informele lesinstituten?
- 6.1.2 Toezicht door de Inspectie van het onderwijs is op dit moment niet mogelijk, omdat de onderwijswetgeving niet van toepassing is op informele instituten (zie paragraaf 3.3).
- 6.1.3 Er zijn desondanks verschillende mogelijkheden in het kader van onderzoek en toezicht bij informele lesinstituten:
- De AIVD kan op grond van artikel 8, tweede lid, onder a, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (hierna: **Wiv**) onderzoek verrichten met betrekking tot organisaties en personen die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten, aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de Staat. Dit zou de AIVD bijvoorbeeld kunnen doen naar aanleiding van specifieke signalen over een informeel lesinstituut. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen in een ambtsbericht worden verstrekt aan het relevante bestuursorgaan (zie artikel 62 Wiv).
  - Het OM kan op grond van artikel 2:297, eerste lid, van het BW inlichtingen verzoeken aan het bestuur van een stichting, indien er sprake is van ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd, dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd. Deze bevoegdheid kan echter alleen gebruikt worden richting stichtingen en niet richting andere rechtspersonen.
  - Het OM kan ingeval van strafbare feiten strafrechtelijk onderzoek doen. Indien het OM beschikt over informatie die van belang is voor de besluitvorming over het opleggen van een bestuurlijke maatregel aan de betrokkene, dan kan deze informatie verstrekt worden onder de voorwaarden

die de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens daaraan stelt (zie in het bijzonder artikel 39f van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens).

- Ook de politie kan beschikken over informatie die relevant kan zijn voor het treffen van een maatregel. Als het noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang kan de politie deze politiegegevens aan de relevante instantie sturen (zie ook artikel 19 Wet politiegegevens).
- Op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (hierna: **Wwft**) geldt er een meldplicht voor bepaalde transacties waarbij aanleiding is om te veronderstellen dat deze verband kunnen houden met witwassen of het financieren van terrorisme. De Financial Intelligence Unit onderzoekt de melding en kijkt of verder onderzoek nodig is.
- Tot slot kan het bestuursorgaan dat een maatregel kan treffen binnen de grenzen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming en/of het voor het betreffende bestuursorgaan geldende specifieke privacyrechtelijke regime, eigen onderzoek verrichten in openbare bronnen (zoals internet, sociale media).

## 6.2 *Zijn er aanvullende mogelijkheden voor toezicht denkbaar?*

6.2.1 In de kamerbrief van 18 juni 2020 is erop gewezen dat het belasten van duizenden (vrijwilligers-)organisaties met generiek toezicht, terwijl het om een beperkt aantal organisaties gaat waar zorgen om bestaan, disproportioneel is.<sup>27</sup> Door de gehanteerde beleidsdefinitie gaat het weliswaar om een meer ingeperkte groep organisaties, maar betreft het nog steeds een groot aantal organisaties.<sup>28</sup> Het ligt in dat kader eerder voor de hand om specifiek onderzoek te doen naar een informeel lesinstituut waarover signalen bestaan dat er antidemocratische, anti-integratieve, of antirechtsstatelijke boodschappen worden verkondigd.

6.2.2 Specifiek onderzoek kan op dit moment al op meerdere manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld, als het gaat om een gevaar voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de Staat, door de AIVD. Om in een eerder stadium op de hoogte te kunnen raken van mogelijk problematisch gedrag, zou overwogen kunnen worden om de meldplicht uit de Wpo en Wvo aan te vullen. In artikel 4b van de Wpo en artikel 3a van de Wvo is bijvoorbeeld opgenomen dat een school een meldcode vaststelt waarin is aangegeven hoe met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling wordt omgegaan. Een dergelijke meldplicht zou dan bijvoorbeeld kunnen inhouden dat antidemocratische, anti-integratieve of antirechtsstatelijke denkbeelden van leerlingen door docenten in het basis- of voortgezet onderwijs gemeld moeten worden bij een daartoe aangewezen

<sup>27</sup> Kamerbrief van de minister van SZW van 18 juni 2020 inzake Verkenning informele scholing, met kenmerk: 2020-0000080644, p. 7.

<sup>28</sup> Wij wijzen daarbij op het gelijkheidsbeginsel. Bij het oordeel of het problematisch gedrag voldoet aan de toepassingsvoorwaarden, en er dus ingegrepen kan worden, moeten gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Bij soortgelijke incidenten op verschillen informele instituten, moet worden voorkomen dat bij het ene instituut wel wordt ingegrepen, en bij het andere instituut niet. Het maakt dan niet uit om wat voor een soort informeel instituut het gaat en wat de achtergrond van een dergelijk instituut is.

persoon of organisatie. Dat heeft overigens alleen een signalerend effect en vormt niet op zichzelf bewijs om in te kunnen grijpen. Na een dergelijke melding zal er alsnog 'regulier onderzoek' gedaan moeten worden (zie paragraaf 6.1.3). Wij betwijfelen of deze uitbreiding van de meldplicht proportioneel is (iedere school zal hierover beleid moeten vormen) ten opzichte van de omvang van het probleem.

- 6.2.3 Zou toch meer generiek toezicht worden overwogen, dan zou daarvoor een wetswijziging of nieuwe wet nodig zijn, waarin voor informele scholing een norm moet worden opgenomen waaraan informele lesinstituten (wie daaronder vallen zou moeten worden gedefinieerd) zich moeten houden (zie voor de belemmeringen daarbij verder paragraaf 9.2.3 e.v.). Vervolgens zou in die wet bijvoorbeeld de Inspectie de bevoegdheid kunnen krijgen toegewezen om toezicht te houden op deze informele instituten, eventueel na signalen over overtreding van de norm. In dat geval zou de Inspectie bijvoorbeeld bij de scholing aanwezig kunnen zijn, het lesmateriaal kunnen onderzoeken of gesprekken kunnen voeren met de leerlingen. Of dat in relatie tot het probleem een (te) zware last op de instituten zou leggen kunnen wij niet beoordelen. Evenmin kunnen wij beoordelen of dat een te zware last op de Inspectie zou leggen. Het zou gaan om een fundamenteel ander soort toezicht dan de Inspectie nu houdt, te weten toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Bovendien is het maar de vraag of de gedragingen die ernstig genoeg zijn om tot ingrijpen over te kunnen gaan zichtbaar zullen zijn voor de Inspectie. Deze optie vergt dus nader onderzoek. Hoe dan ook gelden ook in dit verband de in dit advies besproken strikte grenzen van onder meer de vrijheid van meningsuiting e.d. en zal dus niet per se eerder ingegrepen kunnen worden.
- 6.2.4 Tot slot is het goed te onderzoeken of de verschillende thans betrokken organisaties meer informatie met elkaar zouden kunnen uitwisselen. Dergelijke uitwisseling moet uiteraard wel voldoen aan de strikte regels uit (o.a.) de Algemene Verordening Gegevensbescherming.<sup>29</sup> Het valt buiten het bestek van dit advies om dat uit te werken.

## **7 Instrumenten op personen gericht**

### *7.1 Inleiding*

- 7.1.1 Er bestaan meerdere instrumenten die erop zijn gericht het individuele handelen van een persoon te verstoren, te voorkomen of te bestraffen. Het gaat dan onder meer om een gebiedsverbod, een meldplicht of strafrechtelijke vervolging van een individu. Onder welke omstandigheden deze instrumenten ingezet kunnen worden, hangt af van het concrete instrument.

<sup>29</sup> Zie bijvoorbeeld ook het Model privacy protocol binnengemeentelijke gegevensdeling, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/02/20/tk-bijlage-model-privacy-protocol-binnengemeentelijke-gegevensdeling>.

