

Vergaderjaar 2003–2004

29 536

Onderwijs, Integratie en Burgerschap

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 april 2004

1 INLEIDING

De afgelopen jaren is onze samenleving geconfronteerd met nieuwe vraagstukken die samenhangen met de samenstelling van de bevolking. Dat is ook merkbaar in het onderwijs. De vraagstukken van de (trage) integratie van sommige groepen immigranten en de dreigende segregatie binnen onze maatschappij en daarmee samenhangend binnen het onderwijs zijn urgent en vragen om oplossingen. De belangrijkste oorzaken van de integratieproblematiek in het onderwijs zijn: de anderstaligheid van veel allochtone leerlingen, de hiermee samenhangende achterstand bij de entree van het onderwijs en de culturele afstand. Het kabinet onderkent voluit dat deze vraagstukken in delen van onze steden en op sommige scholen spelen. Dat trekt een wissel op een succesvolle integratie van minderheden in onze samenleving. Het kabinet wil deze problemen actief aanpakken. Dat vraagt om een kabinetsbrede aanpak, omdat dit vraagstuk niet alleen door onderwijs, door inburgering of door het volkshuisvestingsbeleid kan worden opgelost. Alleen een samenhangende, afgewogen aanpak werkt. In de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Blok getiteld: «Bruggen bouwen» zal nader worden ingegaan op deze bredere aanpak.

De integratie van allochtonen in de samenleving is voor een belangrijk deel de verantwoordelijkheid van de allochtone burger zelf. De eigen verantwoordelijkheid van burgers is een belangrijk uitgangspunt van het kabinetsbeleid. De overheid stelt de randvoorwaarden waardoor burgers die verantwoordelijkheid ook werkelijk kunnen nemen. Het is dus zaak om de allochtone bevolkingsgroepen voldoende toe te rusten, toenadering te ondersteunen en de toegankelijkheid tot de samenleving te verbeteren. Dit is het uitgangspunt van het kabinet zoals opgenomen in de brief Integratiebeleid Nieuwe Stijl (kamerstuk: 2003–2004 29 203 nr. 1).

Het onderwijs draagt hier belangrijk aan bij door kennisoverdracht, door (taal)achterstanden weg te nemen, door waarden en normen aan te leren en door verschillende bevolkingsgroepen met elkaar in contact te brengen.

Dat levert in de huidige situatie nog niet genoeg op. Er zijn aanpassingen van het beleid en nieuwe acties nodig. We moeten ons vooral buigen over de onderwijsachterstanden, de eenzijdige bevolkingssamenstelling van sommige scholen en actief burgerschap.

Deze aanpassingen kunnen plaatsvinden binnen de in artikel 23 van de Grondwet vastgelegde vrijheid van onderwijs, zoals ook in het Regeerakkoord is vastgelegd.

In deze brief wordt ingegaan op de volgende, met elkaar samenhangende onderwerpen:

- *Bestrijding van onderwijsachterstanden*
De bestrijding van onderwijsachterstanden bij allochtone leerlingen draait om kwaliteit van het onderwijs. Het kabinet blijft daarin investeren. Een goede opleiding is een belangrijke sleutel tot integratie van allochtone jongeren. Voorschoolse programma's en schakelklassen dragen daaraan bij. Zowel de regeling omtrent de onderwijsachterstandenbestrijding als de gewichtenregeling primair onderwijs worden herzien. Daarbij worden ook mogelijke gevolgen voor segregatie betrokken.
- *Bestrijding van segregatie in het onderwijs*
Integratie kan ook worden bevorderd door segregatie tegen te gaan. Integratie bevordert je door kinderen met een verschillende achtergrond zoveel mogelijk samen te laten opgroeien. Onderwijs kan daaraan bijdragen. Het kabinetsbeleid beoogt sociale integratie te verbeteren. Het kabinet stimuleert niet-vrijblijvende afspraken tussen gemeenten en schoolbesturen over de verdeling van achterstandsleerlingen over scholen binnen de gemeente.
- *Islamitische scholen*
Islamitische scholen zijn een logisch uitvloeisel van de vrijheid van onderwijs. Het zijn Nederlandse scholen die, net als andere scholen, gehouden zijn aan de wet en onder meer door hun pedagogische taak een bijdrage leveren aan de Nederlandse samenleving. Op een aantal punten vragen deze scholen om nadere aandacht.
- *Zorg voor goed burgerschap*
Het onderwijs kan een belangrijke bijdrage leveren aan een actief burgerschap. Dit geldt voor iedere school en voor iedere leerling die onderwijs volgt. Het kabinet wil daarom actief burgerschap als opdracht aan het primair en voortgezet onderwijs vastleggen.
- *Integratie en de betekenis van artikel 23 GW*
Bij de invulling van de vrijheid van onderwijs wordt voortdurend een appèl gedaan op de verantwoordelijkheid van burgers. Scholen kunnen hun rol op het terrein van leren en integratie pas goed invullen, als ouders actief zijn betrokken bij de school. Het kabinet hecht eraan dit te bevestigen vanuit zijn visie op de betekenis van artikel 23 in de huidige tijd.
De flexibiliteit van dit artikel is groot. Artikel 23 is de basis gebleken voor een vitaal stelsel van onderwijsvoorzieningen. Het kabinet is van oordeel dat dit artikel ook een effectieve aanpak van de huidige maatschappelijke vraagstukken voor wat betreft het onderwijs mogelijk maakt. Er is geen reden tot wijziging van dit grondwetsartikel,.

Deze brief is ook de kabinetsreactie op drie rapporten van de Onderwijsraad:

- de Verkenning naar een eigentijdse interpretatie van artikel 23 van de grondwet getiteld: «Vaste grond onder de voeten» (juli 2002),
- de verkenning «Samen leren leven» (december 2002),
- advies «Onderwijs en Burgerschap» (september 2003).

De brief bevat een aantal bijlagen:

1. een overzicht van de thema's uit de verkenning: «Vaste grond onder de voeten» die niet in deze brief worden behandeld met een reactie van het kabinet,
2. korte beschrijving van het onderwijsbestel in Frankrijk, Duitsland en België,
3. relevante kwantitatieve gegevens,
4. relevante gegevens over het islamitisch onderwijs,
5. samenvatting van de maatregelen Onderwijs, Integratie en Burgerschap.

2 INTEGRATIE EN BESTRIJDING VAN ONDERWIJSACHTERSTANDEN

2.1 Kwaliteit van het onderwijs en achterstandsbestrijding

De integratie van allochtone bevolkingsgroepen in onze maatschappij is één van de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken van deze tijd. Integratie betekent een gedeeld burgerschap. Dat veronderstelt een actieve deelname van allochtone en autochtone bevolkingsgroepen aan de samenleving op economisch, sociaal en cultureel gebied. Ook van autochtone burgers wordt verwacht daaraan een bijdrage te leveren. Integratie moet van twee kanten komen. Het kabinet staat een brede aanpak voor. Onderwijs is daarbij cruciaal voor het integratieproces van de jongeren. Allochtone leerlingen presteren gemiddeld lager in het basis-onderwijs, zijn ondervertegenwoordigd in de hogere regionen van het voortgezet onderwijs en zijn oververtegenwoordigd bij de voortijdig schoolverlaters.

Daarom wil het kabinet blijven investeren in de kwaliteit van het onderwijs aan allochtone leerlingen zodat zij hun (taal)achterstand zoveel mogelijk kunnen inlopen. Hoewel de bestrijding van onderwijsachterstanden niet per definitie leidt tot integratie, levert dit beleid wel een belangrijke bijdrage hieraan. Integratie is echter niet uitsluitend een verantwoordelijkheid van allochtone leerlingen en hun ouders. Zo kunnen ook burgerschapsvorming en sociale integratie, die zowel voor autochtone als allochtone leerlingen van belang zijn bijdragen aan de integratie. Zowel van witte als van zwarte scholen mag de samenleving verwachten dat ze kinderen van verschillende afkomst de kans bieden elkaar te ontmoeten.

2.1.1. Primair onderwijs

Basisscholen krijgen voor de bestrijding van achterstanden extra geld op basis van de leerlinggewichten; de scholen voor voortgezet onderwijs ontvangen extra geld op basis van etniciteit. De scholen kunnen hiermee meer doen om (taal)achterstanden weg te werken en de resultaten van allochtone leerlingen te verbeteren.

Vermindering van onderwijsachterstanden is een langdurig en intensief traject, maar zoals het SCP recentelijk nog meldde, zit er schot in. In het bijzonder bij de zwarte scholen is enige vooruitgang te zien (zie tabel 1). In deze brief wordt onder zwarte scholen verstaan: leerlingen met meer dan 70 procent 0.9-leerlingen.

Het SCP komt in zijn Rapportage Minderheden 2003 tot de conclusie dat allochtone achterstandsleerlingen op overwegend zwarte scholen een vergelijkbare leerwinst boeken als op wittere scholen. Het SCP concludeert dat er zelfs aanwijzingen zijn dat zwarte scholen er beter dan andere in slagen de taalachterstand van hun leerlingen te verminderen (bijvoorbeeld: G. Driessen, Sociaal-etnische compositie en onderwijsresultaten: effecten van positie, concentratie en diversiteit. In: Pedagogische Studiën, 2002, nr. 3).

Ook wordt geconcludeerd dat de achterstanden van allochtone leerlingen op langere termijn bezien duidelijk teruglopen, zowel bij taal (nog altijd aan het eind van de basisschool een achterstand bij de zwakste groepen van twee jaar) als bij rekenen (achterstand nog een half jaar). Er zijn dus ook erg goede zwarte scholen, dat moge duidelijk zijn.

Het gaat dus beter, maar we zijn er zeker nog niet. Daarom blijven we resultaten eisen van alle scholen, waaronder die met veel achterstandsleerlingen. De Onderwijsinspectie zal deze scholen bevragen over de inzet van het extra geld dat ze krijgen. Het inspectietoezicht van scholen die te weinig presteren op het gebied van achterstandsbestrijding en te weinig bijdragen aan de integratie, wordt versterkt. Dat wordt ook in de inspectierapportages expliciet aan de orde gesteld. Scholen moeten daarop een verbeterplan aan de inspectie voorleggen. Dit beleid van de inspectie is in de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) vastgelegd, waarbij het uitgangspunt is dat het toezicht proportioneel is. Dat wil zeggen intensief toezicht in situaties waar het niet goed dreigt te gaan en op afstand indien het goed gaat op de school.

