

Vergaderjaar 2023–2024

36 479

Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de verplichtstelling van een verklaring omtrent het gedrag in het aanvullend onderwijs

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 april 2024

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de verplichtstelling van een verklaring omtrent het gedrag in het aanvullend onderwijs. De regering is erkentelijk voor de vragen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, de VVD, D66, het CDA, de SGP en de ChristenUnie.

Deze nota naar aanleiding van het verslag volgt de indeling van het verslag

I Algemeen deel

1. Inleiding

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden vinden dat de afhankelijkheidsrelatie die er in het funderend onderwijs bestaat tussen leraar en scholier rechtvaardigt dat al het onderwijzend personeel een verklaring omtrent het gedrag moeten overleggen alvorens het bij een onderwijsinstelling in dienst treedt. Het onderhavige wetsvoorstel stelt ook voor personeel in het aanvullend onderwijs een verklaring omtrent het gedrag verplicht, maar slechts voor zover dit onderwijs op school, tijdens of aansluitend op de onderwijstijd, dan wel onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag plaatsvindt. Zij vragen of dit betekent dat veelal commerciële, bijlesinstituten buiten beeld kunnen blijven als deze hun diensten rechtstreeks bij ouders aanbieden. Dit lijkt deze leden niet wenselijk. Zelfs vrijwilligers die met kinderen of kwetsbare personen werken, moeten tegenwoordig met een verklaring omtrent het gedrag aantonen dat hij of zij geen strafbare feiten op zijn of haar naam heeft staan, die het vrijwilligerswerk in de weg staan. Deelt de regering de visie van de leden dat dit dan ook moet gelden voor personeel van bijlesinstituten aan wie ouders hun kinderen toevertrouwen? Welke mogelijkheden ziet de regering om ook voor de betrokken medewerkers een verklaring omtrent het gedrag verplicht te stellen?

Het wetsvoorstel is een nadere uitwerking van de verplichting van het bevoegd gezag om zorg te dragen voor de veiligheid op school en legt als zodanig een verplichting op aan het bevoegd gezag om te waarborgen dat personeel dat op de school of onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag haar werkzaamheden uitvoert over een VOG beschikt. De monitor aanvullend onderwijs laat zien dat aanvullend onderwijs dat op school plaatsvindt, regelmatig in samenwerking met externe partijen wordt georganiseerd. Voor de regering staat voorop dat leerlingen in een veilige omgeving goed onderwijs moeten kunnen volgen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij het bevoegd gezag, ook als ervoor wordt gekozen samen te werken met externe partijen. Met dit wetsvoorstel geven we scholen een duidelijk kader mee over hoe om te gaan met de organisatie van aanvullend onderwijs, specifiek als het gaat om de veiligheid van leerlingen. De verplichting ten aanzien van een VOG geldt alleen voor zover het aanvullend onderwijs op de school of onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag plaatsvindt. De verwachting is dat deze verplichting aanbieders van aanvullend onderwijs in het hele veld zal stimuleren om te waarborgen dat hun personeel over een VOG beschikt. Daarnaast heeft brancheorganisatie LVSi een keurmerk ontwikkeld voor commerciële aanbieders van aanvullend onderwijs. Een vereiste voor het verkrijgen van dit keurmerk is het verplichtstellen van een VOG voor eigen personeel. Dit sterkt de verwachting dat er in de branche van aanvullend onderwijs een vorm van zelfregulatie zal optreden.

Gezien de te verwachten ontwikkelingen in het veld, moet in eerste instantie worden gezien of een sectorbrede VOG-verplichting voor bijlesbureaus en huiswerkbegeleidingsinstituten, zoals wordt geopperd door de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie, überhaupt noodzakelijk en haalbaar is. Een dergelijke verplichting brengt namelijk stevige administratieve en financiële lasten met zich mee.

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat alleen bij de lerarenopleiding Lichamelijke opvoeding bij aanvang van de opleiding al een VOG overhandigd moet worden en dat dit bij andere opleidingen pas nodig is bij aanvang van de stage. Is overwogen om dit gelijk te trekken waardoor ook studenten van de lerarenopleiding Lichamelijke opvoeding pas bij aanvang van de stage een VOG moeten overhandigen?

Er is geen wettelijke verplichting voor studenten van de lerarenopleiding Lichamelijke opvoeding om bij aanvang van de opleiding een VOG te tonen. Voor hen gelden dezelfde verplichtingen als voor studenten van andere (leraren)opleidingen. De VOG is in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs wettelijk verplicht voor alle medewerkers van een onderwijsinstelling. Dit geldt onder andere voor leerkrachten in opleiding (LIO's) en onderwijsassistenten in opleiding, die met een leer-arbeidsovereenkomst als werknemer zijn benoemd. Stagiairs (die niet met een leer-arbeidsovereenkomst als werknemer zijn benoemd en niet zelfstandig voor de klas staan) zijn niet wettelijk verplicht een VOG te overhandigen. Scholen kunnen wel op eigen initiatief een VOG als voorwaarde stellen aan een stagiair.

De leden van de CDA-fractie vragen of toezichthouders, die de tussenschoolse opvang verzorgen dat georganiseerd wordt door een externe organisatie, onder dit wetsvoorstel vallen of dat deze toezichthouders al onder de huidige wetgeving vallen.