- 7.1.2 Samenvattend kunnen de instrumenten op personen gericht nuttig zijn om een individu (tijdelijk) te beletten om op een bepaalde locatie te komen (en bijvoorbeeld daar te prediken). Deze maatregelen voorkomen niet dat dit individu op een andere plek, of bijvoorbeeld digitaal, de activiteiten voortzet. Wel wordt het deze persoon lastiger gemaakt. Omdat een dergelijke maatregel fors ingrijpt op fundamentele rechten, ligt de lat voor de toepassing ervan hoog en moet goed onderbouwd kunnen worden waarom dit individu een ernstig gevaar vormt voor de nationale veiligheid of openbare orde. Ook voor strafrechtelijk optreden ligt de lat hoog: het moet dan (kort gezegd) gaan om uitlatingen die aanzetten tot haat, geweld, discriminatie of onverdraagzaamheid, of die opruiend of beledigend zijn.
- 7.2 *Gebiedsverbod, meldplicht of contactverbod Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt)*
- 7.2.1 In artikel 2 van de Twbmt is de bevoegdheid opgenomen voor de Minister van Justitie en Veiligheid om een gebiedsverbod, een meldplicht of een contactverbod op te leggen aan een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.
- 7.2.2 Om een meldplicht, gebiedsverbod of contactverbod op te kunnen leggen, moet aan de volgende criteria worden voldaan:
- i. De maatregel wordt opgelegd aan een persoon die *op grond van zijn gedragingen* in verband kan worden gebracht met *terroristische activiteiten* of de ondersteuning daarvan.
  - ii. De maatregel moet *noodzakelijk* zijn met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid.
- 7.2.3 Het begrip *terroristische activiteiten* wordt in de wet niet nader gedefinieerd. Wel wordt als richtsnoer gewezen op artikel 83a van het Wetboek van Strafrecht, waarin is opgenomen dat terroristische activiteiten gedefinieerd kunnen worden als het oogmerk om (een deel van) de bevolking ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.
- 7.2.4 *Noodzakelijkheid* houdt in dat de maatregel effectief dient te zijn, waarmee wordt bedoeld dat de nationale veiligheid er daadwerkelijk mee moet kunnen worden beschermd. Daarnaast mag de maatregel niet meer beperkend zijn dan strikt noodzakelijk om dat doel te bereiken (proportionaliteit). Zo mag een gebiedsverbod bijvoorbeeld geen groter gebied omvatten dan noodzakelijk is ter bescherming van de

nationale veiligheid. Tot slot kan een maatregel alleen worden opgelegd indien er geen voor betrokkene minder belastend alternatief beschikbaar is (subsidiariteit).<sup>30</sup>

- 7.2.5 In de rechtspraak worden ook aan de oplegging van deze maatregelen hoge eisen gesteld. Er moet sprake zijn van een zodanige dreiging voor de nationale veiligheid, dat het opleggen van een maatregel, zoals een gebiedsverbod noodzakelijk is.<sup>31</sup> Een voorbeeld waarbij (succesvol) een gebiedsverbod werd opgelegd was het gebiedsverbod van een imam voor de Haagse Schilderswijk en Transvaal. De Afdeling bestuursrechtspraak overwoog dat hij preken, toespraken en gesprekken heeft gehouden waarbij voor radicalisering vatbaar publiek uit de Schilderswijk en Transvaal aanwezig was. In die wijken was de ontwikkeling op het gebied van radicalisering zorgwekkend. Het optreden van de imam oefende, zeker in het directe contact, aantrekkingskracht uit op jongeren in deze kwetsbare wijken die vatbaar waren voor radicaal gedachtegoed. Uit zijn optreden konden toehoorders conclusies trekken in de zin dat zij een gewapende strijd moesten aangaan uit naam van de islam, of dat zij die strijd moesten ondersteunen. Dat werd gezien als een zodanige dreiging voor de nationale veiligheid dat een maatregel noodzakelijk was.
- 7.2.6 Veelal zal het moeten gaan om een samenstel van gedragingen op basis waarvan tot die dreiging voor de nationale veiligheid moet worden geconcludeerd. Uit de rechtspraak volgt dat kan worden gedacht aan contacten met andere geradicaliseerde personen, gecombineerd met een opvallende belangstelling voor bepaalde objecten of evenementen. Ook kan worden gedacht aan het in groepsverband bespreken van belangrijke islamitische geloofsthema's op een zodanige wijze dat de deelnemers zelf de conclusie trekken dat zij een bijdrage moeten leveren aan de jihadistische strijd.<sup>32</sup> Van belang is dat het niet gaat om wie iemand is of wat zijn gedachtegoed is, maar om zijn gedragingen.<sup>33</sup> Het alleen uiten van een onwenselijke mening is dus onvoldoende voor het treffen van een maatregel op grond van de Twbmt. Voordat overgegaan kan worden tot het opleggen van een maatregel op grond van de Twbmt, moet er dus wel al een op grond van concrete gedragingen aantoonbaar ernstig gevaar voor de nationale veiligheid zijn.
- 7.2.7 Tot slot noemen wij de volgende aandachtspunten bij de toepassing van de bevoegdheden uit de Twbmt:
- Een gebiedsverbod zal zich altijd moeten beperken tot een zo klein mogelijk gebied om het gevaar in te dammen. Het ligt dan voor de hand om de desbetreffende persoon niet meer in de buurt van het informele lesinstituut te laten komen. Daarmee wordt niet voorkomen dat deze persoon op een andere plaats, of digitaal, de scholing voort kan zetten. Datzelfde geldt voor een meldplicht. Een meldplicht kan ervoor zorgen dat de betrokkene op een

<sup>30</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, 3 (MvT), p. 12-13.

<sup>31</sup> Zie bijvoorbeeld: ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763.

<sup>32</sup> Zie ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763 en ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:313.

<sup>33</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, 3 (MvT), p. 6-7.

bepaald moment op een vooraf bekende plaats is (en dus niet op het lesinstituut). Dat sluit niet uit dat de betrokkene de scholing digitaal, of op een ander moment, voortzet.

- Het gaat om tijdelijke maatregelen. Deze maatregelen kunnen weliswaar verlengd worden, maar zij zijn eindig. Of dat tot een definitieve oplossing leidt is op voorhand niet zeker. De activiteiten van de betreffende persoon kunnen niettemin worden belemmerd, waardoor de voortzetting ervan wordt ontmoedigd.

### 7.3 *Reguliere openbare ordebevoegdheden burgemeester*

7.3.1 De burgemeester heeft op basis van de bepalingen uit hoofdstuk XI van de Gemeentewet bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde. De kern van die bepalingen is dat er een (dreigende) directe verstoring van de openbare orde plaatsvindt. Dat zal bij informele scholing als bedoeld niet zonder meer het geval zijn.<sup>34</sup> Het kan zowel gaan om instrumenten die zich op een organisatie richten, als instrumenten die zich op een individu richten.

7.3.2 Artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet kan gebruikt worden om bevelen te geven die nodig zijn met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid en die zich richten op voor publiek openstaande gebouwen. Een voorbeeld is een sluitingsbevel van een gebouw (voor een beperkt aantal weken of maanden).

7.3.3 Deze bevoegdheid zal volgens ons in beginsel niet bruikbaar zijn bij het (enkel) antidemocratisch, anti-integratief of antirechtstatelijk handelen van (vertegenwoordigers van) de instelling. Dat komt door de volgende omstandigheden:

- Uit de wetsgeschiedenis bij artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet volgt dat deze bevoegdheid is bedoeld om onverwijld in te grijpen in concrete, zich direct aandienende situaties die de veiligheid of gezondheid bedreigen. De wetsgeschiedenis noemt voorbeelden waarbij er een acuut gevaar is voor de gezondheid, zoals brandgevaar of een legionella-uitbraak. Aangetoond zal moeten worden waarom het handelen van de instelling zorgt voor een zich direct aandienende, onveilige situatie. Het gevaar (bijvoorbeeld door het oproepen tot geweld) zal doorgaans in een verder verwijderd verband staan van de handeling en niet als voldoende 'acuut' aangemerkt kunnen worden.<sup>35</sup> De burgemeester zal ook aannemelijk moeten maken dat

<sup>34</sup> We gaan in dit advies niet in op de sluitingsbevoegdheid op grond van artikel 174a Gemeentewet, omdat er geen verstoring rond het lokaal (lees: in de directe omgeving van het instituut) zal plaatsvinden. Ook de lichte bevelsbevoegdheid uit artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet zal geen optie zijn, aangezien die bevoegdheid niet gebruikt mag worden om het recht op persoonlijke levenssfeer te beperken (zie ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2912). We behandelen voorts niet de mogelijkheid om een aparte bevoegdheid op te nemen (of te gebruiken) in de Algemene Plaatselijke Verordening, omdat een dergelijke bevoegdheid geen inmenging mag vormen in een van de genoemde grondrechten. Dergelijke inmengingen zijn alleen toegestaan op basis van een wet in formele zin.

<sup>35</sup> Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 24 december 2013, die verwijst naar de relevante bepalingen uit de wetsgeschiedenis: ECLI:NL:RVS:2013:2612, r.o. 3.2-3.4.

er een situatie is ontstaan die tot direct ingrijpen noopt.<sup>36</sup> De bewijslast ligt hoog.

