

Vergaderjaar 2004–2005

**29 959**

**Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie en van de Wet op het primair onderwijs in verband met het bieden van meer ruimte voor het invullen van expressie-activiteiten en het invoeren van de mogelijkheid dat het onderwijs mede de Duitse of Franse taal omvat**

**Nr. 3**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**I. ALGEMEEN DEEL**

**1. Algemeen**

*1.1. Aanleiding*

Het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie staat hoog op de agenda. De noodzaak die gevoeld wordt om hier aandacht aan te besteden, komt voort uit onbehagen over het afnemen van de sociale binding (ook sociale cohesie genoemd) in onze samenleving. Het vertrouwen tussen burgers onderling, tussen burgers en publieke instellingen en tussen burgers en overheid lijkt te verminderen. Dit onbehagen wordt niet alleen door de politiek gevoeld maar ook door velen in onze samenleving. Overal in het land worden initiatieven genomen om de sociale binding te versterken. Buurtverenigingen, sportclubs en scholen zetten zich op verschillende manieren hiervoor in. De Onderwijsraad beschrijft in zijn advies *Onderwijs en Burgerschap*<sup>1</sup> een aantal treffende voorbeelden uit de praktijk van het funderend onderwijs.

Het begrip «sociale binding» heeft betrekking op de mate waarin mensen in gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij maatschappelijke verbanden in hun persoonlijke leven, als burger in de maatschappij en als lid van de samenleving. (P. Schnabel, 2000). Het versterken van de sociale binding in onze samenleving kan alleen, als dit breed wordt gedragen of anders gezegd als velen meedoen. Niet voor niets staat *meedoen* centraal in het hoofdlijnenakkoord van het kabinet. Meedoen betekent niet alles van een ander of van de overheid verwachten, maar zelf verantwoordelijkheid nemen. En die verantwoordelijkheid gaat verder dan de eigen belangen. Er is sprake van een geringe sociale binding, indien velen uitsluitend hun eigen belangen nastreven. Het gaat erom dat burgers verantwoordelijkheid nemen voor gemeenschapsbelangen. Actief burgerschap betekent de bereidheid en het vermogen deel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren. Het

<sup>1</sup> Onderwijs en Burgerschap, Onderwijsraad, september 2003, inclusief schoolportretten uit het primair en voortgezet onderwijs.

hoofdpijnenakkoord verwijst in dit verband ook nadrukkelijk naar het vergroten van onze betrokkenheid bij Europa.

Als gevolg van verschillende maatschappelijke ontwikkelingen is de vorming tot burgerschap niet langer een vanzelfsprekend onderdeel van de voorbereiding van jongeren op de samenleving. De individualisering op vele maatschappelijke terreinen heeft ertoe geleid dat burgerschapsplichten en burgerschapsvaardigheden geen hoge positie meer hebben in de rangorde van opvoedings- en leerdoelen. Daar komt nog bij dat veel ouders en kinderen door een allochtone etnische herkomst niet zijn geworteld in de burgerschapstradities en -gebruiken die nodig zijn om het sociale weefsel van onze samenleving de vereiste stevigheid te geven. Voor de regering is de wens tot burgerschapsvorming daarom nauw verbonden met de integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving. Gedeeld burgerschap geldt als het meest algemene doel dat de regering met zijn integratiebeleid wil bereiken. Maar burgerschap moet worden geleerd. Door de ontwikkeling tot burgerschap een plaats te geven in het onderwijs kan worden bereikt dat allochtone en autochtone leerlingen een gemeenschappelijk en gedeeld perspectief krijgen op de bijdrage die zij als burgers aan de samenleving kunnen leveren. Meer in het algemeen kan het onderwijs een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van de sociale binding in onze samenleving. Het is de taak van de overheid te beschrijven wat de samenleving mag verwachten van het onderwijs. Voor het funderend onderwijs geldt dat de overheid hiertoe algemene richtlijnen in de betreffende sectorwetten opneemt. Bovendien worden de wenselijke opbrengsten van het funderend onderwijs vastgesteld in kerndoelen voor het basis- en speciaal onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs worden jaarlijks examenprogramma's vastgesteld. Ontwikkelingen in de maatschappij kunnen (en moeten) leiden tot aanpassing van de opdracht die de overheid namens de samenleving aan het onderwijs meegeeft. Het breed gedragen gevoel dat versterking van de sociale binding nodig is, zou in de opdracht aan de school tot uiting moeten komen. Voor het onderwijs richt deze opdracht zich op burgerschapsvorming en sociale integratie, twee belangrijke middelen voor sociale binding. Onder sociale integratie wordt een deelname van burgers (ongeacht hun etnische of culturele achtergrond) aan de samenleving verstaan, in de vorm van sociale participatie, deelname aan de maatschappij en haar instituties en bekendheid met en betrokkenheid bij uitingen van de Nederlandse cultuur. De opdracht voor sociale integratie heeft in dit verband betrekking op alle scholen en niet in het minst op «witte» scholen. Met name gaat het er daar bij om dat scholen bijdragen aan de ontmoeting van kinderen van verschillende afkomst. Dit wetsvoorstel komt aan een en ander tegemoet en kan worden gezien als een meer eigentijdse invulling van de bepaling in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs om leerlingen voor te bereiden op de multiculturele samenleving.