Het voorliggende wetsvoorstel regelt een VOG-verplichting voor particuliere onderwijsaanbieders die werkzaamheden verrichten die een bijdrage leveren aan het onderwijsleerproces. Daarbij kan bijvoorbeeld

gedacht worden aan bijles, huiswerkbegeleiding of studievaardigheden-training. Het toezicht gedurende de middagpauze wordt reeds gereguleerd door artikel 45 van de Wet op het primair onderwijs. Degene die gedurende de middagpauze met het toezicht op de leerlingen is belast, dient te beschikken over een verklaring omtrent het gedrag die niet ouder mag zijn dan twee maanden op het moment van overlegging.¹

2. Kern van het voorstel

De leden van de VVD-fractie lezen dat de bewaar- en controleverplichting geldt voor personeel van particuliere onderwijsaanbieders die werkzaamheden verrichten die een bijdrage leveren aan het onderwijsleerproces en die plaatsvinden op de school. Deze leden vragen of de regering verder kan verduidelijken welk personeel hieronder valt. Geldt de VOG-plicht bijvoorbeeld enkel voor personeel dat een onderwijstaak heeft of ook voor een aanwezige leidinggevende die in rechtstreeks contact met leerlingen kan komen?

Het betreft personen die werkzaam zijn voor een particuliere onderwijsaanbieder en met hun werkzaamheden op school of onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag een bijdrage leveren aan het begeleiden van leerlingen in onderwijsleerproces in het funderend onderwijs. Ook voor personen die geen directe onderwijstaak hebben geldt de verplichting dus. Er valt te denken aan: een vestigingscoördinator of -manager, bijlesdocent, huiswerkbegeleider, examentrainer, basisschoolbegeleider, lente- of zomerschoolbegeleider, surveillant, faalangstrainer, studiecoach. Een aanwezige leidinggevende die in rechtstreeks contact kan komen met leerlingen valt dus onder de VOG-verplichting.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie of de regering met «personeel» enkel doelt op personen die in loondienst zijn bij een particuliere onderwijsaanbieder. Het komt immers in deze branche voor dat bijvoorbeeld met een opdrachtovereenkomst of met zzp'ers wordt gewerkt.² De leden van de VVD-fractie vinden het wenselijk dat ook in deze gevallen de VOG-plicht geldt.

Het wetsvoorstel beoogt te regelen dat het bevoegd gezag er zorg voor draagt dat de personen die werkzaam zijn in het aanvullend onderwijs in de school of onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag over een VOG beschikken. De regeling is ook van toepassing op individuen die niet in loondienst zijn, maar een opdrachtovereenkomst hebben met het bevoegd gezag of met een particuliere onderwijsaanbieder en op die grond werkzaamheden verrichten in de school.

De leden van de VVD-fractie lezen in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dat de voorliggende plicht verder strekt dan de VOG-plicht voor onderwijspersoneel in dienst van het bevoegd gezag. In het nader rapport zegt de regering daarover dat een jaarlijkse controleverplichting het veiligheidsbelang van leerlingen dient, «doordat antecedenten die na het verkrijgen van de (eerste) VOG kunnen worden betrokken bij het besluit tot het al dan niet verstrekken van de VOG.»³ Deze leden vragen of deze redenatie niet evenzeer geldig is voor leraren en ander onderwijspersoneel in dienst van de school. Zou een jaarlijkse controleverplichting niet ook voor dit personeel wenselijk zijn?

¹ Artikel 45, lid 1a, Wet op het primair onderwijs.

² Zzp: zelfstandigen zonder personeel.

³ Kamerstukken II 2023/24, 36 479, nr. 4.

In de brief Vrij en veilig onderwijs II van 18 november 2022 is toegezegd om de mogelijkheden van een aanscherping van de VOG voor het funderend onderwijs te verkennen.⁴ De mogelijkheden die momenteel hiervoor verkend worden zijn continue screening en periodieke screening. In het voorjaar van 2024 volgt een Kamerbrief over de stand van zaken rondom VOG-gerelateerde kwesties in het funderend onderwijs.

De leden van de VVD-fractie kunnen ermee instemmen dat een VOG overgelegd moet worden voordat de eerste werkzaamheden aanvangen. Deze leden merken wel op dat een korte doorlooptijd van een VOG-aanvraag daarbij belangrijk is. Hoe lang duurt een VOG-aanvraag nu gemiddeld voor deze doelgroep? Kan dit verder versneld worden?

Voor alle VOG-aanvragen geldt dat de aanvrager binnen één tot vier weken (na de aanvraag) bericht krijgt van screeningsautoriteit Justis over de aanvraag. De behandeltijd van een VOG-aanvraag kan variëren. Soms duurt de behandeling langer; bijvoorbeeld doordat de aanvrager een niet-Nederlandse nationaliteit heeft en er gegevens uit andere Europese lidstaten worden opgevraagd, of omdat Justis aanvullende gegevens opvraagt bij de aanvrager en/of informatieleverancier(s). Echter, in veruit de meeste gevallen wordt de VOG echter binnen een week afgegeven. Dit geldt ook voor personeel in het onderwijs. Een verdere versnelling van het proces zou een zorgvuldige afhandeling van de VOG-aanvraag aan kunnen tasten.