- Onderwijsinstellingen zijn naar hun bestemming niet voor eenieder toegankelijk en vallen daarmee niet onder de noemer “voor het publiek openstaande gebouwen”. Of informele lesinstituten wel als zodanig beschouwd zullen worden, is voor ons niet duidelijk. Veelal zal daarvan geen sprake zijn.
- Er zijn bij maatregelen tegen informele lesinstituten verschillende grondrechten in het geding. Het is de vraag of artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet een voldoende expliciete wettelijke grondslag biedt voor de beperking van grondrechten, zoals de vrijheid van godsdienst uit artikel 6 van de Grondwet of dat daar een meer expliciet grondslag voor nodig is (zoals de Wet openbare manifestaties).<sup>37</sup> Datzelfde geldt voor een bevel op grond van de APV en artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet.

7.3.4 Naast de bevelsbevoegdheid uit artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet, heeft de burgemeester ook de mogelijkheid om een noodbevel uit te vaardigen op grond van artikel 175 Gemeentewet. Dat kan indien sprake is van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Voorbeelden van noodbevelen zijn gebiedsverboden of sluitingen van gebouwen en woningen. Bij antidemocratisch, anti-integratief of antirechtsstatelijk handelen in informele lesinstituten zal een noodbevel waarschijnlijk (ook) geen uitkomst bieden:

- Het enkel uiten van antidemocratische, anti-integratieve of antirechtsstatelijke ideeën leidt nog niet tot (dreiging voor) ‘ernstige wanordelijkheden’ of ‘rampen’.
- Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 175 Gemeentewet volgt dat beperkingen op de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering en betoging met een noodbevel kunnen zijn toegestaan.<sup>38</sup> Een beperking van het recht op persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 10 van de Grondwet mag echter alleen als sprake is van een risico voor een levensbedreigende situatie waardoor het recht op leven in het geding is.<sup>39</sup> Daarvoor moeten er concrete aanwijzingen zijn dat er een zeer risicovolle situatie is of zal ontstaan. Voorbeelden zijn liquidatiepogingen, neergelegde handgranaten, of observaties door personen met (vermoedelijk) gewelddadige intenties.

<sup>36</sup> Zie bijvoorbeeld: ABRvS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4281.

<sup>37</sup> Zie bijvoorbeeld: M.A.D.W. de Jong e.a., “Orde in de openbare orde”, oktober 2016, p. 57.

<sup>38</sup> *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, 3, p. 150-151, en *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, 10, p. 97-99.

<sup>39</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 15 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2838, r.o. 6.3. De Afdeling advisering van de Raad van State spreekt van een uitzonderlijke (concrete, acute, en levensbedreigende) situatie. Zie daarvoor de Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voorgenomen) crisismaatregelen van 25 mei 2020, *Kamerstukken II* 2020/21, 25 295, 742.

- Los daarvan wordt in de rechtspraak kritisch gekeken naar de proportionaliteit en subsidiariteit van het noodbevel en mag daar niet lichtvaardig mee worden omgegaan.

7.3.5 Tot slot heeft de burgemeester op grond van artikel 172a Gemeentewet de bevoegdheid om verschillende gedragsaanwijzingen (waaronder een gebiedsverbod) op te leggen aan een persoon die herhaaldelijk of ernstig de openbare orde heeft verstoord en waarbij ernstig gevreesd moet worden dat deze persoon de openbare orde opnieuw zal verstoren. Deze bevoegdheid is met name bedoeld om ernstige overlast in de buurt tegen te gaan, bijvoorbeeld door jeugdgroepen of voetbalhooligans.<sup>40</sup> Voor het inzetten van deze bevoegdheid bij informele scholing zal, zonder bijkomende omstandigheden, in beginsel onvoldoende grond zijn.

#### 7.4 *Strafrechtelijk ingrijpen*

7.4.1 Bij het problematisch gedrag waarop het onderhavige advies zich richt, zal strafrechtelijk optreden niet gauw aan de orde (kunnen) zijn. In de omschrijving van problematisch gedrag wordt uitgegaan van gedrag dat (voornamelijk) *binnen de grenzen van de wet* valt. Strafvervolgning zal in het algemeen dan ook geen rol kunnen spelen. Dat zal anders zijn wanneer het problematische gedrag bestaat uit uitlatingen – in de context van antidemocratische, anti-integratieve of antirechtsstatelijke scholing – die een grens overgaan, bijvoorbeeld omdat ze aanzetten tot haat, geweld of onverdraagzaamheid. Het doen van dergelijke uitlatingen is in Titel V van het Wetboek van Strafrecht ('Misdrijven tegen de openbare orde') strafbaar gesteld.

7.4.2 In het hiernavolgende bespreken wij deze 'uitingsdelicten', waarbij we eerst stil zullen staan bij enkele algemene punten, en vervolgens de relevante strafbaarstellingen zullen bespreken. Daarna gaan we nog in op enkele andere delicten waaraan gedacht zou kunnen worden, zoals 'deelname aan een criminele organisatie' en (kinder)mishandeling.

##### *Algemene opmerkingen over uitingsdelicten*

7.4.3 Wij stellen voorop dat uit de rechtspraak volgt dat met het strafrechtelijk sanctioneren van uitlatingen terughoudend moet worden omgegaan.<sup>41</sup> Binnen een democratische samenleving moeten ook uitlatingen kunnen worden gedaan die kwetsen, shockeren of verontrusten.<sup>42</sup> Dat wordt anders wanneer het gaat om uitlatingen die aanzetten tot haat, geweld, discriminatie of onverdraagzaamheid, of wanneer zij opruiend of (onnodig) beledigend zijn,<sup>43</sup> In bepaalde – zeer ernstige – gevallen wordt bij dergelijke uitspraken niet eens toegekomen aan de vraag of sprake is van een inmenging in het

<sup>40</sup> Zie bijvoorbeeld de Memorie van toelichting bij de invoering van deze bevoegdheid: *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, 3 (MvT), p. 1.

<sup>41</sup> Zie bijvoorbeeld: EHRM 23 april 2015, nr. 29369/10 (Morice/Frankrijk), r.o. 176.

<sup>42</sup> EHRM 15 oktober 2015, nr. 27510/08 (Perinçek/Zwitserland), r.o. 196.

<sup>43</sup> EHRM 15 oktober 2015, nr. 27510/08 (Perinçek/Zwitserland), r.o. 204 e.v.

recht op vrijheid van meningsuiting en wordt toepassing gegeven aan artikel 17 EVRM (verbod op misbruik van recht)<sup>44</sup>.

- 7.4.4 In de meeste gevallen vindt een beoordeling of een uitlating strafbaar is plaats in het licht van artikel 10 EVRM. Bij die beoordeling wordt acht geslagen op de bewoordingen van die uitlating en op de context waarin de uitlating is gedaan. Daarbij moet volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad en het EHRM worden beoordeeld of de betreffende uitlating een bijdrage kan leveren aan het publiek debat of een uiting is van artistieke expressie, en of de uitlating in dat verband niet onnodig grievend is.<sup>45</sup> Dat betekent dat uitlatingen die op zichzelf niet strafbaar zijn, door de context waarin zij zijn gedaan toch strafbaar kunnen worden.<sup>46</sup> Andersom kan de context de strafbaarheid van een uitlating wegnemen, bijvoorbeeld omdat de uitlating een bijdrage levert aan het publieke debat<sup>47</sup> of is gedaan vanuit een bepaalde religieuze overtuiging (waarbij dan tevens het recht op vrijheid van godsdienst in de beoordeling wordt betrokken)<sup>48</sup>. Deze beoordeling is erg casuïstisch: alle omstandigheden van het geval, in samenhang gezien, zijn relevant voor de vraag of het strafrechtelijk sanctioneren van een uitlating gerechtvaardigd is.<sup>49</sup>
- 7.4.5 Uitlatingen zijn verder pas strafbaar als zij *in het openbaar* zijn gedaan. Het gaat daarbij niet zozeer over de locatie waar de uitlating is gedaan, maar over de vraag of 'het publiek' kennis heeft kunnen nemen van de uitlating.<sup>50</sup> Daarbij komt dat voor een strafrechtelijke veroordeling sprake moet zijn van opzet op de openbaarheid van de uitlatingen. Dat betekent dat de verdachte ten minste bewust de aanmerkelijke kans moet hebben aanvaard dat zijn uitlatingen ter kennis van het publiek – dus buiten de kring van personen tot wie de uitlating rechtstreeks is gericht – zouden komen.<sup>51</sup>
- 7.4.6 In HR 22 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:952 heeft de Hoge Raad enkele omstandigheden genoemd die relevant kunnen zijn voor de vraag of de gewraakte uitlatingen in het openbaar zijn gedaan:

"2.7.1. Onder "zich in het openbaar uitlaten" als bedoeld in art. 137c Sr, welke bepaling beoogt de openbare orde te beschermen, dient te worden verstaan "het ter kennis van het publiek brengen". Bij de beantwoording van de vraag of daarvan sprake is komt het aan op de bijzondere omstandigheden van het geval. Tot de – al dan niet in onderling verband en samenhang te beschouwen – omstandigheden kunnen behoren:

- de omvang van de kring van personen tegenover wie de uitlating is gedaan;
- de functie of hoedanigheid van degene tegenover wie de uitlating is gedaan;

<sup>44</sup> Zie bijvoorbeeld: EHRM 27 juni 2017, nr. 34367/14 (Beklacem/België).

