

Vergaderjaar 2023–2024

35 352

Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs

L

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 8 januari 2024

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ had kennisgenomen van de brief² van 14 juni 2023, waarmee de ambtsvoorganger van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs de Kamer had geïnformeerd over de voortgang inzake de beleidsagenda betreffende het informeel onderwijs. Deze brief had de Kamer ontvangen in het kader van de toezegging³ om stukken rondom de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs toe te zenden. De leden van de fracties van de **BBB** en de **SGP** hadden naar aanleiding van de brief nog een aantal vragen.

Naar aanleiding hiervan is op 31 oktober 2023 een brief gestuurd aan de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs.

De Minister heeft op 22 december 2023 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Dragstra

¹ Samenstelling:

Lagas (BBB), Walenkamp (BBB), Van Knapen (BBB), Roovers (GroenLinks-PvdA), Veldhoen (GroenLinks-PvdA) (*ondervoorzitter*), Fiers (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Rosenmöller (GroenLinks-PvdA), Van den Berg (VVD), Van de Sanden (VVD), Rietkerk (CDA) (*voorzitter*), Doornhof (CDA), Van Meenen (D66), Belhirsch (D66), Van Strien (PVV), Nicolai (PvdD), Van Bijsterveld (JA21), Van Apeldoorn (SP), Talsma (CU), Van den Oetelaar (FVD), De Vries (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

² Kamerstukken I 2022/23, 35 352, K.

³ Toezegging T03201.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs.

Den Haag, 31 oktober 2023

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft met belangstelling kennisgenomen van de brief⁴ van 14 juni 2023, waarmee uw ambtsvoorganger de Kamer heeft geïnformeerd over de voortgang inzake de beleidsagenda betreffende het informeel onderwijs. Deze brief heeft de Kamer ontvangen in het kader van de toezegging⁵ om stukken rondom de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs toe te zenden. De leden van de fracties van de **BBB** en de **SGP** hebben naar aanleiding van de brief nog een aantal vragen.

Vragen en opmerkingen van de fractieleden van de BBB

Wanneer de **BBB**-fractieleden aan informeel onderwijs denken, komen in eerste instantie het schaduwonderwijs en de huiswerkinstituten naar voren. Deze vormen van onderwijs vinden plaats buiten het zicht en de invloed van formele onderwijsinstellingen zoals scholen. Hoewel sommige leerlingen er baat bij kunnen hebben, geldt dit lang niet voor iedereen. Een bijkomend nadelig aspect is dat informeel onderwijs voornamelijk toegankelijk is voor kinderen van welgestelde ouders, wat de kansengelijkheid niet bevordert.

De **BBB**-fractieleden zijn van mening dat geconcentreerd moet worden op het versterken van het formele onderwijs en het bieden van extra middelen en mogelijkheden aan scholen om leerlingen te ondersteunen in plaats van informeel onderwijs te legitimeren. Dit zou de weg zijn naar een rechtvaardiger en inclusiever onderwijssysteem, dat de belangen van alle leerlingen behartigt.

De **BBB**-fractieleden vragen of u het met hen eens bent dat het zinvoller is om scholen de mogelijkheid te bieden om leerlingen bij te spijkeren in plaats van het informele onderwijs een (semi)formele status te geven. Graag ontvangen zij een gemotiveerde reactie. Op deze manier kan wellicht een constructievere benadering gecreëerd worden om de onderwijskwaliteit te verbeteren en de kloof tussen leerlingen te verkleinen, waardoor alle kinderen, ongeacht hun achtergrond, gelijke kansen krijgen om hun educatieve potentieel te bereiken. Wat is uw standpunt hierover en welke stappen overweegt u te nemen om dit te realiseren?

Het is van belang om een nadere uiteenzetting te geven van wat precies wordt bedoeld met een democratische rechtsstaat. Nederland is een democratie, omdat de bevolking bepaalt welke leiders het land besturen. Bovendien is Nederland een rechtsstaat, waarin alle individuen, organisaties en de overheid gebonden zijn aan het Nederlandse rechtssysteem. Voor meer informatie hierover verwijzen de **BBB**-fractieleden naar de sectie «Democratische rechtsstaat» op de website van de Rechtspraak.⁶

Het is belangrijk om rekening te houden met onze grondwettelijke vrijheden, zoals vrijheid van religie en vrijheid van onderwijs. Grond-

⁴ Kamerstukken I 2022/23, 35 352, K.

⁵ Toezegging T03201.