De leden van de CDA-fractie maken zich zorgen over de verantwoordelijkheden die het bevoegd gezag krijgt om een VOG te controleren en te bewaren indien het bevoegd gezag slechts een ruimte ter beschikking stelt aan een derde. Deze leden zien dit als een vermenging van verantwoordelijkheden. Zij willen graag van de regering weten waarom de verantwoordelijkheden niet meer zuiver belegd worden. Kan aan de organisatie die de ruimte huurt deze verantwoordelijkheid worden gegeven? Zij vragen of de regering het in tijden van behoorlijke werkdruk in het onderwijs het ook niet ver vindt gaan dat, indien een externe organisatie een ruimte huurt in het schoolgebouw, het personeel dat werkzaam is voor het bevoegd gezag vanwege eventuele aanwezigheid in het schoolgebouw geacht wordt om te (kunnen) controleren welke personen namens de particuliere onderwijsaanbieder onderwijs verzorgen. In hoeverre is ook hier sprake van vermenging van verantwoordelijkheden en waarom zijn er hierbij geen andere opties overwogen om de verantwoordelijkheden te laten waar ze horen, namelijk bij de externe organisatie die een ruimte huurt? Heeft de regering gesprekken gevoerd met de onderwijskoepels over de uitvoerbaarheid van deze bepaling? In hoeverre is er een kans dat externe organisaties straks geacht worden een andere locatie te zoeken wat ook in het licht van effectief gebruik van gebouwen niet wenselijk is?

Het bevoegd gezag heeft een algehele zorgplicht voor de veiligheid van de leerlingen op school. Het is van belang dat ouders en leerlingen erop kunnen vertrouwen dat alles wat onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en op school voor, tijdens of na de schooltijd plaatsvindt, plaatsvindt in een veilige omgeving. Door de Onderwijsraad is in 2021 geconcludeerd dat er de laatste jaren een verstrengeling van publiek onderwijs en private partijen heeft plaatsgevonden.⁵ Als externe partijen, zoals aanbieders van aanvullend onderwijs, worden betrokken bij het onderwijs op de school, blijft de school verantwoordelijk voor het garanderen van de veiligheid van leerlingen. Dit wetsvoorstel betreft een specifieke uitwerking van deze verantwoordelijkheid. Het wetsvoorstel

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 653.

⁵ Advies Onderwijsraad (2021). Publiek karakter voorop.

geeft scholen kaders mee over hoe om te gaan met de organisatie van aanvullend onderwijs en de samenwerking met particuliere aanbieders.

De werkdruk bij onderwijspersoneel is inderdaad hoog. De inschatting is dat de extra administratieve handeling opweegt tegen het beoogde resultaat: dat de school een veilige omgeving voor alle leerlingen is. Enkel de plicht tot het controleren en het bewaren van de VOG ligt bij het bevoegd gezag; de werkgever van het personeel in het aanvullend onderwijs stelt de VOG verplicht voor haar personeel en zorgt ervoor dat de VOG door de juiste persoon wordt aangevraagd. Het controleren van de VOG van personeel in het aanvullend onderwijs vindt eens per jaar plaats. Het is aan het bevoegd gezag om te bezien hoe de organisatie rondom deze verplichting het beste kan worden vormgegeven. Deze controle wordt uitgevoerd door administratief personeel (financieel controller of instellingsaccountant). Bovendien is het controleren van de VOG een routinematige handeling voor het bevoegd gezag, een VOG is momenteel al wettelijk verplicht voor alle eigen medewerkers van een school.

Met het wetsvoorstel wordt aangesloten bij de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling. Het bevoegd gezag heeft een zorgplicht voor de veiligheid op school. Indien externe partijen een ruimte huren in het schoolgebouw ten behoeve van activiteiten die een bijdrage leveren aan het onderwijsleerproces, blijft het bevoegd gezag verantwoordelijk voor het garanderen van de kwaliteit van het onderwijs en de veiligheid op school. Werkzaamheden die niet gericht zijn op de aan het onderwijs gestelde doelen vallen in principe niet onder de bewaar- en controleplicht voor het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag dat bijvoorbeeld een ruimte beschikbaar stelt aan een sportvereniging of een kinderopvang voor hun eigen activiteiten is dan ook niet verantwoordelijk voor het bewaren van een VOG van de personen die voor deze organisaties werkzaam zijn. De regering heeft er voor gekozen om met dit wetsvoorstel aan te sluiten bij die bestaande zorgplicht en hier nader invulling aan te geven door middel van de voorgestelde verplichtingen.

Uit gesprekken met de onderwijskoepels zijn geen bezwaren naar voren gekomen met betrekking tot de uitvoerbaarheid van deze bepaling. Indien personeel in aanvullend onderwijs geen VOG kan of wil aanleveren, is het inderdaad niet mogelijk de werkzaamheden op school of onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag uit te voeren. De regering acht dit proportioneel in het licht van het creëren en waarborgen van een veilige omgeving voor leerlingen om onderwijs in te volgen. Het effect van het wetsvoorstel op effectief ruimtegebruik wordt minimaal geacht.

De leden van de CDA-fractie vinden het wenselijk dat sprake is van een gemeenschap waarin solide relaties voorkomen. In dat licht heeft het bij deze leden de voorkeur om niet al te veel wisselingen van personeel te hebben. Zij zouden liever zien dat, indien al sprake is van het bewaren en controleren van een afschrift van een VOG, deze VOG geldig blijft zolang die persoon op die school werkzaam is.

