

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Voortgezet Onderwijs
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
34842999
Bijlagen
1 (in brief)
2 Advies Landsadvocaat

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Datum 18 november 2022

Betreft Vrij en veilig onderwijs

Het zal je maar gebeuren dat je gepest wordt omdat je niet zoals je klasgenoten de goede kleding draagt, omdat je hoogbegaafd bent of omdat je een sport doet die je klasgenootjes niet doen. Het zou niet uit mogen maken hoe je eruit ziet, welk IQ je hebt of op wie je valt. Als leerling of als leraar moet je je altijd veilig en geaccepteerd voelen. Binnen én buiten de school. Op een plek waar je niet vrij en veilig bent, kun je niet optimaal leren. We hebben recent te veel voorbeelden gezien van waar dergelijk pestgedrag toe kan leiden. School moet een plek zijn waar pesten tegengegaan wordt en, als dit toch gebeurt, slachtoffers van pesten goed geholpen worden en pesters worden aangepakt. Veiligheidsbeleid is geen stuk papier dat in een bureaula mag verdwijnen, maar is een handvat voor besturen en scholen om te zorgen voor een veilige klas. Dit is nog niet op alle scholen het geval. Het kabinet wil daarom leerlingen, ouders en onderwijspersoneel beter helpen. En steviger ingrijpen waar het misgaat. Tegelijkertijd betekent vrij en veilig onderwijs ook dat we leerlingen stimuleren om open en kritisch te denken, waarbij er specifiek aandacht is voor de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en ruimte voor verschil. Het voorbereiden van leerlingen op hun verdere deelname aan de samenleving staat hierbij centraal. Het is daarom belangrijk dat leerlingen niet vervreemd raken van de wereld om hen heen en de manier van hoe we in Nederland met elkaar omgaan. Het is onze gezamenlijke taak als onderwijs, zowel formeel als informeel, om leerlingen op te leiden tot burgers die meedoen en kennis hebben van de geschreven en ongeschreven regels van Nederland.

Ook scholing buiten het reguliere onderwijs heeft effect op de manier waarop leerlingen de wereld tegemoet treden. Voor veruit de meeste scholing buiten regulier onderwijs geldt dat dit een positief effect heeft. Kinderen leren er bijvoorbeeld beter hun plaats in de samenleving te vinden en worden taliger opgevoed. Dat draagt bij aan de ontwikkeling van de eigen identiteit en maakt hen, ook op latere leeftijd, meer zelfbewust in de stappen die zij zetten. Het is daarom belangrijk dat dit op een positieve manier wordt gestimuleerd. Dat neemt niet weg dat er in het informeel onderwijs ook sprake kan zijn van uitwassen, een kleine kern, waar het echt mis gaat. Waar je als kind bijvoorbeeld in het weekend leert dat de Nederlandse samenleving giftig is of dat wetenschap ook maar een mening is, wordt al het werk dat op reguliere scholen plaatsvindt ondermijnd.

Het is daarom belangrijk dat datgene wat leerlingen leren in het informele onderwijs goed aansluit bij het reguliere onderwijs. Als binnen die kleine groep van instellingen de inspanningen die er op reguliere scholen worden verricht teniet worden gedaan of zelfs actief worden tegengewerkt, beschouw ik het als onze taak als Kabinet daartegen op te treden. Ik voel mij daarin gesteund door het coalitieakkoord waarin is opgenomen dat we sneller ingrijpen bij (informele) onderwijsinstellingen en hun vertegenwoordigers die anti-integratief, antidemocratisch of anti-rechtsstatelijk opereren. En dat we de mogelijkheden uitbreiden om dat te doen uit en onderzoeken op welke manieren dat kan.

Ik heb uw Kamer in maart van dit jaar geïnformeerd over de maatregelen in het kader van vrij en veilig onderwijs, en u beloofd te komen met een agenda tegen anti-integratieve tendensen binnen informele scholing.¹ In deze brief geef ik weer wat de voortgang is op de verschillende maatregelen. Een overzicht van deze maatregelen is te vinden in bijlage 1. In het eerste deel van de brief ga ik in op de kern van mijn aanpak: burgerschap. Daarna presenteer ik de maatregelen die zien op het reguliere, formele onderwijs. In het derde deel ga ik in op de maatregelen gericht op anti-integratieve antidemocratische of anti-rechtsstatelijke tendensen binnen informele scholing.

Deel I: zonder burgerschap is onderwijs niet vrij en veilig

Een school is een samenleving in het klein. Het is de plek waar we kinderen en jongeren de handvatten geven om later deel uit te maken van én mee te doen in de maatschappij. Burgerschap is dan ook een cruciaal onderdeel van de vorming van onze kinderen. De recent aangescherpte burgerschapsopdracht legt daar ook de nadruk op. Vanaf dit schooljaar houdt de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) hier ook stevig toezicht op. Zo hebben scholen de plicht om leerlingen kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratie –vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit– bij te brengen en hun sociale en maatschappelijke competenties te ontwikkelen. Daarnaast moeten zij zorgdragen voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met die basiswaarden, en voor een oefenplaats voor het omgaan met en het handelen naar die waarden. De wet schrijft voor dat leerlingen en personeel zich veilig en geaccepteerd weten, ongeacht hun godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, beperking of seksuele gerichtheid.

De wet maakt duidelijk dat burgerschap en veiligheid nauw met elkaar verbonden zijn. Een vrije en veilige school begint bij een heldere en duidelijke kern van gemeenschappelijke waarden. Dat wordt geconcretiseerd in de normering die we daar gezamenlijk aan koppelen. Hierbij gaat het erom dat kinderen onder andere leren dat iedereen gelijkwaardig is, dat ze begrip hebben voor mensen die andere opvattingen hebben en daar tolerant tegenover staan, en dat discriminatie niet kan. Het past daarbij dat in Nederland een meisje op een meisje kan vallen en dat ze daar niet om wordt gepest of buitengesloten. Dat jongens en meisjes bij elkaar in de klas zitten en op een normale manier met elkaar omgaan. Daarbij past niet dat een school uitdraagt dat een Nederlandse rechter niet serieus genomen moet worden. De school moet burgerschap ook actief uitdragen: ook al mogen scholen binnen de grenzen van de wet hun eigen visie tot uitdrukking brengen, kinderen mogen geen eenzijdig verhaal horen, maar moeten leren dat er meerdere opvattingen zijn en dat samen zoeken naar wat je bindt, respect hebben voor

¹ Kamerstukken II, 2021/22, 31293, nr. 611.

elkaars verschillen en oog hebben voor elkaar de kern is van een democratische samenleving. De school moet hen respect bijbrengen voor de democratische rechtsstaat. Dat betekent bijvoorbeeld dat jongens en meisjes leren dat ze gelijkwaardig aan elkaar zijn, maar zo ook behandeld worden door de school en door medeleerlingen. En dat leerlingen leren hoe ze de Nederlandse democratische rechtsstaat kunnen versterken door participatie in plaats van ingeprent te krijgen dat die rechtsstaat niet deugt. Dat geldt niet alleen op school, maar ook voor vrije en veilige scholing buiten school en uiteindelijk ook voor een vrije en veilige samenleving. Begin volgend jaar kom ik hierop terug in het kader van mijn reactie op het Onderwijsraadadvies over onderwijsvrijheid.

Deel II: vrij en veilig formeel onderwijs

In de brief over vrij en veilig onderwijs van 4 maart jl. en het daaropvolgende commissiedebat van 9 maart heb ik voor het formele onderwijs aangegeven dat ik de komende tijd aan de slag wil op drie thema's, te weten:

1. De lat verder omhoog ten aanzien van vrij en veilig onderwijs, zodat alle leerlingen en al het onderwijspersoneel zich vrij en veilig voelen;
2. Betere hulp en nazorg voor leerlingen, ouders en personeel als het onverhoopt toch niet goed loopt, en;
3. Waar nodig eerder en steviger ingrijpen.

Hieronder geef ik weer wat de voortgang is van de verschillende maatregelen die onder deze thema's vallen en wanneer de Kamer mogelijke nieuwe wet- en regelgeving mag verwachten. Tenslotte zet ik uiteen tot welke mogelijke uitwerkingen ik ben gekomen voor de ambitie uit het coalitieakkoord die zich richt op de verbetering van de veiligheid van onderwijspersoneel in het funderend onderwijs.