⁶ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/Democratische-rechtsstaat/Paginas/default.aspx>.

rechten zijn toegekend om de inmenging van de overheid te beperken. Met betrekking tot de vrijheid van onderwijs hebben onderwijsinstellingen de vrijheid om onderwijs te bieden volgens hun eigen inzichten, binnen de geldende wettelijke kaders.

De kwestie van (informeel) onderwijs met een religieuze of levensbeschouwelijke grondslag dat al dan niet onderwijst dat bijvoorbeeld LGBTQ+-relaties en/of vaccinaties normaal of wenselijk zijn, zou misschien wel in uw definitie als controversieel kunnen worden beschouwd. In eerste instantie is het belangrijk om op te merken dat de opvoeding van kinderen primair de verantwoordelijkheid is van hun ouders. Het wordt echter een ander verhaal wanneer scholen lesmateriaal aanbieden waarin bijvoorbeeld wordt gesteld dat Nederlandse vrouwen prostituees zijn of dat geweld wordt aangemoedigd. Dit roept ernstige zorgen op en dient nader te worden besproken. Kunt u verduidelijken op welk punt een onderwijsinstelling in strijd handelt met de beginselen van de democratische rechtsstaat in een tijd waarin dergelijke beweringen vlot naar voren komen?

Tegen overtredingen van een gegeven aanwijzing zal met bestuursrechtelijke sancties worden opgetreden. De Minister krijgt de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen naar aanleiding van het niet opvolgen van de aanwijzing, alsmede de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang. Welke sancties passend zijn, zal van geval tot geval dienen te worden beoordeeld. Het evenredigheidsbeginsel is daarbij leidend.

Kunt u uitleggen welke specifieke criteria en overwegingen in aanmerking worden genomen bij het bepalen van passende sancties op een geval-per-gevalbasis om te zorgen dat de sancties inderdaad evenredig zijn aan de gepleegde overtreding?

Tegen voornoemde besluiten staan bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open. Soms mag de bestuursrechter enkel toetsen of het besluit in redelijkheid is genomen; hij mag niet inhoudelijk toetsen of het besluit juist is. Kunt u reflecteren op de toets die de rechter mag uitvoeren ten aanzien van de besluiten? Is deze toets inhoudelijk van aard of enkel marginaal?

Vragen en opmerkingen van de fractieleden van de SGP

De fractieleden van de **SGP** hebben met zorg kennisgenomen van voornoemde brief van uw ambtsvoorganger.

In het plenaire debat op 26 september 2023 over het voorstel voor de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs⁷ heeft u klip en klaar het volgende aangegeven:

«Dan heb ik nog een vraag van de heer Schalk over de wet inzake informeel onderwijs. Over de hoofdlijnen van het wetsvoorstel heeft mijn ambtsvoorganger de Tweede Kamer via een brief geïnformeerd. Over de huidige status van het wetsvoorstel het volgende. Het wetsvoorstel is nog niet eens in internetconsultatie gegaan en dus ook nog niet aangeboden aan de Tweede Kamer. U mag van mij aannemen dat een eventueel wetsvoorstel niet strijdig zal zijn met de Grondwet.»⁸

De fractieleden van de SGP hebben daarover de volgende vragen. Deze stelling is toch niet in overeenstemming met de brief van uw ambtsvoor-

⁷ Kamerstukken 36 373.

⁸ Handelingen I 2023/24, nr. 1, item 8, p. 20–21.

ganger? Op welke wijze zal u uw toezegging⁹ aan de Eerste Kamer waarmaken?

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Th. W. Rietkerk

⁹ Toezegging T03724.

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2023

Met deze brief beantwoord ik de vragen uit de commissiebrief met kenmerk 173434u van de fracties van de BBB en de SGP naar aanleiding van de brief over de voortgang inzake de beleidsagenda betreffende het informeel onderwijs van 14 juni 2023.

Eerst maak ik echter van de gelegenheid gebruik om u te informeren over de voortgang die is gemaakt ten aanzien van de beleidsagenda informeel onderwijs sinds afgelopen juni, waarover ik ook de Tweede Kamer heb geïnformeerd via de Verzamelbrief moties en toezeggingen primair en voortgezet onderwijs.

Ten aanzien van de beleidsagenda informeel onderwijs is allereerst onderzocht hoe informele onderwijsinstellingen gemakkelijker gebruik kunnen maken van de Regeling Gratis VOG. Hiervoor zijn gesprekken gevoerd met betrokken departementen en verschillende koepelorganisaties voor vrijwilligersorganisaties en is er onderzocht welke knelpunten er worden ervaren. Samen met instellingen uit het informele onderwijs en hun koepelorganisaties zoek ik naar manieren om deze te verhelpen. In dat kader werk ik in samenwerking met hen aan een draaiboek om de aanvraag van een VOG te vergemakkelijken en probeer ik deze zo breed mogelijk te verspreiden binnen het informele onderwijs. Ook onderzoek ik met instanties als Justis hoe knelpunten in het aanvraagproces voor informele onderwijsinstellingen kunnen worden weggenomen.