De regering deelt de mening van het CDA dat het wenselijk is dat er niet te veel wisselingen plaatsvinden in het personeel dat aanwezig is op school. De verplichting tot een jaarlijkse controle hangt echter samen met de wijze waarop particuliere onderwijsaanbieders veelal zijn georganiseerd. Omdat zij vaak werkzaam zijn op verschillende scholen kan hun personeel als gevolg daarvan ook veel wisselen tussen de scholen. Het is van belang dat voor het bevoegd gezag overzichtelijk is welke personen op haar school werkzaam zijn en van wie zij een afschrift van een VOG dient te bewaren. Daarmee wordt gewaarborgd dat van alle personen waarvoor

de VOG verplichting geldt door het bevoegd gezag een afschrift van een recente VOG wordt bewaard en deze tegelijkertijd niet onnodig lang in de administratie van de school is opgenomen.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering toe te lichten in hoeveel situaties en met welke percentages in de afgelopen vijf jaar een VOG is afgewezen voor instellingen in de educatiesector. De visie van de regering op het principe van de VOG is duidelijk, maar hoe beoordeelt de regering de feitelijke effectiviteit en meerwaarde van de VOG in de praktijk?

Over VOG-aanvragen die zijn gescreend conform het screeningsprofiel onderwijs zijn de volgende gegevens bekend⁶:

Screeningsprofiel Onderwijs Jaartal	Geweigerd	Afgegeven	Weigeringspercentage
2019	136.655	88	0,06%
2020	130.886	73	0,06%
2021	158.392	71	0,04%
2022	168.854	79	0,05%
2023	167.292	53	0,03%

Uit onderzoek is gebleken dat de VOG een effectief instrument is om kwetsbare personen en sectoren te beschermen tegen het herhaald plegen van criminaliteit. Met de VOG worden in het algemeen jaarlijks enkele duizenden mensen met relevante antecedenten uit kwetsbare sectoren geweerd. Er gaat daarmee een preventieve werking uit van de VOG.⁷ Ook blijkt uit onderzoek dat er sprake is van een toegevoegde maatschappelijke waarde van het VOG-beleid. Het VOG-beleid wordt door aanvragers, werkgevers en organisaties positief gewaardeerd.⁸ Er wordt blijvend gewerkt aan het verbeteren van de effectiviteit en meerwaarde van de VOG in de praktijk. De Minister voor Rechtsbescherming werkt onder meer aan een risicomethodiek om een uniform en op risiconiveau toegespitste screening te realiseren.⁹

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering ervoor zorgt dat de terugkijktermijn van de VOG zo goed mogelijk is toegesneden op de specifieke kenmerken van het onderwijs. Klopt het dat voor het onderwijs de reguliere termijn van vier jaar geldt, en zo ja, vindt de regering dat wenselijk? Waarom geldt het werken in het onderwijs niet als een functie met hogere integriteitseis op grond waarvan een langere termijn geldt? Deze leden vragen eveneens of het zo is dat enkel toezichthouders van woningcorporaties een verlengde terugkijktermijn kennen en niet in het onderwijs. Zo nee, welke overwegingen rechtvaardigen het verschil en vindt de regering het logisch dat voor toezichthouders een verlengde termijn geldt terwijl het juist voor personeel niet geldt?

Het klopt dat voor functies in het onderwijs in beginsel de reguliere terugkijktermijn van vier jaar geldt. Daar zijn echter wel uitzonderingen op. Zo geldt bijvoorbeeld voor zedendelicten en terroristische misdrijven een onbeperkte terugkijktermijn en worden deze gegevens altijd betrokken bij de VOG-aanvraag in het onderwijs.¹⁰ Tevens geldt een afwijkende terugkijktermijn als sprake is van ernstige geweldsmisdrijven.

⁶ Vanwege een wijziging in de applicatie van Justis in 2020, is het niet mogelijk om op korte termijn de cijfers uit 2020 te genereren.

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 550-VI, nr. 98.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 33 199, nr. 45.

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 200-VI, nr. 128.

¹⁰ Stcrt. 2024, nr. 2992.

De terugkijktermijn voor functies in het onderwijs is gezamenlijk door de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Justitie en Veiligheid vastgesteld, waarbij specifiek is gekeken naar delicten die een risico zijn voor de veiligheid en het welzijn van de kwetsbare personen waarmee de aanvrager in aanraking komt en welke terugkijktermijn daarbij passend is. De huidige terugkijktermijn, met de daarop geldende uitzondering, wordt passend geacht.

Voor functies met hoge integriteitseisen, inclusief de toezichthouders van woningcorporaties, geldt inderdaad een langere terugkijktermijn van tien jaar. Het gaat daarbij om functies waarin grote verantwoordelijkheden worden gedragen en/of men verstrekkende bevoegdheden heeft, waarbij oneigenlijk gebruik van de bevoegdheden en/of verantwoordelijkheden tot potentieel zeer ingrijpende gevolgen voor de samenleving leidt. Hoewel het werken in het onderwijs niet is aangemerkt als een dergelijke functie is het van belang om de kwetsbare doelgroep waarmee gewerkt wordt te beschermen. Juist daarom is gekozen voor een afwijkende terugkijktermijn indien er sprake is van ernstige geweldsdelicten en voor een onbeperkte terugkijktermijn wanneer er sprake is van zedendelicten en terroristische misdrijven in de justitiële documentatie. Bij VOG-aanvragen waarin sprake is van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie (zoals het onderwijs) is het uitgangspunt dat een VOG wordt geweigerd indien sprake is van een veroordeling, strafbeschikking, transactie of voorwaardelijke sepot van een zedendelict.