Ook in het mbo is vrij en veilig onderwijs belangrijk. Vrij en veilig onderwijs is daarom ook onderdeel van de inzet in de Werkagenda mbo, waarover de minister van OCW uw Kamer op 20 oktober geïnformeerd heeft.²

1. De lat omhoog op het gebied van vrij en veilig onderwijs

Alle scholen moeten actief, gericht en doorgaand werken aan een duurzaam veilige school. Een school waarin het vanzelfsprekend is om elkaar aan te spreken op een onveilige sfeer, bijvoorbeeld wanneer een leerling gepest wordt, of wanneer jongeren denkbeelden meekrijgen die de rechtsstaat ondermijnen. Waar leraren en docenten worden gefaciliteerd om leerlingen optimaal te laten leren. Een schoolklimaat dat voorkomt dat er onrust ontstaat en incidenten plaatsvinden, en waar er wanneer het plaatsvindt adequaat wordt opgetreden, onder andere door het doen van aangifte bij de politie. Daarbij is het van belang dat scholen ook oog hebben voor leerlingen wiens positie kwetsbaar is. We weten dat lhbtqi+ leerlingen, kinderen met een beperking en meisjes vaker worden gepest.³ Het is belangrijk dat scholen oog hebben voor deze leerlingen wiens positie kwetsbaar is. Dit kan door gerichte aandacht voor deze groepen binnen generieke interventies, evenals aanvullende maatregelen speciaal voor deze groepen. Om scholen te helpen bij vrij en veilig onderwijs voor alle leerlingen, werk ik aan de volgende maatregelen.

Uitbreiding van de jaarlijkse schoolmonitor

Scholen zijn verplicht om ieder jaar de veiligheidsbeleving van leerlingen te meten. In de praktijk wordt daarvoor een deel van de leerlingen bevraagd. Om

² Kamerstukken II, 2021/22, 31524, nr. 515.

³ Kaufman, T.M.L. & Baams, L. (2022). Disparities in Perpetrators, Locations, and Reports of Victimization for Sexual and Gender Minority Adolescents. *Journal of Adolescent Health*, 70(1).

een beter beeld te krijgen van de ervaren veiligheid op school, breid ik de verplichte jaarlijkse schoolmonitor uit. Deze uitbreiding richt zich enerzijds op een verdieping van de vragen die worden gesteld en anderzijds op een vergroting van het aandeel leerlingen dat wordt bevraagd. Scholen zijn nu verplicht een representatief aandeel van de leerlingen te bevragen, maar een minimum is niet vastgelegd. Ik wil toe naar een monitor die onder 'een zo groot mogelijk deel van de leerlingen' wordt afgenomen. Doordat meer leerlingen worden bevraagd gaat veiligheid onder een grotere groep leerlingen leven en kan daardoor het gesprek op school beter gevoerd worden. Bij het uitbreiden van de monitor zal ik scholierenorganisatie LAKS betrekken, zoals toegezegd aan het lid De Hoop tijdens het debat van 9 maart. Daarnaast vraag ik daarbij aandacht voor helder taalgebruik voor leerlingen die de taal minder machtig zijn. Hiermee kom ik tegemoet aan de toezegging aan het lid Westerveld. Daarnaast breid ik de jaarlijkse schoolmonitor uit naar onderwijspersoneel. Hierdoor krijgen de school en ook de inspectie een meer integraal beeld van de ervaren veiligheid in en rond de school. Het sociale veiligheidsbeleid kan zo beter in samenhang worden geëvalueerd en, indien de resultaten daartoe aanleiding geven, aangepast. De inspectie zal mogelijke signalen over de veiligheid van het personeel, die uit deze monitor voortkomen, delen met de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: NLA). Een wijziging van de regelgeving voor de monitor wordt op dit moment voorbereid. De aanpassing van regelgeving voor de uitbreiding van de monitoring van de sociale veiligheid van leerlingen zal naar verwachting eind 2023 in werking treden. De verplichting om ook de veiligheidsbeleving van het onderwijspersoneel te monitoren vraagt om een wetswijziging en zal daardoor naar verwachting een jaar later worden gerealiseerd. Scholen hoeven in de tussentijd niet te wachten op deze wijziging. Ik zorg dat zij hier nu al werk van kunnen maken door veiligheid van onderwijspersoneel op zoveel mogelijk plekken centraal te stellen. En op veel scholen gebeurt dit gelukkig al, onder andere door veiligheid terug te laten komen in personeelsgesprekken en medewerkertevredenheidsonderzoeken. Daarnaast heeft veiligheid van onderwijspersoneel onder het risico psychosociale arbeidsbelasting een plek in de voor werkgevers verplichte risico-inventarisatie- en evaluatie (RI&E). Dit laatste punt zal ik in gesprek met de sectorraden extra onder de aandacht brengen.

Seksueel grensoverschrijdend gedrag, als ook vrij & veilig onderwijs

Seksueel grensoverschrijdend gedrag is verschrikkelijk en kan en mag niet voorkomen. Leerlingen moeten hier te allen tijde tegen worden beschermd. Het kabinet werkt, onder coördinatie van de ministers van OCW en SZW, toe naar een nationaal actieplan tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. De contouren hiervan zijn in juni met uw Kamer gedeeld.⁴ In dit plan is ook aandacht voor hoe in het onderwijs seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld kan worden voorkomen, gesignaleerd of gestopt. Deze doelstelling zal worden vertaald naar concrete acties en maatregelen, die dit najaar zullen landen in het definitieve plan. Ik breid de bestaande meld- en overlegplicht seksueel misbruik uit naar seksuele intimidatie, waarvoor ik een wetsvoorstel in voorbereiding heb. Voor seksueel misbruik in of rond de school geldt reeds een meld-, overleg- en aangifteplicht voor besturen. Dit houdt in dat zij bij een mogelijk vermoeden van een incident van seksueel misbruik onverwijld overleg pleegt met de vertrouwensinspecteur van de inspectie. De vertrouwensinspecteur luistert, informeert en adviseert zo nodig over het doen van aangifte en geeft aan wanneer aangifte verplicht is. Het komt te vaak voor dat scholen denken dat het bij een incident om seksuele intimidatie gaat waar het eigenlijk om seksueel misbruik gaat, en er dus aangifte gedaan moet worden. Door de meld- en overlegplicht uit te breiden met seksuele intimidatie zorgen we ervoor dat de vertrouwensinspecteur kan bepalen of er sprake is van een redelijk vermoeden van seksueel misbruik of van seksuele intimidatie. Daarvoor hebben

⁴ Kamerstukken II, 2021/22, 34843, nr. 58.

de vertrouwensinspecteurs de juiste expertise. Ook geven zij aan wat de school vervolgens moet of kan doen. De uitbreiding van de meld- en overlegplicht zal deel uitmaken van hetzelfde wetstraject als de meldplicht sociale onveiligheid.

In de brief van maart jl. en het daaropvolgende commissiedebat heb ik ook een meldplicht bij ernstige incidenten toegezegd. Op dit moment werk ik de meldplicht uit naar het voorbeeld van het bestaande systeem rondom schorsing en verwijdering, die het schoolbestuur heeft richting de inspectie. Hierdoor geldt straks ook dat voor ernstige incidenten een melding moet worden gedaan bij de inspectie. Naast het melden van strafbare feiten, wordt hierbij ook gedacht aan vermoedens van ernstige bedreiging, discriminatie en grove pesterijen. De inspectie bekijkt vervolgens de meldingen en neemt zo nodig contact op met de school voor nadere toelichting, overleg of onderzoek. Deze meldplicht heeft als doel toe te zien op de kwaliteit van het veiligheidsbeleid op school en de inzet daarvan door het bestuur te toetsen. Naar verwachting zal de hiervoor benodigde wetsvoorstel, zodra een heldere definitie gevonden is van ernstige incidenten in deze context, eind 2023 aan uw Kamer worden aangeboden, zodat deze per 2025 in werking kan treden. Scholen kunnen, voordat zij straks verplicht zijn dit te doen, nu al een melding maken bij de inspectie van een situatie waar zorgen over zijn. Zij kunnen in sommige gevallen ook terecht bij een vertrouwensinspecteur (zie volgende paragraaf). In communicatie richting scholen zal ik hen wijzen op deze mogelijkheid.

Daarbij zal ik ook wijzen op de reeds bestaande expertise bij de (vertrouwens)inspectie op bijvoorbeeld het gebied van radicalisering. Meldingen hierover hebben een signalerend effect en vormen niet op zichzelf bewijs om in te kunnen grijpen. Na meldingen van deze aard zal er alsnog 'regulier onderzoek' gedaan moeten worden. Daarbij vertrouw ik ook op het deskundige oordeel van vertrouwensinspecteurs. Ook hierbij zal de inspectie de meldingen bekijken en zo nodig contact opnemen met de school voor nadere toelichting, overleg of onderzoek. Daarbij kan dit mogelijk ook leiden tot nader onderzoek naar een instelling voor informeel onderwijs zelf, als daarvoor duidelijke aanwijzingen zijn. Daarvoor is wel voorwaardelijk dat daarvoor een wettelijke grondslag voor de inspectie wordt gecreëerd. Op de uitdagingen daaromtrent ga ik later in deze brief nader in.

Ik verwacht uw Kamer dit wetsvoorstel eind 2023 toe te kunnen sturen, zodat de wet per 2025 in werking kan treden. Naast dit wetstraject werk ik ook aan de bekendheid van de vertrouwensinspectie. Zo ontvangen alle besturen en scholen dit najaar meer informatie van de inspectie over het werk van de vertrouwensinspectie.