Deze memorie van toelichting onderteken ik mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

### *1.2. Leren samen leven*

Burgerschapsvorming en sociale integratie vinden overal plaats. Er zijn veel plekken waar jongeren zich voorbereiden op het (zelfstandig) functioneren in onze samenleving en sociale verbanden aangaan. In de eerste plaats thuis bij ouders of verzorgers, maar veel ook speelt zich af in de vriendenkring. Overal waar mensen samen leven, in een gezin of in een grotere gemeenschap, ontwikkelen zij gewoonten, gedragingen, «manieren van leven» die niet alleen het welzijn van het individu dienen maar

ook het welzijn van de groep als geheel. Mensen hebben elkaar nodig. Naarmate een gemeenschap groeit en gekenmerkt wordt door veel variëteit, neemt het belang van sociale binding toe<sup>1</sup>. Naast het door burgers nemen van verantwoordelijkheid voor gemeenschapsbelangen uit sociale binding zich in vertrouwen. Mensen moeten elkaar (durven) vertrouwen, ook al hebben zij een andere achtergrond of andere belangen. Indien vertrouwen ontbreekt, zullen mensen minder geneigd zijn zich in te zetten voor gemeenschapsbelangen.

Elkaar vertrouwen is geen vaardigheid die op school in een apart vak kan worden geleerd. De school is bij uitstek een plek waar mensen kunnen leren samen te leven. De kerndoelen onderschrijven de taak van het onderwijs om bij te dragen aan de ontwikkeling van sociale competenties, het besef van waarden en normen en burgerschap. De Inspectie van het onderwijs ziet erop toe dat scholen deze kerndoelen ook daadwerkelijk nastreven. Maar de school is zoals gezegd niet de enige plek waar mensen leren samen leven. School en ouders hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en vorming van kinderen om hen zo goed mogelijk voor te bereiden op de maatschappij. Het SCP-rapport *Ouders over opvoeding en onderwijs* (december 2004) ondersteunt deze gedachte. Uit het rapport blijkt dat ouders de maatschappelijke vorming van hun kinderen een gedeelde verantwoordelijkheid van om hen zo goed mogelijk voor te bereiden op de maatschappij. Het SCP-rapport *Ouders over opvoeding en onderwijs* (december 2004) ondersteunt deze gedachte. Uit het rapport blijkt dat ouders de maatschappelijke vorming van hun kinderen een gedeelde verantwoordelijkheid van henzelf en de school vinden. Wanneer het gaat om persoonlijke en sociale vorming van kinderen zien ouders hier wel een taak voor de school, maar beschouwen ouders dit overwegend als een verantwoordelijkheid van henzelf.

Ik ben van mening dat het antwoord op de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is niet gezocht moet worden in het opknippen van verantwoordelijkheden. Dat wekt de illusie dat deze verantwoordelijkheden precies zijn toe te delen, met als gevaar dat daardoor lacunes kunnen optreden waarin niemand zich meer verantwoordelijk voelt of verantwoordelijkheden worden doorgeschoven. De vraag naar de optimale verdeling van verantwoordelijkheden tussen school en ouders moet elke school – als gemeenschap van ouders, leerlingen en teamleden – zelf beantwoorden. Algemene antwoorden kunnen geen recht doen aan de opvattingen die binnen die gemeenschap leven. Afstemming over opvoeding en opvoedingstaken is dus een belangrijk component van de school-ouderrelaties.