Gemeenten hebben eigen taken bij het bestrijden van onderwijsachterstanden. Eén daarvan is om goede voor- en vroegschoolse programma's aan te bieden zodat de achterstand van allochtone leerlingen al voor en direct bij het begin van het basisonderwijs wordt aangepakt. Onderzoek toont aan dat het vroegtijdige aanbod van gestructureerde taalprogramma's helpt bij de vermindering van achterstanden.

Op veel plaatsen in Nederland leveren brede scholen met hun maatwerk een bijdrage aan een bredere oriëntatie van hun leerlingen en aan de bestrijding van de achterstanden. De operatie JONG (een samenwerkingsverband van vijf ministeries om meer samenhang te brengen in het jeugdbeleid) is er onder meer op gericht belemmeringen voor de oprichting van brede scholen weg te nemen.

Het kabinet wil bij de bestrijding van onderwijsachterstanden nog een stap verder gaan. De rol van scholen, gemeenten en Rijk wordt herzien. De gemeente voert de regie op het realiseren van de samenhang tussen de schakels binnen de jeugdketen, waar het onderwijsachterstandenbeleid een onderdeel is. De verantwoordelijkheid voor de bestrijding van onderwijsachterstanden in het primair en voortgezet onderwijs komt hoofdzakelijk bij de scholen te liggen, zonder tussenkomst van de gemeente. Wel blijft de gemeente een belangrijke rol spelen bij de voor- en vroegschoolse educatie, bij de hiervoor genoemde opzet van schakelklassen en bij de voorzieningen rond de school. Als gevolg van afspraken in het Hoofdlijnenakkoord zal er voor het basisonderwijs voor het toekomstige onderwijsachterstandenbeleid een nieuw bestuurlijk arrangement tot stand worden gebracht. Hierin dient sprake te zijn van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, gemeenten en basisscholen. Binnen dit nieuwe arrangement blijft de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Daarom zullen gemeenten ook in de toekomst middelen ontvangen om achterstandsleerlingen te laten deelnemen aan VVE-programma's.

Het is van belang dat de VVE-middelen terecht komen bij de groepen die de grootste taalachterstanden hebben. Dit sluit aan bij het uitgangspunt

van de herziening van de gewichtenregeling, waarbij de middelen voor achterstandenbestrijding terecht dienen te komen bij leerlingen met de feitelijk geconstateerde grootste achterstanden. Bij de toetsing van de gemeentelijke plannen in het kader van het grote stedenbeleid (GSB) zal het bovenstaande uitgangspunt nadrukkelijk in de beoordeling worden meegenomen.

In deze kabinetsperiode is geld vrijgemaakt voor schakelklassen. Deze klassen zijn bedoeld voor leerlingen die met een gebrekkige kennis van het Nederlands de school binnenkomen. In de schakelklas wordt de taalachterstand zover weggewerkt dat ze goed kunnen meedoen in het reguliere onderwijs. De gemeenten bepalen in samenspraak met de scholen waar die klassen komen.

De inrichting van schakelklassen is opgenomen als doelstelling in het GSB III kader 2005–2009. De betreffende middelen zullen deel uitmaken van de Brede Doeluitkering (BDU) Sociaal, Integratie en Veiligheid. Deze middelen worden toegevoegd na afloop van de huidige GOA-periode per 1 augustus 2006. Indien de gemeenten daartoe middelen ontvangen is de inrichting van schakelklassen verplicht. Bij beoordeling van de Meerjarige Ontwikkelplannen (MOP's) van de gemeenten wordt hierop toegezien.» Ook wordt de gemeente betrokken bij bestrijding van segregatie in het onderwijs. In het volgende hoofdstuk zal hierop worden ingegaan.

De gewichtenregeling van het basisonderwijs wordt zodanig aangepast dat het extra geld dat er is ten goede komt aan de leerlingen die feitelijk de grootste onderwijsachterstand hebben. Daarbij houden we ook rekening met (onbedoelde) effecten van de regeling op segregatie. In het volgende hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan. Het doel is om in de toekomst een effectief partnerschap tussen scholen voor primair en voortgezet onderwijs en de gemeenten tot stand te brengen. Op dit moment wordt hiernaar onderzoek verricht.

2.1.2. Voortgezet onderwijs

Van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs gaat ongeveer zestig procent naar het vmbo. Leerlingen van allochtone afkomst zijn oververtegenwoordigd. Ongeveer 80 procent gaat naar het vmbo, praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs. De bestrijding van onderwijsachterstanden is daarom een wezenlijk middel om de integratie van deze leerlingen te bevorderen. Scholen krijgen hiervoor extra middelen op basis van de etnische samenstelling van hun populatie. Van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs wordt ongeveer 9 procent op basis van deze «cumi-regeling» gefinancierd, zoals uit tabel 2 (bijlage 3) blijkt.

Zoals in februari 2004 is aangekondigd, stuurt de minister van OCW in mei 2004 een plan van aanpak ten aanzien van de veiligheid op scholen en de opvang van risicoleerlingen naar de Tweede Kamer. Aanleiding daartoe is het incident op het Terra-College in Den Haag.

Belangrijke bouwstenen voor het plan van aanpak veiligheid zijn analyses van de inspecties voor Onderwijs en Jeugdzorg, het onderzoek naar geweld tegen leraren en onderwijsondersteunend personeel, een onderzoek door de Arbeidsinspectie naar het beleid met betrekking tot agressie en geweld op scholen, een studie naar mogelijkheden van onderwijs en opvang voor onhandelbare (risico)leerlingen, ronde tafel gesprekken met het veld en de relatie met relevante projecten uit de Operatie JONG, bijvoorbeeld op het terrein van zorgstructuren rond het onderwijs, jeugdcriminaliteit en vroegtijdige signalering. Verder zal in het plan van aanpak worden ingegaan op de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokken actoren: school, docenten, leerlingen, ouders, jeugdvoorzieningen en overheid. Aandachtspunten hierbij zijn de afstemming en samenwerking tussen actoren en de afbakening van verantwoordelijk-

heden. Het plan van aanpak komt eind mei gereed. Het plan van aanpak veiligheid omvat een samenstel van preventieve, curatieve en repressieve maatregelen voorgesteld die gezamenlijk een (indirect) disciplinair effect zullen hebben op de vmbo-leerlingen.

De onderwijsresultaten van allochtone leerlingen gaan gestaag vooruit, zoals ook in de Rapportage Minderheden van het Sociaal Cultureel Planbureau werd vastgesteld. Het aantal allochtone leerlingen dat naar het havo en vwo gaat neemt ook toe. Maar over de hele linie blijven allochtone jongeren achter bij hun autochtone leeftijdsgenoten. Inspanningen blijven dus noodzakelijk.

Naar aanleiding van het Hoofdlijnenakkoord komt er een nieuw onderwijsachterstandsbeleid voor het voortgezet onderwijs, dat de huidige mogelijkheid tot aanvullende vergoeding via de cumi-regeling vervangt. De rol van scholen, gemeenten en Rijk wordt herzien. Scholen krijgen door het beleid van autonomie en deregulering meer ruimte om het geld naar eigen inzichten te besteden. Scholen worden nog meer dan voorheen in staat gesteld om maatwerk te leveren bij de aanpak van de onderwijsachterstanden van hun leerlingen.

Voor versterking van de leerlingbegeleiding is een extra bedrag van ongeveer € 26 miljoen structureel vanaf 2007 uitgetrokken. Op deze manier krijgen scholen de mogelijkheid hun begeleidingscapaciteit voor risico-leerlingen uit te breiden. Deze middelen kunnen worden ingezet voor een veiliger schoolklimaat en voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. Daarnaast moet er een sluitend netwerk rond de school komen. Daarin participeren de school zelf, de jeugdgezondheidszorg, de leerplichtambtenaar, het (school)maatschappelijk werk en de jeugdzorg. Met de eerder genoemde Operatie JONG wil het kabinet meer samenhang krijgen in het jeugdbeleid. Door een sluitende zorgstructuur met hulpverlening in en rondom de school voorkomen we dat kinderen tussen de wal en het schip vallen. Daarvoor is samenwerking van groot belang tussen de school en andere voorzieningen zoals jeugdzorg, leerplicht, politie, gezondheidszorg. Tenslotte wordt gewezen op maatregelen die zijn genomen in het kader van het plan Jeugdwerkloosheid om de schooluitval te beperken.

Het Kabinet streeft meer naar maatwerk binnen het vmbo. Binnen de Koers VO discussie wordt prioriteit gegeven aan het voorstel om het vmbo meer ruimte te geven in de programmering. Dit geldt ook voor de eerste jaren van het voortgezet onderwijs. Scholen brengen als gevolg van stimulerende maatregelen meer en meer inhoudelijke en onderwijskundige veranderingen aan in de alledaagse praktijk om maatwerk te leveren ten behoeve van leerlingen met een specifieke leerbehoeften. Het gaat hier om de integratie van theorie en praktijk, de integratie van algemeen vormende en beroepsgerichte vakken en de invoering van de werkplekkenstructuur. Deze maatregelen hebben tot doel bij te dragen aan het terugdringen van voortijdige schooluitval door een perspectief te bieden dat motiverend is en beter aansluit op de individuele mogelijkheden van de leerling. Met deze maatregelen wordt tevens de integratie van allochtone leerlingen bevorderd omdat veel leerlingen van deze leerlingen meer behoefte heeft aan meer praktisch ingericht onderwijs. Voor het inrichten van het meer praktisch ingerichte onderwijs zijn extra middelen beschikbaar.