Daarnaast hebben de leden Kuik en Kuiken de regering verzocht een normenkader met professionals te ontwikkelen met betrekking tot seksualiteit en grensoverschrijdend gedrag en een aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag uit te werken.⁵ Deze motie wordt langs verschillende lijnen uitgewerkt.

⁵ Kamerstukken II, 2020/21, 32793, nr. 519.

Zo is er een communicatietraject opgezet met de sectorraden, Stichting School en Veiligheid (hierna: SSV) en inspectie om op scholen meer duidelijkheid te creëren over wetgeving en procedures rondom seksueel grensoverschrijdend gedrag. Voor scholen wordt zo helder wat zij enerzijds verplicht zijn te doen op dit thema, en wat hen anderzijds wordt aanbevolen te doen. Daarnaast is een onderzoek gestart naar de oorzaken van seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs, waaronder de stijging in het aandeel meldingen over met taken belaste personen. Het definitieve rapport wordt begin 2024 verwacht en zal daarna aan uw Kamer worden aangeboden. Om de kans op seksueel grensoverschrijdend gedrag tussen leerlingen en onderwijspersoneel te verkleinen, verken ik tenslotte mogelijkheden rondom het aanscherpen van de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) voor onderwijspersoneel, waaronder periodieke screening en continue screening. Voor beide varianten is vooralsnog geen dekking. Los van de inhoudelijke voor- en nadelen, komt een eerste analyse neer op hoge structurele kosten en relatief lagere eenmalige kosten voor periodieke screening. Continue screening zal vooral hoge eenmalige kosten met zich meebrengen, en relatief lagere structurele kosten.

Sociale veiligheid lhbtq+ jongeren

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stuurt als coördinerend minister van Emancipatie dit najaar 2022 de Emancipatienota over de emancipatie van vrouwen en lhbtq+ personen aan de Tweede Kamer. Hierin zal ook ingegaan worden op de rol van scholen in het bevorderen van de acceptatie van lhbtq+ leerlingen en studenten, om zo een veilig klimaat voor alle leerlingen en studenten te creëren. Uit de landelijke veiligheidsmonitor die op scholen wordt uitgevoerd blijkt dat gevoelens van veiligheid onder lhbt⁶-leerlingen recent (tussen 2018 en 2021) verslechterd zijn.⁷ Dat vind ik een zorgwekkende ontwikkeling. Om scholen extra handvatten te bieden voor het bevorderen van de veiligheid en acceptatie van deze leerlingen, ondersteun ik SSV en de Gender en Sexuality Alliances (hierna: GSA's), samen met de minister van OCW. De bewezen effectieve methode van de GSA's draagt bij aan een vrij en veilig schoolklimaat. In het voorgezet onderwijs is sinds 2020 de GSA Onderwijsstandaard ingevoerd, waarbij scholen (met goedkeuring van GSA-leerlingen) kunnen laten zien wat zij doen om de sociale veiligheid te verbeteren. Daarnaast doet OCW onderzoek naar wat gepeste lhbtq+ leerlingen zelf aangeven nodig te hebben om zich veilig te voelen op school. Dit onderzoek wordt in het najaar van 2022 aan de Tweede Kamer gestuurd.

Veiligheid van onderwijspersoneel

De voorgaande maatregelen zijn met name gericht op leerlingen. Omdat de veiligheid van zowel het onderwijspersoneel als de leerlingen van groot belang zijn, zet ik in op het vergroten van de veiligheid voor beide groepen. De wijzigingswet Veiligheid op scholen (Wet vos) gaat over de veiligheid van leerlingen op school. De school heeft een zorgplicht voor leerlingen en moet de sociale veiligheid van leerlingen garanderen. Het schoolbestuur draagt als werkgever echter ook verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het onderwijspersoneel. De sociale veiligheid van medewerkers is geborgd in de Arbowet. Het schoolbestuur heeft als werkgever op basis van deze wet de verantwoordelijkheid om psychosociale arbeidsbelasting, waaronder ongewenst gedrag, van het onderwijspersoneel te voorkomen. Het toezicht hierop vindt plaats door de NLA. De Onderwijsinspectie en NLA werken samen, wisselen

⁶ Het onderzoek heeft gevraagd naar de ervaringen van lhbt leerlingen, niet naar de ervaringen van lhbtq+ leerlingen.

⁷ ResearchNed (2022). Veilig op school. Landelijke veiligheidsmonitor 2020-2021. Veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs. Nijmegen: ResearchNed.

signalen uit en handhaven zo nodig, ieder met eigen handhavingsinstrumentarium.

In het coalitieakkoord is afgesproken om de veiligheid van onderwijspersoneel te introduceren in de sectorwetten. Anders dan voor leerlingen, geldt echter dat alle werknemers in Nederland beschermd zijn via de veiligheids- en gezondheidsvoorschriften die zijn vastgelegd op basis van de Arbowetgeving. Deze bescherming nog extra opnemen voor onderwijspersoneel in de sectorwetten leidt tot dubbele wetgeving. Dat is niet doelmatig en leidt tot niet effectief optreden. Dit zal in de praktijk bovendien leiden tot onduidelijkheid bij besturen en onderwijspersoneel, omdat dubbele regelgeving tot verwarring leidt, het toezicht dubbelt en onduidelijk is waarvoor leraren bij wie moeten zijn. Ook zouden besturen op hetzelfde terrein met twee toezichthouders te maken krijgen, en vindt handhaving op hetzelfde terrein vanuit verschillende wettelijke regiems en toezichtkaders plaats. Momenteel spelen met betrekking tot de Arbowetgeving een aantal recente ontwikkelingen die ook met sociale veiligheid van onderwijspersoneel te maken hebben. Er loopt het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks om de vertrouwenspersoon op te nemen in de Arbowet. In het kader van het nationaal actieplan seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld worden de mogelijkheden bekeken voor een wettelijk verplichte gedragscode en een wettelijk verplichte klachtenprocedure en -commissie voor werkgevers. Zo kan het doel om de veiligheid van onderwijspersoneel te vergroten op een goede, effectieve en juridisch wenselijke manier verwezenlijkt worden.

Zoals ik eerder al aangaf, moeten scholen zorgen voor veilige werkomstandigheden van hun personeel. Indien een personeelslid het vermoeden heeft dat de school deze wettelijke plicht niet nakomt, en daarmee de arbeidswetten niet naleeft, kan een melding worden gemaakt bij de NLA.⁸ Werknemers op de school, leden van een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging en ook vakbonden of derden kunnen hier gebruik van maken. Ik wil dat deze mogelijkheid onder ieder personeelslid in het onderwijs bekend is. Hier ga ik samen met de minister van SZW voor zorgen, door dit schooljaar deze informatie, maar ook informatie over wat de Arbowet op dit punt voorschrijft, te verspreiden onder onderwijspersoneel en werkgevers. Zo wordt ook tegemoet gekomen aan één van de uitkomsten uit de evaluatie (2021) van de wijzigingswet Vos, waaruit blijkt dat een groot deel van het onderwijspersoneel niet op de hoogte is van wat aangaande hun veiligheid in wet- en regelgeving is vastgelegd. Aan de achterkant werken de onderwijsinspectie en arbeidsinspectie doorlopend samen. Wat betreft het toezicht zullen beide inspecties verantwoordelijk blijven voor de wettelijke kaders waarop zij toezicht houden de velden waar zij expertise op hebben: NLA voor arbeidsomstandigheden, en de Onderwijsinspectie voor onderwijskwaliteit. Waar dit kan gaan beide inspecties hun samenwerking op dit gebied intensiveren, bijvoorbeeld qua afstemming en uitvoering van onderzoek. In de praktijk betekent dit dat de Onderwijsinspectie signalen aangaande de veiligheid van onderwijspersoneel direct doorgeeft aan de NLA zodat de NLA dit kan gebruiken voor haar risicogerichte toezicht. Hierbij werkt de Onderwijsinspectie dus als 'oren en ogen' van de NLA en kan de NLA zo nodig optreden.

⁸ <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/melden/arbeidsomstandigheden-en-arbeidstijden>

Franse pestwet

In het commissiedebat van 9 maart heb ik na vragen van het lid Beertema uw Kamer toegezegd onderzoek te doen naar de recent aangenomen Franse wet die pesten strafbaar stelt. Frankrijk is het eerste en vooralsnog enige Europese land met een speciale 'pestwet'. Deze wet geldt voor zowel leerlingen en studenten als docenten en ander onderwijspersoneel. De straffen lopen uiteen van geldboetes variërend van €45.000 tot €150.000 euro tot gevangenisstraffen variërend van 3 tot 10 jaar, afhankelijk van de ernst van het pestincident. Daarnaast voorziet de wet in training voor leraren om pesten op school te voorkomen, en invoering van een 'waakzaamheidsplicht' voor sociale mediabedrijven om intimiderende inhoud te modereren. Volgens de indiener is het doel van de wet niet om minderjarigen achter slot en grendel te krijgen, maar om een sterke boodschap uit te dragen dat pesten niet wordt getolereerd en om bewustwording te creëren rondom de verwoestende effecten van pesten. Het is daarmee voor een belangrijk deel een symbolische wet.

