

# Consultatiereactie Wet toezicht informeel onderwijs

18-12-2024

mr. B.B. Salomons

## Samenvatting

Het ter consultatie aangeboden wetsvoorstel vormt een onacceptabele inbreuk op de fundamentele grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. Met haar brede reikwijdte geeft de wet hele brede bevoegdheden aan de Minister, met handhavingsbevoegdheden die lijken op strafrechtelijke sancties (waaronder het kunnen opleggen van een feitelijk beroepsverbod). Daarnaast geeft de wet brede surveillancebevoegdheden, onder andere aan gemeenten, om informatie over 'informeel onderwijs' te verwerken. Gezien de brede definitie van 'informeel onderwijs' is het lastig te zien waar de grens van deze bevoegdheden ligt, en of die grens er überhaupt is. Hierdoor ontstaat een risico dat de bevoegdheden uit deze wet gebruikt worden voor andere doeleinden dan waarvoor ze bedoeld zijn, in strijd met het verbod op *detournement de pouvoir*.

Ik zie geen noodzaak om 'informeel onderwijs' verder te reguleren dan het nu wordt gereguleerd, via de voor ieder geldende regels van het strafrecht. De basis van een democratische rechtsstaat is het legaliteitsbeginsel: de overheid heeft geen bevoegdheden anders dan bij wet vastgelegd, en de burger heeft alle rechten voor zover die niet bij wet zijn beperkt. Deze wet doet het omgekeerde: het geeft brede bevoegdheden aan de overheid, ten koste van fundamentele vrijheden van burgers.

## Reikwijdte

Het wetsvoorstel ziet op het controleren van de activiteiten van informeel onderwijs, dat door de wet als volgt wordt gedefinieerd:

*“een activiteit of een reeks van samenhangende activiteiten gericht op het systematisch en georganiseerd overbrengen van kennis, vaardigheden of attitudes aan kinderen in de leeftijd van vier tot en met zeventien jaar[...].”*

Waarbij zogenaamd 'formeel onderwijs' ingevolge de Leerplichtwet en de Wet op het hoger onderwijs wordt uitgesloten. Deze definitie heeft een gigantische reikwijdte. Het 'georganiseerd overbrengen van kennis, vaardigheden of attitudes' aan kinderen gebeurt in een bijna ontelbare hoeveelheid verbanden. De Memorie van Toelichting noemt al de weekenschool en de sportclub, maar daar houdt deze definitie niet op. De voorgestelde definitie omvat bijvoorbeeld ook scouting, leerwerkbedrijven, buurcentra, of welke locatie dan ook waar ook maar iets van 'kennis, vaardigheden of attitudes' aan kinderen worden overgebracht, zoals musea, theaters en zelfs dierentuinen. Hieronder vallen dan ook moskeeën, kerken, synagogen en andere gebedshuizen waar kinderen met religieuze en morele lessen in aanraking komen.

## Handhavingsbevoegdheden

Hoewel de bevoegdheid om de verbodsbepalingen uit dit wetsvoorstel te handhaven bij de Onderwijsinspectie komt te liggen, kan deze alleen handelen op basis van een 'redelijk vermoeden' zoals bedoeld in artikel 5 van het wetsvoorstel. Dit redelijke vermoeden kan worden gebaseerd op een beperkt aantal categorieën informatie.

Eén van deze categorieën is informatie zoals genoemd in artikel 6: informatie verwerkt door het college van Burgemeester en Wethouders (hierna: het college). Artikel 6 geeft het college de bevoegdheid om persoonsgegevens te verwerken om deze te verstrekken aan de inspectie, indien er een 'redelijk vermoeden' van strafbaar handelen uit voortvloeit. Deze verwerking kan gebaseerd zijn op bestaande bevoegdheden van de gemeente, maar kan ook gebaseerd worden op een gemeentelijke verordening.

Dit wetsvoorstel geeft de burgemeester en het college daarmee brede bevoegdheden om informatie te verwerken en te verzamelen over 'informele onderwijsactiviteiten'. Deze bevoegdheid eindigt niet bij de gemeente. Ingevolge de Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid kan een gemeente verwerkte persoonsgegevens delen met de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, die deze gegevens vervolgens kan delen met andere instanties voor zover dit relevant is. Dat betekent dat de vergaarde informatie mogelijk zelfs voor allerlei doelen gebruikt kan worden.