<sup>45</sup> Zie bijvoorbeeld: HR 6 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1036, r.o. 3.6.3.

<sup>46</sup> Zie bijvoorbeeld: HR 10 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:274.

<sup>47</sup> Zie bijvoorbeeld: HR 2 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1059.

<sup>48</sup> Zie bijvoorbeeld: HR 9 januari 2001, ECLI:NL:HR:2001:AA9368.

<sup>49</sup> EHRM 15 oktober 2015, nr. 27510/08 (Perinçek/Zwitserland), r.o. 208.

<sup>50</sup> Zie: H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht (tweede deel)*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1891.

<sup>51</sup> Zie ook: HR 29 mei 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB1818.

- het ontbreken van voorafgaande betrokkenheid van degene tegenover wie de uitlating is gedaan bij degene die de uitlating doet;
- de mate waarin aan de uitlating door inhoud of vormgeving kenbaar een min of meer vertrouwelijk karakter moet worden ontzegd;
- de mate waarin de uitlating geëigend is om aan de inhoud daarvan bekendheid te geven buiten de kring van personen tot wie de uitlating rechtstreeks is gericht;
- de mate waarin de uitlating door de wijze waarop zij is gedaan - mondeling, bij brief, per e-mail, door plaatsing op een voor anderen toegankelijke site of anderszins - vatbaar is voor kennisneming door anderen dan de rechtstreeks geadresseerde, en
- de kans dat de inhoud van de uitlating ter kennis komt van anderen dan degenen tot wie de uitlating rechtstreeks is gericht.”

7.4.7 Of uitlatingen die tijdens of rondom lessen in het kader van informele scholing zijn gedaan, ‘in het openbaar’ zijn gedaan, zal dus telkens aan de hand van deze omstandigheden en (andere) bijzondere omstandigheden van het geval moeten worden beoordeeld. Daarbij is ook de bedoeling van degene die de uitlating(en) doet van belang. In het geval lessen waarin de uitlatingen worden gedaan via het internet worden gedeeld – op een wijze dat ook anderen dan de ‘scholieren’ er kennis van kunnen nemen – dan kan mogelijk worden gesproken van ‘in het openbaar’ gedane uitlatingen. Dat ligt vermoedelijk anders wanneer uitlatingen in een besloten klaslokaal worden gedaan, waarbij een beperkte en besloten groep jongeren aanwezig is, die vooraf voor de scholing waren aangemeld. Mensen die niet ‘in de klas’ zitten, zullen waarschijnlijk niet (zomaar) toegang hebben tot de les, en dus ook niet geconfronteerd worden met de uitlatingen. Onder die omstandigheden zullen er geen toevallige derden aanwezig zijn, die geconfronteerd worden met de uitlatingen.<sup>52</sup> Dat zal in de regel waarschijnlijk ook niet de bedoeling van de docent zijn: die wil (alleen) de groep onderwijzen die op dat moment in het lokaal zit.

Vergelijk ook Hof Amsterdam 17 december 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BO7690, waaruit volgt dat uitlatingen die zijn gedaan tijdens besloten huiskamerbijeenkomsten niet onder de strafbaarstelling van opruiing vallen.

7.4.8 Het voorgaande geldt voor de strafbaarstellingen van groepsbelediging, het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld en opruiing. Na bespreking van deze strafbaarstellingen zullen wij achtereenvolgens nog ingaan op het publiceren of voorhanden hebben van strafbare uitlatingen, het tonen van een schadelijke afbeelding, deelneming aan een criminele organisatie, mishandeling en uitlokking door misbruik van gezag.

#### *Groepsbelediging (artikel 137c Sr)*

<sup>52</sup> Zie de conclusie van de PG bij HR 29 mei 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB1817, onder 16 en later HR 22 april 2014, NJ 2014/336.

- 7.4.9 Het zich in het openbaar beledigend uitlaten over een groep mensen vanwege hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, is – als dit in het openbaar gebeurt – strafbaar. Volgens de Hoge Raad kan “een uitlating (...) als beledigend worden beschouwd wanneer zij de strekking heeft een ander bij het publiek in een ongunstig daglicht te stellen en hem aan te randen in zijn eer en goede naam. Dat betekent dat onder het zich beledigend uitlaten over een groep mensen wegens hun ras, als bedoeld in artikel 137c lid 1 Sr, moet worden verstaan het zich nodeloos krenkend uitlaten over een groep mensen omdat die groep van een bepaald ras is. Het gaat er daarbij om dat men de mensen die tot de groep behoren, collectief treft in wat voor die groep kenmerkend is, namelijk in hun ras, en dat men hen beledigt juist omdat zij tot dat ras behoren.”<sup>53</sup>

*Aanzetten tot haat (artikel 137d Sr)*

- 7.4.10 In artikel 137d Sr is het in het openbaar aanzetten tot haat, discriminatie of geweld jegens een groep mensen wegens hun ras, afkomst, godsdienst of levensovertuiging, geslacht, seksuele gerichtheid of handicap strafbaar gesteld. Van ‘aanzetten’ is sprake, als door uitlatingen wordt getracht iemand te bewegen in een bepaalde richting te gaan. Het is niet nodig dat de aangezette persoon daadwerkelijk tot haat, discriminatie of geweld overgaat.<sup>54</sup>
- 7.4.11 Er is sprake van het aanzetten tot haat, als een uitlating groepen tegenover elkaar plaatst en daarmee “een intrinsiek conflictueuze tweedeling” creëert.<sup>55</sup> Het gaat er dan bijvoorbeeld om dat de groep waartegen de uitlating zich richt als vijand wordt afgeschilderd,<sup>56</sup> of “een extreme emotie van diepe afkeer en vijandigheid” oproept.<sup>57</sup> In het geval iemand aanzet tot discriminatie, dan wordt met de uitlatingen getracht iemand tot ongelijke behandeling van een bepaalde groep mensen aan te zetten.<sup>58</sup> Daarvan is bijvoorbeeld sprake bij de uitlating dat mensen met een niet-Nederlandse afkomst niet welkom zijn in Nederland.<sup>59</sup> Het aanzetten tot geweld spreekt voor zich.

*Opruiing (artikelen 131 en 132 Sr)*

- 7.4.12 Net als bij het hiervoor genoemde ‘aanzetten’, gaat het bij opruiing erom dat in het openbaar getracht wordt iemand door uitlatingen te bewegen in een bepaalde richting te gaan. Bij opruiing gaat het om aansporen of aanzetten tot een strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag. Voor een veroordeling hoeft niet vast komen te staan of het redelijkerwijze waarschijnlijk te achten is, dat het strafbare

<sup>53</sup> HR 6 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1036, r.o. 3.4.

<sup>54</sup> A.L.J. Janssens en A.J. Nieuwenhuis, *Uitingsdelicten*, Wolters Kluwer: Deventer 2019, p. 246-248.

<sup>55</sup> Zie het oordeel van het hof in HR 2 april 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD8693.

<sup>56</sup> A.L.J. Janssens en A.J. Nieuwenhuis, *Uitingsdelicten*, Wolters Kluwer: Deventer 2019, p. 251.

<sup>57</sup> Rb. Amsterdam 23 juni 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BQ9001.

<sup>58</sup> Zie ook: artikel 90quater Sr, dat discriminatie definieert. Verder: A.L.J. Janssens en A.J. Nieuwenhuis, *Uitingsdelicten*, Wolters Kluwer: Deventer 2019, p. 255.

<sup>59</sup> HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:510.

feit waartoe wordt opgeruid zal plaatsvinden.<sup>60</sup> Ook is het niet nodig dat de uitlating de kwalificatie van het strafbare feit bevat, als maar duidelijk is tot welk strafbaar feit wordt opgeruid<sup>61</sup> (bijvoorbeeld omdat wordt gesproken over 'liquideren' en een 'standrechtelijke executie'<sup>62</sup>). Opruiing kan de vorm van een verzoek, een aansporing, aannemen, en ook in een imperatieve vorm worden gegoten. Zij kan ook liggen in het uiting geven aan hoge morele waardering voor een handeling.<sup>63</sup>

- 7.4.13 In artikel 132 Sr is de verspreiding van opruiende stukken (of het daartoe in voorraad hebben) opgenomen. De verspreider is strafbaar, als hij wist of ernstige reden heeft te vermoeden dat in het geschrift of de afbeelding zodanige opruiing voorkomt. Daarvan zou sprake kunnen zijn als lesmateriaal, dat wordt gebruikt tijdens informele scholing en waarin opruiende teksten of afbeeldingen voorkomen, wordt meegegeven aan de leerlingen (en aldus wordt verspreid) of via internet toegankelijk is voor een breed publiek. Ook de verspreiding van een schoolnieuwsbrief met opruiende teksten zou hieronder kunnen vallen.