Het spreekt voor zich dat ik het doel van deze Franse wet, namelijk het bestrijden van pesten, volledig onderschrijf. Om die reden is in de sectorwetten ook opgenomen dat scholen verplicht zijn beleid te voeren waarmee pesten wordt tegengegaan, en een aanspreekpunt te hebben bij wie leerlingen terecht kunnen om hulp te vinden als zij gepest worden. In de praktijk is dit vaak belegd bij de vertrouwenspersoon of een zogeheten anti-pestcoördinator. Pestgedrag moet natuurlijk, op een pedagogisch verantwoorde manier, worden gesanctioneerd. In echt ernstige gevallen is pestgedrag ook nu al in strijd met de Nederlandse strafwet, bijvoorbeeld als er sprake is van belediging, stalking en bedreiging, maar ook als het gaat om discriminatie, geestelijke mishandeling en het plaatsen van onrechtmatige filmpjes en afbeeldingen. Ik zal in overleg treden met de minister van JenV om te bezien welke mogelijkheden er zijn om nog meer op te treden tegen pesters. Begin 2023 kom ik hier bij uw Kamer op terug. Waar ik mij ook hard voor maak, is dat leraren gestimuleerd worden een training te volgen over hoe zij pestgedrag kunnen voorkomen en tegengaan, bijvoorbeeld via SSV of aanbieders van bijscholing. Daarnaast zet ik mij in voor het versterken van de positie van de vertrouwenspersoon in de school, waar ik later in de brief over uitweid.

Opleidingen en bijscholing

Vrij en veilig onderwijs en burgerschapsvorming vormen een substantieel onderdeel van de zogenaamde generieke kennisbasis voor de pabo en voor de tweedegraads lerarenopleidingen. Deze thema's komen ook in de praktijk aan de orde, zeker wanneer studenten hun ervaringen tijdens de praktische beroepsvoorbereiding bespreken met de opleiders in de opleiding of op school. Ook voor kindermishandeling geldt dat het is opgenomen in de kennisbasis van pabo en tweedegraadsopleidingen. Elke pabo geeft hier zelf invulling aan, bijvoorbeeld door samenwerking met een GGD of via een eigen module. Voor de tweedegraadslerarenopleidingen is het thema kindermishandeling verankerd in het bredere concept sociale veiligheid. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de toezegging op dit punt aan het lid Westerveld.⁹

⁹ Kamerstukken II, 2020/21, 31 015 nr. 205.

Lerarenopleidingen werken samen aan de ontwikkeling en het up-to-date houden van de kennisbasis. De afzonderlijke opleidingen vertalen de inhoud van deze gezamenlijke kennisbasis in de eigen curricula. Deze kennisbases worden periodiek herijkt en gevalideerd door deskundigen uit het werkveld en door andere deskundigen. Een nieuwe ronde herijking start vanaf dit studiejaar, zal in het studiejaar 2023-2024 worden afgerond, zodat de vertaling in de curricula 2024-2025 gerealiseerd kan zijn. Afgesproken is dat de generieke kennisbasis waarin de algemene aspecten van het leraarschap voor de pabo en tweedegraads lerarenopleidingen gecombineerd zullen worden in de op handen zijnde herijkingsronde. Bovendien wordt er door onder andere lerarenopleidingen, SLO en OCW gewerkt aan een verdere afstemming van de kennisbasis voor de lerarenopleidingen op de vernieuwingen in kerndoelen en eindtermen in po en vo.

Ondersteuningsstructuur burgerschap

In augustus 2021 is de burgerschapsopdracht voor scholen in het funderend onderwijs aangescherpt. De maatschappij verwacht dat scholen kinderen opleiden tot volwaardige burgers die over de competenties beschikken om te functioneren in een democratie. De waarden die daarbij horen –vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit– behoren tot de kern van het burgerschapsonderwijs.

Om scholen en lerarenopleidingen te ondersteunen in deze belangrijke wettelijke taak heb ik samen met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap per 1 juli 2022 het Expertisepunt Burgerschap (hierna: EB) in het leven geroepen. Het EB wordt gevormd door SSV, Kennispunt MBO Burgerschap, SLO en ProDemos. Zij ondersteunen besturen, schoolleiders, docenten en lerarenopleiders onder andere door middel van kennis(bijeenkomsten), een helpdesk, een overzicht van aanpakken en effectieve methodes en nascholing. De functionaliteiten van het EB worden de komende maanden uitgebreid. Een volgende stap is de inzet van burgerschapsexperts die scholen individueel bijstaan bij de vormgeving van het burgerschapsbeleid. Naar aanleiding van de motie-De Hoop heb ik het EB gevraagd om methoden die gebruik maken van jonge rolmodellen op te nemen in het overzicht van aanpakken.¹⁰ Zij hebben al een tweetal methoden in het vizier. Stichting School en Veiligheid zal onder andere voor de lerarenopleiders een interventie ontwikkelen die gericht is op het moeilijke gesprek in de klas en biedt daarvoor de pedagogische handreikingen. Hiermee wordt voldaan aan de vraag van de leden De Hoop en Segers.¹¹ Ook de jongerenrechtbanken, waar de motie-Van den Hul aandacht voor vraagt, zal ik aan het EB doorgeven om op te nemen in dat overzicht.¹² Het is aan scholen en de partijen daaromheen om eventuele financiering hiervan te organiseren. Tot slot ben ik met het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek in gesprek om de monitoring van burgerschapscompetenties beter in kaart te brengen. Met name in het po en mbo zijn daar nog veel stappen te zetten. In de brief over onderwijsvrijheid, die begin volgend jaar wordt verstuurd, zal ik uw Kamer op de hoogte stellen van de vorderingen van de ondersteuningsstructuur.

2. Beter hulp voor leerlingen, ouders en onderwijspersoneel

Om ouders, leerlingen en onderwijspersoneel beter te helpen als er iets is voorgevallen, zet ik in op een tweetal maatregelen: het inrichten van een meldpunt en het versterken van het klachtenstelsel.

Meldpunt Vrij en Veilig Onderwijs

Over de inrichting van het meldpunt Vrij en Veilig Onderwijs en het bijbehorende pakket aan maatregelen heb ik u op 14 juli jl. een brief gestuurd.¹³ Dit

¹⁰ Kamerstukken II, 2021/22, 31293, nr. 627.

¹¹ Kamerstukken II, 2021/22, 31293, nr. 626.

¹² Kamerstukken II, 2020/21, 35352, nr. 28.

¹³ Kamerstukken II, 2021/22, 29240, nr. 126.

onafhankelijke meldpunt is bedoeld om leerlingen, ouders en leraren een plek te geven waar zij hun zorgen kunnen uiten, bijvoorbeeld wanneer er (nog) niet direct sprake is van een klacht of wanneer de route van het klachtenstelsel niet mogelijk is. Zoals ik in die brief heb aangegeven, ben ik sinds afgelopen zomer onder andere bezig met het opzetten van een expertisenetwerk met partijen uit het klachtenstelsel en het ontwikkelen van een wegwijzerwebsite/tool die uiterlijk begin 2023 gereed zal zijn. Daarnaast zal dit najaar een communicatiecampagne starten waarmee informatie over de klachtenprocedures en het klachtenstelsel voor ouders, leerlingen en onderwijspersoneel duidelijk en toegankelijk zal worden gemaakt.

Versterking van het klachtenstelsel

Door de inrichting van het meldpunt kunnen snel stappen worden gezet in het beter helpen van leerlingen, ouders en onderwijspersoneel. Echter zijn er ook maatregelen nodig om tot een integrale verbetering van het klachtenstelsel te komen. Daarom heeft onderzoeksbureau Regioplan in de eerste helft van 2022 een onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van het klachtenstelsel in het funderend onderwijs. Het eindrapport heb ik op 14 juli jl. aan uw Kamer aangeboden als bijlage bij de brief over ontwikkelingen rondom bovengenoemd meldpunt.