2.2 Maatregelen

Samenvattend richt het kabinet zich op de volgende punten om onderwijsachterstanden tegen te gaan:

- Blijvende aandacht voor voor- en vroegschoolse educatie, waarbij achterstanden van leerlingen uit risicogroepen vroeg en daardoor effectief kan worden aangepakt.
- De VVE-middelen dienen terecht te komen bij de leerlingen met de grootste taalachterstand. Bij de toetsing van de gemeentelijke plannen in het kader van het grote stedenbeleid (GSB) zal dit nadrukkelijk in de beoordeling worden meegenomen
- Geen belemmeringen in de regelgeving voor stichting van brede scholen, die een bijdrage leveren door de problemen in de buurt in samenhang aan te pakken.
- De opzet van schakelklassen om de snelle verwerving van taal met name van nieuwkomers te garanderen.
- Het inrichten van schakelklassen wordt verplicht indien de gemeente daartoe middelen ontvangt. Toetsing daarvan vindt plaats in het kader van de MOP's 2005–2009.
- Versterking van proportioneel toezicht van de Onderwijsinspectie op scholen die te weinig presteren op achterstandsbestrijding en te weinig bijdragen aan de integratie.
- Herdefiniëring van het onderwijsachterstandenbeleid; aanpassing van de gewichtenregeling primair onderwijs en de cumi-regeling voortgezet onderwijs, zodat meer wordt aangesloten bij de feitelijke achterstand van leerlingen en een op de behoefte van die leerlingen gerichte aanpak mogelijk wordt.
- In het plan van aanpak veiligheid wordt een samenstel van preventieve, curatieve en repressieve maatregelen voorgesteld die gezamenlijk een (indirect) disciplinair effect zullen hebben op de vmbo-leerlingen.
- Binnen de Koers VO discussie prioriteit geven aan het voorstel om het vmbo meer ruimte te geven in de programmering.

3 BESTRIJDING VAN SEGREGATIE IN HET ONDERWIJS

3.1 Onderwijs en segregatie

Het kabinet stelt voorop dat allochtone bewoners al vele jaren deel uitmaken van de Nederlandse samenleving. De afgelopen decennia zijn vooral in de grotere gemeenten wijken ontstaan waar veel allochtonen wonen. In die wijken gaan lage inkomens, hoge werkloosheid en criminaliteit vaak samen. Als we de bevolking van deze wijken vooruit willen helpen, moet er veel worden gedaan aan integratie.

Het onderwijs kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Analyses tonen aan dat de meeste basisscholen een leerlingenpopulatie hebben die in hoge mate een afspiegeling vormt van de wijk waar de school staat. In Amsterdam en Rotterdam bijvoorbeeld ligt het aantal allochtone leerlingen op de basisscholen gemiddeld al rond de 60 procent. Daardoor levert menging van schoolbevolkingen weinig op. In de middelgrote en kleinere gemeenten is dit wel een optie.

In de analyse van het recente Rotterdamse rapport getiteld: «Rotterdam zet door» over de problemen in die stad, wordt dit voor deze stad aangetoond. Overigens wordt niet ontkend dat er in sommige wijken sprake is van «witte vlucht», waarbij autochtone ouders kinderen naar witte scholen, soms buiten de eigen woonwijk brengen. Het voortgezet onderwijs kent een groter bereik waardoor de scholen minder een afspiegeling van de wijk vormen. Er lijkt een tendens te zijn dat een substantieel aantal autochtone leerlingen naar scholen in de randgemeenten van de grote steden trekken.

3.2 Primair onderwijs

De bestrijding van onderwijsachterstanden is niet genoeg. Om integratie te bevorderen is het ook belangrijk om segregatie tegen te gaan. Daarbij hebben de scholen, gemeenten en de rijksoverheid een taak. Op zwarte scholen ontbreekt vaak het contact met autochtone leerlingen. Scholen met een gemengde samenstelling zijn dan ook wenselijk. Als het aantal zwarte scholen toeneemt, komen verschillende problemen samen. Dat kan een bedreiging zijn voor de kwaliteit van het onderwijs en daarmee nemen de kansen voor toch al kansarme leerlingen af. Bij islamitische scholen zou daar nog het risico bijkomen dat de integratie van kinderen wordt belemmerd doordat ze te veel in een etnisch isolement opgroeien.

Ik gaf al aan dat de mogelijkheden om tot gemengde scholen te komen, worden beperkt door de bevolkingssamenstelling van de wijken. De basisschool is bijna altijd een afspiegeling van de wijk. Het aantal allochtone achterstandsléerlingen neemt de laatste jaren niet meer toe. In 2001 werd met ruim 202 000 het hoogste aantal bereikt. In 2003 zijn het er nog krap 196 000. Maar de concentratie van deze groep leerlingen neemt wel toe. Het aantal zwarte scholen, met meer dan 70 procent allochtone achterstandsléerlingen groeit, terwijl het totale aantal scholen afneemt. Er is dus sprake van concentratie van allochtone leerlingen op een beperkt aantal basisscholen.

Overigens blijft het aantal mono-etnische scholen beperkt in aantal. Onder een mono-etnische school verstaan we een school met meer dan 70 procent leerlingen van één etnische achtergrond. Het aantal (niet-autochtone) mono-etnische scholen is klein en groeit nauwelijks. In 2003 was een kwart procent van de basisscholen mono-etnisch. Het gaat dan om acht «Turkse», vier «Marokkaanse» en zes «Surinaamse» scholen. Van de Surinaamse scholen hebben er drie minder dan 70 procent 0,9 leerlingen. Voor een weergave van e.e.a. zie de tabellen 3 en 4.

Uit tabel 5 blijkt dat in de G4, de steden met de meeste allochtone leerlingen in het openbaar onderwijs 49,2 procent van de leerlingen een gewicht van 0,9 heeft. Voor de RK scholen is dat percentage 44,9 en voor de PC scholen is het 42,2. Daaruit valt te concluderen dat het bijzonder onderwijs een belangrijk deel van de achterstandsléerlingen voor z'n rekening neemt. De opname van allochtone leerlingen heeft dus weinig met de denominatie van scholen van doen.

3.3 Voortgezet onderwijs

Segregatie in het voortgezet onderwijs hangt voor een deel samen met de indeling in verschillende schooltypes. Daarnaast spelen de bevolkingssamenstelling in de steden en keuzepatronen van ouders en leerlingen een rol.

De score bij de Cito-toets en het advies van de basisschool zijn bepalend bij de keuze van een school voor voortgezet onderwijs. Allochtone leerlingen, die vaak afkomstig zijn uit lagere sociaal-economische milieus en daarnaast vaak te kampen hebben met een taalachterstand, gaan als gezegd vaker dan autochtone leerlingen naar het vmbo, praktijkonderwijs of leerwegondersteunend onderwijs. Zie tabel 6 (bijlage 3).

Dit neemt niet weg dat door verschillende factoren ook binnen de verschillende schooltypes meer en minder zwarte scholen voorkomen. Scholen in de grote steden hebben een hoger percentage allochtone leerlingen dan kleinere gemeenten en het platteland. Met name vmbo's met afdelingen voor praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs in de grote steden hebben een hoog percentage allochtone leerlingen. In tabel 7 is het percentage cumi-leerlingen per schooltype in het

hele land aangegeven; tabel 8 bevat deze gegevens toegespitst op de G4. (zie bijlage 3)

In de grote steden neemt de «witte vlucht» toe; uit een eerste analyse van de informatie aan de hand van het onderwijsnummer komt naar voren dat in de grote steden niet-cumi-leerlingen meer dan twee keer zo vaak naar een school buiten hun woongemeente gaan dan cumi-leerlingen. In het voorbereidend beroepsonderwijs komt dit verschijnsel nog eens ongeveer twee keer zo vaak voor dan gemiddeld bij de andere schooltypes in het voortgezet onderwijs. Er zijn verschillende redenen bekend voor deze witte vlucht, waaronder de sfeer op school, de populatie, en de schoolgrootte.

Ook voor het voortgezet onderwijs, geldt dat het openbaar en het bijzonder onderwijs een vergelijkbaar aandeel in de opvang van achterstandsl leerlingen hebben. Landelijk gezien hebben de openbare scholen voor voortgezet onderwijs het hoogste percentage allochtone leerlingen, maar de verschillen met bijzondere scholen zijn niet groot. In de vier grote steden tellen deze scholen zelfs meer leerlingen van allochtone afkomst dan openbare scholen.

3.4 De aanpak om segregatie in het PO en VO te voorkomen

Het kabinet wil meer gemengde scholen laten ontstaan. Bij aanpassing van de gewichtenregeling wordt bekeken of de huidige regeling de segregatie (onbedoeld) in de hand werkt. Bij de huidige regeling ontvangt een school met weinig achterstandsl leerlingen geen enkele extra formatie en ontvangt een school met veel van deze leerlingen wel. Dit komt door de werking van de drempel in de bekostiging. Dat kan een verkeerd signaal zijn. Het is de bedoeling om de etnische factor uit de gewichtenregeling te halen. Het gaat in de regeling dan alleen nog om de daadwerkelijk geconstateerde (taal) achterstand die zal worden getoetst. Ook in het voortgezet onderwijs zal gekeken worden naar de mogelijkheid om in de regeling effecten te verwerken die de integratie bevorderen.

Zoals de Onderwijsraad in zijn verkenning heeft benadrukt, is de problematiek van zwarte en witte scholen in hoge mate plaatselijk regionaal bepaald. De raad adviseert om die reden om geen landelijk beleid op dit punt te voeren. Daarom wil het kabinet de gemeenten een rol geven bij de «niet-vrijblijvende afspraken» met schoolbesturen over een meer gemengde schoolbevolking. Het Rijk geeft een impuls aan gemeenten en scholen via het nieuwe arrangement onderwijsachterstandenbeleid. Het kabinet stelt zich voor dat scholen verplicht worden te overleggen met gemeenten over terugdringing van segregatie en bevordering van integratie. Bij dit overleg kan de inzet van het geld voor het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid worden betrokken. Daarnaast beschikken de gemeenten over andere instrumenten om met scholen deze afspraken te maken. Men beschikt over een aantal financiële stromen en over bevoegdheden in dit verband: naast de VVE-middelen (voor- en vroeg-schoolese educatie) beschikt men over huisvestingsmiddelen voor po- en vo-scholen en middelen in het kader van het algemene jeugdbeleid en de zorg. Daarnaast hebben gemeenten – als hoedster van het algemeen belang – de mogelijkheid om scholen op hun (lokale) verantwoordelijkheden te wijzen en daarover binnen de gemeente (bijvoorbeeld met ouders) te communiceren. In het kader van het bredere jeugdbeleid is het streven van het kabinet erop gericht om verbeteringen aan te brengen in de jeugdketen. De gemeente speelt daarin een spilfunctie om de ketens goed te laten functioneren. Het Rijk ondersteunt dit beleid door middel van het project JONG, waarbij met name belemmeringen in de regelgeving worden weggenomen om tot een sluitende aanpak te komen. Wanneer gemeenten tegen belemmeringen in de regelgeving aanlopen

om tot meer gemengde scholen te komen kan men op ondersteuning van het Rijk rekenen.