Een school draagt op verschillende manieren bij aan sociale binding door burgerschapsvorming en sociale integratie van haar leerlingen. Het gaat daarbij niet alleen om kennisoverdracht maar evenzeer om ervaringsleren, met andere woorden om actief burgerschap: burgerschap leert men door het te doen, door te ervaren wat het is, door feitelijke sociale bindingen met elkaar in de school en met de omgeving aan te gaan. Actief burgerschap heeft daarom ook te maken met vraagstukken rond sociale integratie. Voor zowel allochtone als autochtone jongeren is actief burgerschap belangrijk, opdat ze met elkaar leren leven in een samenleving die wordt gekenmerkt door etnische, culturele, maatschappelijke en godsdienstige pluriformiteit.

Samen leven kan alleen, indien iedereen handelt vanuit respect voor elkaar en elkaar behoedt voor radicalisme. Tegen de achtergrond van dit laatste wordt van leerkrachten en ander personeel van scholen verwacht dat zij op kritische wijze aandacht besteden aan en zo nodig stelling nemen tegen radicale of extreme opvattingen over de beleving van ideologieën, die indruisen tegen de kernwaarden van onze democratische samenleving. Een dergelijk benadering past in de actieve opstelling die de regering verwacht van scholen om als onderdeel van hun pedagogische

---

<sup>1</sup> Zie ook Citizenship – made in Europe: Living together starts at school, Ministerie van OCW, juli 2004.

en maatschappelijke opdracht bij te dragen aan de bevordering van goed burgerschap. Expliciete aandacht voor een kritische presentatie van tegen onze samenleving gerichte vormen van radicalisering kan bijvoorbeeld aan bod komen als onderdeel van kennisgebieden zoals maatschappelijke verhoudingen en geestelijke stromingen. Kern van de boodschap daarbij is dat meningsverschillen op democratische wijze en met de spelregels van onze rechtsstaat dienen te worden beslecht.

De opdracht die onderhavig wetsvoorstel stelt aan het onderwijs, brengt ook met zich dat scholen in signalerende zin hun verantwoordelijkheid nemen. Het gaat dan om een zo vroeg mogelijke signalering van leerlingen die maatschappelijk dreigen te ontsporen. De regering hecht daarbij aan te tekenen dat deze verantwoordelijkheid niet eenzijdig wordt neergelegd bij het onderwijs. Scholen dienen ondersteund te worden om de deskundigheid op dit gebied te versterken en de beschikking te hebben over effectieve vormen van aanpak van ontsporende leerlingen. Een dergelijke benadering kan alleen slagen als scholen, ouders en andere zorg- en overheidsinstanties samenwerken om het afglijden en buiten beeld raken van deze leerlingen tegen te houden. Het beleid van de regering is er op gericht om de juiste omstandigheden te scheppen waardoor deze samenwerking tot stand komt.

De Onderwijsraad maakt in zijn advies een handzaam onderscheid in drie niveaus. In de eerste plaats is de school een sociale omgeving waar omgangsnormen gelden: burgerschapsvorming gericht op het *micro-niveau (schoolburgerschap)*.

Burgerschapsvorming kan ook gericht zijn op het mesoniveau van de plaatselijke gemeenschap, in de vorm van het zinvol participeren in maatschappelijke activiteiten. Hierbij gaat het dus vooral om de leerling als participant in de maatschappij, als burger in zijn relatie tot medeburgers (*maatschappelijk burgerschap*).

Ten slotte kan burgerschapsvorming gericht zijn op het *macroniveau*. Hierbij gaat het niet alleen om kennis van het ontstaan en functioneren van de democratische rechtsstaat. Ook het stimuleren van de bereidheid en bekwaamheid om daarin nu of in de toekomst te participeren, behoort hiertoe (*politiek burgerschap of staatsburgerschap*). Door de internationalisering van de samenleving speelt burgerschap niet alleen op het nationale maar ook op het internationale vlak.

#### *Microniveau*

Burgerschapsvorming en sociale integratie gericht op de vorming van leerlingen tot goede schoolburgers, is een verantwoordelijkheid van instellingen zelf. Er is in de praktijk van het onderwijs en van de onderwijs-ondersteuning veel materiaal ontwikkeld waarvan scholen gebruik kunnen maken. Er zijn veel goede voorbeelden van zaken als gedragscodes, pest-protocollen, leerlingstatuten, onderwijsovereenkomsten en programma's voor sociale competenties. Ook ik stimuleer de ontwikkeling van materialen om scholen te ondersteunen. Zo ontwikkelt de KPC-Groep in mijn opdracht een (herziene) handreiking voor scholen om actief burgerschap in het onderwijsprogramma op te nemen.