*Publiceren of voorhanden hebben van strafbare uitlatingen (artikelen 137e, 418 en 419 Sr)*

- 7.4.14 Voor de volledigheid merken wij op dat het eveneens strafbaar is om, anders dan ten behoeve van zakelijke berichtgeving, uitlatingen die beledigend zijn, of aanzetten tot haat, discriminatie of geweld, openbaar te maken of te verspreiden (artikel 137e Sr). De pleger moet dan wel ten minste redelijkerwijs hebben vermoed dat de uitlating die hij verspreidt strafbaar is. Als dergelijke uitlatingen voorkomen in lesmateriaal of de schoolnieuwsbrief, dan is strafrechtelijk optreden dus mogelijk een optie.
- 7.4.15 Voorts merken we op dat ook de uitgever of drukker van geschriften of afbeeldingen van strafbare aard kan worden vervolgd, indien de dader niet bekend is en ook niet bekend wordt gemaakt, of de dader in Nederland niet vervolgbaar is (artikelen 418 en 419 Sr). Geschriften of afbeeldingen van strafbare aard zijn bijvoorbeeld opruiende teksten of afbeeldingen die aanzetten tot haat.<sup>64</sup>

*Tonen van een schadelijke afbeelding (artikel 240a Sr)*

- 7.4.16 Het is strafbaar om afbeeldingen, waarvan de vertoning schadelijk is te achten voor personen beneden de leeftijd van zestien jaar, te verstrekken, aan te bieden of te vertonen aan minderjarigen onder de zestien. De afbeelding moet schadelijk zijn voor de ontwikkeling van de jeugd.<sup>65</sup> Dat is niet beperkt tot afbeeldingen van seksuele aard; ook gewelddadige afbeeldingen kunnen schadelijk zijn voor minderjarigen.

<sup>60</sup> HR 15 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BJ7237, r.o. 4.4

<sup>61</sup> A.L.J. Janssens en A.J. Nieuwenhuis, *Uitingsdelicten*, Wolters Kluwer: Deventer 2019, p. 305.

<sup>62</sup> HR 15 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BJ7237, r.o. 2.1.3.

<sup>63</sup> Noyon/Langemeijer/Rommelink, aant. 1 bij artikel 131 Sr.

<sup>64</sup> Vergelijk Noyon/Langemeijer/Rommelink, aant. 5.2 bij artikel 54 Sr.

<sup>65</sup> Noyon/Langemeijer/Rommelink *Strafrecht* 240a, aant. 4.

Daarbij is nog van belang dat de getoonde afbeelding niet daadwerkelijk schadelijk hoeft te zijn, het gaat erom dat de vertoning schadelijk *is te achten*. Mogelijk vergt dat in concrete gevallen een deskundigenoordeel.<sup>66</sup>

- 7.4.17 In het geval dat tijdens informele scholding schadelijke afbeeldingen worden vertoond, dan behoort strafrechtelijk optreden tot de mogelijkheden. Wanneer het gaat om een schadelijk te achten (antidemocratische, anti-integratieve of antirechtstatelijke) schriftelijke boodschap, dan biedt deze bepaling echter geen grond voor vervolging. Geschriften zijn nadrukkelijk buiten de strafbepaling gehouden.<sup>67</sup>

*Deelneming aan een criminele organisatie (artikel 140 Sr)*

- 7.4.18 Het deelnemen aan een 'criminele' organisatie is strafbaar op grond van artikel 140 Sr. Van een organisatie is sprake bij een samenwerkingsverband, met een zekere duurzaamheid en structuur, tussen de verdachte en ten minste één andere persoon. Als deze organisatie (mede) het oogmerk heeft op het plegen van meerdere misdrijven, dan kan worden gesproken over een criminele organisatie. Daarbij hoeft het plegen van misdrijven niet het hoofd- of einddoel van de organisatie te zijn.
- 7.4.19 Een organisatie kan het plegen van uitingsdelicten, zoals hiervoor beschreven, (mede) tot doel hebben, bijvoorbeeld als het doel van de organisatie is om geschriften waarin tot haat wordt aangezet in het openbaar te verspreiden.<sup>68</sup> Het moet dan vanzelfsprekend wel gaan om uitlatingen die de grenzen van het recht op vrijheid van meningsuiting overschrijden (en daarom strafbaar zijn). Als de organisatie achter de informele scholing dit tot doel heeft, dan zouden degenen die tot die organisatie behoren kunnen worden vervolgd. Zij moeten dan wel een aandeel hebben in gedragingen, of deze ondersteunen, die strekken tot of rechtstreeks verband houden met de verwezenlijking van het oogmerk van de organisatie.<sup>69</sup>

*Mishandeling (artikelen 300 en 304 Sr)*

- 7.4.20 In artikel 300 Sr wordt mishandeling strafbaar gesteld. Het stelselmatig mishandelen van een minderjarige levert op grond van artikel 304 Sr een strafverzwarende omstandigheid op. Mishandeling betreft in de eerste plaats pijn, letsel of onlustgevoelens.<sup>70</sup> Naast deze fysieke gevolgen van de (mis)handeling, kan ook benadeling van de gezondheid mishandeling opleveren. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als het slachtoffer in een (tijdelijke) staat van bewusteloosheid of onmacht wordt gebracht.<sup>71</sup>

<sup>66</sup> T&C Strafrecht, commentaar op art. 240a Sr, aant. 7, onder a.

<sup>67</sup> T&C Strafrecht, commentaar op art. 240a Sr, aant. 7, onder b.

<sup>68</sup> Vergelijk: Hof Amsterdam 17 december 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BO7690.

<sup>69</sup> HR 10 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:264, r.o. 4.3.

<sup>70</sup> HR 23 november 1931, NJ 1932, p. 279; Noyon/Langemeijer/Rommelink Strafrecht, artikel 300 Sr, aant. 2,

<sup>71</sup> Zie HR 28 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:3055.

- 7.4.21 In de Jeugdwet wordt onder 'kindermishandeling' verstaan "elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel". In hoeverre het veroorzaken van psychisch letsel mishandeling oplevert, is echter niet helemaal duidelijk. Het hof Den Haag heeft in 2017 een veroordeling uitgesproken voor psychische mishandeling, die bestond uit het patroon van kleineren en/of denigreren van kinderen gedurende een langere periode.<sup>72</sup> Uit rechtspraak van de Hoge Raad blijkt evenwel dat psychische gevolgen van gedragingen niet zonder meer zijn aan te merken als een (ver)storing van de verstandelijke vermogens (in de zin van artikel 82 lid 2 Sr, dus in het kader van zware mishandeling).<sup>73</sup>
- 7.4.22 Wat daar verder ook van zij, op basis van de informatie die tot onze beschikking staat, nemen wij aan dat informele scholing als zodanig geen psychisch letsel veroorzaakt, ook niet als daar antidemocratische, anti-integratieve of antirechtstatelijke ideeën worden onderwezen. In het eindverslag van de POCOB wordt beschreven dat de AIVD "van mening [is] dat kinderen en jongvolwassenen door deze radicale invulling van het onderwijs vervreemden van de samenleving en mogelijk belemmerd worden in hun deelname aan de maatschappij."<sup>74</sup> Die gevolgen van de scholing kunnen niet op een lijn worden gesteld met psychisch letsel en leveren daarom geen strafrechtelijke mishandeling op. Het aanpassen van de definitie van kindermishandeling in de Jeugdwet maakt dat niet anders. Die aanpassing betreft niet de strafrechtelijke kwalificatie als mishandeling.

*Uitlokking (artikel 47 Sr)*

- 7.4.23 In de situatie dat leerlingen die hebben deelgenomen aan informele scholing strafbare feiten plegen omdat zij daartoe zijn aangezet tijdens informele lessen, dan is het niet uitgesloten dat de docent van die les kan worden vervolgd. Deze docent kan op grond van artikel 47 Sr als dader van de strafbare feiten worden gestraft indien – bijvoorbeeld – sprake is van uitlokken.
- 7.4.24 Van uitlokking zou sprake kunnen zijn als de docent misbruik maak van zijn gezag, dat hem als leraar ten opzichte van de leerlingen toekomt, om een bepaald strafbaar feit te laten plegen door de leerlingen. Tussen een leraar en zijn leerlingen bestaat immers een gezagsverhouding. Het gebruiken van deze gezagsverhouding om een bepaald

<sup>72</sup> Hof Den Haag 31 mei 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1539.

