

Vergaderjaar 2004–2005

**29 666**

## **Voorstel van wet van de leden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENERS**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 3 augustus 2004 en de reactie van de indieners d.d. 29 september 2004, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 juli 2004 heeft de Tweede Kamer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving, met memorie van toelichting.*

*Het voorstel bevat een drietal maatregelen dat erop is gericht segregatie in het onderwijs te bestrijden en integratie te bevorderen. Het voorstel beoogt daarmee het gevaar van een groeiende levensbeschouwelijke, etnische en sociaal-maatschappelijke segregatie in het onderwijs tegen te gaan. In de eerste plaats moeten scholen ervoor zorgen dat hun leerlingen leeftijdgenoten uit verschillende culturen die in Nederland voorkomen ontmoeten. In de tweede plaats moet onderwijs mede burgerschapsvorming omvatten. In de derde plaats moeten scholen in de schoolgids aangeven hoe zij de contacten tussen leerlingen uit verschillende culturen bevorderen en hoe zij de taalachterstand wegwerken van leerlingen die onvoldoende Nederlands beheersen. Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen.*

#### *1. Ontmoeting met andere culturen*

*De indieners achten contacten tussen leerlingen van verschillende culturen wenselijk ter bevordering van de sociale integratie van jongeren. Scholen met een «cultureel» gemengde leerlingenpopulatie kunnen deze doelstelling binnen de eigen schoolmuren realiseren, doordat hun leerlingen tijdens het onderwijs al contacten hebben met leerlingen uit een andere cultuur. Scholen die uitsluitend of overwegend leerlingen uit één cultuur hebben, worden verplicht contact te zoeken met scholen die een leerlingenpopulatie van een andere cultuur hebben. Volgens de toelichting kunnen deze contacten bestaan uit wederzijdse bezoeken, ict-contacten of gezamenlijke sportactiviteiten. De toelichting verwijst naar positieve ervaringen die scholen in de gemeente Rotterdam hiermee hebben opgedaan. De Raad maakt over deze verplichting de volgende opmerkingen.*

*a. De Raad onderkent het belang van contacten met leeftijdgenoten uit andere culturen voor de vorming van kinderen en jongeren in het algemeen en*

*hun sociale integratie in het bijzonder. Hij vraagt zich echter af of het opleggen van een wettelijke verplichting daartoe wel de juiste weg is en of het niet meer voor de hand ligt deze contacten, bijvoorbeeld door het verstrekken van gerichte subsidies of het creëren van geëigende faciliteiten, te stimuleren. Daar komt bij dat de verplichting tot het in het schoolprogramma voorzien van ontmoetingen met andere culturen en burgerschapsvorming zo ruim is geformuleerd, dat deze op gespannen voet kan komen te staan met de vrijheid van onderwijs, zoals deze in artikel 23 van de Grondwet ligt verankerd. Voorts wijst de Raad op de discrepantie tussen de wettelijke norm die in het voorstel wordt opgenomen in bepalingen over de doelstellingen van het onderwijs en de materiële inhoud van de verplichtingen die het voorstel meebrengt. Gelet op de toelichting hoeven scholen om aan deze verplichting te voldoen niet veel meer activiteiten te ondernemen dan het organiseren van bezoeken aan andere scholen, het houden van een onderling sporttoernooi, of het stimuleren van ict-contacten. Ook lijkt het weinig waarschijnlijk dat het niet voldoen aan deze verplichtingen gevolgen heeft voor scholen. De Raad geeft in overweging bedoelde contacten niet verplicht op te leggen, maar maatregelen voor te stellen om deze op andere wijze te bevorderen.*