De leden van de SGP-fractie vragen bovendien of de regering uitgebreid kan aangeven hoe het screeningsprofiel 60, inzake educatieve voorzieningen, in de praktijk wordt toegepast. Hoe wordt voorkomen dat strafbare feiten, die voor het werken in het onderwijs geen relevante belemmering vormen, geen obstakel vormen om aan de slag te kunnen in het onderwijs?

Bij de VOG-screening beoordeelt screeningsautoriteit Justis of het justitiële verleden van de aanvrager, indien herhaald, een belemmering vormt voor de functie of het doel waarvoor de VOG wordt aangevraagd. Daarbij wordt beoordeeld of er sprake is van justitiële gegevens die relevant zijn voor de functie die de aanvrager zal invullen. Indien er geen (relevante) strafbare feiten worden aangetroffen die voor het werken in het onderwijs een belemmering vormen, dan wordt de VOG altijd afgegeven. Daarnaast beziet Justis altijd of een weigering proportioneel is en de voor een belanghebbende nadelige gevolgen van een weigering niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Onder het screeningsprofiel 60 (onderwijs) valt al het personeel dat werkzaam is op een educatieve instelling. Het screeningsprofiel is van toepassing op functies bij educatieve instellingen in onder andere het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Zij zijn belast met de zorg voor het welzijn en de veiligheid van leerlingen. Zodra leerlingen aan de zorg van (onderwijzend) personeel zijn toevertrouwd, kunnen zich één op één relaties voordoen waarbij sprake is van afhankelijkheid. Er is een risico op machtsmisbruik, bijvoorbeeld door middel van afpersing, chantage (afdreiging) of zeden en geweldsdelicten. De genoemde risico's zijn niet limitatief. In de screening wordt altijd gekeken naar wat de specifieke risico's zijn bij de functie of het doel waarvoor de VOG wordt aangevraagd. Het is dus mogelijk dat er sprake is van een justitieel gegeven dat niet in bovenstaand screeningsprofiel wordt vermeld. Voorbeelden hiervan zijn opiumdelicten, wapenfeiten of feiten die samenhangen met georganiseerde misdaad. Ook deze worden betrokken bij de VOG-beoordeling.

Het valt de leden van de SGP-fractie op dat het voorstel zich beperkt tot personen die werkzaam zijn voor particuliere onderwijsaanbieders en dat natuurlijke personen verder buiten beschouwing worden gelaten. Daardoor blijft een relevant deel van het aanvullend onderwijs zonder VOG werkzaam. Waarom vindt de regering het acceptabel dat individuen die op eigen titel activiteiten ondernemen in scholen en die geen arbeidsrelatie met het bevoegd gezag hebben, buiten de regeling vallen? Is dit onderscheid in de praktijk goed uit te leggen?

Anders dan de leden veronderstellen is de regeling ook van toepassing op individuen die als particuliere onderwijsaanbieder werkzaamheden verrichten in de school. De particulier onderwijsaanbieder kan immers dezelfde persoon zijn als degene die de werkzaamheden op de school verricht.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering ervoor kiest om in de wet niet alleen te verankeren hoe oud de VOG mag zijn, maar ook dat ieder schooljaar voorafgaand aan de eerste werkzaamheden controle dient plaats te vinden. Deze leden merken op dat een dergelijke regeling tot op heden ontbreekt in vergelijkbare situaties waarin personeel slechts een beperkt aantal keren per jaar specifieke werkzaamheden verricht.

De verplichting tot een jaarlijkse controle heeft te maken met de manier waarop particuliere aanbieders van aanvullend onderwijs in de meeste gevallen zijn ingericht.

Omdat particuliere aanbieders vaak werkzaam zijn op verschillende scholen, en personeel als gevolg daarvan ook veel kan wisselen tussen deze scholen, is het van belang dat overzichtelijk is voor het bevoegd gezag van iedere school welke personen op haar school werkzaam zijn en van wie zij een afschrift van een VOG dient te controleren en bewaren.

Daarmee wordt gewaarborgd dat iedere school kan zorgen voor een veilige omgeving voor haar leerlingen en dat van alle personen waarvoor de VOG verplichting geldt door het bevoegd gezag een afschrift van een recente VOG wordt bewaard. Bovendien zorgt de jaarlijkse verplichting ervoor dat de VOG niet onnodig lang in de administratie van het bevoegd gezag wordt opgenomen.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts of de regering wil overwegen, met het oog op het beperken van lasten en de extra inbreuk op personen in het aanvullend onderwijs, de geldigheidstermijn van zes maanden te verruimen. Zou een VOG niet ten minste gedurende het hele schooljaar geldig moeten zijn?

De VOG voor personen in het aanvullend onderwijs dient ieder jaar, voorafgaand aan de eerste keer dat werkzaamheden worden verricht, te worden gecontroleerd door het bevoegd gezag van de school. De VOG blijft vervolgens gedurende de rest van het schooljaar geldig. Slechts indien op een andere school gedurende het schooljaar voor het eerst werkzaamheden worden verricht is van belang dat de VOG die overlegt wordt niet ouder is dan zes maanden. Met deze termijn wordt aangesloten bij de termijnen die ook gelden voor het onderwijspersoneel.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering niet besloten heeft om de verantwoordelijkheid voor het controleren van de VOG te beleggen bij de particuliere onderwijsaanbieder. Is het feit dat het bevoegd gezag geen eigen arbeidsrelatie heeft met dit personeel geen omstandigheid die maakt dat de verantwoordelijkheid primair bij de aanbieder moet liggen en dat het bevoegd gezag enkel vraagt of aan de

verplichting is voldaan? Waarom is de situatie van uitzendkrachten in het onderwijs, waarbij de werkgever verantwoordelijk is voor de controle van de VOG, niet toegepast op personeel in het aanvullend onderwijs?

