

Vergaderjaar 2023–2024

29 614

Grondrechten in een pluriforme samenleving

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 172

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2024

Op 13 maart 2024 heb ik tijdens het Commissiedebat Toezicht en Handhaving aan uw Kamer toegezegd om voor het tweeminutendebat over ditzelfde onderwerp, een brief te sturen over de reikwijdte van het voorgenomen toezicht op informeel onderwijs. Hieronder ga ik daar nader op in. Ook maak ik van de gelegenheid gebruik om uw Kamer via deze brief te informeren over de opheffingsnormen en mijn discretionaire bevoegdheid in het funderend onderwijs om een school in bijzondere gevallen in stand te kunnen houden.

1. Reikwijdte wetsvoorstel toezicht op informeel onderwijs

Veel informele onderwijsinstellingen leveren een waardevolle bijdrage aan onze samenleving. Zij helpen kinderen bij het ontwikkelen van sociale vaardigheden, van een eigen zelfbewustzijn en een eigen identiteit, bijvoorbeeld door hen te leren over de taal en cultuur van hun ouders of grootouders. Zo dragen zij eraan bij dat kinderen vertrouwen krijgen in zichzelf en hun plek vinden in onze samenleving. Ook onderwijs dat buiten het reguliere onderwijsstelsel valt, heeft invloed op de manier waarop kinderen elkaar, hun leefwereld en de rest van de wereld tegemoet treden. Echter, wanneer er een slechte, kwaadwillende bron achter het informeel onderwijs zit, kan dit negatieve, schadelijke gevolgen hebben voor kinderen. Waar en wanneer dit het geval is, willen we tijdig en stevig kunnen ingrijpen, mede zodat goedwillende instellingen niet onterecht in een kwaad daglicht komen te staan. Met het realiseren van toezicht op informeel onderwijs creëren we hiertoe de mogelijkheid. Doordat het toezicht signaalgestuurd zal zijn, komt niet elke informele instelling permanent onder toezicht te staan. Signaalgestuurd toezicht zal alleen die plekken raken waar kinderen onderwijs krijgen dat hen aanzet tot haat, geweld of discriminatie. We kunnen het ons immers niet veroorloven om daar niet tegen op te treden. Dit zijn we zowel naar de kinderen als de samenleving verplicht. Het signaalgestuurd toezicht zal worden uitgevoerd in onafhankelijkheid, alleen bij een redelijk vermoeden van aanzet

tot haat, geweld of discriminatie, en niet steekproefsgewijs. Alleen bij substantiële zorgen en waarneming is een onderzoek van de toezicht-houder gelegitimeerd. Met het inwerking treden van wettelijk toezicht op informeel onderwijs zal er sprake zijn van een ordentelijke afhandeling van signalen, net zoals dat nu ook al in het regulier onderwijs gebeurt.

Op dit moment wordt gewerkt aan de wetgeving die het toezicht op informeel onderwijs mogelijk zal maken.

De algemene uitgangspunten van het wetsvoorstel, waarover uw Kamer eerder is geïnformeerd¹, zijn de volgende:

- De in het wetsvoorstel op te nemen norm zal een verbod inhouden om aan kinderen in de leeftijd van 4 t/m 17 jaar onderwijs te geven of te doen geven dat aanzet tot haat, geweld of discriminatie. Anders dan vaak lijkt te worden verondersteld is de strafrechtelijke norm (artikel 137d Wetboek van Strafrecht) die hierop ziet, veelal niet van toepassing op informeel onderwijs, aangezien de strafrechtelijke norm alleen ziet op uitingen die in het openbaar worden gedaan.
- De voorgestelde norm kent een ruim toepassingsbereik: het is in principe op al het onderwijs van toepassing, met uitzondering van het leerplichtig onderwijs. Daarbij geldt wel nog een aantal nadere afbakeningen: de wet zal niet van toepassing zijn op onderwijs in de woning of op onderwijs dat ouders aan alleen hun eigen kinderen geven.
- Het toezicht zal signaal gestuurd zijn en in onafhankelijkheid worden uitgevoerd. Alleen bij een redelijk vermoeden van overtreding kan er actie worden ondernomen door de toezichthouder. Steekproefsgewijs toezicht is dus niet aan de orde.
- De Minister krijgt de bevoegdheid om aan informele onderwijsinstan-ties een aanwijzing te geven wanneer een overtreding is gesteld. Het wetsvoorstel zal omschrijven welke aanwijzingen mogelijk zijn.
- Bij overtreding van de aanwijzing zal met een herstelsanctie en/of een bestraffende sanctie worden opgetreden.
- Tegen zowel de aanwijzing als de sancties staat rechtsbescherming bij de bestuursrechter open.