De school verantwoordt zich in schoolplan en schoolgids over de wijze waarop zij burgerschapsvorming op school vormgeeft. Hierdoor wordt ook in een vorm van horizontale verantwoording voorzien. Het is van groot belang dat ouders actief betrokken zijn bij dit aspect van burgerschap. Idealiter liggen de opvoeding thuis en de vorming op school in elkaars verlengde.

#### *Mesoniveau*

Burgerschapsvorming gericht op de vorming tot maatschappelijk burgerschap, is de verantwoordelijkheid van de onderwijs- en de maatschappelijke instellingen. De overheid kan deze rol ondersteunen door bijvoor-

beeld uitwisseling tussen scholen of maatschappelijke participatie van leerlingen te faciliteren. Dit laatste gebeurt bijvoorbeeld door introductie van de maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs. Een aantal pilotprojecten zal uitwijzen wat precies nodig is voor scholen om deze verantwoordelijkheid op te pakken. De maatschappelijke stage is gericht op de omgeving van de school en vraagt actieve betrokkenheid van die omgeving. Maatschappelijk burgerschap vanuit de school moet worden gedragen door de lokale gemeenschap rondom de school. Ook hier speelt de horizontale verantwoording (aan ouders en omgeving) een belangrijke rol.

#### *Macroniveau*

Burgerschapsvorming gericht op staatsburgerschap vraagt een actievere rol van de overheid. Vooral de nationale overheid heeft bij uitstek de zorg voor een goed functioneren van de democratische rechtsstaat en daarmee voor een goede voorbereiding van jongeren om daarin te participeren. Het gaat bij deze voorbereiding niet om (eenzijdige aandacht voor) waarden en normen die specifiek zijn voor politieke gedachtestromingen zoals liberalisme, socialisme of christen-democratie; van staatspedagogiek mag geen sprake zijn. Het gaat om kennis en respect voor een aantal basale waarden waarop onze democratische rechtsstaat steunt. Bronnen voor deze basale waarden vormen de grondrechten uit hoofdstuk 1 van de Grondwet en de Universele verklaring van de rechten van de mens. Hieruit kunnen de volgende basiswaarden worden afgeleid: vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip, verdraagzaamheid, afwijzen van onverdraagzaamheid en afwijzen van discriminatie. De overheid heeft de taak om te waarborgen dat deze grondrechten voor zijn burgers worden gerealiseerd. Deze basiswaarden zijn voor de Inspectie van het onderwijs mede uitgangspunt bij onderzoek of een school voldoende aandacht besteedt aan sociale binding, zoals dat bijvoorbeeld in het recente verleden op islamitische scholen heeft plaatsgevonden. De school kan aan de bevordering van staatsburgerschap bijdragen door kennis over onze democratische rechtsstaat over te brengen, maar kan daar ook op meer actieve wijze aan bijdragen. Zo kunnen scholen bijvoorbeeld deelnemen aan activiteiten van het Europees Jeugdparlement. De toenemende internationalisering van ook de Nederlandse samenleving brengt met zich dat burgerschap niet alleen meer nationaal wordt ingevuld. Voor Nederland is de Europese Unie het belangrijkste internationale samenwerkingsverband. Door kennis over hoofdzaken van de Europese staatsinrichting en de rol van de burger daarin over te dragen draagt de school bij aan bevordering van Europees burgerschap. Dit gebeurt ook op meer actieve wijze door bijvoorbeeld de uitwisselingsprogramma's van het Europees Platform (een door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap opgerichte organisatie voor internationalisering in primair en voortgezet onderwijs) waarbij leerlingen en leerkrachten in de gelegenheid worden gesteld kennis te maken met andere Europese landen.

#### *1.3. Algemene opdracht*

Aandacht voor het versterken van sociale binding is niet nieuw voor het onderwijs. Maar ontwikkelingen als bijvoorbeeld de veranderende samenstelling van de (onderwijs)populatie vragen wel om een herijking van de huidige praktijk.