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het garanderen van goed onderwijs en een veilige omgeving voor leerlingen. Ook wanneer wordt besloten om samen te werken met een externe partij in de organisatie van aanvullend onderwijs, blijft het bevoegd gezag verantwoordelijk. Met dit wetsvoorstel wordt de verantwoordelijkheid voor het controleren van de VOG van personeel in het aanvullend onderwijs ook bij het bevoegd gezag gelegd; dit sluit aan bij de brede verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de school voor het waarborgen van een veilige omgeving voor zijn leerlingen.

Het ontbreken van een eigen arbeidsrelatie met het personeel in het aanvullend onderwijs doet naar overtuiging van de regering niet af aan de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor een veilige schoolomgeving.

Ook bij de inzet van uitzendkrachten op school dient het bevoegd gezag een VOG te bewaren van het personeel dat wordt ingezet. Dit sluit aan bij de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor het garanderen van een goede onderwijskwaliteit en een veilige leeromgeving voor haar leerlingen. Met deze regeling wordt bij die situatie aangesloten, met dien verstande dat vanwege de uitvoerbaarheid gekozen wordt voor de verplichting om een afschrift van de VOG te bewaren ten aanzien van de personen die werkzaam zijn in het aanvullend onderwijs.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aan de regering of er zicht is in hoeverre aanbieders van particulier aanvullend onderwijs al een VOG van hun personeel vragen. Voorts vragen deze leden of er ook overwogen is om een VOG voor al het personeel in dienst van aanbieders van particulier aanvullend onderwijs te verplichten. Kan de regering daarop reflecteren?

Het grootste deel van de aanbieders van particulier aanvullend onderwijs werkt gelukkig met een VOG-verplichting voor het personeel. Dit is ook een vereiste voor het verkrijgen van het keurmerk van brancheorganisatie LVSi. Momenteel is een VOG in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs wettelijk verplicht voor alle medewerkers van een onderwijsinstelling. Met dit wetsvoorstel wordt een aanvullende verplichting gesteld voor personeel van aanvullend onderwijs dat in, of onder bevoegd gezag van, de school een bijdrage levert aan het onderwijsleerproces. Daarmee draagt het huidige wetsvoorstel bij aan een veilige omgeving voor leerlingen op school. De wenselijkheid en haalbaarheid van een sectorbrede VOG-verplichting zou nader moeten worden uitgezocht voordat hierop een reflectie kan worden gegeven.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering heeft gekozen voor een jaarlijkse controleplicht om aan te sluiten bij het karakter van het aanvullend onderwijs. Deze leden menen dat deze plicht zorgt voor administratieve lasten voor zowel het bevoegd gezag, de partij die het aanvullend onderwijs aanbiedt, als Justis. Zij vragen aan de regering of ook alternatieven zijn overwogen, zoals een jaarlijkse check vanuit het bevoegd gezag bij de externe partij of dat een afschrift van de VOG nog steeds moet worden bewaard omdat de betreffende persoon ook het volgende schooljaar nog op de school werkzaam is.

De controle- en bewaarplicht van de VOG door het bevoegd gezag sluit aan bij de verantwoordelijkheid die het bevoegd gezag draagt voor een veilige schoolomgeving. Omdat personen in het aanvullend onderwijs vaak werkzaam zijn op verschillende scholen en hun personeel als gevolg daarvan ook veel kan wisselen tussen de scholen, is het van belang dat overzichtelijk is voor het bevoegd gezag welke personen op haar school werkzaam zijn en van wie zij een afschrift van een VOG dient te bewaren. Daarmee wordt gewaarborgd dat van alle personen waarvoor de VOG verplichting geldt door het bevoegd gezag een afschrift van een recente VOG wordt bewaard en deze tegelijkertijd niet onnodig lang in de administratie van het bevoegd gezag is opgenomen. Een jaarlijkse uitvraag bij de externe partij biedt hiervoor onvoldoende waarborgen.

3. Verhouding tot hoger recht

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering in het kader van het recht op en de toegankelijkheid van het onderwijs weegt dat de VOG niet alleen van toepassing is op personeel in het onderwijs, maar zelfs op ouders, te weten in de hoedanigheid als toezichthouder bij tussenschoolse opvang. Is het wenselijk en werkelijk nodig om ouders, als mede-opvoeders in samenwerking met het bevoegd gezag, te onderwerpen aan de VOG-plicht?