Sociale integratie vormt een kerntaak van het onderwijs. De bedoelde contacten met een andere cultuur vergen eerder een zekere alertheid en prioritering, dan subsidies en faciliteiten. Zeker in tijden van bezuinigingen, moeten overheids gelden doelmatig worden besteed. Subsidies en faciliteiten kunnen de contacten met andere culturen stimuleren, maar men moet altijd maar afwachten of, en in welke mate, scholen ervan gebruik maken. Bovendien heeft de Onderwijsinspectie pas de mogelijkheid om het onderwijs op dit punt te toetsen, zodra er een verplichting daartoe is vastgelegd. Het ligt in het geheel niet in de bedoeling om met dit wetsvoorstel de discussie over de vrijheid van onderwijs los te trekken. Deze vrijheid van onderwijs geldt echter niet onbepaald, maar zover als de wet het toestaat. De verplichtingen om ontmoetingen met andere culturen te organiseren en burgerschapsvorming te verzorgen, zijn kwaliteitsvoorschriften, die de onderwijsvrijheid zoals we die kennen ongemoeid laat. Scholen hebben een grote vrijheid bij het invullen van die verplichtingen. Maar de overheid gaat niet precies voorschrijven hoe die ontmoetingen eruit moeten zien en wat burgerschapsvorming allemaal moet omvatten. De scholen werken dit vooral zelf uit, en leggen dit vast in hun schoolplan.

De vrijheid van onderwijs zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet kent 3 elementen;

- vrijheid van richting;
- vrijheid van oprichting (die is hier zonder meer niet aan de orde);
- vrijheid van inrichting.

De vrijheid van richting is de vrijheid van het bijzonder onderwijs om in het onderwijs een eigen visie op mens en samenleving tot uitdrukking te brengen. Die vrijheid wordt niet ingeperkt door de ruime formulering in het wetsvoorstel. Integendeel. De scholen hebben juist veel vrijheid bij de invulling.

De vrijheid van inrichting is de vrijheid om het onderwijs aan de school naar eigen inzicht te regelen. De overheid kan die vrijheid inperken door deugdelijkheidseisen te stellen (met eerbiediging van de richting). Dit wetsvoorstel bevat deugdelijkheidseisen in verband met de kwaliteit van het onderwijs zonder de vrijheid van richting in te perken. Al met al is er naar het oordeel van de indieners geen mogelijke spanning met artikel 23 van de Grondwet.

Wat de Raad ziet als een discrepantie tussen de wettelijke norm en de materiële inhoud heeft alles te maken met de filosofie van autonomie en deregulering. Voorgeschreven wordt dat scholen gestalte moeten geven aan ontmoeting met andere culturen, maar de manier waarop wordt niet vastgelegd. Dit kan bijvoorbeeld geschieden via gezamenlijke sportwedstrijden, georganiseerde e-mailcontacten tussen scholieren en uitwisselingsexcursies, maar het ligt zeker niet in de bedoeling van de indieners om hier een uitputtende opsomming te geven. Het wetsvoorstel laat juist de mogelijkheid open dat scholen op een originele manier gestalte weten te geven aan de ontmoeting met andere culturen, die de indieners nog niet hebben bedacht. Die creativiteit zien de indieners als een grote meerwaarde. De segregatieproblematiek is dermate ernstig en het belang van integratie is

belangrijk genoeg om scholen de verplichting op te leggen om de ontmoeting met andere culturen te organiseren. Scholen die op dat punt in het geheel niets ondernemen laten naar de mening van de indieners een kerntaak liggen en dienen daarop dan ook voortaan te worden aangesproken door de Onderwijsinspectie.

Dit betekent dan ook dat niet voldoen aan de verplichtingen wel degelijk gevolgen zal hebben voor de scholen. De onderwijsinspectie kan als prioriteit opgelegd krijgen, in de gaten te houden of scholen gestalte geven aan de ontmoeting met andere culturen en daarover publiekelijk verslag leggen in het Onderwijsverslag. Er gelden dezelfde condities als aan andere wettelijke verplichtingen en de indieners gaan ervan uit dat als daaraan niet wordt voldaan, de afgesproken sancties gelden. In laatste instantie kan de minister een school een bekostigings sanctie opleggen, als de school aan meerdere wettelijke verplichtingen niet voldoet. De indieners verwachten dat de openbaarheid van de bevindingen van de Onderwijsinspectie ook binnen de kleine gemeenschap van een school en ouders een werking zal hebben van zelfcontrole.