Overigens weerhoudt niets in dit wetsvoorstel de Minister van een bepaalde politieke overtuiging om hun bevoegdheden in te zetten tegen voor hen onwelgevallige groepen. Zo kan een PVV-minister deze wet inzetten om vooral Koranscholen en moskeeën te surveilleren en te controleren. Ministers van allerlei politiek pluimage zouden onwelgevallige politieke partijen kunnen surveilleren op wat zij als 'haat' zien. Dit wetsvoorstel is vooral opzienbarend door de complete afwezigheid van afdoende controlemechanismen op dit soort machtsmisbruik; mechanismen die gerechtvaardigd worden door de brede reikwijdte.

### **Van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke handhaving**

De verbodsbepaling uit artikel 3 van het wetsvoorstel sluit aan bij het verbod in artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht. In het huidige systeem vereist vervolging voor dit feit een strafrechtelijke veroordeling, met alle waarborgen die het strafprocesrecht daarvoor kent, mede als het gaat om informatievergaring en rechten van de verdachte. De strenge regels uit het strafproces passen bij de zwaarte van de sancties die mogelijk opgelegd kunnen worden.

De sancties die dit wetsvoorstel bevat zijn in zwaarte vergelijkbaar met strafrechtelijke sancties. Zo kan de Minister een verbod opleggen om informeel onderwijs te verzorgen, of zelfs een verbod opleggen om in 'informeel onderwijs' gebruik te maken van de diensten van een natuurlijk persoon. Dit kan neerkomen op een feitelijk beroepsverbod. De enige inperking is dat de aanwijzing voor hoogstens twee jaar kan worden gegeven. Evenwel is een feitelijk beroepsverbod voor twee jaar nog steeds een zeer zware sanctie, zeker voor mensen die beroepsmatig zogenaamd 'informeel onderwijs' verzorgen. Dan gaat het om sportleraren, dansinstructeurs, muziekdocenten, scoutingleiders, gastdocenten, stagebegeleiders, en een heel scala van beroepen. Bijzonder zorgwekkend is dat het hier ook kan gaan om geestelijken. Daarnaast bevat de wet ook mogelijkheden om de vrije drukpers in te binden door bepaalde leermiddelen, zoals boeken, te verbieden voor 'informeel onderwijs', mogelijk in strijd met artikel 7 van de Grondwet.

Dit wetsvoorstel verplaatst handhaving van artikel 137d Sr in feite van het strafrechtelijk domein deels naar het bestuursrechtelijk domein, zoals het beleidskompasformulier ook meldt: het strafrechtelijk instrumentarium kent te veel waarborgen. Het bestuursrecht kent veel minder sterke beschermingen voor de rechten van 'verdachten'. Daarom wordt er van oudsher een scherp onderscheid gemaakt tussen strafrechtelijke strafbevoegdheden, en bestuursrechtelijke strafbevoegdheden.

Dat onderscheid vervaagt hier. Zowel gemeente, inspectie als minister krijgen in deze wet verregaande bevoegdheden, die vervolgens enkel door het bestuursrecht worden ingeperkt. In plaats van dat een veroordeling wordt uitgesproken door een onafhankelijke rechter, wordt die in het bestuursrecht uitgesproken door een bestuursorgaan. Tegen dat besluit moet vervolgens bezwaar worden aangetekend bij datzelfde bestuursorgaan, en slechts dan kan een bestuursrechtelijke 'verdachte' in beroep bij de bestuursrechter. Die bestuursrechter is vervolgens weer gebonden aan een heel ander kader dan een strafrechter als het gaat om bewijslast en motivering.

Het is geheel denkbaar dat de Minister een aanwijzing geeft die onterecht vaststelt dat er sprake is van een overtreding, maar waartegen vervolgens niet tijdig of onvolledig beroep wordt ingesteld

omdat de burger in kwestie onvoldoende kennis heeft van het recht en zich niet door een advocaat heeft laten bijstaan. Voor een verdachte in het strafrecht bestaat er gesubsidieerde rechtsbijstand en het recht op een tolk, naast het recht om niet bij te dragen aan je eigen veroordeling. Deze waarborgen ontbreken grotendeels bij een bestuursrechtelijke procedure.