Gemeenten en scholen kunnen om het beleid vorm te geven bijvoorbeeld aansluiten bij het schoolwijkenbeleid dat door gemeenten voor het openbaar onderwijs kan worden gevoerd. De inspectie kan erop toezien dat de scholen afspraken maken over terugdringing van segregatie. Daarnaast kan de inspectie toezien op de resultaten. Bij de uitwerking hiervan zal worden aangesloten bij de wetswijzigingen die noodzakelijk zijn in verband met burgerschap en sociale integratie.

De inspectie ziet toe op de bijdrage die de school levert in het kader van het gemeentelijk beleid. De gemeente regelt via een verplicht overleg tussen de gemeente en de schoolbesturen dat er afspraken komen over een evenwichtigere verdeling van achterstandsleerlingen en sluit convenanten met schoolbesturen over de concrete uitwerking. De Onderwijsraad concludeert in de Verkenning naar artikel 23 dat een dergelijk beleid mogelijk is binnen de kaders van artikel 23 van de Grondwet. Daarbij kunnen vormen van spreiding van leerlingen worden toegepast, mits dit niet gebaseerd is op de etnische achtergrond van leerlingen maar op de achterstandskennmerken. Dit geldt dan zowel voor allochtone leerlingen als voor autochtone leerlingen.

Artikel 23 biedt de wetgever de mogelijkheid om voorschriften (bekostigingsvoorwaarden) te stellen aan de deugdelijkheid van het onderwijs. Zo verbindt de wetgever aan de oprichting van nieuwe scholen voorwaarden. Aan deze voorwaarden moet worden voldaan, wil een school voor bekostiging in aanmerking komen. Het gaat om normen die in de regel voor zowel openbaar als (bekostigd) bijzonder onderwijs gelden. De Onderwijsraad geeft in zijn advies aan dat wat het bijzonder onderwijs betreft de principiële buitengrens voor het stellen van deze normen wordt gevormd door de vrijheid van richting. De raad spreekt daarbij uit dat de wetgever niet bevoegd is eisen (bekostigingsvoorwaarden) te stellen die een wezenlijke beperking vormen van het godsdienstige of levensbeschouwelijke karakter van het bijzonder onderwijs. Het kabinet onderschrijft deze zienswijze. Het kabinet is van oordeel dat concentratie van achterstandsleerlingen bij de stichting van nieuwe scholen moet worden tegengegaan en is derhalve voornemens – binnen de genoemde grondwettelijke kaders – ten aanzien van de stichting van nieuwe scholen de voorwaarde te stellen dat niet meer dan 80% van de kinderen een achterstandskennmerk (leerlinggewicht) heeft.

Bij beslissingen over de bouw van scholen kan een gemengde populatie een factor zijn. Ook in het kader van leegstand en nieuwbouw kan de gemeente met schoolbesturen afspraken maken om meer gemengde scholen te bevorderen. Daarnaast kunnen zwarte scholen zelf, eventueel ondersteund door gemeenten, uitwisselingen organiseren met scholen met overwegend autochtone leerlingen. Ook is er veel te zeggen voor een aanbod van gezamenlijke activiteiten, zoals sportmanifestaties of cultuur-evenementen. Ook uitwisseling van leerkrachten is mogelijk.

3.5 Situatie in Vlaanderen (het Vlaams model)

In Vlaanderen is tot op zekere hoogte sprake van een vergelijkbaar onderwijssysteem als in Nederland. In Vlaanderen heeft men gekozen voor een model waarbij de toelatingsplicht van scholen is vastgelegd. Daarnaast hebben schoolbesturen het recht om binnen bepaalde procentuele marges leerlingen waarvan de thuistaal niet het Nederlands is, naar een andere school door te verwijzen. Het kabinet kiest hier niet voor. Een dergelijk model kan tot onnodige bureaucratie leiden zonder dat de garantie bestaat dat het werkelijke probleem wordt opgelost. Dit kabinet kiest voor andere oplossingen, die hieronder zijn samengevat.

3.6 Kledingvoorschriften

Dit onderwerp zal worden behandeld in de nota Grondrechten en Pluriforme samenleving. Deze nota zal binnenkort aan de Tweede Kamer worden gezonden.

3.7 Maatregelen

Samenvattend neemt het kabinet de volgende maatregelen om segregatie in het onderwijs tegen te gaan:

- Aanpassing van de gewichtenregeling. Het is de bedoeling de etnische factor uit de gewichtenregeling te halen. Het gaat dan om daadwerkelijk (taal) achterstanden. Bij de nieuwe regeling worden aspecten vermeden die onbedoeld de segregatie juist bevorderen. Ook bij een nieuwe regeling voor het voortgezet onderwijs wordt geprobeerd integratiebevorderende effecten in te bouwen.
- Bevordering van «niet-vrijblijvende afspraken» tussen gemeenten en scholen. Het rijk geeft een impuls aan gemeenten en scholen via het nieuwe arrangement onderwijsachterstandenbeleid. Het kabinet wil scholen verplichten om afspraken te maken met gemeenten over de manier waarop ze gezamenlijk segregatie kunnen tegengaan en integratie kunnen bevorderen. De school levert in het kader van burgerschap – een opdracht die wettelijk wordt verankerd – een bijdrage daaraan. De inspectie ziet toe op de bijdrage die de school levert in het kader van het gemeentelijke beleid.
- Bij de stichting van nieuwe scholen wordt de eis gesteld dat niet meer dan 80% van de leerlingen een achterstandskenmerk heeft.
- Stimulering op gemeentelijk niveau van uitwisselingen van scholen, de organisatie van gezamenlijke sportactiviteiten en cultuurevenementen.

4 DE AANDACHT VOOR ISLAMITISCHE SCHOLEN

4.1 Advies Onderwijsraad

In zijn advies stelt de Onderwijsraad de actuele vraag in hoeverre een beperking van het klassieke grondrecht om scholen te stichten een oplossing kan bieden voor het vraagstuk van zwarte en witte scholen en van integratie. De raad concludeert dat het bemoeilijken of zelfs uitsluiten van stichting van bijvoorbeeld islamitische en hindoe-scholen geen aanvaardbare optie is. Het aandeel van deze scholen in de tweedelingproblematiek is gering. Een dergelijk beleid ten aanzien van dergelijke religieuze en culturele minderheidsgroepen evident in strijd zijn met de vrijheid van onderwijs en het gelijkheidsbeginsel. Bovendien is goed denkbaar dat Islamitische scholen een instrument zijn ten gunste van de integratie, omdat via de school de ouderbetrokkenheid kan worden vergroot.

4.2 Enkele kwantitatieve gegevens

Ter illustratie van het aandeel van het islamitische onderwijs in de tweedelingproblematiek zijn in bijlage 4 enkele relevante gegevens opgenomen. De gegevens, opgenomen in bijlage 4, laten zien dat het kwantitatieve aandeel van islamitische scholen in het totale onderwijsaanbod weliswaar geleidelijk toeneemt, maar gering van omvang is. Hieruit moet niet worden afgeleid dat wat er op islamitische scholen gebeurt onbelangrijk is. De intensieve betrokkenheid van de inspectie bij deze scholen illustreert het belang dat het kabinet eraan hecht dat ook op deze scholen sprake is van goed onderwijs dat op respectvolle wijze wordt gegeven. Wat de cijfers van de Inspectie wel laten zien is dat, los van de kwaliteit

van het onderwijs op deze scholen, de bijdrage van het islamitisch onderwijs aan integratie en sociale cohesie beperkt van omvang is.

4.3 De positie van islamitische scholen

De vrijheid van ouders om te kunnen kiezen uit openbaar en bijzonder onderwijs is een groot maatschappelijk goed, dat bijdraagt aan een gevarieerd onderwijsstelsel dat past bij de behoeften van burgers en maatschappij. Het recht om met behulp van rijksbekostiging scholen te stichten die aansluiten bij een specifieke levensbeschouwelijke of godsdienstige voorkeur van ouders en die aansluit bij de opvoedingssituatie van het kind is een onlosmakelijk onderdeel van het duale bestel. Dit heeft in de laatste decennia van de twintigste eeuw geleid tot de oprichting van islamitische en hindoescholen. Ook andere stromingen zoals de antroposofie en de evangelische richting hebben gebruik gemaakt van het recht op schoolstichting. Uitsluiting op voorhand van groepen van burgers met een bepaalde levensbeschouwing of godsdienstige overtuiging van dit klasieke grondrecht acht het kabinet in strijd met de Grondwet. Alle ingezetenen in ons land dienen onder dezelfde voorwaarden en condities gebruik te kunnen maken van dit grondrecht. De rechten, maar ook de plichten die samenhangen met dit grondrecht, zijn dus ook onverkort van toepassing op (groepen van) ouders in onze samenleving met een islamitische levensovertuiging. Dit standpunt van het kabinet sluit aan op de afspraak in het Hoofdlijnenakkoord om niet te tornen aan de grondwettelijke vrijheid van het onderwijs.

Bovendien is het kabinet van opvatting dat het materieel uitsluiten van deze bevolkingsgroep van het recht op stichting en instandhouding van scholen die aansluiten op hun levensovertuiging, wel eens contraproductief kan uitwerken op het streven naar integratie. De kans is reëel dat een dergelijke houding van de overheid er juist toe leidt dat er groepen zich ten opzichte van de dominante cultuur achtergesteld en geïsoleerd voelen. Dit kan leiden tot een defensief getinte versterking van de eigen etnische of religieuze identiteit, wat niet bevorderlijk is voor het integratieproces.