Daarnaast heb ik vanuit het informele onderwijsveld zelf, vraaggestuurd, een aantal veelbelovende projectaanvragen mogen ontvangen, gericht op het verbeteren van onderwijskwaliteit. Twee projecten heb ik dit jaar middelen kunnen toekennen en een derde project volgt binnenkort. Deze drie pilots zijn gericht op verbetering van docentvaardigheden, de ontwikkeling van een *blended learning*-systeem voor vrijwilligers en een onderzoek naar de behoefte aan kwaliteitsverbetering van lesmethoden. Ik ben en blijf in gesprek met informele onderwijsinstellingen over kwaliteitsbevordering en verwacht in 2024 meer pilots te kunnen ondersteunen.

Ten slotte is werk gemaakt van het wetsvoorstel Toezicht op informeel onderwijs. Door uiteenlopende omstandigheden, waaronder de val van het kabinet, is de planning aangepast: de bedoeling is dat het wetsvoorstel in het derde kwartaal van 2024 ter internetconsultatie wordt voorgelegd.

Net als bij de eerdere uitwerking van het wetsvoorstel, zoals staat beschreven in de brief aan uw Kamer van 14 juni jl., wordt steeds rekening gehouden met verenigbaarheid van het voorziene toezicht met artikel 23 van de Grondwet. Daarmee wordt voldaan aan een toezegging van de Minister gedaan naar aanleiding van een vraag van het lid Schalk (SGP).¹⁰

¹⁰ T03724, Toezegging Wetsvoorstel informeel onderwijs niet in strijd met artikel 23 Grondwet (36.373), 26 september 2023.

Beantwoording van de vragen en opmerkingen van de fractieleden van de BBB

De leden van de BBB-fractie vragen of het niet zinvoller is om scholen de mogelijkheid te bieden om leerlingen bij te spijkeren in plaats van het informele onderwijs een (semi)formele status te geven. Op deze manier kan wellicht een constructievere benadering gecreëerd worden om de onderwijskwaliteit te verbeteren en de kloof tussen leerlingen te verkleinen, waardoor alle kinderen, ongeacht hun achtergrond, gelijke kansen krijgen om hun educatieve potentieel te bereiken. Zij vragen naar het standpunt hierover en welke stappen overwogen worden om dit te realiseren.

Mijn vermoeden is dat de BBB-fractieleden verwijzen naar zogenaamd schaduwonderwijs of aanvullend onderwijs dat inderdaad gericht is op het «bijspijkeren» van leerlingen. In de Kamerbrief over de voortgang van de beleidsagenda informeel onderwijs, d.d. 14 juni 2023¹¹, gaat het echter over al het informeel onderwijs. Ik zie dat dit onderwijs, net als het regulier onderwijs, een positieve invloed kan hebben op de ontwikkeling van kinderen. Daarom stimuleren we ook de kwaliteit van het informeel onderwijs. Het is dan ook niet mijn intentie om dit onderwijs te formaliseren. Het informeel onderwijs is vrij om te geven, maar dat betekent niet dat alles toegestaan is. De beperkte, maar zeer ernstige signalen over misstanden in het informeel onderwijs moeten niet geaccepteerd worden. Ieder kind heeft recht op vrij en veilig onderwijs. Het informeel onderwijs mag niet gebruikt worden om kinderen aan te zetten tot haat, geweld, of discriminatie. Deze ondergrens geldt dus in gelijke mate voor formeel en informeel onderwijs. Voor mij is het versterken van het reguliere onderwijs en het versterken en reguleren van informeel onderwijs dus geen óf-óf-kwestie, maar een én-én-kwestie.

De leden van de BBB-fractie vragen om verduidelijking op welk punt een onderwijsinstelling in strijd handelt met de beginselen van de democratische rechtsstaat in een tijd waarin dergelijke beweringen vlot naar voren komen.