In de brief *Onderwijs, integratie en burgerschap*<sup>1</sup> heb ik aangekondigd de aanbeveling van de Onderwijsraad over te nemen om een algemene opdracht aan de school ten aanzien van burgerschapsvorming in de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op de expertisecentra (WEC) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) op te nemen. Ik heb aangegeven ook het belang van (burgerschap voor) sociale integratie te willen

---

<sup>1</sup> Onderwijs, integratie en burgerschap, d.d. 23 april 2004, Kamerstukken II, 2003–2004, 29 536, nr. 1.

benadrukken door dit aan de algemene opdracht toe te voegen. Van alle scholen mag worden verwacht dat zij actief bijdragen aan de ontmoeting van leerlingen van verschillende afkomst. Dat kan door gezamenlijk aan sport en cultuur te doen, door bedrijven en maatschappelijke instellingen te bezoeken en door leerlingen uit te wisselen, kortom door te leren in verschillende sociale omgevingen.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ondersteunt in zijn rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag* (2003) het advies van de Onderwijsraad om een algemene opdracht aan scholen gericht op burgerschapsvorming in de sectorwetten op te nemen. In de kabinetsreactie op dit rapport (kamerstukken II 2003–2004, 29 454, nr. 2) wordt eveneens aangegeven dat de regering dit advies overneemt.

Er zijn vele manieren waarop scholen hun maatschappelijke taak ten aanzien van burgerschapsvorming en sociale integratie (kunnen) vervullen. Er is niet één manier de beste of voor alle situaties geschikt. Verschillende factoren spelen hierbij een rol. Zo moet de school bijvoorbeeld rekening houden met de lokale omgeving, de samenstelling van de schoolpopulatie en de wensen van de ouders. Om recht te kunnen doen aan al deze factoren hebben scholen ruimte nodig voor een eigen invulling. Scholen houden die ruimte. Dit ondersteunt de besturingsfilosofie zoals uiteengezet in de meerjarenbeleidsplannen *Koers Primair Onderwijs: Ruimte voor de school* en *Koers Voortgezet Onderwijs: De leerling geboeid, de school ontketend*. Hierin wordt voorgesteld om scholen ruimte te geven voor het voeren van eigen beleid, maar wél binnen duidelijke kaders. Deze kaders (het wat) geven onder meer aan wat scholen in hun onderwijsprogramma moeten meenemen. Scholen moeten echter de beleidsruimte hebben om te bepalen op welke wijze zij dit in hun onderwijsprogramma gestalte geven (het hoe). Dit wetsvoorstel regelt daarom niet *hoe* scholen burgerschap en sociale integratie op school moeten bevorderen. Wel waarborgt dit wetsvoorstel *dat* scholen hun onderwijs mede richten op actief burgerschap en sociale integratie. In de WPO, de WEC en de WVO wordt een algemene bepaling voorgesteld die regelt dat het onderwijs mede gericht is op de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie. Deze opdracht is te zien als een meer eigentijdse invulling van de bepaling dat het onderwijs er mede vanuit gaat dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving. Die opdracht kan daarom vervallen. Burgerschap en sociale integratie zijn een moderne vormgeving van de eis dat het onderwijs er mede van uit gaat dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving. Met andere woorden, het gaat tot op zekere hoogte om een nominale verandering en modernisering.

Het opnemen van een algemene opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie heeft tot gevolg dat scholen zich in schoolplan en schoolgids moeten verantwoorden over de wijze waarop zij invulling geven aan de algemene opdracht. Ook het toezicht van de Inspectie van het onderwijs richt zich op de naleving van de algemene opdracht.

Tot slot besteed ik aandacht aan de verhouding tussen artikel 23 van de Grondwet en het onderhavige wetsvoorstel.

De opdracht dat het onderwijs binnen het primair en voortgezet onderwijs mede is gericht op de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, is te zien als een eigentijdse invulling van de huidige voorschriften van de WPO, WEC en de WVO om leerlingen met betrekking tot het opgroeien in een multiculturele samenleving. De nieuwe bepaling zal dan ook in de plaats komen van de desbetreffende artikelen in de WPO, WEC en de WVO.

Deze aanpassing kan plaatsvinden binnen de in artikel 23 van de Grondwet vastgelegde vrijheid van onderwijs. Artikel 23 van de Grondwet biedt de wetgever de mogelijkheid om regels (openbaar onderwijs) en bekostigingsvoorwaarden (bijzonder onderwijs) te stellen aan de deugdelijkheid van het onderwijs. De wetgever is evenwel niet bevoegd bekostigingsvoorwaarden te stellen die een wezenlijke beperking vormen van het godsdienstige of levensbeschouwelijke karakter van het bijzonder onderwijs. Met de voorgestelde tekst wordt in de WPO, de WEC en de WVO een bepaling opgenomen die alle scholen verplicht het onderwijs *mede* te richten op de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie. De regering is dan ook van mening dat artikel 23 van de Grondwet ook een effectieve aanpak van de huidige maatschappelijke problemen wat betreft het onderwijs mogelijk maakt.