<sup>73</sup> HR 3 juli 2018, ECLI:NL:HR:2018:1051, r.o. 2.5. Zie daarover ook A. van Verseveld, 'Zwaar lichamelijk letsel: over de door de Hoge Raad geformuleerde gezichtspunten en de door hem gehanteerde scheiding van lichaam en geest', in: *Delikt & Delinkwent* 2019/24.

<sup>74</sup> Zie het eindverslag van de POCOB, (On)zichtbare invloed, van 25 juni 2020, p. 41.

strafbaar feit te laten plegen, levert al misbruik van gezag op.<sup>75</sup> Voor uitlokking is het – in tegenstelling tot voor opruiing – vereist dat het strafbare feit daadwerkelijk wordt gepleegd.<sup>76</sup> Ook moet de pleger van het strafbare feit waartoe is uitgelokt strafbaar zijn.<sup>77</sup> Als de dader niet strafbaar is, dan kan bij een zodanig dominante invloed dat de uitvoering als werktuigelijk moet worden gezien nog sprake zijn van doen plegen (artikel 47 lid 1 sub 1 Sr). Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn als de leerling die het strafbare feit heeft gepleegd jonger is dan twaalf jaar, aangezien deze leerling vanwege zijn leeftijd niet kan worden vervolgd.<sup>78</sup> Vraag is wel of denkbaar is dat een dergelijk jonge leerling een strafbaar feit pleegt in de context van het onderwerp.

## 8 Instrumenten op de organisatie gericht

### 8.1 Inleiding

8.1.1 In dit hoofdstuk behandelen we een aantal instrumenten die zich richten op de organisatie als zodanig, en dus niet primair op individuen binnen deze organisatie.

8.1.2 Instrumenten die zich richten op de organisatie als zodanig, kenmerken zich door de bescherming van het recht op verenigingsvrijheid. Dit recht is zowel neergelegd in het EVRM als in de Grondwet (zie paragraaf 5.2 en 5.3). Om die reden ligt de grens om in te grijpen zoals eerder toegelicht hoog. Dat is met name het geval als de overheid een bepaalde organisatie verboden wil laten verklaren. Ook bij andere maatregelen, zoals bijvoorbeeld de maatregelen die zijn neergelegd in het wetsvoorstel Wet transparantie maatschappelijke organisaties, zal de proportionaliteit een belangrijke rol spelen. Alleen bij ernstige gevaren kan worden ingegrepen.

### 8.2 Verbod organisatie (artikel 2:20 BW)

8.2.1 Artikel 2:20, eerste lid, van het BW biedt de mogelijkheid dat het OM een vordering indient tot verbodenverklaring van een rechtspersoon, indien het doel of de werkzaamheden van deze rechtspersoon in strijd zijn met de 'openbare orde'.

8.2.2 Er is *in ieder geval* strijd met de openbare orde als het doel of de werkzaamheden van de organisatie (dreigen te) leiden tot een bedreiging van de nationale veiligheid (i) of de internationale rechtsorde (ii) of tot ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag (iii).<sup>79</sup>

<sup>75</sup> Hoge Raad 28 februari 1921, *NJ* 1921, 524; zie verder: Noyon/Langemeijer/Rommelink Strafrecht, art. 47 Sr, aant. 40.2 en J. De Hullu, *Materieel strafrecht*, 2021/VII.4.3.

<sup>76</sup> Noyon/Langemeijer/Rommelink Strafrecht, art. 47 Sr, aant. 30.

<sup>77</sup> Noyon/Langemeijer/Rommelink Strafrecht, art. 47 Sr, aant. 30.

<sup>78</sup> J. De Hullu, *Materieel strafrecht*, 2021/VII.3.2. Zie echter anders: Noyon/Langemeijer/Rommelink Strafrecht, art. 47 Sr, aant. 12.

<sup>79</sup> *Kamerstukken II* 2019/20, 35 366, 3 (MvT), p. 5 en 19-20.

- i. Van bedreiging van de nationale veiligheid is bijvoorbeeld concreet sprake bij het voorbereiden van aanslagen, terrorisme, vormen van spionage en de ontregeling van vitale infrastructuur.
- ii. De bedreiging van de internationale rechtsorde ziet volgens de wetgever bijvoorbeeld op het omzeilen van internationale sancties of embargo's en het oproepen tot jihadistische strijd in het buitenland.
- iii. Ontwrichting van de democratische rechtstaat of het openbaar gezag ziet op een ernstige vorm van ondermijning<sup>80</sup> en op infiltratie en ernstige vormen van intimidatie en corruptie, waaronder het bedreigen van ambtsdragers.

8.2.3 Daarnaast zijn er handelingen die wel een vermoeden van strijd met de openbare orde met zich meebrengen, maar waarbij tegenbewijs mogelijk is. Het gaat dan om aantasting van de menselijke waardigheid (i), geweld (ii) of het aanzetten tot haat of discriminatie (iii).<sup>81</sup>

- i. Aantasting van de menselijke waardigheid houdt een daadwerkelijke en ernstige aantasting van de lichamelijke, seksuele of psychische integriteit van personen, mensenhandel of uitbuiting in.
- ii. Onder geweld valt strafbare geweldspleging in meerdere vormen, daaronder begrepen het doelbewust uitlokken, bevorderen of daadwerkelijk gebruik van geweld.
- iii. Aanzetten tot haat of discriminatie houdt onder andere het (strafbare) aanzetten tot bijvoorbeeld rassendiscriminatie, antisemitisme, moslimhaat en homohaat in. Daarbij wordt verwezen naar artikel 137d Sr.

8.2.4 In de praktijk zal bij het laten verbieden van een informeel lesinstituut (of formeel: de rechtspersoon achter het lesinstituut) rekening moeten worden gehouden met de volgende omstandigheden:

- Allereerst kunnen alleen *rechtspersonen*, zoals een stichting of een vereniging, verboden worden. Er moet dus tenminste sprake zijn van een (informele) vereniging of een stichting die de lessen aanbiedt.<sup>82</sup>
- Uitgangspunt is dat alleen gedragingen van (het bestuur van) de rechtspersoon zelf als eigen werkzaamheden gelden, of indien het bestuur doelbewust gelegenheid heeft gegeven tot die gedragingen. Voor andere gedragingen, bijvoorbeeld van leden van de vereniging, geldt dat deze als eigen werkzaamheid worden toegerekend als bijzondere feiten en

<sup>80</sup> Ondermijning houdt volgens de wetgever in: stelselmatige, doelbewuste en in vele gevallen heimelijke activiteiten die door de nagestreefde doelen, de gebruikte middelen of ressorterende effecten de democratische rechtstaat, de bijbehorende instituties en onderlinge samenhang tussen burgers verzwakken, destabiliseren, ondergraven of saboteren.

<sup>81</sup> *Kamerstukken II* 2019/20, 35 366, 3 (MvT), p. 6.

<sup>82</sup> De Hoge Raad heeft in de uitspraak over het verbod voor Bandidos uiteengezet wanneer er sprake is van een informele vereniging. Zie: HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:797.

omstandigheden daartoe grond geven.<sup>83</sup> Daarvoor is het onvoldoende dat de rechtspersoon geen afstand heeft genomen van gedragingen van derden (zoals van leden).<sup>84</sup> Gedragingen van derden kunnen niet als werkzaamheid aan de rechtspersoon worden toegerekend, alleen doordat derden gebruikmaken van een rechtspersoon die hetzelfde gedachtegoed uitdraagt. Daarvoor is dus meer nodig.

- De lat voor een verbod van een organisatie ligt op grond van de rechtspraak hoger dan bij andere maatregelen die zich richten op organisaties, vanwege de zwaardere inbreuk op grondrechten. Het moet gaan om een *noodzakelijke maatregel om gedragingen te voorkomen die een daadwerkelijke en ernstige aantasting zijn van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten*.<sup>85</sup>

### 8.3 Wet transparantie maatschappelijke organisaties (voorstel van wet)

- 8.3.1 Op 20 november 2020 heeft de Minister voor Rechtsbescherming het wetsvoorstel voor de Wet transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo) aan de Tweede Kamer toegestuurd. In dit advies baseren wij ons op de bepalingen zoals die in het wetsvoorstel zijn opgenomen (*Kamerstukken II* 2020/21, 35 646, 2), inclusief de consultatieversie van de nota van wijziging van de Wtmo.<sup>86</sup>

Wij hebben nog niet de definitieve nota van wijziging van de Wtmo mee kunnen nemen, maar alleen de consultatieversie.