*b. Het wetsvoorstel bevat geen definitie van het begrip «leeftijdgenoten van andere culturen». Uit het inleidende deel van de toelichting kan worden afgeleid dat het hier in de eerste plaats gaat om leerlingen van enerzijds Nederlandse en anderzijds allochtone afkomst. Ook de voorgestelde maatregelen ten aanzien van het onderwijs in de Nederlandse taal en de verwijzing naar internationalisering duiden daarop. Niet duidelijk is echter of het voorstel zich tot contacten tussen deze twee groepen beperkt, of dat het ook betrekking kan hebben op contacten tussen leeftijdgenoten van verschillende «niet-westerse» culturen onderling, bijvoorbeeld leeftijdgenoten van islamitische en hindoeïstische scholen. De Raad acht op dit punt een nadere precisering wenselijk.*

Op zich vinden de indieners een bredere oriëntatie op andere culturen altijd goed. Het gaat de indieners echter erom dat onderwijs faalt indien scholieren in het geheel opgroeien binnen een monocultuur. De indieners beogen dat kinderen op scholen met een autochtone samenstelling in ontmoeting komen met allochtone scholieren en kinderen op scholen met een allochtone samenstelling in ontmoeting komen met autochtone scholieren.

## *2. Burgerschapsvorming*

*Burgerschapsvorming moet leerlingen laten kennismaken met de normen en waarden van de Nederlandse cultuur en van andere culturen die in Nederland voorkomen en ertoe bijdragen dat mensen hun weg vinden binnen de Nederlandse instituties, aldus de toelichting. Burgerschapsvorming moet onderdeel uitmaken van verschillende vakken. De toelichting volstaat verder met het verwijzen naar een recent advies van de Onderwijsraad.<sup>1</sup> De Raad maakt uit voornoemd advies en de toelichting op dat in het begrip burgerschapsvorming twee verschillende begrippen worden ondergebracht, namelijk omgangsvormen en betrokkenheid bij de samenleving. Hij acht het dan ook wenselijk, mede gelet op de zelfstandige leesbaarheid van de toelichting, dat de toelichting beide aspecten van burgerschapsvorming bespreekt. Daarbij dient ook te worden aangegeven dat het begrip burgerschapsvorming veel meer omvat dan de hier beoogde integratie. Voorts verdient de vraag beantwoording, waarom de indieners ervoor kiezen om de burgerschapsvorming, voorzover deze in het onderwijs vorm moet krijgen, in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en in de Wet op de expertisecentra (WEC) onder te brengen in de artikelen 8 en 11, die handelen over de uitgangspunten van het onderwijs en niet in de artikelen 9 en 12 van deze wetten, die de inhoud van het onderwijs regelen. De Raad geeft in overweging om de verschillende aspecten van burgerschapsvorming, gelet op de in de toelichting genoemde onderlinge verwevenheid met andere vakken, uitsluitend onder te brengen in de kerndoelen. In dit verband vraagt de Raad er ook aandacht voor of het begrip omgangsvormen geen overlappingsen vertoont met de bevordering van sociale redzaamheid in artikel 9, eerste lid, onder g, WPO en of niet de betrokkenheid bij de samenleving overlappingsen heeft met de in het tweede lid van dit artikel onder d en e genoemde kennisgebieden maatschappelijke verhoudingen, waaronder staatsinrichting, en geestelijke stromingen.*

<sup>1</sup> Advies Onderwijs en Burgerschap, Onderwijsraad september 2003, nr. 20030212/734.

*Ten slotte wijst de Raad er ook in dit verband op dat het voorschrijven van de inhoud van burgerschapsvorming wordt begrensd door de kaders die artikel 23 van de Grondwet aan de inhoud van het onderwijs stelt. Dat betekent dat in het openbaar onderwijs burgerschapsvorming moet plaatsvinden met eerbiediging van eenieders godsdienst of levensovertuiging en dat voor het bijzonder onderwijs de vrijheid van richting moet worden geëerbiedigd. De Raad adviseert op alle hier aan de orde gestelde punten in de toelichting in te gaan en het voorstel waar nodig aan te passen.*

Omgangsvormen en betrokkenheid bij de samenleving kunnen als aspecten van burgerschapsvorming worden onderscheiden, maar niet gescheiden. Het gevoel van betrokkenheid komt tevens tot uitdrukking in bepaalde omgangsvormen. De omgangsvormen gaan leven door de interactie die plaatsvindt in de betrokkenheid bij de samenleving.