De vrijheid van onderwijs is geen vrijbrief. Algemene en onderwijs-specifieke normen stellen grenzen en eisen aan de inhoud van het onderwijs op alle openbare en bijzondere scholen. Ook islamitische scholen zijn voluit gehouden aan deze normen. De onderwijsinspectie ziet daar nadrukkelijk op toe. Er zijn geen scholen die de achterliggende paar jaar zo intensief gevolgd zijn door de inspectie als de islamitische scholen. Het recent aan uw Kamer toegezonden inspectierapport «Islamitische scholen nader onderzocht» (brief van 7 oktober 2003, kamerstukken II 2003/04, 29 200 VIII, nr. 5) is daarvan een illustratie.

Bij dit toezicht is en wordt gekeken of:

1. de kwaliteit van het onderwijs van voldoende niveau is;
2. de kernwaarden van de democratische rechtsstaat en de algemene maatschappelijke basisnormen voldoende in acht worden genomen.

Ad 1: Over de kwaliteit van islamitische scholen concludeert de inspectie in haar rapport dat de leerprestaties van leerlingen op islamitische scholen niet slechter – en op verschillende punten beter – zijn dan die van leerlingen op vergelijkbare zwarte scholen. Een islamitische school is te typeren als een wat traditionele, strenge school met veel aandacht voor de basisvaardigheden, die worden bijgebracht in een gestructureerde omgeving waarbij effectief wordt omgegaan met de leertijd.

In dit verband wil het kabinet ook wijzen op het bij de behandeling van de wet Beroepen in het onderwijs (wet BIO) door de Tweede Kamer aange-

nomen amendement op grond waarvan ook voor leraren godsdienstonderwijs bekwaamheidseisen gaan gelden.

Ad 2: In genoemd inspectierapport luidde de hoofdconclusie dat het uitgebreide en grondige onderzoek op 20 islamitische scholen geen bevindingen heeft opgeleverd die aanleiding geven tot onrust of ernstige ontevredenheid. Aanwijzingen dat op islamitische scholen wordt aangezet tot intolerantie of haat zijn niet aangetroffen. Het onderwijs op deze scholen is niet in strijd met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De scholen zorgen in meer of mindere mate voor omstandigheden die de integratie van leerlingen ten goede komen. Dit beeld strookt met de bevindingen uit eerdere onderzoeken van de inspectie en de AIVD. Wel heeft de inspectie de nodige zorgen over:

- de bestuurlijke stabiliteit op een aantal islamitische scholen, die wordt omschreven als kwetsbaar;
- de pedagogisch-didactische kwaliteit van het islamitisch godsdienstonderwijs op enkele scholen.

Dit betreft aspecten die in strikte zin geen formele bekostigingsvoorwaarden zijn maar liggen in het domein van de vrijheid van inrichting van het onderwijs.

Het inspectierapport laat zien dat de overheid over de nodige (correctieve) instrumenten beschikt om te kunnen vaststellen of een school voldoende aandacht besteedt aan aspecten als sociale cohesie en integratie. Een belangrijke opbrengst van het intensieve toezicht van de inspectie op deze groep van scholen is dat er een instrumentarium is ontwikkeld om vanuit de invalshoek van deze aspecten het handelen van scholen te kunnen beoordelen. Voor de invoering van de Wet op het onderwijstoezicht ontbrak een dergelijk instrumentarium. De inspectie zal voortaan dit instrument inzetten wanneer de situatie op één of meer scholen daartoe aanleiding geeft. Dit geldt niet alleen voor islamitische scholen, maar kan alle scholen betreffen. Overigens past het de overheid- en dus ook de inspectie- niet een oordeel te vellen over de veelal meer traditioneel didactische aanpak van een (islamitische) school.

Het kabinet wil benadrukken dat het grote betekenis hecht aan naleving van alle bekostigingsvoorwaarden. Daartoe is onlangs bijvoorbeeld een beleidsregel opschorting en inhouding van bekostiging bij onderwijsinstellingen gepubliceerd. In dat verband moet niet worden uitgesloten dat in een voorkomend geval zo nodig de uiterste sanctie zal worden toegepast: stopzetting van de bekostiging. Dit kan voor alle scholen – dus ook voor islamitische scholen – het geval zijn.

4.4 Verbeteringen en verdere voornemens

In mijn reactie van 7 oktober jl. op het inspectierapport heb ik aangegeven dat naar aanleiding van de verbeterpunten van de inspectie in samenwerking met de besturenorganisatie voor het islamitisch onderwijs, ISBO, gerichte acties in gang zijn gezet. Zo wordt er gewerkt aan cursussen ter verbetering van de deskundigheid van het bestuurlijke kader en aan een op alle groepen in het islamitisch basisonderwijs afgestemde lesmethode voor het godsdienstonderwijs.

Naast de in gang gezette acties moet de uitvoering van enkele andere voornemens van het kabinet zichtbaar worden binnen het islamitisch onderwijs.

In de eerste plaats betreft dit het voornemen, om expliciet aan te geven wat van scholen wordt verlangd op het terrein van burgerschapsvorming en sociale cohesie. Dit geldt uiteraard ook voor de islamitische scholen. Het kabinet zet daarbij in op meer aandacht in het onderwijs voor burgerschapsvorming. Dat wordt wettelijk verankerd en opgenomen in de eisen

tot schoolstichting en bij de kerndoelen, waardoor het ook een bekostigingsvoorwaarde wordt. Op grond daarvan past de inspectie ook haar toezichtskader aan. Vervolgens ziet de inspectie er op toe dat ook islamitische scholen de vereiste aandacht besteden aan burgerschapsvorming. Dat geldt dus ook voor die paar scholen die volgens de inspectie weliswaar de huidige bekostigingsvoorwaarden en basiswaarden van onze democratische rechtsstaat in acht nemen, maar die niet of weinig initiatief nemen om met extra activiteiten deze basiswaarden of de integratie te benadrukken.

In de tweede plaats wil het kabinet naar een situatie waarin de kwaliteit van alle schoolbesturen, dus ook die in het islamitisch onderwijs, onderwerp kan zijn van een meer integraal inspectietoezicht. Dit hangt samen met het bredere beleid om scholen meer autonomie te geven.

De bedoeling daarvan is ervoor te zorgen dat er daadwerkelijk meer ruimte komt op de werkvloer en dat de autonomie niet blijft «hangen» in de (bovenschoolse) bestuurlijke laag. Dat kunnen we waarborgen door:

- een door de sector zelf gedragen gedragscode voor goed bestuur (ook vertegenwoordigers van het islamitisch onderwijs zullen daarbij worden betrokken);
- een mogelijkheid voor de inspectie om het bestuur op haar verantwoordelijkheid te wijzen als blijkt dat bestuur en management onvoldoende functioneren.

Tenslotte is het kabinet van mening dat aanvullende eisen moeten worden gesteld aan het bestuur van scholen. Het is de bedoeling dat alle bestuursleden het Nederlanderschap bezitten. Onderzocht zal worden of een dergelijke verplichting binnen de grenzen van het Europese recht kan worden opgelegd. Daarnaast zal de aanvraag tot schoolstichting vergezeld dienen te gaan van een schoolplan waarin o.a. wordt aangegeven op welke wijze de school kan bijdragen aan burgerschapsvorming.

4.5 Maatregelen

Samenvattend spitst het beleid van het kabinet op het gebied van het islamitisch onderwijs zich toe op de volgende punten:

- In samenspraak met de besturenorganisatie voor het islamitisch onderwijs, ISBO, worden cursussen opgezet ter verbetering van de deskundigheid van het bestuurlijk kader en komt er een op alle groepen in het islamitisch basisonderwijs afgestemde lesmethode voor het godsdienstonderwijs.
- Meer aandacht voor burgerschapsvorming en sociale cohesie in het algemeen, wat dus ook geldt voor islamitische scholen en toezicht daarop door de inspectie.
- Verbetering van de kwaliteit van alle schoolbesturen, dus ook die in het islamitisch onderwijs. Dit is ook onderwerp van een meer integraal inspectietoezicht en wordt gewaarborgd door:
 - een door de sector zelf gedragen gedragscode voor goed bestuur (ook vertegenwoordigers van het islamitisch onderwijs zullen daarbij worden betrokken);
 - een mogelijkheid voor de inspectie om in het kader van het toezicht het bestuur op haar verantwoordelijkheid te wijzen als blijkt dat bestuur en management onvoldoende functioneren.
- Het is de bedoeling dat alle bestuursleden van alle scholen dus ook van islamitische scholen het Nederlanderschap bezitten. Daarnaast zal de aanvraag tot schoolstichting vergezeld dienen te gaan van een schoolplan waarin o.a. wordt aangegeven op welke wijze de school kan bijdragen aan burgerschapsvorming.

5 ZORG VOOR GOED BURGERSCHAP

5.1 Inhoudelijke visie

In de samenleving lijkt zich een omslag af te tekenen. Er zijn steeds meer signalen dat de grens is bereikt van de individuele vrijheid van burgers. Het is tijd de relaties tussen burgers onderling en de relatie tussen burger en overheid te herijken in de zin van een actief en verantwoord burgerschap. Het gaat erom dat burgers ook zelf verantwoordelijkheid nemen voor gemeenschapsbelangen. Deze versterking van het burgerschap heeft ook te maken met demografische ontwikkelingen door toename van het aantal allochtonen in de (grote) steden. Het is een beweging die zich in meerdere Europese landen afspeelt. Burgerschap heeft daarom ook te maken met vraagstukken rond integratie. Voor zowel allochtone als autochtone jongeren is actief burgerschap belangrijk, zodat ze met elkaar leren leven in een samenleving die wordt gekenmerkt door etnische, culturele en godsdienstige pluraliteit.