- 8.3.2 In het wetsvoorstel wordt een verplichting opgenomen voor maatschappelijke organisaties om buitenlandse donaties gedurende zeven boekjaren te bewaren.
- 8.3.3 De burgemeester van de gemeente waar de maatschappelijke organisatie is gevestigd of activiteiten uitoefent, is bevoegd om informatie te verzoeken over geografische herkomst, doel en omvang van een of meer van deze donaties (artikel 3, eerste lid). Dit mag de burgemeester doen *in het kader van de handhaving van de openbare orde*. Als daaruit blijkt dat substantiële donaties zijn gedaan, kan de burgemeester ook persoonsgegevens opvragen, bijvoorbeeld van de donateur.

<sup>83</sup> HR 26 juni 2009 ECLI:NL:HR:2009:BI1124 (Hells Angels), r.o. 3.6; Rb. Midden-Nederland 19 april 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1484, r.o. 4.12.

<sup>84</sup> HR 26 juni 2009, *NJ* 2009/396 (Hells Angels).

<sup>85</sup> In zijn uitspraak van 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124, *NJ* 2009/396 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat bij de beantwoording van de vraag of de werkzaamheid van de rechtspersoon in strijd is met de openbare orde, als uitgangspunt geldt dat de in art. 8 Grondwet en art. 11 EVRM gewaarborgde vrijheid van vereniging een grondbeginsel is van de democratische rechtsstaat, en dat het verbieden van een rechtspersoon een ernstige inbreuk op dit grondrecht betekent waaraan slechts in het uiterste geval mag worden toegekomen. Voor een verbodenverklaring moet het dan ook gaan om méér dan uit maatschappelijk oogpunt ongewenst gedrag. De verbodenverklaring dient te worden gezien als een noodzakelijke maatregel om gedragingen te voorkomen die een daadwerkelijke en ernstige aantasting zijn van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten. Deze lijn is bevestigd in de uitspraak van het Hof Arnhem-Leeuwarden van 15 december 2020 (ECLI:NL:GHARL:2020:10385), welke recentelijk door de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:2022:591) is gevolgd.

<sup>86</sup> Te raadplegen via: <https://www.internetconsultatie.nl/nvwwtmo>.

- 8.3.4 In de memorie van toelichting wordt toegelicht dat de bevoegdheid uit de Wtmo gebruikt kan worden ter ondersteuning van de reguliere openbare ordemaatregelen.<sup>87</sup>
- 8.3.5 Naast de burgemeester is ook het Openbaar Ministerie (hierna: **OM**) bevoegd om informatie over geografische herkomst, doel en omvang van een of meer donaties van buiten een lidstaat op te vragen. Dat mag het OM:
- bij ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd; of
  - bij ernstige twijfel of het bestuur naar behoren wordt gevoerd.
- 8.3.6 Als uit die informatie blijkt van substantiële donaties, dan kan het OM ook persoonsgegevens opvragen (bijvoorbeeld van de donateur), als dat noodzakelijk is voor de goede uitoefening van deze bevoegdheid (artikel 4, eerste lid).
- 8.3.7 Als zwaarste maatregel kan de rechtbank op verzoek van het OM een of meer maatregelen gelasten, indien aannemelijk is dat een maatschappelijke organisatie donaties ontvangt en activiteiten ontplooit die erop gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat te ondermijnen en deze maatregelen noodzakelijk zijn om deze ondermijning in voldoende mate af te wenden (artikel 4a, eerste lid).
- 8.3.8 Het achterliggende doel van het wetsvoorstel is enerzijds om behulpzaam te zijn bij de aanpak van problematisch gedrag (de drie-sporen-aanpak<sup>88</sup>). Anderzijds kan de transparantieverplichting een rol vervullen bij onderzoek of sprake is van strafbare gedragingen (zoals financieel-economische delicten).<sup>89</sup>
- 8.3.9 Voor de aanpak van informele lesinstituten zou de aanwezigheid van buitenlandse donaties als onderdeel van de onderbouwing kunnen dienen van andere maatregelen. Daarnaast is het idee van de nieuwe nota van wijziging – als de daarin voorziene bevoegdheid van het OM daadwerkelijk in de wet zou worden opgenomen – dat het OM aan de rechtbank kan verzoeken om bepaalde maatregelen te treffen richting buitenlandse donaties. Volgens de toelichting bij de nota van wijziging moet het dan wel gaan om activiteiten die tot een daadwerkelijke aantasting van de rechtsstaat leiden of kunnen leiden. Genoemd zijn strafbare feiten, zoals drugs- en wapenhandel, geweld of strafbaar gedrag gericht op ondermijning van de lokale of nationale democratie, maar ook om het zaaien van haat of het oproepen tot onverdraagzaamheid jegens andersdenkenden.<sup>90</sup>

<sup>87</sup> *Kamerstukken II 2020/21, 35 646, 3, p. 6.*

<sup>88</sup> Te weten: interactie en dialoog, aanspraken en confronteren, en verstoren en handhaven.

<sup>89</sup> *Kamerstukken II 2020/21, 35 646, 3, p. 4.*

<sup>90</sup> Toelichting bij de Nota van wijziging Wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties, te raadplegen via: <https://www.internetconsultatie.nl/nvwwtmo>, p. 6.

## 9 Aanvullende instrumenten?

### 9.1 *Nieuwe instrumenten gericht op het individu*

9.1.1 Andere instrumenten die zich richten op individuen en die effectiever zullen zijn dan de al eerdergenoemde instrumenten laten zich vanwege de hiervoor besproken eisen die worden gesteld aan ingrijpen in grondrechten lastig bedenken. Er moet dan vooral worden gedacht aan instrumenten die kunnen worden ingezet als er géén sprake is van strafbaar handelen, omdat het in het algemeen zal gaan om gedragingen ten aanzien waarvan het strafrecht geen rol kan spelen. Vanwege de fundamentele rechten die in het geding zijn, zullen dergelijke maatregelen alleen aan de orde kunnen zijn indien op basis van concrete feiten en omstandigheden kan worden onderbouwd dat optreden noodzakelijk is in een democratische samenleving. De lat voor een dergelijke maatregel zal hoog liggen en zal doorgaans slechts van tijdelijke kunnen aard kunnen zijn.

9.1.2 De specifieke doelgroep van de informele scholing, kinderen van 5 tot en met 16 jaar, betreft een kwetsbare groep. Om die reden zou het denkbaar kunnen zijn om (al dan niet verplicht) een VOG te verlangen van alle personen die betrokken zijn bij de scholing. Dat sluit bijvoorbeeld aan bij de praktijk dat sportverenigingen een VOG kunnen laten aanvragen voor sporttrainers die in aanraking komen met kinderen. Dat zal uiteraard niet (beogen te) voorkomen dat personen met antidemocratische, anti-integratieve of antirechtstatelijke ideeën maar *zonder* strafrechtelijke antecedenten scholing aanbieden, maar het werpt wel een extra drempel op.

### 9.2 *Nieuwe instrumenten gericht op de organisatie*

9.2.1 Ook andere instrumenten die zich richten op de organisatie laten zich lastig denken. Het recht op vereniging is stevig verankerd in de Grondwet en het EVRM, waardoor aan beperkingen op dit recht – zeker als dit betekent dat een vereniging moet ophouden te bestaan – hoge eisen worden gesteld. Een verdere verruiming van artikel 2:20 BW zal dus vanuit mensenrechtelijk perspectief waarschijnlijk niet houdbaar zijn.

9.2.2 Meer zicht op geldstromen, zoals de strekking is van het wetsvoorstel Wtmo, zou kunnen bijdragen aan het inzichtelijk maken van organisaties en het verstoren daarvan, ook al voorkomt het uiteraard niet dat organisaties op andere manieren financiering kunnen krijgen. Vermoedelijk hebben informele lesinstituten weinig financiën nodig om een dag(deel) per week scholing aan te bieden.

9.2.3 Voorts is denkbaar dat op grond van een nieuwe wet wordt voorzien in een vorm van generiek toezicht op informele scholing. Daarin zal allereerst gedefinieerd moeten worden op welke instituten de wet van toepassing is. De afbakening van 'informele scholing' is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Gemotiveerd zal moeten worden waarom bepaalde soorten informele scholing (zoals in de beleidsmatige definitie: in

taal, cultuur of religie) wel en andere soorten informele scholing, en andere organisaties, zoals vrijwilligersorganisaties die zich op jongeren richten of sportclubs en vrijetijdclubs, niet binnen de reikwijdte van de wet vallen. Bij de afbakening zal moeten worden gewaakt tegen ongerechtvaardigd onderscheid. Als de afbakening helder is, goed gemotiveerd kan worden en niet discriminerend is, kan worden beoordeeld op welke organisaties de wet van toepassing is, wat de last voor de betrokken organisaties is en of die opweegt tegen het probleem dat moet worden opgelost.