Terecht wijst de Raad erop dat burgerschapsvorming meer omvat dan de hier beoogde integratie. Burgerschapsvorming in theoretische zin maakt deel uit van de kerndoelen. Het wetsvoorstel breidt dit begrip uit met integratie, in de zin dat actieve participatie in de maatschappij erbij betrokken wordt. In deze zin wordt de verwevenheid van theorie en praktijk tot uitdrukking gebracht. De indieners voegen een passage met die strekking toe aan de memorie van toelichting.

Burgerschapsvorming is in dit wetsvoorstel inderdaad ondergebracht bij de uitgangspunten en niet in de artikelen over de inhoud van het onderwijs. De artikelsgewijze toelichting bij het wetsvoorstel geeft de redenen daarvoor al aan, maar misschien wat te kort en daarom wordt de memorie van toelichting ook op dit punt aangevuld. Voor onderbrenging bij de uitgangspunten van het onderwijs is gekozen omdat burgerschapsvorming eerder een algemeen beginsel bij het onderwijs is dan een specifiek vak of een specifieke onderwijsactiviteit. Omdat de manier waarop burgerschapsvorming in dit wetsvoorstel wordt bedoeld, alles te maken heeft met de praktijk van het onderwijs en betrekking heeft op het uitgangspunt van integratie, is ze ook ondergebracht bij de betreffende artikelen. Zie ook pag. 2 van de oorspronkelijke memorie van toelichting, waar de «breedte» van burgerschapsvorming is verwoord.

Bovendien sluit de plaats van regeling goed aan bij het feit dat de huidige sectorwetten nu als algemeen uitgangspunt al bepalen dat het onderwijs er mede vanuit gaat dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving. Het burgerschapsbeginsel werkt vervolgens door in de inhoud van het onderwijs. Dat volgt uit de systematiek van de sectorwetten.

Om deze reden nemen de indieners het advies van de Raad om de aspecten van burgerschapsvorming uitsluitend onder te brengen in de kerndoelen, dan ook niet over.

Er bestaan inderdaad raakvlakken tussen omgangsvormen en sociale redzaamheid, zoals deze wordt genoemd in artikel 9, eerste lid, WPO en met kennisgebieden maatschappelijke verhoudingen, waaronder staatsinrichting en geestelijke stromingen, die bij het tweede lid worden genoemd onder d en e. In de nieuwe kerndoelen voor het basisonderwijs (29 488, nr. 1, blz. 15) wordt de redzaamheid in sociaal opzicht echter ingeperkt tot de rol als verkeersdeelnemer en als consument. Het is heel goed mogelijk dat kinderen zich prima kunnen redden binnen hun eigen kring, maar zij toch onthand zijn zodra zij zich daarbuiten begeven. Kennis van staatsinrichting en geestelijke stromingen betekent nog geen betrokkenheid. De indieners vinden dat het gevoel van redzaamheid en betrokkenheid tot een zekere praktijk moeten leiden.

Vanzelfsprekend zijn de indieners het eens met de Raad dat burgerschapsvorming niet zo mag worden ingevuld dat aan het karakter van het openbaar onderwijs tekort wordt gedaan of de vrijheid van richting in het bijzonder onderwijs wordt ingeperkt.

Het feit dat het wetsvoorstel bepaalt dat burgerschapsvorming onderdeel is van het onderwijs, veroorzaakt geen conflict met het karakter van het openbaar onderwijs en met het respecteren van de vrijheid van richting. Zoals gezegd, hebben scholen veel vrijheid bij invulling van deze begrippen, en openbare scholen mogen op grond van de huidige wetgeving geen invulling aan hun onderwijs geven die afbreuk doet aan eerbiediging van eenieders godsdienst of levensovertuiging, en de overheid moet bij de toespitsing van burgerschapsvorming (bij voorbeeld bij het vaststellen van kerndoelen of

examenprogramma's) en bij het toezicht op burgerschapsvorming de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs in acht nemen. Principeel constateren de indieners een maatschappelijk probleem van segregatie en hier ligt een taak van de scholen. De indieners beogen niet dat bijzondere scholen wordt opgelegd dat zij verschillende godsdiensten moeten gaan onderwijzen. Ook het bijzonder onderwijs heeft echter een taak bij de integratie van scholieren in de Nederlandse samenleving en heeft een verantwoordelijkheid voor de eerbiediging van andere godsdiensten en levensovertuigingen. Het is goed als kinderen andere leeftijdsgenoten leren kennen en daartoe bestaan legio goede mogelijkheden. Wat dit betreft mogen de luiken via het onderwijs worden geopend, ook al willen de indieners niet gedetailleerd voorschrijven op welke wijze dit dient te geschieden.