#### *1.4. Kerndoelen*

Kerndoelen beschrijven wat kinderen en jongeren door de school moet worden bijgebracht om te kunnen functioneren in de maatschappij en om zich verder te kunnen ontwikkelen in het vervolgonderwijs. Een veranderende maatschappij eist een periodieke herziening van de kerndoelen.

Op 2 september 2004 is met de Tweede Kamer een voorstel voor herziene kerndoelen basisonderwijs besproken. Aandacht voor burgerschap is hier nadrukkelijk aan de orde geweest. Het voorstel zoals met de Tweede Kamer besproken, zal op grond van artikel 9, vijfde lid, van de WPO, in de vorm van een wijziging van het Besluit kerndoelen primair onderwijs 1998 (Stb. 354) worden vastgelegd. Een deel van het voorstel vereist wijzigingen van de WPO. Deze wijzigingen zijn in dit wetsvoorstel opgenomen. Voor het voortgezet onderwijs maakt herziening van de kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs onderdeel uit van een meer ingrijpende verandering. Hierover is op 13 oktober 2004 met de Tweede Kamer gesproken. De maatregelen die voor deze verandering nodig zijn, worden in een apart wetsvoorstel opgenomen. Een voorstel voor kerndoelen speciaal onderwijs zal binnenkort aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Het opstellen dan wel herzien van kerndoelen vergt een brede maatschappelijke discussie. Voor zowel het basis- en speciaal onderwijs als het voortgezet onderwijs is hiervoor een zorgvuldige procedure gevolgd. Zo is aan alle betrokkenen gelegenheid gegeven om te reageren op het advies van de commissie kerndoelen «Verantwoording delen met het oog op beleidsruimte voor scholen». De reacties zijn zorgvuldig afgewogen en hebben ertoe geleid dat het advies van de commissie kerndoelen niet in volle omvang is overgenomen. Onderstaand een samenvatting van de belangrijkste uitkomsten.

#### *Ruimte*

De herziene kerndoelen beogen scholen meer vrijheid te geven om recht te doen aan verschillen tussen leerlingen. Zowel het voorstel voor het basisonderwijs als het voorstel voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs biedt de professionals voor de klas veel ruimte om onderwijsprogramma's vorm te geven die passen bij de verschillende capaciteiten en leerstijlen van leerlingen.

Voor het basisonderwijs is hiertoe verschil aangebracht in de mate van precisie van de kerndoelen. Voor sommige leergebieden gelden precieze, gedetailleerde omschrijvingen van de kerndoelen. Voor andere leergebieden zijn de omschrijvingen globaler. Bij de globaal omschreven kerndoelen hebben scholen meer ruimte voor eigen invullingen dan bij de precies omschreven kerndoelen. Uitsluitend daar waar differentiatie in het onderwijsaanbod de doorgaande leerlijn naar het voortgezet onderwijs

niet in de weg staat, is volstaan met een globale omschrijving van de kerndoelen. Dit leidt in de praktijk bijvoorbeeld tot een verschil tussen de kerndoelen voor Nederlands en rekenen/wiskunde en de kerndoelen voor de expressievakken. De eerstgenoemde kerndoelen zijn in het voorstel heel precies en de laatstgenoemde zijn veel globaler omschreven. Scholen wordt niet langer voorgeschreven *welke* expressievormen aan bod moeten komen. Wel waarborgen de kerndoelen *dat* basisscholen aandacht besteden aan expressievakken. Het bieden van deze ruimte vergt aanpassing van de WPO. Dit wetsvoorstel voorziet in deze aanpassing.