De verplichting voor toezichthouders bij de tussenschoolse opvang om te beschikken over een VOG is reeds opgenomen in artikel 45, lid 1a, van de Wet op het primair onderwijs. De wetgever heeft daartoe overwogen dat elke vrijwilliger die in de kinderopvang werkzaam is een verklaring omtrent het gedrag moet kunnen overleggen.¹¹ Deze verplichting geldt ook voor ouders die als toezichthouder optreden gedurende de middagpauze. Zij dragen immers de verantwoordelijkheid voor alle kinderen die door het bevoegd gezag aan hun toezicht zijn toevertrouwd. Alle ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat hun kinderen op school in een veilige omgeving zijn. Een VOG is een basisvoorwaarde voor de veiligheid op school. De regering is dan ook van mening dat het een passende eis is om aan ouders, die gedurende de middagpauze met het toezicht op de leerlingen zijn belast, te vragen een VOG te overleggen.

3.1 Verhouding tot de Grondwet

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering zich ter onderbouwing beroept van het vijfde lid van artikel 23 Grondwet, terwijl het tweede lid toch expliciet de mogelijkheid schept om de vrijheid van onderwijs te beperken met het oog op de zedelijkheid van degenen die onderwijs geven. Is dit wetsvoorstel niet een uitwerking van de bij wet aangewezen vormen van onderwijs zoals bedoeld in het tweede lid van artikel 23 Grondwet?

De in het wetsvoorstel voorgestelde beperkingen zien niet op de bekwaamheid en de zedelijkheid van degenen die de bij de wet aangewezen vormen van onderwijs aanbieden. De verplichting om te beschikken over een VOG voor het onderwijsgevend personeel in een school is al geregeld in de onderwijswetgeving.¹² Het aanvullend onderwijs vindt naast het reguliere (leerplichtige) onderwijs plaats, in sommige gevallen echter in het schoolgebouw of onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. De regering acht het van belang dat het bevoegd gezag waarborgt dat alles wat voor, tijdens, of na schooltijd gebeurt plaatsvindt in een sociaal veilige omgeving. Een VOG is hiervoor

¹¹ Kamerstukken II 2009/10, 31 989, nr. 12.

¹² Artikel 3, lid 1a, Wet op het primair onderwijs.

een basisnorm. Het wetsvoorstel vormt een beperking van de vrijheid van onderwijs door aan het bevoegd gezag de verplichting op te leggen te waarborgen dat het personeel dat zij betreft voor het aanvullend onderwijs beschikt over een VOG. Het wetsvoorstel beperkt het bevoegd gezag in deze in de wijze waarop zij haar onderwijs inricht in de vorm van een bekostigingsvoorwaarde. De grondslag voor dat type beperkingen van de onderwijsvrijheid is neergelegd in artikel 23, vijfde lid, van de Grondwet. De voorgestelde beperking vormt een geringe beperking van de vrijheid van onderwijs en acht de regering proportioneel gezien het belang van een veilige schoolomgeving.

4. Gevolgen

4.1 Gevolgen voor de privacy

De leden van de SGP-fractie vragen hoe lang het afschrift van de VOG bewaard moet blijven van de verschillende groepen onderwijsgeevenden die niet op basis van aan arbeidsovereenkomst met het bevoegd gezag werkzaam zijn. Hoe verhouden deze bewaartermijnen zich tot het door de regering genoemde uitgangspunt dat bij personeel uit het aanvullend onderwijs een korte bewaartermijn nodig is omdat het bevoegd gezag geen eigen arbeidsrelatie heeft? Is het kader ten aanzien van de «reguliere» flexibele schil en de inzet van aanvullend onderwijs voldoende consistent?

Het bewaren van een (afschrift van) VOG is een verwerking van persoonsgegevens in de zin van de AVG. In algemene zin geldt dat persoonsgegevens nooit langer bewaard mogen worden dan noodzakelijk is voor het doel waarvoor zij verwerkt worden.¹³In de rede ligt dan ook dat het bevoegd gezag een VOG van een tijdelijke kracht of een overblijffouder uit haar administratie verwijdert op het moment dat deze stopt met zijn werkzaamheden voor het bevoegd gezag. Ten aanzien van degenen die op een school of onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag werkzaamheden verrichten voor een particuliere onderwijsaanbieder geldt dat het bevoegd gezag geen eigen relatie, arbeidsrechtelijk of anderszins, hoeft te hebben met degene die de werkzaamheden verricht. Mede daardoor zal het bevoegd gezag niet altijd direct zicht hebben op het moment waarop de werkzaamheden door een personeelslid van de particuliere onderwijsaanbieder worden stopgezet. Om te waarborgen dat het afschrift van de VOG niet onnodig lang wordt bewaard, dient deze daarom aan het eind van het schooljaar uit de administratie van de school te worden verwijderd.

Met dit kader wordt rekening gehouden met het eigen karakter van het aanvullend onderwijs. De regering acht de verschillen ten opzichte van de «reguliere» flexibele schil dan ook gerechtvaardigd.

5. Uitvoering

De leden van de CDA-fractie vragen wie gaat controleren of het bevoegd gezag voor iedereen die aanvullend onderwijs verzorgt een VOG heeft. Waar wordt die controle op gebaseerd?

De Inspectie van het Onderwijs kan in het kader van haar regulier toezicht inzage vragen in de administratie van het bevoegd gezag en daarbij nagaan of het bevoegd gezag voldoet aan haar verplichting om een

¹³ Artikel 6, eerste lid, onderdeel e, AVG.

afschrift te bewaren van de VOG van degene die de het aanvullend onderwijs verzorgt.¹⁴

6. Toezicht en handhaving

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Inspectie van het Onderwijs risicogestuurd toezicht gaat houden op deze verplichting. Kan de regering verder toelichten wat dit precies betekent? Wordt de aanwezigheid van de verklaringen omtrent het gedrag daarmee ook onderdeel van de inspectiekaders? En wordt pas onderzocht of VOG's aanwezig zijn na incidenten? Welke andere mogelijkheden van toezicht zijn er in deze context? Deze leden willen daarnaast graag weten welke sancties verbonden kunnen worden aan het ontbreken van VOG's.