Het advies van de Onderwijsraad om burgerschapsvorming in het onderwijs te versterken, past goed in die beweging. Datzelfde geldt voor het recente WRR-advies over waarden en normen, waarin o.a. het onderwijs een belangrijke rol wordt toegedacht. Aandacht voor goed burgerschap als zodanig is niet nieuw voor het onderwijs; ook de huidige kerndoelen zijn onder andere gericht op burgerschapsvorming. Maar ontwikkelingen als bijvoorbeeld de veranderende samenstelling van de onderwijspopulatie vragen wel om een herijking van de huidige praktijk. Het gaat daarbij niet alleen om kennisoverdracht, maar evenzeer om ervaringsleren: burgerschap leer je door het te doen, door te ervaren wat het is. De raad laat in zijn schoolportretten een aantal prachtige voorbeelden uit de praktijk van het onderwijs zien. De zes geportretteerde instellingen hebben burgerschapseducatie een structurele plek in hun onderwijs gegeven en sluiten daarbij nauw aan op de directe omgeving van de school. Deze goede voorbeelden hebben allemaal betrekking hebben op drie aspecten van het onderwijs: de inhoud, het proces en de organisatie en omgeving van de school. De instellingen verschillen ook van elkaar: zij leggen ieder hun eigen accenten, corresponderend met de kenmerken van de leerlingpopulatie en de eigen pedagogische visie van de school. Het kabinet sluit hierbij aan: burgerschapsvorming in het onderwijs is deels een zaak van gemeenschappelijkheid, deels van eigen invulling door de instellingen.

Het kabinet zet zijn visie op versterking van burgerschapsvorming in het onderwijs ook om in daden. Zij doet daar een aantal concrete voorstellen voor.

5.2 Wetgeving

De Onderwijsraad stelt voor dat de wetgever een expliciete grondslag geeft aan de activiteiten die veel onderwijsinstellingen nu al verrichten, om daarmee het belang van burgerschapsvorming te benadrukken. Dat zou moeten gebeuren door in de onderwijswetten een verplichting tot burgerschapsvorming op te nemen. De raad stelt ook een formulering voor: «Het onderwijs is mede gericht op de bevordering van burgerschap».

Het kabinet neemt deze aanbeveling over voor primair en voortgezet onderwijs. Een dergelijke bepaling geeft een duidelijke opdracht aan de school en aan de onderwijsinspectie, als een expliciet handvat bij de beoordeling van onderwijs dat het tegendeel beoogt omdat het leerlingen oproept zich tegen de basisbeginselen van de Nederlandse maatschappij te keren. Onderwijs dat haaks staat op de principes van de democratische rechtsstaat, voldoet eenvoudig niet aan deze doelbepaling.

Het kabinet wil het voorstel van de Onderwijsraad nog iets verbreden en aan burgerschapsvorming als doel ook sociale integratie toevoegen. Van alle scholen, niet in het minst van «witte» scholen, mag worden verwacht dat zij bijdragen aan de ontmoeting van kinderen van verschillende afkomst. Dat kan door gezamenlijk aan sport en cultuur te doen, door bedrijven en maatschappelijke instellingen te bezoeken, door leerlingen uit te wisselen, kortom door te leren in verschillende sociale omgevingen. Bovendien kunnen gemeenten en scholen in lokale situaties waar risico-leerlingen onevenwichtig over scholen zijn verdeeld, specifieke maatregelen nemen voor sociale integratie.

Deze opdracht bij te dragen aan burgerschap en sociale integratie is te zien als een meer eigentijdse invulling van de bepaling in WPO en WVO om leerlingen voor te bereiden op de multiculturele samenleving. De nieuwe bepaling zal dan ook in de plaats komen van het huidige artikel in WPO en WVO over voorbereiding op een multiculturele samenleving. Voor het middelbaar beroepsonderwijs ligt de situatie anders. Voor het beroepsonderwijs is vastgelegd dat kwalificaties en eindtermen drievoudig moeten kwalificeren: voor een beroep, voor doorstroming naar een vervolgopleiding en voor maatschappelijk functioneren. Dit «maatschappelijk functioneren» is in feite al zo'n bepaling.

Ook in het hoger onderwijs is sprake van een andere situatie. De WHW draagt instellingen op aandacht te schenken aan de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Ook deze bepaling komt feitelijk overeen met het advies.

5.3 Verdere invulling

Burgerschapsvorming en sociale integratie gericht op de vorming van leerlingen/studenten tot goede schoolburgers (het *microniveau*), is een verantwoordelijkheid van instellingen zelf, die dat uiteraard met de nodige interne democratie moeten uitvoeren. Er is in de praktijk van het onderwijs en van de onderwijsondersteuning veel materiaal ontwikkeld waar scholen gebruik van kunnen maken. Er zijn veel goede voorbeelden van zaken als gedragscodes, pestprotocollen, leerlingstatuten, onderwijs-overeenkomsten en programma's voor sociale competenties. De rol van de overheid is hierbij beperkt: het faciliteren van de uitwisseling van goede voorbeelden en het opnemen van dit aspect in het toezichtskader. Burgerschapsvorming gericht op de vorming tot maatschappelijk burgerschap (het *mesoniveau*), is de verantwoordelijkheid van de onderwijs- en de maatschappelijke instellingen. De rol van de overheid is hier dezelfde als bij het schoolburgerschap: faciliteren van uitwisseling en opnemen in toezichtskader. Voor een nieuw fenomeen als bijvoorbeeld de maatschappelijke stage is de overheid actiever in de experimentele fase, maar dat zal tijdelijk zijn. De pilotprojecten zullen uitwijzen wat precies nodig is voor scholen voor een goede uitvoering. Dit type activiteiten dat gericht is op de omgeving van de school, vraagt actieve betrokkenheid van die omgeving. Maatschappelijk burgerschap vanuit de school moet worden gedragen door de lokale gemeenschap rondom de school.

Burgerschapsvorming gericht op staatsburgerschap (het *macroniveau*), 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 daaraan te participeren. Een van de manieren om die verantwoordelijkheid te realiseren is het stellen van wettelijke eisen op dit gebied en het organiseren van toezicht op de uitvoering daarvan.

Het kabinet kiest er niet voor burgerschap als apart vak verplicht te stellen. Het is aan de scholen om dit bijvoorbeeld in te bedden in het gehele curriculum. Scholen kunnen er ook voor kiezen burgerschap als apart vak aan te bieden. Inmiddels is een brief naar de Tweede Kamer gezonden met een voorstel voor herziene kerndoelen basisonderwijs.

Voor het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs zal burgerschapsvorming deel uitmaken van ook de nieuwe kern-doelen. Voor de bovenbouw van vmbo, havo en vwo blijft het vak maatschappijleer verplicht voor alle leerlingen. Daarbij kunnen meer structureel elementen van staatsburgerlijke vorming in samenhangend historisch perspectief aan de orde komen. Verder zullen ook in de examenprogramma's van de profielvakken geschiedenis, economie, aardrijkskunde, filosofie en de kunstvakken elementen worden opgenomen gericht op burgerschapsvorming.

Voor het middelbaar beroepsonderwijs geldt dat het onderwijs en de arbeidsmarkt (via de kenniscentra beroepsonderwijs en bedrijfsleven) gezamenlijk invulling geven aan de kwalificatiestructuur. Er liggen nu, zoals de Onderwijsraad aanhaalt, voorstellen van het Centrum voor Innovatie van Opleidingen waarin ook burgerschapscompetenties zijn uitgewerkt. Dat betreft normatieve competenties: zelfstandig handelen als burger, sociaal betrokken en verantwoordelijk zijn op basis van maatschappelijk geaccepteerde basiswaarden. En ook culturele competenties: het vermogen te participeren in de pluriforme en multiculturele samenleving op nationaal en Europees niveau en daarbij respect te hebben voor de eigenheid van elkaars culturele verbanden.

5.4 Ondersteunende activiteiten

De Onderwijsraad noemt nog een aantal maatregelen ter ondersteuning van onderwijsinstellingen door pedagogische centra, Stichting voor de Leerplanontwikkeling e.d.

Het kabinet wil de instellingen die het onderwijs ondersteunen, meer vraaggericht maken. Het zijn in de eerste plaats de scholen zelf die de vraag naar ondersteuning moeten formuleren. Op gebied van burgerschapsvorming bestaat de indruk, dat er al heel veel ontwikkeld is en wordt.

Een aantal voorbeelden daarvan:

- De KPC-groep heeft n.a.v. een motie van de Tweede Kamer in een project «actief burgerschap» materiaal ontwikkeld dat direct bruikbaar is voor scholen. Scholen die daarmee aan de slag willen, kunnen daarvoor bij de KPC-groep subsidie krijgen.
- De Stichting voor de Leerplanontwikkeling voert op verzoek van de gezamenlijke onderwijsorganisaties het project «sociaal-ethische vorming» uit.
- Teleac/NOT ontwikkelt thans in opdracht van het ministerie van OCW een programmaserie over waarden en normen, speciaal gericht op de bovenbouw van het basisonderwijs en de onderbouw van het vmbo. Dit gebeurt in het kader van het Europees jaar van «Opvoeding door Sport».
- Kennisnet, de internetorganisatie voor het onderwijs, heeft op verzoek van de minister van OCW ter ondersteuning van scholen een speciale themasite over waarden en normen ingericht. (www.kennisnet.nl/thema/waardenennormen)
- De minister van OCW zal met het onderwijsveld en de lerarenopleidingen in contact treden over waarden, normen en burgerschap. Daartoe wordt, samen met de WRR en de Onderwijsraad, een conferentie georganiseerd.
- De minister van OCW zal tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU in de tweede helft van 2004 met haar collega-ministers uit de EU-landen spreken over burgerschap en gedeelde waarden. Daartoe wordt in juli een conferentie gehouden.

5.5 Maatregelen

Samenvattend voert het kabinet de volgende maatregelen uit met betrekking tot burgerschap:

- Het kabinet neemt de aanbeveling van de Onderwijsraad over om voor primair en voortgezet onderwijs een wettelijke bepaling op te nemen in de wetgeving op het gebied van burgerschap, uitgebreid met sociale integratie. Burgerschapsvorming wordt geen apart vak, maar moet worden ingebed in het gehele curriculum.
- Het kabinet wil de uitwisseling van goede voorbeelden op het gebied van burgerschap faciliteren.
- Het kabinet zal burgerschap en sociale integratie opnemen in het toezichtskader voor de inspectie.
- Voor het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs zal burgerschapsvorming deel uitmaken van de nieuwe kerndoelen. Verder zullen ook in de examenprogramma's van de profielvakken geschiedenis, economie, aardrijkskunde, filosofie en de kunstvakken elementen worden opgenomen gericht op burgerschapsvorming.
- Het kabinet ondersteunt experimenten op het gebied van de maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs.
- Het is de inzet van het kabinet om blijvende vormen van overleg tussen gemeenten en scholen te behouden. Daarbij zal ook de rol bij de versterking van maatschappelijk burgerschap worden gezien.