Op grond van vrijheid van meningsuiting (en andere grondrechten) staat het mensen binnen een (informele) onderwijsinstelling vrij hun mening te geven. Grondrechten zijn echter niet bedoeld om de rechten van anderen te schaden. Dat geldt ook voor kinderen die zich in een afhankelijkheidsrelatie bevinden. Kinderen hebben ook rechten die losstaan van de wil van ouders; ook daar draagt de overheid zorg voor. Het voorgenomen wetsvoorstel zal om die reden informeel onderwijs dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie verbieden. De begrippen haat, geweld en discriminatie zijn neergelegd in artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht. In de Kamerbrief van 14 juni 2023 is ingegaan op de betekenis daarvan. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om onderwijs te verbieden waarin orthodoxe of controversiële opvattingen worden overgedragen. Het blijft bijvoorbeeld ook toegestaan om in de eigen kring te staan voor de eigen waarden. Wel dienen dergelijke waarden nooit op zodanige wijze te worden overgedragen dat daarbij geweld of een minachtende of vijandige houdingen jegens anderen wordt aangemoedigd. Of daarvan sprake is, dient van geval tot geval te worden beoordeeld.

De leden van de BBB-fractie vragen om uitleg welke specifieke criteria en overwegingen in aanmerking worden genomen bij het bepalen van passende sancties op een geval-per-gevalbasis om te zorgen dat de sancties inderdaad evenredig zijn aan de gepleegde overtreding.

¹¹ Kamerstukken I 2022/23, 35 352, K.

Het voorgenomen wetsvoorstel zal een concrete uitwerking bevatten van de aanwijzingen die de Minister kan geven indien een overtreding wordt geconstateerd. Voorgesteld is om daarvan in ieder geval onderdeel uit te laten maken: een verbod tot het geven van informeel onderwijs, een verbod ten aanzien van bepaald lesmateriaal of een verbod ten aanzien van het geven van onderwijs door bepaalde personen. Welke aanwijzing gepast is, hangt af van de constatering van de inspectie. Indien informele lesinstituten bewust onderwijs geven dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie, zal mogelijk de zwaarste aanwijzing (een verbod tot het geven van onderwijs) worden gegeven. Denkbaar is echter ook dat op een specifiek instituut door een enkele docent wordt aangezet tot haat, zonder dat dat bij de instelling bekend is. In dergelijke gevallen kan een aanwijzing die het lesinstituut verbiedt nog langer gebruik te maken van de diensten van deze docent veel meer op zijn plaats zijn. Tegelijkertijd geldt ook in die situaties dat informele lesinstituten een verantwoordelijkheid dragen voor het personeel dat zij aanstellen. Het evenredigheidsbeginsel is hier altijd leidend en zal tezamen met de omstandigheden van het geval bepalen welke maatregel wordt opgelegd.

De leden van de BBB-fractie vragen om een reflectie op de toets die de rechter mag uitvoeren ten aanzien van de besluiten. De leden vragen zich af of deze toets inhoudelijk van aard of enkel marginaal is.

Aangezien de aanwijzing betrekking heeft op de uitoefening van de fundamentele rechten zal de evenredigheid van dit besluit naar verwachting niet terughoudend worden getoetst. Datzelfde geldt indien naar aanleiding van de niet-naleving van een aanwijzing een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang wordt opgelegd. Voor zover het bestuurlijke boetes betreft, geldt dat deze altijd indringend getoetst worden, aangezien dit een punitieve sanctie betreft. Uiteraard staat een en ander in het concrete geval ter beoordeling aan de bestuursrechter zelf.

Beantwoording van de vragen en opmerkingen van de fractieleden van de SGP

De leden van de SGP-fractie stellen dat de uitspraken over de wet inzake informeel onderwijs in het plenaire debat op 26 september 2023 over het voorstel voor de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs, niet in overeenstemming zijn met de brief van de ambtsvoorganger. De leden vragen zich af op welke wijze de Minister haar toezegging aan de Eerste Kamer waar zal maken.

De afgelopen tijd is er met veel inspanning aan het wetsvoorstel gewerkt. Om tot een gedegen wetsvoorstel te kunnen komen, zijn en worden er vele gesprekken gevoerd met het werkveld en verschillende instanties. Dit kost tijd. Ik moet dan ook helaas vaststellen dat het wetsvoorstel niet in het derde kwartaal van 2023 in internetconsultatie is gegaan, zoals in de Kamerbrief van 14 juni 2023 benoemd werd. Ik werk er naar toe om het wetsvoorstel in het derde kwartaal van 2024 in internetconsultatie te laten gaan. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zal uitvoerig onderbouwen hoe en waarom het wetsvoorstel binnen de grondwettelijke kaders blijft. De Kamerbrief over de voortgang van de beleidsagenda informeel onderwijs gaf een eerste vooruitblik op de wijze waarop de regering een toekomstig wetsvoorstel denkt te kunnen onderbouwen.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
M.L.J. Paul