Toepassingsbereik

Het toepassingsbereik moet zo zijn dat het wetsvoorstel effectief is in het bereiken van haar doel. Dit staat voor mij voorop. De belangen van bescherming van de democratische rechtsstaat en van onze kinderen zijn te zwaarwegend om daar concessies op te doen. Het hanteren van bijvoorbeeld de begrippen cultuur, religie of taal in het toepassingsbereik van de wet, zou in de praktijk zorgen voor onduidelijkheid over de vraag of een bepaalde situatie wel of niet onder het toepassingsbereik van de wet valt. Daarnaast ontstaat bij een dergelijke afbakening in het toepas-singsbereik het risico dat er, bijvoorbeeld, sprake is van tot haat aanzettend onderwijs, maar dat de setting waarin dit onderwijs plaats-vindt net buiten het toepassingsbereik van de wet valt. Dan kan er dus niet worden ingegrepen. Dit risico mogen wij niet lopen. In alle sectoren kan immers sprake zijn van tot haat aanzettend onderwijs. Een dergelijke afbakening kan daarmee ook de verdenking op zich laden een willekeurige reikwijdte te hebben.

Het kabinet heeft overwogen om het toepassingsbereik te beperken en afhankelijk te maken van het doel waarmee informeel onderwijs wordt gegeven. Zo is gekeken of de reikwijdte van het wetsvoorstel beperkt kan worden tot bijvoorbeeld onderwijs dat gericht is op waardenoverdracht.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 29 614, nr. 169.

Dit zal echter veel discussie opleveren over wat wel en niet waardenoverdracht is en is daarmee niet goed uitvoerbaar.

Ik wil daarbij nogmaals benadrukken, zoals ik dat eerder ook al deed in mijn schriftelijke reactie op het verzoek van het lid Stoffer², dat de uitwerking van het wettelijk toezicht op informeel onderwijs zeer zorgvuldig plaatsvindt.

Zoals tijdens het debat van 13 maart jl. toegezegd aan lid De Kort (VVD) zal ik mijn uiterste best doen om het wetsvoorstel voor Prinsjesdag 2024 in internetconsultatie te brengen.

2. Opheffingsnorm en discretionaire bevoegdheid

Tijdens het debat van 13 maart jl. werd door het Kamerlid Soepboer (NSC) aangegeven dat er in het voortgezet onderwijs discretionaire ruimte voor mij bestaat om scholen open te houden ondanks het feit dat ze zich onder de opheffingsnorm bevinden. Hij vroeg zich af hoe die bevoegdheid zich verhoudt tot de mogelijkheden in het primair onderwijs.³

Allereerst is van belang dat er in het primair onderwijs sprake is van gedifferentieerde opheffingsnormen die worden vastgesteld op basis van de bevolkingsdichtheid in een gebied; dit in tegenstelling tot het voortgezet onderwijs waar een landelijke norm geldt per onderwijssoort. In kleine kernen is de opheffingsnorm in het primair onderwijs daardoor significant lager dan in grote steden. Kleinere scholen in de regio blijven dus langer in stand. Zo is de opheffingsnorm in AA en Hunze bijvoorbeeld 24 leerlingen en in Den Haag 200 leerlingen.

Daarnaast bestaan er meerdere uitzonderingsgronden in het primair onderwijs. Er kan een beroep worden gedaan op de «gemiddelde schoolgrootte», een uitzondering waarbij leerlingen over verschillende scholen kunnen worden gemiddeld, om daarmee kleine scholen in stand te houden. Ook kan een beroep worden gedaan op de laatste school van de richting, waarbij scholen in stand kunnen blijven als zich geen andere school van dezelfde richting in een straal van vijf kilometer bevindt. Tot slot heb ik een vergelijkbare discretionaire bevoegdheid in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs (zie respectievelijk artikel 145 van de Wet op het Primair Onderwijs en artikel 4.25 in de Wet op het Voortgezet Onderwijs). In bijzondere gevallen kan ik een school in standhouden of blijven bekostigen, ook al bevindt het leerlingenaantal zich onder de geldende opheffingsnorm. Jaarlijks doet een handvol scholen een beroep op mijn discretionaire bevoegdheid. Daarmee houd ik soms zeer kleine scholen open, wanneer daar goede redenen voor zijn. Zo heb ik vorig jaar nog gebruik gemaakt van mijn bevoegdheid en een basisschool open gehouden in Echten, waar nog maar 22 leerlingen op de school zaten. Daarbij heb ik het belang van nabijheid van de school voor de kinderen in de omgeving en de verwachte groei in de nabije toekomst meegenomen in mijn afweging.

Door de vele uitzonderingen in het primair onderwijs ontvangen ruim 500 basisscholen bekostiging, terwijl ze zich al meerdere jaren onder de opheffingsnorm bevinden. Dit is met name in grote steden een probleem, waar de druk op beschikbare leraren en huisvesting al enorm is. Ik ontvang hier al enige tijd signalen over. Het geheel van normen, uitzonderingsgronden en de kleine scholentoeslag is daarom momenteel onderwerp van analyse. Daarbij zijn belangrijke uitgangspunten dat

² Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VIII, nr. 116.

³ Toezegging TZ202403-039, tweede zin.

basisscholen ook in de regio voor een dekkend en kwalitatief goed aanbod kunnen blijven zorgen. Zoals aangegeven in het debat ben ik voornemens om uw Kamer nog voor de zomer de uitkomsten uit deze analyse te presenteren.

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