#### *Scherpe keuzes*

Kerndoelen dienen een breed en uitdagend onderwijsaanbod voor alle leerlingen te waarborgen. Om de druk van het huidige onderwijsprogramma te verminderen telt zowel het voorstel voor het basisonderwijs als het voorstel voor het voortgezet onderwijs minder kerndoelen dan de nu geldende kerndoelen. Beperking van het aantal kerndoelen leidt tot scherpe keuzes. In deze keuze wegen maatschappelijke overwegingen zwaar. De maatschappij stelt haar eisen. Maatschappelijke overwegingen hebben er toe geleid dat burgerschap en sociale integratie een belangrijke plaats in het nieuwe voorstel innemen. Het gaat daarbij niet alleen om kennisoverdracht maar evenzeer om ervaringsleren. Het handelen vanuit respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen is een belangrijk aandachtspunt in de kerndoelen basisonderwijs, evenals kennis over en respect voor geestelijke stromingen die in de Nederlandse multiculturele samenleving een belangrijke rol spelen. Ook in de kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs is nadrukkelijk aandacht voor overeenkomsten, verschillen en veranderingen in cultuur en levensbeschouwing in Nederland. Het is de opdracht aan de school om leerlingen te leren eigen en andermans leefwijzen daarmee in verband te brengen en de betekenis te leren van respect voor elkaars opvattingen en leefwijzen.

Het aanleren van vaardigheden gericht op het bevorderen van burgerschap en sociale integratie, gebeurt bij voorkeur in samenhang met andere onderwijsinhouden. Met andere woorden burgerschapsvorming is geen apart vak. Om die reden zijn de kerndoelen voor deze thema's ondergebracht in het leergebied «oriëntatie op jezelf en de wereld» (basisonderwijs) en zijn ze ook voor het voortgezet onderwijs niet aan één vak gekoppeld. Wel zal in de karakteristiek van het leergebied «mens en maatschappij» (voortgezet onderwijs) nadrukkelijker worden aangegeven dat scholen een opdracht hebben bij het bevorderen van actief burgerschap. Deze ordening maakt «onderwijs in samenhang» niet alleen mogelijk, maar bevordert dit tevens. Er is minder kans op verkokering van inhouden, die het zicht op betekenisvolle samenhang van inhouden ontnemt. De uiteindelijke vormgeving van de onderwijsprogramma's is aan de school zelf.

#### *Internationale afspraken*

De voorstellen doen ook recht aan internationaal gemaakte afspraken. Bij de Europese top in Lissabon (2000) en vervolgens bij die in Barcelona (2002) is afgesproken dat de Europese lidstaten het aanbieden van twee vreemde talen op jonge leeftijd gaan stimuleren. Het onderhavige wetsvoorstel komt aan deze afspraken tegemoet door het voor basisscholen mogelijk te maken Frans en/of Duits onder schooltijd aan te bieden. Het gaat nadrukkelijk om taalonderwijs van de buurlanden. Zo is het niet de bedoeling dat deze ruimte benut wordt om aan allochtone leerlingen moedertaalonderwijs aan te bieden. De redenen dat gekozen wordt voor de buurtalen zijn gelegen in het volgende. Nederland heeft in economische en culturele zin van oudsher nauwe banden met Duitsland, België (inclusief Wallonië) en Frankrijk. Het is belangrijk dat leerlingen zich opti-



maal kunnen voorbereiden op een beroepsleven waarin zij te maken krijgen met Frans- en Duitstalige handelspartners. Vroeg vreemdetalenonderwijs hoort hierbij. Dit zet zich voort in de onderbouw van het voortgezet onderwijs waar een tweede vreemde taal naast het Engels voor bijna alle leerlingen verplicht is en een groot deel van de leerlingen daarnaast nog een derde vreemde taal volgt.

### 1.5. Overige maatregelen

Naast de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen om burgerschapsvorming en sociale integratie wezenlijk onderdeel te laten zijn van het onderwijsprogramma kondigt de brief *Onderwijs, integratie en burgerschap* nog andere maatregelen aan om sociale integratie te bevorderen. Deze maatregelen zijn onderdeel van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en zullen in dat kader worden uitgewerkt.

## 2. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Dit wetsvoorstel geeft een expliciete grondslag aan de activiteiten die veel onderwijsinstellingen nu al verrichten. Er is in de praktijk van het onderwijs ook al veel materiaal ontwikkeld waar scholen gebruik van kunnen maken. Bovendien zorgt het belang van het onderwerp voor een toename van het aantal initiatieven in de praktijk om scholen te ondersteunen. Ook vanuit mijn departement worden verschillende initiatieven ondersteund:

- De KPC-groep ontwikkelt een handreiking voor scholen om actief burgerschap in het onderwijsprogramma op te nemen en voert een bijbehorend ondersteuningsprogramma uit.
- Teleac/NOT heeft een programmaserie over waarden en normen in relatie met sport speciaal gericht op de bovenbouw van het basisonderwijs en de onderbouw van het vmbo, ontwikkeld.
- Kennisnet heeft een speciale themasite over waarden en normen ingericht.