6. DE BETEKENIS VAN ARTIKEL 23 IN DE HUIDIGE TIJD «VRIJHEID ZONDER VRIJBLIJVENDHEID»

6.1 Vermaatschappelijking, versterking positie onderwijsvragenden en de internationale factor

In de loop der tijd is de kijk op rechten en plichten van overheid en van onderwijsdeelnemers ingrijpend veranderd. Ontwikkelingen die er uitspringen, zijn de vermaatschappelijking van het onderwijs en de onderwijsinstelling, de versterking van de positie van de onderwijsvragenden en de toename van de internationale factor. De school staat midden in de maatschappij, wat betekent dat steeds meer maatschappelijke problemen de school binnenkomen. Van de school wordt steeds vaker verwacht een bijdrage te leveren aan de oplossing van problemen. Vooral na de Tweede Wereldoorlog is er veel verdragsrecht ontstaan, evenals toenemende politieke aandacht voor de maatschappelijke rol van onderwijs. Te denken valt aan bepalingen inzake anti-discriminatie, algemene toegankelijkheid van onderwijs, bescherming van leerplicht, onderwijs voor minderheden, etc. Met intergouvernementele afspraken op Europees niveau wordt deze ontwikkeling verder doorgezet (vgl. Bologna 1999, Lissabon 2000 en Kopenhagen 2002).

In de loop der tijd is de belangstelling voor het individuele recht op onderwijs – als dragende grond voor de vorming en realisering van onderwijsbeleid – toegenomen. Zeker vanaf het begin van de jaren negentig staat de overheidssturing sterk in het teken van versterking van de positie van onderwijsvragers. De «internationale factor» heeft verder aan betekenis gewonnen door de bovengenoemde intergouvernementele afspraken op Europees niveau.

6.2 Vrijheid van onderwijs

Het uitgangspunt van het kabinet is dat het onderwijs zo toegankelijk mogelijk moet zijn voor iedereen. Dat sluit aan bij het internationaal verdragsrecht inzake het recht op onderwijs, zoals dat gestalte heeft

gekregen in het EVRM, het Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESC), en het Verdrag inzake de rechten van het kind (VRK). Voor artikel 23 Grondwet betekent dit dat zijn waarde ook moet worden beoordeeld vanuit het perspectief van de vragers van onderwijs. Daarnaast is een stabiel stelsel van scholen en instellingen eveneens een noodzakelijke voorwaarde om het recht op onderwijs te kunnen uitoefenen.

Een belangrijke pijler waarop het onderwijsbestel rust, is de ruimte die de overheid biedt aan (groepen) burgers om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen voor stichting en instandhouding van scholen die aansluiten bij een bepaalde levensovertuiging, of pedagogisch-didactische visie. In onze Nederlandse samenleving hebben burgers ten aanzien van het onderwijs de vrijheid hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen door de instandhouding van bijzondere scholen. Bij deze vrijheid hoort ook dat scholen mogen en moeten worden aangesproken op hun aandeel in de oplossing van bestaande maatschappelijke problemen zoals integratie van allochtone kinderen en volwassenen.

Opvoeding van kinderen is uiteraard voorbehouden aan de ouders/opvoeders. Maar het toerusten van jonge mensen op weg naar volwassenheid is niet *uitsluitend* een taak voor de ouders of voor de school. Ook de maatschappelijke en levensbeschouwelijke organisaties hebben hierbij een verantwoordelijkheid. Het kabinet vindt het van belang dat er een voortdurende dialoog is met deze organisaties, zodat elk vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid eraan bijdraagt dat jongeren worden voorbereid op het leven in een samenleving die wordt gekenmerkt door etnische, culturele en godsdienstige pluraliteit.

Een andere belangrijke pijler van ons duale onderwijsbestel is de waarborg van alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs. De lokale overheid heeft de plicht om zorg te dragen voor voldoende openbaar (algemeen vormend lager) onderwijs.

6.3 Huidige betekenis van artikel 23 van de Grondwet

De leidende gedachte achter het grondwetsartikel is dat burgers ruimte krijgen om binnen door de overheid gesteld kaders verantwoordelijkheid te nemen voor de instandhouding en (in)richting van onderwijsinstellingen. Dit sluit nauw aan bij een kernthema van het kabinetsbeleid: Burgers nemen verantwoordelijkheid en doen mee. Deze balans tussen overheidsverantwoordelijkheid en actieve betrokkenheid van burgers krijgt een op de maatschappelijke problemen van vandaag toegesneden invulling. Maatregelen om integratie te bevorderen en segregatie tegen te gaan kunnen binnen dit grondwettelijke kader worden genomen. Van scholen wordt verwacht te voldoen aan de wettelijke eisen en bij te dragen aan actief burgerschap.

Het kabinet is zich bewust van het feit dat nieuwe maatschappelijke omstandigheden vragen om een bij de tijd passende invulling van de grondgedachte achter artikel 23, zodat problemen kunnen worden opgelost zonder dat de essentie van dit artikel verloren gaat. De vrijheid van onderwijs is niet ongelimiteerd, maar nauw verbonden met onze waarden en normen. Dit komt tot uitdrukking in de onderwijswetgeving die binnen de grenzen van artikel 23 voortdurend wordt geactualiseerd. In het licht van het bovenstaande hecht het kabinet aan het huidige, duale onderwijsbestel.

De afspraak in het Hoofdlijnenakkoord over de vrijheid van onderwijs draagt deze zienswijze dan ook uit. Deze afspraak luidt: *«Aan de vrijheid van onderwijs wordt niet getornd. Scholen hebben het recht op naleving en bescherming van hun eigen grondslag en traditie. Scholen kunnen ouders en leerlingen vragen de grondslag en traditie van de school te respecteren. Van scholen mag dan worden gevraagd, zonder acceptatie-*

plicht, om leerlingen op die basis te aanvaarden. In dat kader is het nuttig als gemeenten met scholen afspraken maken over de opnemings van allochtone leerlingen».

Het voorgaande betekent dat de «eigen rechten» van onderwijsinstellingen, zoals de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs, mede moeten worden gezien vanuit hun betekenis voor onderwijsvragers. Zo moet ook de positieve waarde en betekenis van (de richtingsvrijheid van) artikel 23 Grondwet worden benadrukt:

- Het is een effectief recht voor de realisering van het recht van ouders om voor hun kinderen dat onderwijs te kiezen dat het meest overeenkomt met hun religie of levensbeschouwing en die aansluit bij de thuissituatie van het kind. De specifieke overheidszorg ten aanzien van het bijzonder onderwijs garandeert diversiteit, uniforme basiskwaliteit en optimale toegankelijkheid. Het ouderlijk keuzerecht is bovendien expliciet beschermd in artikel 13 van het Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, IVESC, en artikel 2 van het Eerste protocol bij het EVRM.
- Binnen een algemeen wettelijk kader biedt het onderwijsartikel de ruimte voor bijzondere scholen om onderwijs aan te bieden dat consistent is met bepaalde opvattingen omtrent mens en samenleving. Aan dit soort onderwijs bestaat in de ontzuilde, geïndividualiseerde samenleving behoefte.
- De organisatie van deze publieke activiteit via particuliere, privaatrechtelijke instituties heeft de mogelijkheid in zich van optimale betrokkenheid van gebruikers en van een grote diversiteit van «arrangementen» om dit te realiseren. Zij is ook op andere terreinen van het openbare leven dan onderwijs te zien (gezondheidszorg, welzijn, natuurbescherming, ontwikkelingssamenwerking).
- Artikel 23 Grondwet is de basis gebleken voor een vitaal stelsel van bijzonder onderwijs dat, naast het openbaar onderwijs, nog steeds grote verdiensten heeft in onderwijskundig, maatschappelijk en sociaal opzicht. Als het gaat om integratie, het voorkomen van maatschappelijke uitsluiting, de plaats in de buurt en samenwerking met instanties in de omgeving speelt de overgrote meerderheid van bijzondere scholen, net als die van de openbare scholen, een volwaardige rol.

6.4 Grenzen van het grondwetsartikel

De vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs is niet onbepaald. Zo gelden er wettelijke voorwaarden bij stichting van nieuwe scholen en uniforme wettelijke deugdelijkheidseisen die de inrichting van het onderwijs nader bepalen. Het respect voor de vrijheid van richting houdt in dat de beperking van stichting en/of inrichting niet zo ver mag gaan dat het wezen van deze vrijheid wordt aangetast. Het is van belang om op te merken dat veel van de ruimte van bijzondere scholen die verband houdt met hun vrijheid van richting, niet absoluut bepaald is, maar in een afweging met andere belangen kan worden betrokken. In de loop der tijd heeft de (onderwijs)wetgever veel van deze afwegingen verricht. Het gaat bij bijzondere scholen immers uitdrukkelijk om Nederlandse scholen met een bijzondere signatuur waar onderwijs in het Nederlands wordt gegeven, door leraren aan wie kwaliteitseisen worden gesteld. Zoals de Onderwijsraad ook opmerkt, is artikel 23 Grondwet voldoende flexibel gebleken om mee te gaan met de tijd. Ook wordt van de scholen verwacht dat zij de Nederlandse grondwettelijk verankerde waarborgen van de democratische rechtsstaat in acht nemen en uitdragen. Daarbij kan worden gedacht aan democratische rechten, gelijkheid van mannen en vrouwen, vrijheid van meningsuiting etc. Een versterking van dit laatste gedachtegoed wil het kabinet realiseren door van de scholen de wettelijke opdracht te geven

er aan bij te dragen dat jongeren verantwoordelijke burgers worden (zie hoofdstuk 4).