Om te komen tot een betere omgang met meldingen en klachten is een investering in het klachtenstelsel nodig, aldus de onderzoekers. Zij bevelen aan het klachtenstelsel op de volgende zes manieren te versterken:

1. Zorg voor beter vindbare en toegankelijke informatie over klachtenprocedures. Voor klagers is het nu vaak niet helder welke stappen doorlopen moeten worden in een klachtenprocedure en bij wie ze terecht kunnen. Deze informatie moet beter vindbaar zijn binnen scholen en ook in een toegankelijke taal worden geschreven, aldus de onderzoekers.
2. Zorg in alle scholen voor ten minste één interne en één externe vertrouwenspersoon. Om te borgen dat ouders, leerlingen en personeelsleden altijd terecht kunnen bij een vertrouwenspersoon die ze als prettig en voldoende onafhankelijk beschouwen is het van belang om zowel een interne als externe vertrouwenspersoon te hebben, aldus de onderzoekers.
3. Borg de professionaliteit van interne vertrouwenspersonen beter. Op dit moment hebben interne vertrouwenspersonen vaak naast hun reguliere baan onder andere te weinig tijd om hun werk goed uit te kunnen voeren, zich te professionaliseren en kennis uit te wisselen met andere vertrouwenspersonen binnen en buiten de school, aldus de onderzoekers.
4. Laat scholen verplicht aansluiten bij een van de twee landelijke klachtencommissies. Uit dit onderzoek blijkt dat de professionaliteit en onafhankelijkheid van landelijke commissies als beter wordt ervaren dan die van interne of lokale klachtencommissies, aldus de onderzoekers.
5. Zorg voor een snellere afhandeling van klachten. Een snellere afhandeling kan bijdragen aan de genoegdoening van klagers en aan de onderlinge verstandhouding tussen klager en school(bestuur), aldus de onderzoekers.
6. Maak het advies van klachtencommissies bindend. Scholen zijn niet verplicht opvolging te geven aan de adviezen van klachtencommissies. Door deze uitspraken wel bindend te maken kan beter gemonitord worden in hoeverre scholen actie ondernemen naar aanleiding van de klacht, aldus de onderzoekers.

Ik ben erg blij met de uitkomsten van dit onderzoek en ga hier direct mee aan de slag. Aanbeveling 1 is reeds opgepakt via het maatregelenpakket behorend bij het meldpunt. Ik ben bezig met een integrale verbetering van het klachtenstelsel door het creëren van een ultieme opschaalmogelijkheid in het geval dat leerlingen, ouders of leraren vastlopen met hun klacht binnen de school. Naast een snellere afhandeling (aanbeveling 5) en een mogelijke verplichting aan te sluiten bij een

landelijke klachtencommissie, kijk ik daarbij aansluitend op aanbeveling 6 ook of het mogelijk is een bindend advies te realiseren. Aansluitend op aanbeveling 2 en 3 wordt middels dezelfde benadering gewerkt aan de betere positionering van vertrouwenspersonen en de professionalisering daarvan, zoals toegezegd aan het lid Westerveld. Zeker voor zowel de opschaalmogelijkheid als de positionering van vertrouwenspersonen is een wetswijziging nodig. Naar verwachting zal dit wetsvoorstel eind 2023 aan uw Kamer worden aangeboden, zodat eind 2024 dit wetgevingstraject is afgerond en het implementatietraject van start kan gaan. Zoals toegezegd in de brief van 14 juli, zal ik uw Kamer eind 2022 opnieuw informeren over de voortgang rondom het meldpunt en versterking van het klachtenstelsel.

Tot slot heb ik op verzoek van het lid De Hoop belangenbehartiger LBVSO uitgenodigd hun signalen over onveiligheid op vso-scholen te delen. LBVSO heeft dit op 11 april jl. gedaan. De input zal worden meegenomen in de uitwerking van verschillende maatregelen, zoals het meldpunt, de versterking van het klachtenstelsel en de schoolmonitor.

3. Eerder ingrijpen als dat nodig is

Ondanks alle inzet en inspanningen weten we dat er zich altijd onwenselijke situaties voor kunnen doen. Om tot intensivering van het toezicht op de sociale veiligheid in het onderwijs te komen, werk ik aan de volgende maatregelen.

Steviger en sneller ingrijpen

De inspectie houdt op basis van de sectorwetgeving toezicht op de sociale veiligheid op scholen. Zo ontvangt zij van iedere school de resultaten van de verplichte jaarlijkse schoolmonitor en pakt zij signalen op afkomstig van besturen, schoolleiders, docenten, ouders en leerlingen. Dit toezicht is met ingang van dit schooljaar geïntensiveerd. Dit betekent dat tekortkomingen rond de uitvoering van de jaarlijkse monitoring van de sociale veiligheid, signalen, en de reactie van de school op risico's en incidenten, sneller zullen leiden tot onderzoek en handhavend optreden door de inspectie. Daarnaast zijn de beslisregels rond herstelopdrachten aangescherpt door de standaard 'Veiligheid' zwaarder te laten wegen, en wordt er door de inspectie een specifieke escalatieladder uitgewerkt voor sociale veiligheid. Dit kader helpt bij het bepalen van de soort maatregel, die passend is bij de zwaarte van de tekortkoming. Deze intensivering maakt onderdeel uit van het bredere wetgevingstraject dat naar verwachting eind 2024 zal worden afgerond. Wanneer deze wetswijzigingen in 2025 in werking treden, zal de informatie die voort zal komen uit de meldplicht, de versterking van het klachtenstelsel en de uitbreiding van de monitoring in het toezicht worden meegenomen in het toezicht van de inspectie. Tot die tijd houdt de inspectie op basis van de huidige wet (geïntensiveerd) toezicht zoals hierboven omschreven.

Aandringen op aangifte doen door scholen

Wanneer er sprake is van een strafbaar feit moet er hard worden opgetreden. Daar hoort het doen van aangifte bij. Het lid Beertema verzocht om bij onderwijsinstellingen indringend onder de aandacht te brengen om bij incidenten altijd aangifte te doen en de rol van aangever van het slachtoffer over te nemen.¹⁴ Zoals ik heb toegezegd, hebben mijn ambtenaren er bij de PO-Raad en de VO-raad op aangedrongen dat scholen altijd aangifte doen wanneer er een redelijk vermoeden is van een strafbaar feit. Omdat ik dit zo belangrijk vind, zullen mijn ambtenaren en ik dit onder de aandacht blijven brengen en wil ik werken aan een handelingsprotocol voor scholen. Op basis van de bestaande en aangekondigde meldplicht (voor respectievelijk de eerder beschreven ernstige incidenten en seksuele intimidatie) zal ook de inspectie daar waar dit om een vermoeden van de

¹⁴ Kamerstukken II, 2019/20, 29240, nr. 117.

mogelijkheid van een strafbaar feit gaat scholen wijzen op het doen van aangifte. Een aangifteplicht vind ik echter te ver gaan, omdat de uiteindelijke beslissing over het al dan niet doen van aangifte in overleg tussen school en politie genomen moet worden. Mocht dit in de praktijk onvoldoende leiden tot aangifte, dan ben ik bereid het alternatief van een overlegplicht (met het oog op aangifte doen) voor scholen invulling te geven, maar dat vereist eerst een nadere verkenning.

Deel III: vrije en veilige informele scholing

Naast vrij en veilig onderwijs is het voor mij net zo belangrijk dat leren voor kinderen buiten de school ook vrij en veilig is. Uit een verkenning van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit 2019 blijkt dat informele scholing in het algemeen op een positieve manier kan bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen. Zo kan het bijdragen aan de eigen identiteitsvorming binnen de Nederlandse maatschappij, de vorming van het zelfvertrouwen en het leren van sociale vaardigheden. Naast lessen in taal en religie zien we ook steeds vaker dat aanbieders van informele scholing een breed palet aan aanpalende activiteiten bieden gericht op bijvoorbeeld huiswerkbegeleiding en burgerschapsvorming. Hiermee vervullen zij een belangrijke rol in het leven van jongeren en hun identiteitsontwikkeling. Er zijn echter de afgelopen jaren ook signalen over een gering aantal instellingen die boodschappen uitdragen die getuigen van anti-integratieve, antidemocratische en antirechtsstatelijke denkbeelden en die op termijn kunnen leiden tot het ontstaan van parallelle samenlevingen. Dit vind ik onwenselijk voor de leerlingen en schadelijk voor al die informele instellingen die juist wel een positieve bijdrage leveren. Tegen deze uitwassen wil ik kunnen optreden. Daarom zet dit kabinet in op het verstevigen van de aanpak rond ernstige incidenten en een aanpak van anti-integratief, antidemocratisch en anti-rechtsstatelijk gedrag en beïnvloeding binnen of vanuit instellingen die informele scholing verzorgen, zodat we conform het coalitieakkoord sneller kunnen ingrijpen bij zorgelijke bedreigingen van de rechtsstaat. Geen enkel kind mag leren dat discriminatie, onverdraagzaamheid en isolationisme acceptabel is. Daar moeten zij tegen worden beschermd.

De noodzaak om in te grijpen bij die informele scholing die anti-integratief, antidemocratisch of antirechtsstatelijk opereren, is de Kamer al langer bekend.