De Inspectie van het onderwijs heeft geconstateerd dat de wet in de voorgestelde vorm voor scholen uitvoerbaar is. Volgens de Inspectie is de wet handhaafbaar. Vooralsnog zal met behulp van een steekproef worden gezien of scholen voldoen aan deze wettelijke opdracht.

## 3. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen.

Scholen worden als gevolg van de voorgestelde wetswijziging in de gelegenheid gesteld Frans en/of Duits aan te bieden. Het betreft geen verplichte vakken. Indien scholen zich op deze wijze willen profileren, kunnen zij hiervoor het schoolbudget en het budget materiële instandhouding (voor bij voorbeeld de aanschaf van methodes) aanspreken. De scholen zullen geen extra financiële middelen ontvangen. Wel worden scholen ondersteund door bijvoorbeeld het Europees Platform dat in opdracht van mijn ministerie een model ontwikkelt en dit vertaalt in een aanbod voor scholen om (vroegtijdig) Frans en Duits aan te bieden. In dit model wordt ervan uitgegaan dat een voldoende bekwame leerkracht of native speaker het onderwijs verzorgt. Ik zal een en ander in relatie tot het (ontwerp-)Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel nader bezien.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikelen I, onderdeel A, II en III**

In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet waarom de regering het van belang acht dat het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs zich mede richten op de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie. Daar is ook aangegeven dat deze opdracht aan het onderwijs kan worden beschouwd als een moderne vormgeving van de eis dat het onderwijs er mede vanuit gaat dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving. In de voorgestelde wijzigingen in respectievelijk artikel 8, derde lid, van de WPO, artikel 11, derde lid, van de WEC en artikel 17 van de WVO is dit tot uitdrukking gebracht. Artikel 12, tweede lid, van de WPO en artikel 21, tweede lid, van de WEC respectievelijk artikel 24, tweede lid, van de WVO bepalen dat alle scholen voor primair en voortgezet onderwijs in hun schoolplan vastleggen, hoe zij aan de wettelijke opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie vorm geven. Daarvoor is geen afzonderlijke wetwijziging vereist.

Voor de reden waarom de huidige bepalingen in WPO, WEC en WVO inzake het opgroeien in een multiculturele samenleving kunnen vervallen, wordt verwezen naar paragraaf 1.3 van het algemeen deel van deze memorie.

### **Artikel I, onderdeel B**

Het huidige derde lid van artikel 9 van de WPO schrijft voor waaraan bij het kennisgebied expressie-activiteiten in ieder geval aandacht moet worden besteed, te weten: de bevordering van het taalgebruik, tekenen, muziek, handvaardigheid, en spel en beweging. In het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven dat dit voorschrift als onnodig beperkend voor de scholen moet worden beschouwd. Bij de voorbereiding van de wijziging van de kerndoelen basisonderwijs is gebleken dat scholen bij de invulling van expressie-activiteiten behoefte hebben aan meer ruimte voor het leggen van eigen accenten. Aangezien niets zich daartegen verzet, ligt het voor de hand die ruimte te bieden. Dat wordt gerealiseerd door het bestaande voorschrift te schrappen.

In plaats van het te schrappen voorschrift wordt een nieuw derde lid voorgesteld dat het voor basisscholen mogelijk maakt op vrijwillige basis Duits en/of Frans aan te bieden onder schooltijd. Door het opnemen van de vakken Duits en Frans in het derde lid van artikel 9 wordt bewerkstelligd dat deze vakken meetellen in het aantal te geven uren, bedoeld in artikel 8, zevende lid.

Zoals eerder vermeld, is bij de Europese top in Lissabon (2000) en vervolgens bij die in Barcelona (2002) afgesproken dat de Europese lidstaten het aanbieden van twee vreemde talen op jonge leeftijd gaan stimuleren. De voorgestelde wijziging sluit daarbij aan. Het ligt niet in het voornemen, mede gelet op het vrijwillige karakter van dit onderwijs, voor Duits en Frans kerndoelen te ontwikkelen. Daarom is een redactionele wijziging voorgesteld in het vijfde lid. De wijziging van het negende lid houdt eveneens verband met het vrijwillige karakter van onderwijs in Duits of Frans. Het is immers overbodig de mogelijkheid te bieden van een niet verplicht voorschrift af te wijken.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
M. J. A. van der Hoeven