Risicogericht toezicht houdt in dat de inspectie op grond van signalen rond gebrekkige naleving, risico-inschattingen en steekproefsgewijs aandacht aan een wettelijk aspect van kwaliteit schenkt. Die aanpak wordt ook hier gevolgd. De eisen rondom de VOG zijn onderdeel van de overige wettelijke eisen uit de onderzoekskaders. Indien daar op basis van het risicogericht toezicht aanleiding toe is, wordt gecontroleerd of de VOG's aanwezig zijn. Hiermee wordt aangesloten bij de reeds bestaande toezichtspraktijk. Andere mogelijkheden zouden (kunnen) zijn het doen van thematisch onderzoek of het ontwikkelen van een specifieke interventie.

Door het opnemen van de verplichting in de onderwijswetgeving, valt de bewaar- en controleplicht van de VOG onder het reguliere toezicht van de inspectie. Wanneer het bevoegd gezag geen gevolg geeft aan deze verplichting dan kan de inspectie een herstelopdracht geven. Indien het bevoegd gezag hier geen gevolg aan geeft, kan een bekostigings sanctie worden opgelegd.

7. Inwerkingtreding

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering inwerkingtreding per 1 augustus 2024 haalbaar acht. Kan de regering toelichten wat van scholen wordt verwacht als inwerkintreding gedurende het schooljaar plaatsvindt?

Inwerkingtreding per 1 augustus 2024 lijkt niet meer haalbaar. Er wordt gestreefd naar inwerkingtreding per 1 januari 2025. Hiervoor is het wenselijk dat het wetsvoorstel uiterlijk 1 november 2024 wordt gepubliceerd in het staatsblad om scholen voldoende tijd te geven om zich op deze nieuwe wettelijke verplichting voor te bereiden. Vanaf het moment van inwerkingtreding zullen bevoegde gezagen moeten controleren of personen die werkzaam zijn in het aanvullend onderwijs op hun school of onder hun verantwoordelijkheid beschikken over een VOG en een afschrift daarvan moeten bewaren. Dat is ook het moment waarop het toezicht aanvangt.

II. Artikelsgewijs deel

De leden van de SGP-fractie hebben behoefte aan toelichting op de gekozen structuur van het wetsvoorstel. In strikte zin kan niet gezegd worden dat het wetsvoorstel een verplichtstelling van de VOG regelt, maar slechts een controle- en bewaarplicht, terwijl voor onderwijsgevend- en onderwijsondersteunend personeel wel een duidelijke verplichting

¹⁴ Art. 9, eerste lid, Wet op het onderwijstoezicht; artikel 5:17, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht.

geldt. Waarom kiest de regering hier niet ook voor een duidelijke norm die stelt dat aanvullend onderwijs niet mogelijk is zonder VOG? Zou het niet meer voor de hand liggen om na de bepalingen over bevoegdheid van onderwijs(ondersteunend) personeel een artikel over de VOG in het aanvullend onderwijs in te voegen en de bestaande bepalingen over de bewaarplicht uit te breiden met het aanvullend onderwijs?

Doelstelling van het wetsvoorstel is om de veilige schoolomgeving te waarborgen. Het is dan ook niet verplicht om een VOG te hebben als particuliere onderwijsaanbieder indien buiten de school om aanvullend onderwijs wordt verzorgd. In overeenstemming daarmee wordt de bewaar- en controleplicht in het onderhavige wetsvoorstel dan ook opgelegd aan het bevoegd gezag, in lijn met de zorgplicht voor een veilige schoolomgeving.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering zonder duidelijke afbakening en definitiebepaling de begrippen aanvullend onderwijs en particuliere onderwijsaanbieder introduceert in de wet. Deze leden wijzen erop dat momenteel een discussie gaande is over de rol en omvang van het aanvullend onderwijs. De voorgestelde begrippen kunnen als zodanig in de praktijk tot allerlei afbakeningsvragen en verwarring leiden, terwijl het bovendien ongelukkig is om begrippen als particuliere scholen te gebruiken die ook voor bepaalde categorieën scholen uit de Leerplichtwet 1969 in zwang zijn. Waarom volstaat de regering met het slechts door de zijdeur introduceren van deze terminologie in het kader van de VOG en waarom wordt niet eerst een duidelijk, algemeen wettelijk kader neergezet?

Het aanvullend onderwijs dat gereguleerd wordt door dit wetsvoorstel ziet op activiteiten die een bijdrage leveren aan het onderwijsleerproces en dat verzorgd wordt door particuliere onderwijsaanbieders, namelijk aanbieders van niet-bekostigd onderwijs. Naar overtuiging van de regering is voldoende duidelijk op welke doelgroep het wetsvoorstel ziet. Het onderwijs dat op grond van artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, Leerplichtwet wordt aangemerkt als school, vaak aangeduid als particuliere scholen, valt niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel aangezien het onderwijs dat wordt aangeboden op deze scholen het leerplichtig onderwijs is, en niet in aanvulling daarop wordt aangeboden.

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