In een onderzoek van Nieuwsuur en NRC uit 2019 kwam schrijnend naar voren hoe bij minstens vijftig onderwijsplekken door het hele land anti-integratieve, antidemocratische en antirechtsstatelijke overtuigingen werden opgelegd aan meer dan duizend kinderen. Volgens de onderzoekers behoren die vijftig instellingen tot een deel van het salafistisch spectrum waarbinnen sprake kan zijn van problematische gedragingen.¹⁵ Het kabinet maakt zich zorgen over deze ontwikkelingen en wil doortastend ingrijpen tegen deze excessen. Dit geldt uiteraard voor al het huidige en eventueel toekomstige informele onderwijs waar dergelijke ernstige ondermijnende lessen worden onderwezen, of het dit nu vanuit een religieuze, extreemrechtse, extreemlinkse of een andere ideologische overtuiging wordt gegeven. Dit is een probleem dat we bij de wortels aan moeten pakken. Want juist kinderen zijn ontvankelijk. Dat moet het antwoord zijn op wanneer polarisatie die plaatsvindt en waar democratische waarden in het gedrang komen.

¹⁵ <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2301159-grote-zorgen-tweede-kamer-na-onderzoek-salafistische-moskeescholen>

In 2020 heeft het Verwey-Jonker Instituut in een onderzoek naar een specifieke instelling heel duidelijk verwoord: kinderen die structureel anti-integratieve boodschappen krijgen ingeprent, vallen weg in een dogmatisch isolement en raken vervreemd van de wereld om zich heen.¹⁶ Kinderen leerden daar bijvoorbeeld dat de 'eigen' groep waaraan ze zich horen te verbinden alleen kan bestaan bij afwijzing van 'de ander' en dat deelname aan de Nederlandse kerstviering zondig is. Zij ervoeren daardoor psychische problemen, werden belemmerd in sociale relaties en waren niet langer in staat om mee te doen in onze maatschappij. Ook in het POCOB-rapport wordt, op basis van gesprekken met experts, vastgesteld dat kinderen en jongvolwassenen kunnen vervreemden van de samenleving door deze radicale invulling van informele scholing en daardoor mogelijk belemmerd raken in hun deelname aan de maatschappij.

In de Kamer leidden deze constateringens steeds weer tot een roep om meer toezicht en een gedegen aanpak om deze uitwassen de kop in te drukken. Er werd een motie aangenomen van de leden Kuiken en Becker die verzocht om risicogericht toezicht op informele scholing¹⁷, en een motie van lid Toorenburg met het verzoek te onderzoeken hoe signalen van kindermishandeling op informele onderwijsinstellingen kunnen worden opgepakt.¹⁸

Telkens stuitte de Kamer op juridische en beleidsmatige belemmeringen die concrete vervolgstappen tegenhielden. Dit kabinet wil zich hier echter niet bij neerleggen en zoekt naar manieren hoe we wel kunnen komen tot een effectieve aanpak. In het coalitieakkoord, is opgenomen dat sneller wordt ingegrepen bij (informele) onderwijsinstellingen die anti-integratief, antidemocratisch of antirechtstatelijk opereren en dat de mogelijkheden om dat te doen worden uitgebreid. Daarbij wordt onderzocht hoe dat mogelijk is.

In mijn brief aan de Kamer in maart jl. heb ik in dat kader aangegeven te zullen komen met een agenda waarmee ik deze belofte uit het coalitieakkoord verwezenlijk. Hieronder schets ik de contouren van deze beleidsagenda vrije en veilige informele scholing, waarbij ik inzet op twee thema's: a) kwaliteitsverbetering van informele scholing en b) verbetering van toezicht op informele scholing.

Deze brief is een eerste stap en bevat de visie en agenda op de uitwerking van het punt uit het regeerakkoord dat beoogt signaalgestuurd toezicht te organiseren op die gevallen waar sprake is van anti-rechtstatelijk, antidemocratisch en anti-integratief informele scholing. De uitwerking van de visie volgt begin 2023 waarna wetgeving wordt voorbereid ten behoeve van een internetconsultatie.

Voordat ik nader inga op de maatregelen uit deze beleidsagenda wil ik hieronder eerst kort stil staan bij de uitkomsten uit het advies dat ik ter voorbereiding op de agenda aan de landsadvocaat heb gevraagd. Het advies gaat zowel in op de definitie van problematisch gedrag (waar ook de anti-integratieve activiteiten op informele onderwijsinstellingen onder vallen) als op de manieren waarop we zicht kunnen krijgen op informele onderwijsinstellingen en op de instrumenten die we kunnen inzetten om antirechtstatelijke activiteiten tegen te gaan.

1. Bestaand beleid en maatregelen om anti-integratieve, antidemocratische en antirechtstatelijke uitingen in den brede aan te pakken en uitkomsten advies landsadvocaat

¹⁶ Hamdi, A., Pels, T., Klooster, E., Day, M. & Achahchah, J. (2019). *De invloed van alFitrah op deelnemers en de omgeving: het buitenperspectief*. Utrecht, Verwey-Jonkerinstituut in opdracht van gemeente Utrecht.

¹⁷ Kamerstukken II, 2020-21 29 754, nr. 572; Kamerstukken II, 2020/21, 29614, nr. 157

¹⁸ Kamerstukken II, 2020/21, 35228, nr. 28

Nederland is een tolerant en vrij land. Dat moeten wij koesteren. Maar wij kunnen niet tolerant zijn jegens intolerantie of jegens diegenen die onze democratische waarden en rechtsstaat (dreigen te) ondermijnen of zelfs omver willen werpen. Er zijn daarom door het vorige en het huidige kabinet stevige maatregelen ingezet om antidemocratische en antirechtsstatelijke tendensen daadkrachtig tegen te gaan. Deze tendensen doen zich helaas niet alleen voor bij een zeer selecte groep binnen het informeel onderwijs, maar komen binnen onze gehele maatschappij voor. Dat vergt dan ook een breed en effectief in te zetten instrumentarium. Daarom zijn per 1 januari 2022 de mogelijkheden verruimd om organisaties die onze democratische rechtsstaat (dreigen te) ontwrichten te kunnen verbieden en ontbinden, onder meer door de bewijslast voor het Openbaar Ministerie te verlichten. Door invoering van een bestuursverbod na verbodenverklaring en aangescherpte strafbaarstelling bij overtreding, is ook de sanctionering flink aangescherpt (Stb. 2021, 310 en 346). Daarnaast werkt de minister van Justitie en Veiligheid aan een krachtige aanpak van maatschappelijke organisaties die door hun activiteiten onze democratische rechtsstaat (dreigen te) ondermijnen. Dat gebeurt allereerst doordat burgemeesters en het Openbaar Ministerie inzicht kunnen krijgen in geldstromen naar maatschappelijke organisaties, waaronder instellingen die informeel onderwijs aanbieden. Bovendien krijgt het Openbaar Ministerie nieuwe mogelijkheden om via de rechter stevig bij maatschappelijke organisaties in te grijpen, indien hun gedragingen daartoe aanleiding geven en de omstandigheden daartoe noodzaken. Denk hierbij aan het opleggen van dwangsommen, het verbieden van bepaalde donaties of activiteiten en het bevriezen van gelden. Daarmee wordt ook uitvoering gegeven aan de motie Becker c.s. die uw Kamer met een brede meerderheid heeft aanvaard (Kamerstukken II 2020/21, 35 228, nr. 7). U kunt de daartoe strekkende nota van wijziging nog dit jaar verwachten. Indien informeel onderwijs overgaat in strafbaar handelen zal daartegen stevig worden opgetreden. Te denken valt aan (online) uitlatingen die de openbare orde kunnen verstoren (zoals opruiing (artikel 131 Sr)) of het verspreiden van opruiende stukken, bijvoorbeeld door opruiend lesmateriaal ter beschikking te stellen aan leerlingen of via het internet breed toegankelijk te maken (artikel 132 Sr). Ook kan worden gedacht aan (online) uitlatingen die de openbare orde kunnen verstoren en een discriminerend karakter hebben (zoals groepsbelediging en het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld of het verspreiden van dergelijke uitingen (artikelen 137c tot en met 137e Sr)). De aanpak van deze discriminatiedelicten heeft de volle aandacht van het Openbaar Ministerie. Met daadkrachtig strafrechtelijk optreden kan worden voorkomen dat met misbruik van het recht op vrijheid van meningsuiting tweespalt in de samenleving wordt gezaaid. Strafrechtelijke handhaving is ook mogelijk wanneer in het kader van informeel onderwijs gewelddadige afbeeldingen worden vertoond aan kinderen beneden de leeftijd van zestien jaar, indien zo'n afbeelding schadelijk is te achten voor kinderen van die leeftijdscategorie (artikel 240a Sr).

In het advies van de landsadvocaat komt naar voren dat er een aantal maatregelen zijn die kunnen worden ingezet om extreme gevallen van anti-integratieve, antidemocratische en antirechtsstatelijke uitingen aan te pakken. Dit zijn: 1) het verbod op organisatie, 2) strafrechtelijk ingrijpen, 3) reguliere openbare ordebevoegdheden, 4) het gebiedsverbod en 5) risicogericht onderzoek.