- 9.2.4 Er moet ook een norm worden opgesteld waaraan deze instituten zich moeten houden. Daarbij zou aansluiting gezocht kunnen worden bij de huidige uitgangspunten voor het onderwijs uit de Wpo (zie artikel 8), zoals de verplichting om actief burgerschap te bevorderen. Ook kan er een nieuwe norm worden opgesteld, die meer specifiek aansluit bij het voorkomen van antidemocratische, antirechtstatelijke en anti-integratieve uitingen. Vanzelfsprekend zal daarbij bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting moeten worden gerespecteerd; dat geldt ook voor andere fundamentele rechten. De Inspectie zou toezicht kunnen houden op deze norm bij de instellingen die onder de wet vallen (zie voor de belemmeringen paragraaf 6.2.3). Tot slot kan er in de wet zelf een maatregel worden opgenomen, indien de norm wordt overtreden. Gedacht kan worden aan het sluiten van de locatie waar de scholing plaatsvindt, of een last onder dwangsom bij overtreding van de norm. Uiteraard gelden ook in dat geval de eerdergenoemde (mensenrechtelijke) uitgangspunten en beperkingen. Een zelfstandige wet maakt niet dat het vanuit mensenrechtelijk perspectief eenvoudiger wordt om in te grijpen bij informele lesinstituten. Dat zal ook dan alleen kunnen bij (zeer) ernstige gevallen. Het vergt nader onderzoek naar de haalbaarheid van deze optie.

### 9.3 *Nieuwe strafbaarstellingen*

- 9.3.1 Wij achten het niet voor de hand liggen om strafbaarstellingen aan te passen of te verruimen, of nieuwe strafbaarstellingen te introduceren om antidemocratische, anti-integratieve of antirechtsstatelijke scholing tegen te gaan. We wijzen op het volgende.
- 9.3.2 Het zal in de kern telkens gaan om het strafbaar stellen van onwenselijke (of zelfs schadelijke) uitlatingen die tijdens of rondom lessen in het kader van informele scholing worden gedaan. Vanwege het grote belang dat de vrijheid van meningsuiting in de democratische samenleving heeft, moet met het strafrechtelijk sanctioneren van uitlatingen terughoudend worden omgegaan.<sup>91</sup> Strafbbaarstellingen moeten zorgvuldig worden geformuleerd, om te voorkomen dat uitlatingen worden geraakt die binnen de vrijheid van meningsuiting vallen.<sup>92</sup>

<sup>91</sup> Zie bijvoorbeeld: EHRM 23 april 2015, nr. 29369/10 (Morice/Frankrijk), r.o. 176.

<sup>92</sup> Vergelijk EHRM 28 augustus 2018, nr. 10692/09 (Savva Terentyev/Rusland), r.o. 85 en EHRM 25 oktober 2011, nr. 27520/07 (Altug Taner Akçam/Turkije), r.o. 94-95.

- 9.3.3 Bij de vraag of een strafrechtelijke inmenging in het recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM) gerechtvaardigd is, zijn alle omstandigheden van een concreet geval relevant. De rechtspraak heeft een hoog casuïstisch karakter. Zo heeft het EHRM in concrete zaken bijvoorbeeld strafrechtelijke veroordelingen voor het doen van generaliserende, negatieve uitlatingen over bepaalde etnisch of religieuze groepen<sup>93</sup> of het uiten van de beschuldiging dat homoseksuelen pedofilie bagatelliseren en verantwoordelijk zijn voor de verspreiding van HIV en aids<sup>94</sup> gerechtvaardigd geacht, maar daarmee is niet gezegd dat dit in alle gevallen zo zal zijn. In zijn algemeenheid geldt wel dat de lat hoog ligt.<sup>95</sup> Er moet telkens een noodzaak zijn (er moet een *pressing social need* bestaan) om het recht op vrijheid van meningsuiting te beperken door aan een uitlating strafrechtelijke consequenties te verbinden.<sup>96</sup>
- 9.3.4 Die noodzaak zal doorgaans pas bestaan als het gaat om uitlatingen die aanzetten tot haat, geweld, discriminatie of onverdraagzaamheid, of die opruiend of (onnodig) beledigend zijn. Kwetsende, shockerende of verontrustende uitlatingen zijn binnen een democratische samenleving toegestaan. De uitingsdelicten die thans in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen, doen recht aan de situaties waarin een beperking van de vrijheid van meningsuiting als noodzakelijk in een democratische samenleving kan worden beschouwd en zijn dan ook de grondslag voor gerechtvaardigde inmengingen op het recht op vrijheid van meningsuiting. Daarbij zal uiteraard telkens aan de hand van de omstandigheden van het geval moeten worden beoordeeld of die inmenging ook *in het concrete geval* gerechtvaardigd is.
- 9.3.5 Verdergaande strafbaarstellingen van uitlatingen zullen in het licht van het recht op vrijheid van meningsuiting waarschijnlijk disproportioneel zijn. Het problematische gedrag gaat juist over uitlatingen die naar hun aard – thans – binnen de grenzen van de wet vallen. Het verruimen van de huidige strafbaarstellingen door het schrappen van het openbaarheidsvereiste zou dat dus niet anders maken.<sup>97</sup> Daar komt bij dat ‘openbare’ uitlatingen juist strafbaar zijn gesteld, omdat zij *door het openbare karakter* een gevaar voor de openbare orde kunnen vormen. De bescherming van de openbare orde vormde de voornaamste reden voor de invoering van de verschillende uitingsdelicten.<sup>98</sup> Uitlatingen die in besloten kring, en dus niet openbaar, zijn gedaan vormen op zichzelf per definitie geen (direct) gevaar voor de openbare orde. ‘Het publiek’ heeft daar immers geen kennis van genomen en weet dus ook niet wat er is gezegd. Zou het vereiste van openbaarheid worden geschrapt, dan zou dat betekenen dat *alle* uitlatingen – ook als deze in de privésfeer zijn gedaan – onder het bereik van

<sup>93</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 18 mei 2004, nr. 57383/00 (Seurot/Frankrijk) en EHRM 10 juli 2008, nr. 15948/03 (Soulas e.a./Frankrijk).

<sup>94</sup> EHRM 9 februari 2012, nr. 1813/07 (Vejdeland e.a./Zweden).

<sup>95</sup> Vergelijk bijvoorbeeld de brief van de minister van Justitie en Veiligheid van 28 mei 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 29 614, nr. 76.

<sup>96</sup> Onder meer: EHRM 15 oktober 2015, nr. 27510/08 (Perinçek/Zwitserland), r.o. 196.

<sup>97</sup> Terzijde wijzen wij erop dat voor de vraag of een uitlating in het openbaar is gedaan, alle omstandigheden van het geval relevant zijn. Dit vereiste staat dus nu al niet zonder meer aan strafvervolgning in de weg (zie hiervoor onder 7.4.6 en 7.4.7).

<sup>98</sup> Zie hierover verder: L.A. van Noorloos, *Hate Speech Revisited* (diss. Utrecht), Intersentia 2011, p. 197 en 211.

de strafwet vallen. Het is maar zeer de vraag of dat een legitiem doel zou dienen, laat staan of dat voldoet aan de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit.

Een nieuwe strafbaarstelling in het leven roepen om problematisch gedrag aan te pakken, achten wij mede in het licht van het voorgaande geen reële mogelijkheid. Het willen vatten van gedrag rondom informele scholing in strafbaarstellingen zal al gauw tot gevolg hebben dat de reikwijdte van een dergelijke strafbepaling te ruim wordt en zich zal uitstrekken tot gedrag waarvan criminalisering niet wordt beoogd. Een dergelijke strafbaarstelling zal in strijd met artikel 10 EVRM moeten worden geacht. Een preciezere beoordeling van de vraag of een nieuwe – specifiek op informele scholing gerichte – strafbaarstelling denkbaar is, vergt ander onderzoek (aan de hand van de criteria voor strafbaarstelling<sup>99</sup>) dat buiten de reikwijdte van dit advies valt.

## **10 Conclusie**

### **10.1 Tot zover ons advies.**

---

<sup>99</sup> Zie bijvoorbeeld in: S.S. Buisman, 'Criteria voor strafbaarstelling', Strafbld 2020, nr. 1.