### *3. Opname in de schoolgids*

*a. Het voorstel schrijft scholen voor om in de schoolgids op te nemen hoe de school taalachterstand wegwerkt en hoe de school ervoor zorgt dat leerlingen in contact komen met leerlingen van andere culturen.*

*De Raad geeft in overweging deze verplichting als zodanig in het schoolplan op te nemen. De toepasselijke bepalingen in de onderwijswetten (artikel 12, tweede lid, WPO, artikel 22, tweede lid, WEC, en artikel 24, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs) bevatten reeds het voorschrift om de wettelijke opdrachten voor het onderwijs uit te werken en daarbij de bijzondere voorzieningen te betrekken. In de schoolgids kan dan worden volstaan met die informatie, die voor ouders en leerlingen van direct belang is.*

De indieners achten het taalachterstandsbeleid wel degelijk van belang voor bijvoorbeeld de ouders. Dat beleid moet in, voor ouders, begrijpelijke taal worden verwoord in de schoolgids, zodat ouders ook weten wat zij op de school kunnen verwachten. Het wetsvoorstel sluit aan op de bestaande systematiek van bijvoorbeeld de artikelen 12 en 13 van de WPO. Artikel 12, tweede lid (Schoolplan) bepaalt wat het onderwijskundig beleid omvat, en artikel 13, eerste lid (Schoolgids) schrijft voor dat de schoolgids informatie bevat over de wijze waarop dat beleid vorm krijgt.

Ook het taalachterstandsbeleid zal onderdeel moeten zijn van het schoolplan omdat het behoort tot de uitgangspunten van het onderwijs en de wetten opdragen dat het schoolplan die uitgangspunten uitwerkt. Omdat de specifieke wijze waarop de taalachterstand wordt weggewerkt, ook direct van belang is voor ouders en leerlingen, is ervoor gekozen, die uitwerking zichtbaar te maken in de schoolgids vanwege de informatieve functie van die gids, op een manier die vergelijkbaar is met wat de wetten nu al regelen.

*b. Het voorstel bepaalt dat extra zorg, als bedoeld in artikel 8, vierde lid, van de WPO, tevens omvat zorg in verband met onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal. Deze bepaling heeft echter betrekking op de individuele begeleiding van leerlingen met een handicap of moeilijk lerende kinderen.<sup>1</sup> Deze zorg is van geheel andere aard dan onvoldoende beheersing van het Nederlands, die in de regel niet veroorzaakt wordt door handicaps of leerproblemen. Het komt de Raad enigszins merkwaardig voor om beide soorten zorg in één adem te noemen. Het college adviseert om de extra zorg voor leerlingen die onvoldoende Nederlands beheersen in een aparte zin onder te brengen.*

De indieners zullen de tekst overeenkomstig het advies van de Raad aanpassen.

### *4. Inwerkingtredingsbepaling*

*In artikel IV wordt bepaald dat het tijdstip van inwerkingtreding voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Gedifferentieerde inwerkingtreding bergt het risico van rechtsonzekerheid in zich. Geadviseerd wordt dan ook om het daarop betrekking hebbende zinsdeel van artikel IV te schrappen, dan wel toe te lichten waarom gedifferentieerde inwerkingtreding in dit geval wenselijk is.*

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 409, nr. 3, blz. 21.

Het staat nog niet vast dat alle wijzigingen van de sectorwetten op hetzelfde moment in werking moeten treden. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de

burgerschapsvorming eerst wordt ingevoerd in het PO, en daarna in het VO. Daarom is het van belang, de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding te behouden. De indieners zullen de memorie van toelichting op dit punt aanvullen.

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

De initiatiefnemers  
Hamer  
Dijsselbloem  
Kraneveldt