Naast de bestaande maatregelen om middels ingrijpen en toezicht anti-integratieve, antidemocratische en antirechtsstatelijke lesactiviteiten aan te pakken, heeft de landsadvocaat de volgende mogelijke nieuwe maatregelen in zijn advies betrokken: 1) de verdere uitbreiding van het verbod op organisatie, 2) de ontwikkeling van nieuwe strafbaarstellingen, 3) de uitbreiding van het gebruik van de VOG naar personen betrokken met informele scholing, 4) het opstellen van een nieuwe wettelijke norm met toezicht door de inspectie, en 5) het uitbreiden van de meldplicht uit de Wpo en Wvo.

De eerste twee mogelijke maatregelen vallen onder de verantwoordelijkheid van mijn collega's van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Naar het oordeel van de landsadvocaat zal – vanwege het geldende mensenrechtelijk kader – een verdere verruiming van het verbod op organisatie waarschijnlijk niet houdbaar zijn. Om diezelfde reden acht de landsadvocaat het evenmin een reële mogelijkheid om bestaande strafbaarstellingen te verruimen of nieuwe strafbaarstellingen te introduceren om antidemocratische, anti-integratieve of antirechtsstatelijke scholing tegen te gaan. Hoewel deze verdere uitbreiding volgens het advies van de landsadvocaat verstrekt, is er de afgelopen jaren al veel in werking gezet om ondermijning van onze democratische waarden en rechtsstaat tegen te gaan. De opties om het gebruik van de VOG uit te breiden en om een nieuwe wettelijke norm op te stellen met signaalgericht toezicht door de inspectie wordt verderop in deze brief uitgewerkt. Als het gaat om een eventuele uitbreiding van de meldplicht naar antidemocratische, anti-integratieve of antirechtsstatelijke denkbeelden, betwijfelt de landsadvocaat of dit proportioneel is (iedere school zal hierover beleid moeten vormen) ten opzichte van de omvang van het probleem. Het kan bovendien de vertrouwensrelatie tussen leerling en leraar onder druk zetten. Dat zou daarom nader onderzoek vergen. Voor hier op ingegaan kan worden, moet eerst een juridisch houdbare definitie gevonden worden van informeel, anti-integratief, antidemocratischen antirechtsstatelijk onderwijs.

Om te komen tot een wettelijke norm die toezicht op de excessen van anti-integratieve, antidemocratische en antirechtsstatelijke activiteiten bij informele scholing mogelijk maakt, is een scherpe juridische definitie van het probleem randvoorwaardelijk. In die lijn is aan de landsadvocaat gevraagd om een juridische definitie te geven van het begrip 'problematisch gedrag', waar de activiteiten onder vallen. Met het advies van de landsadvocaat over de definitie wordt een eerste stap gezet met de invulling van de motie van het lid Becker.¹⁹ De landsadvocaat geeft aan dat er nog geen juridische definitie van 'problematisch gedrag' bestaat en dat een overkoepelende juridische definitie niet zal kunnen worden gegeven. In de context van problematisch gedrag bij informele scholing kan dit wel en geeft de landsadvocaat aan dat de specifieke norm toegesneden moet worden op de groep waar het probleem zich voordoet, om te voorkomen dat de rechter een getroffen maatregel bij overtreding van de norm als disproportioneel zal beoordelen; het is immers een beperkt aantal organisaties waar mogelijke zorgen om zijn. Hier sluit ik mij bij aan. Uiteraard moet de norm rekening houden met de strikte grenzen vanwege bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst of levensovertuiging en de democratische rechtstaat.²⁰

In het advies beperkt de landsadvocaat zich tot de definitie van informele scholing die eerder in de Verkenning informele scholing is gebruikt: "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". Deze definitie reikt verder dan groepen waar het probleem zich voordoet. Ik gebruik daarom de komende maanden om te onderzoeken of tot een afgebakende definitie gekomen kan worden waarbij, zoals de landsadvocaat benadrukt, gewaakt wordt voor ongeoorloofd onderscheid. Die definitie kan dan de basis vormen voor de verder in deze brief aangekondigde acties met betrekking tot toezicht op informele scholing. De bedoeling is om signaalgestuurd toezicht te houden op instellingen die onder de reikwijdte van de wet vallen. Op die manier wordt voorkomen dat instellingen die een positieve invloed hebben, onnodige bemoeienis van de overheid te verduren krijgt. De definitie wordt de

¹⁹ Kamerstukken II, 2020/21, 35228, nr. 8.

²⁰ Kamerstukken II, 2019/20, 29614, nr. 153.

komende maanden ingevuld. Deze zal begin 2023 (eerst) aan uw Kamer worden voorgelegd alvorens er een wet kan worden gemaakt waarin deze definitie en daarmee samenhangende wetgeving voor internetconsultatie uitgaat en uiteindelijk later aan uw Kamer wordt aangeboden.

2. Beleidsagenda informele scholing

Ik ben verheugd dat mede op basis van de inzichten van de landsadvocaat nu een beleidsagenda is opgesteld met als doel dat elk kind ook buiten het regulier onderwijs op een veilige manier kan leren en ontwikkelen. Daarbij hoort allereerst (a) een mate van kwaliteit bij informele scholing en die o.a. ook gericht is op het versterken van burgerschap. Daarnaast is (b) signaalgericht toezicht op specifieke plekken rond informele scholing essentieel, zodat ingegrepen kan worden als dat nodig is wanneer instellingen antirechtstatelijk, antidemocratisch dan wel anti-integratief opereren.

A. Kwaliteitsverbetering bij informele scholing

Democratisch burgerschap is een cruciaal onderdeel van vrij en veilig onderwijs en van een weerbare maatschappij. Ik ben mij ervan bewust dat de burgerschapsopdracht een verplichting is binnen het reguliere onderwijs en niet voor informele scholing. Kinderen zijn er echter bij gebaat als naschoolse activiteiten en identiteitsvorming aansluit bij de lessen die ze op school leren. Daarom willen we graag in gesprek met partijen die informele scholing aanbieden bezien of er een wens is tot samenwerken, bijvoorbeeld door het verbeteren van het lesmateriaal. Samen met de minister van SZW gaan we in gesprek met betrokken organisaties over vormen van zelfregulering. Ik kom hierop bij uw Kamer terug, begin 2023.

Ik ben mij ervan bewust dat, bij het gros van de instellingen die informele scholing verzorgen, wordt geleund op de inzet van vrijwilligers. Dit neemt niet weg dat het belangrijk is om binnen informele scholing aandacht te hebben voor burgerschap. Daarvoor is behulpzaam dat er goed opgeleide vrijwilligers voor de groep staan die een open en veilige sfeer creëren en les geven met behulp van verantwoorde lesmethoden. Uit mijn gesprekken met het veld is gebleken dat instellingen vanuit verschillende culturele en levensbeschouwelijke hoeken in dit opzicht beter inzicht nodig hebben en soms ook hulp wensen. Deze verbetering kan echter alleen worden gerealiseerd als de instellingen zelf ook tijd en energie in deze opgave willen steken. Ik ben dan ook blij met het initiatief dat enkele partijen vanuit de informele scholing hierin al hebben genomen en betrek dit bij de verdere gesprekken komende maanden.

- *Lesmateriaal*

Door sommige informele onderwijsinstellingen wordt aangegeven dat in de praktijk sprake is van verouderd lesmateriaal, waarbij de kwaliteit te wensen overlaat. Ook heeft burgerschapsonderwijs nog niet overal een plek gekregen. Komende maanden ga ik het veld helpen om tot beter materiaal te kunnen komen. Uitgevers hebben daarbij een grote rol. Ik ben al met hen in gesprek, om te zien waarom dergelijke initiatieven nog niet van de grond zijn gekomen. Uit de eerste gesprekken met uitgevers lijkt met name de gebrekkige vraag, en als gevolg daarvan het niet terug kunnen verdienen van de kosten door uitgevers, het grootste struikelblok te zijn. Veldpartijen geven echter aan dat er wel degelijk een wens is voor beter lesmateriaal, maar dat er weinig geld is om hier voor in te zetten. Komende maanden wil ik met uitgevers en veldpartijen een concreet plan hebben gemaakt over hoe de huidige impasse te doorbreken valt. Ik daag daarbij uitgevers en veldpartijen uit de handschoen op te pakken en met mij vaart te maken. Ik informeer uw Kamer over de resultaten in het begin van het eerste kwartaal van 2023.

- *Pilots met veldpartijen*

Uit gesprekken met een aantal grote gemeentes blijkt dat ook op lokaal niveau initiatieven aan het ontstaan zijn om de kwaliteit van het informele lesmateriaal te verbeteren. Ik zal in gesprek gaan met deze lokale partijen en gemeenten om te kijken wat goede manieren zijn om te komen tot een kwaliteitsverbetering die aansluit of aanvult op bovengenoemde opties. Daartoe denken we met veldpartijen, gemeenten, het ministerie van SZW, experts en reguliere onderwijsinstellingen aan de vorm van een aantal pilots de komende maanden, voor een vollediger en toegankelijker burgerschapsaanbod op informele onderwijsinstellingen.