Dat dit wetsvoorstel alleen ziet op situaties waarin sprake is van het aanzetten tot haat, discriminatie of gewelddadig optreden, geeft derhalve geen soelaas. Dat oordeel is namelijk niet aan de strafrechter voorbehouden, maar aan de Minister, die het vrijstaat een ander beoordelingskader toe te passen. Dat beoordelingskader moet natuurlijk gezien de taal passen op de strafrechtelijke betekenis van de term, maar gezien de verschillende belangen van rechters en Ministers is een grijs gebied van betekenis makkelijk denkbaar, zeker gezien de gebrekkige rechtsmiddelen in het bestuursrecht.

Dit probleem wordt des te nijpender gezien de lagere bewijslast die expliciet in de Memorie van Toelichting wordt genoemd. Volgens de MvT is bewijs van 'opzet' niet vereist om schuld van een 'informeel docent' te bewijzen (blijkens pagina 20). Dit verlaagt de lat om tot een 'veroordeling' te komen gigantisch. De vraag die rijst is waarom het OM nog zou kiezen voor de relatief complexe procedure van strafvervolgning als voor de minister een veel makkelijkere procedure openstaat om feitelijk hetzelfde resultaat te bereiken. Dit wetsvoorstel creëert een procedure waarbij het strafrechtelijk systeem van waarborgen bestuursrechtelijk omzeilt kan worden, met een combinatie aan eenvoudiger surveillancebevoegdheden, verregaande strafbevoegdheden, en relatief minder strenge procedurele eisen.

#### **Uitwerking op fundamentele grondrechten; *detournement de pouvoir***

De brede bevoegdheden die dit wetsvoorstel aan gemeenten toekent, in combinatie met de enorme reikwijdte van de definitie van 'informeel onderwijs', maakt deze wet in feite tot een zeer algemene surveillancewet. De lijst van instellingen en organisaties die *niet* onder het bereik van dit wetsvoorstel valt, is waarschijnlijk kleiner dan de organisaties die er *wel* onder vallen. Dit heeft als gevolg dat een gemeente die benieuwd is naar informatie over een bepaalde instelling of organisatie, zich enkel hoeft te beroepen op de brede reikwijdte van dit wetsvoorstel.

Dit kan een bijzonder grote uitwerking hebben op bijvoorbeeld de wereld van het activisme. Politieke groepen, zoals actiegroepen en politieke partijen, maar ook maatschappelijke organisaties als Amnesty en vakbonden, vallen mogelijk ook onder de reikwijdte van 'informeel onderwijs'. Een gemeente die deze organisaties wenst te bespioneren kan zich mogelijk op dit wetsvoorstel beroepen (in combinatie met een APV-artikel) om gegevens van deze organisaties te verwerken. Dit is in strijd met het verbod op *detournement de pouvoir* (ex. art. 3:3 Awb), maar het is inherent lastig dit als burger aan te tonen, aangezien de gegevensverwerking heimelijk kan plaatsvinden.

#### **Conclusie**

Voor een wetsvoorstel zoals het voorliggende is in een democratische rechtsstaat geen plaats. Ons systeem, waarin strafrechtelijke vervolging aan strenge regels is gebonden en het OM bestuurlijk op afstand is geplaatst, bestaat met een belangrijke reden. Die waarborgen worden door dit wetsvoorstel met de voet getreden, enkel en alleen om handhaving te vergemakkelijken. Daarbij worden allerlei fundamentele grondrechten met schijnbaar gemak terzijde geschoven.

Dit wetsvoorstel heeft het aanbeeld van een kleine wet, maar heeft enorme consequenties. De titel 'Wet toezicht informeel onderwijs' doet af aan de werkelijke consequenties. Een dergelijke wet, met een zwaar sanctieregime, de mogelijkheid tot een tijdelijk beroepsverbod, een grote surveillancebevoegdheid, en uitgekledede procedurele waarborgen, kan in een democratische rechtsstaat niet bestaan. Dit wetsvoorstel moet dan ook worden ingetrokken.