Toezicht en ingrijpen bij informele scholing

In het rapport van de landsadvocaat zijn aanvullende maatregelen als het inzetten van de inspectie van het onderwijs, het invoeren van een meldplicht en het meenemen van lesmateriaal bij toezicht in het advies meegenomen. In het belang van de veiligheid van elk kind binnen informele scholing en gezien de eerdere wensen van uw Kamer wil ik elk mogelijk (nieuw) instrument zo optimaal mogelijk benutten. Het gaat mij er daarbij vooral om dat we daar waar nodig tijdig onverantwoorde risico's in zicht krijgen zodat we in het belang van leerlingen daarop kunnen acteren. Daarom zal ik de komende tijd werken aan de uitwerking van wetgeving. Het spreekt voor zich dat ik daarbij uiterst zorgvuldig en nauwgezet te werk ga om er zeker van te zijn dat ik effectieve wetgeving ontwikkel die vorm krijgt binnen bestaande grondwettelijke kaders. Onderdeel van de beoogde wetgeving is conform het advies van de landsadvocaat het aanwijzen van de Inspectie van het Onderwijs om signalen verder te kunnen verdiepen in geval van melding van antidemocratisch, antirechtstatelijk of anti-integratief onderwijs. Dit zal hand in hand gaan met daarnaast een verkenning rond wat gemeentes hierin kunnen toevoegen, zodat we zowel de expertise van de inspectie als van gemeentes gebruiken in het vrij en veilig houden van ons (informeel) onderwijs.

Volgens de huidige wetgeving is de inspectie niet bevoegd om toezicht te houden op zeer onwenselijke vormen van informele scholing. Maar er is ook geen andere toezichthouder aangewezen die dit toezicht wel kan uitvoeren. Onderdeel van de plannen is daarom om de inspectie in de toekomst signaalgericht toezicht te kunnen laten houden op specifieke uitwassen bij instellingen die informele scholing verzorgen.. Ik besef dat dit een nieuwe taak is voor de inspectie waar zij nu nog niet op berekend zijn. De inspectie geeft aan de uitvoering van effectief toezicht op de ongewenste vormen van informele scholing als zeer complex te zien en daarvoor moet in de uitwerking nadrukkelijk aandacht zijn. Daarom zal ik de komende tijd goed in gesprek gaan met de inspectie over de juiste invulling van haar taken en het zo effectief mogelijk toezicht te kunnen houden op enkel en alleen de zeer ongewenste vormen van informele scholing. Ik zie de rol van de inspectie voor me op basis van concrete signalen die voortkomen uit meldingen. De instellingen die het goed doen wil ik niet belasten met onnodig toezicht. Het zal het naar verwachting om een beperkt aantal instellingen voor informele scholing gaan.

Ik leg uw Kamer een eerste uitwerking van het signaalgericht toezicht door de inspectie in het eerste kwartaal van 2023 voor. Daarna gaat het wetsvoorstel ter internetconsultatie. Ik heb de ambitie om conform coalitieakkoord nog deze kabinetsperiode een wetsvoorstel in werking te laten treden. Daarbij moet gezegd dat uit discussies afgelopen jaren is gebleken dat dit geen gemakkelijke opgave is. Ik wil de opdracht uit het regeerakkoord daarom zo voortvarend mogelijk oppakken.

In het verlengde daarvan werk ik tevens aan het voornemen uit het coalitieakkoord om te komen tot een verbod op het gebruik van lesmaterialen die kinderen antidemocratische of anti-rechtsstatelijke waarden aanleren. Het spreekt voor zich dat hierbij de grondwettelijke en verdragsrechtelijke randvoorwaarden nauwkeurig in acht zullen worden genomen. Ook voor dit traject kom ik met een uitwerking in het eerste kwartaal van 2023.

Meldmogelijkheid

We vinden het belangrijk dat ouders, leerlingen en leraren die zich zorgen maken over informele scholing zich bij een onafhankelijke instantie kunnen melden en zich daar uit kunnen spreken. Om een beeld te krijgen van mogelijke misstanden in het informeel onderwijs, is er reeds een meldpunt opgericht. Dit meldpunt is puur gericht op het inzicht krijgen in mogelijke misstanden. De komende tijd zal gewerkt worden aan de bekendheid van het meldpunt. Het uiteindelijke doel is om het meldpunt te koppelen aan het inspectietoezicht, zodat er ook echt wat gedaan kan worden met de signalen die binnenkomen. Dit toezicht kan alleen georganiseerd worden als er een heldere definitie van wat informeel- en anti-integratief-, antidemocratisch- en antirechtsstatelijk onderwijs is. Dat is randvoorwaardelijk. De definitie, die binnen de wettelijke kaders moet vallen, wordt begin 2023 aan de Kamer voorgelegd. Op basis daarvan wordt de wet vormgegeven.

VOG voor medewerkers van informele onderwijsinstellingen

Binnen het reguliere onderwijs vereisen we van medewerkers een VOG omdat ze met kwetsbare groepen werken. Dat doen we in veel andere sectoren ook. Op informele onderwijsinstellingen werken medewerkers met exact diezelfde groepen maar is er geen VOG vereist. Dat vind ik onverstandig. Ook hier wil ik verandering in brengen. In mijn brief die u aan het begin van het eerste kwartaal van 2023 ontvangt zal ik u over de eerste stappen die ik heb gezet informeren.

Tot slot

Ik heb vertrouwen in de hierboven gepresenteerde acties en maatregelen gericht op vrije en veilige scholing, zowel binnen het reguliere onderwijs als binnen informele scholing. Ik reken erop dat de uitvoering van deze maatregelen ervoor gaat zorgen dat elke leerling en al het onderwijspersoneel zich vrijer en veiliger gaan voelen, niet alleen op school maar ook daarbuiten. Dit stelt onze kinderen en jongeren beter in staat te functioneren in en deel te nemen aan de Nederlandse samenleving, en die samenleving vorm te geven. Daarvoor moet de basis op school én in andere vormen van onderwijs gelegd worden.

De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,

Dennis Wiersma

Bijlage 1: Maatregelen vrij en veilig onderwijs

Maatregelen formeel onderwijs	Planning
1. Uitbreiding jaarlijkse schoolmonitor (verbreding/verdieping) ²¹	Inwerkingtreding wet: eind 2023
2. Uitbreiding jaarlijkse schoolmonitor naar onderwijspersoneel ²²	Aanbieding TK: eind 2023, inwerkingtreding wet: begin 2025
3. Meldplicht ernstige incidenten vrij en veilig onderwijs	Aanbieding TK: eind 2023, inwerkingtreding wet: begin 2025
4. Uitbreiding meld- en overlegplicht met seksuele intimidatie	Aanbieding TK: eind 2023, inwerkingtreding wet: begin 2025
5. Nationaal actieplan seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (onderzoek seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs en verkenning opties VOG)	Start: najaar 2022
6. Uitwerking normenkader professionals met betrekking tot seksualiteit en grensoverschrijdend gedrag	Afronding: najaar 2022
7. (Intensivering) samenwerking Onderwijsinspectie en NLA, in het kader van veiligheid van onderwijspersoneel	Doorlopend
8. Communicatie richting onderwijspersoneel en werknemers over melding maken bij Arbeidsinspectie en informatie over Arbowet	Start: najaar 2022
9. In overleg met JenV bezien welke mogelijkheden er zijn om nog beter op te treden tegen pesten	Najaar 2022
10. Ondersteuningsstructuur burgerschap	Start: 1 juli 2022
11. Communicatiecampagne over werkwijze klachtenstelsel	Start: najaar 2022
12. Ontwikkelen wegwijzerwebsite en helpdesk voor klachtenstelsel	Start: zomer 2022, gereed: eind 2022 – begin 2023.
13. Oprichting expertisenetwerk klachtenstelsel	Start: zomer 2022, gereed: schooljaar '23-'24.
14. Integrale verbetering klachtenstelsel incl. mogelijk bindend advies	Aanbieding TK: eind 2023, inwerkingtreding wet: begin 2025

²¹ Maatregel 1 vraagt om een AMvB.

²² Maatregelen 2 t/m 4, 13 t/m 15 en 21 vragen om een wetswijziging en zullen in één wetstraject worden samengenomen.

Onze referentie
34842999

15. Versterken van de positie van de vertrouwenspersoon in de school	Aanbieding TK: eind 2023, inwerkingtreding wet: begin 2025
16. Steviger en sneller ingrijpen door inspectie	Aanbieding TK: eind 2023, inwerkingtreding wet: begin 2025
17. Aandringen op aangifte doen door scholen ondersteund door een handelingsprotocol	Doorlopend
Maatregelen informele scholing	Planning
18. Verbetering lesmethoden	Start: najaar 2022
19. Uitbreiden inspectietoezicht naar informeel onderwijs	Start uitwerking: najaar 2022, update TK: voorjaar 2023
20. VOG-verplichting voor medewerkers informele onderwijsinstellingen	Start uitwerking: najaar 2022