6.5 Ouderlijk keuzerecht en acceptatieplicht

Terecht verdient in verband met de aanwezigheid van bijzondere scholen de toegankelijkheid van het onderwijs nadrukkelijke aandacht, als een aspect van hun inrichtingsvrijheid. Vanouds is in artikel 23 Grondwet de aanwezigheid van evenwichtig over het land gespreid openbaar (algemeen vormend lager) onderwijs voorgeschreven om onbelemmerde toegankelijkheid als «correctie» op de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs te garanderen. Daar bovenop is in de onderwijs-wetgeving algemene toegankelijkheid van bijzondere scholen voorgeschreven, waar deze ruimtelijk, incidenteel of sectoraal – zoals in het beroepsonderwijs en hoger onderwijs – een monopoliepositie innemen. Krachtens de rechtsontwikkeling is in het algemeen de vrijheid van het bijzondere schoolbestuur om leerlingen aan de poort te weigeren als hun gezindheid niet van de richting is waarvan de school uitgaat, erkend maar ook aan belangrijke voorwaarden gebonden. Deze leiden ertoe dat – zoals Onderwijsraad ook aangeeft – slechts vijf procent van de bijzondere scholen in Nederland zich kan permitteren een selectief toelatingsbeleid op basis van richting te voeren. Zo'n beleid is overigens alleen mogelijk wanneer bijzondere scholen een consequent beleid op dit punt voeren, en bovendien alleen wanneer er in de directe omgeving van de school een coherent voedingsgebied van tot de richting te rekenen kinderen aanwezig is. Waar dat niet het geval is, deed en doet de markt van vraag en aanbod haar werk. Er is daarom geen reden voor algemene invoering van een acceptatieplicht.

Ten aanzien van scholen die expliciet vragen om de grondslag van de school te onderschrijven dan wel te respecteren mag men er van uitgaan, dat degenen die niet de gezindheid bezitten waarom zo'n school vraagt, vaak geen interesse in deze school zullen hebben. Van individuele zijde speelt immers de keuzevrijheid. Het vermeende goed van opheffing van het algemene principe van toelatingsvrijheid staat niet in verhouding tot de inbreuk op het recht op onderwijs van een beperkt aantal bijzondere scholen en daaraan verbonden leerlingen en ouders.

Ook de Onderwijsraad geeft aan dat er geen doorslaggevende redenen zijn om afscheid te nemen van het duale bestel. De raad stelt dat ondanks het naar elkaar toegroeien van openbaar en bijzonder onderwijs dit bestel nog steeds bijdraagt aan een verscheidenheid van het aanbod en dus aan de keuzevrijheid van ouders. Vrijheid van onderwijs geeft religieuze en culturele minderheden de ruimte om in een meerderheidscultuur hun specifieke visie te beleven in eigen instellingen. Een monocultureel eenheidssysteem dat wordt bestuurd en bekostigd door de overheid, zou minder pluriformiteit, keuzevrijheid, dynamiek en concurrentie mogelijk maken, aldus de Onderwijsraad.

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

Overzicht van de thema's uit de verkenning: «Vaste grond onder de voeten» die niet in deze brief worden behandeld met een reactie van het kabinet

In deze bijlage is de reactie van het kabinet op overige punten van de verkenning van de Onderwijsraad naar de interpretatie van artikel 23 GW weergegeven.

Verruiming van de vrijheid van schoolstichting

De Onderwijsraad ziet geen zwaarwegende redenen de positie van de deelnemers door een mogelijke oververtegenwoordiging van de grote richtingen in het confessioneel onderwijs ingrijpend te versterken. In het algemeen kunnen deelnemers hun richtingsvoorkeur voldoende realiseren. Het kabinet is het daarmee eens.

Bestuur en medezeggenschap

De Onderwijsraad stelt dat de vrijheid van onderwijs berust bij het bevoegd gezag, de aanbieder van het onderwijs. Deze vrijheid van het schoolbestuur is echter niet onbegrensd. De raad is voorstander van het versterken van de medezeggenschap, maar deelname van ouders aan het bestuur mag niet wettelijk worden voorgeschreven. Het kabinet is het daarmee eens en zal dat bij de nog uit te werken voorstellen voor wetgeving op het terrein van de medezeggenschap in acht nemen.

Autonomie en deregulering

De Onderwijsraad constateert dat de financieel-bestuurlijke autonomie de laatste jaren is vergroot onder gelijktijdig toenemende onderwijsinhoudelijke sturing. Een zeker terugtreden van de overheid op inhoudelijk terrein is nu gewenst. De raad betwijfelt of de spanning tussen onderwijsvrijheid en deugdelijkheidseisen is op te lossen door een nieuwe, bevredigende en heldere grondwetsstekst die recht doet aan de verschillende en soms ook conflicterende doelen.

Het kabinet is het met deze zienswijze eens. Het genoemde spanningsveld is zeer reëel aanwezig. Het is nodig om per situatie een afweging te maken die het juiste zwaartepunt legt. Dat is niet met een nieuwe grondwetsformulering op te lossen. Het kabinet is nu aan zet om – daar waar het toezicht door de Onderwijsinspectie achteraf goed is geregeld – scholen vooraf minder regels te stellen.

Reactie op de alternatieven voor een Grondwetswijziging

De Onderwijsraad geeft aan dat naast of in plaats van een grondwetsherziening kan worden gedacht aan het mogelijk maken en ontwikkelen van grondwetsinterpretaties, die in meer of mindere mate onttrokken zijn aan een politieke ad-hocuitleg door de wetgever. Daarmee kan meer helderheid ontstaan over de precieze inhoud en strekking van het huidige artikel 23 Grondwet.

Constitutionele toetsing

De Onderwijsraad vindt dat wetten ook aan artikel 23 van de Grondwet moeten kunnen worden getoetst om meer helderheid over de precieze inhoud en strekking van dat artikel te verkrijgen. Omdat er geen internationaal-rechtelijk equivalenten zijn, is er sprake van een lacune in de grondrechtenbescherming van de burger. Het is een goede zaak als de

rechter de politieke uitleg van de wetgever op het constitutioneel gehalte ervan kan beoordelen.

Het kabinet acht het niet opportuun om in deze reactie op de verkenning van de Onderwijsraad vooruit te lopen op de behandeling van het initiatiefvoorstel Halsema. De toetsing van artikel 23 zal daarbij expliciet aan de orde komen.

De interpretatieve verklaring

De Onderwijsraad geeft aan dat in de literatuur «second best» alternatieven voor constitutionele toetsing zijn ontwikkeld om de grondwettelijke kwaliteit van de onderwijswetgeving te verhogen. Een van deze alternatieven is de interpretatieve verklaring. Het doel ervan is politiek parlementair commitment bereiken. Het kabinet kan het parlement een toelichting op het grondwetsartikel voorleggen. De beraadslagingen daarover kunnen worden afgerond met de uitspraak dat de Tweede kamer de tekst als een «interpretatieve verklaring» bij het grondwetsartikel wil beschouwen. Een dergelijk verklaring biedt de mogelijkheid na te gaan of bij nieuwe wetsvoorstellen de in de verklaring vastgestelde politieke uitleg is gevolgd. Kabinet en parlement worden op deze wijze gedwongen een zo consistent mogelijke uitleg aan artikel 23 van de Grondwet te geven.

Het kabinet vraagt zich af wat de toegevoegde waarde is van een interpretatieve verklaring ten opzichte van het wetgevingsproces. Uiteindelijk bepaalt de wetgever zelf de authentieke interpretatie. Bovendien is het wetgevingsproces, anders dan de verklaring, met vele waarborgen omkleed. De advisering door de Onderwijsraad en de Raad van State zijn wezenlijke onderdelen daarvan. Ook zij dragen bij aan de interpretatie door de wetgever van de Grondwet. De interpretatieve verklaring is daarom geen goed alternatief voor een grondwetsherziening.

Wet algemene bepalingen

De Onderwijsraad ziet een wet algemene bepalingen als een juridische brug tussen het onderwijsartikel in de Grondwet en de bijzondere onderwijswetten. In een wet algemene bepalingen kunnen algemene beginselen van onderwijskwaliteit die gemeenschappelijk zijn voor diverse onderwijssectoren, worden gecodificeerd als uitwerking van enkele uitgangspunten van artikel 23 van de Grondwet. Dit betekent dat in een dergelijke wet op abstract niveau voor het onderwijs geldende regels en voorzieningen (bekostigingsregels, sectorale doelstellingen, rechtsbescherming e.d.) kunnen worden opgenomen. De raad stelt in zijn advies dat daarmee verzekerd wordt dat de onderwijswetgever zichzelf beperkingen stelt aan de mate en omvang van interventies in het onderwijs, en zo de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit invult.

Het kabinet vindt het idee van een wet algemene bepalingen als brug tussen het onderwijsartikel in de Grondwet en de bijzondere onderwijswetten interessant. De suggestie van de Onderwijsraad bevat twee elementen: 1. een bovensectorale wet als brug tussen de grondwet en de sectorwetten en 2. algemene bepalingen. Het kabinet ziet voor dit instrument geen meerwaarde; wel wordt onderzocht of het begrip «algemene bepalingen» bruikbaar is om bij verregaande deregulering in de sectorwetten toe te passen.

In andere landen worden ten aanzien van de inrichting van het onderwijsbestel andere keuzen gemaakt.

In Frankrijk organiseert en bekostigt de overheid het publiek onderwijs. Dit onderwijs heeft een neutraal karakter, wat neerkomt op het actief weren van alle vormen van godsdienstige uitingen in het onderwijs. Een recent uitvloeisel van dit neutrale karakter is het verbieden van de hoofddoek in het publieke onderwijs. Er bestaan wel private onderwijsinstellingen, die op een godsdienstige grondslag gebaseerd zijn. In 1959 is de «Loi Debré» aangenomen waarin aan private scholen de mogelijkheid wordt geboden om een contract te sluiten met de staat dat recht geeft op financiële ondersteuning. De eisen die hieraan verbonden zijn dat het discriminatieverbod, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting wordt gerespecteerd bij de toelating van leerlingen. Toch is gebleken dat het moeilijk is om private scholen in stand te houden, vanwege de geringe subsidie die de scholen ontvangen van de overheid. Op het private onderwijs zitten ongeveer 20% van het totale aantal leerlingen.

Voor de toelating van leerlingen is in de Conseil d'Etat uit 1973 opgenomen dat leerlingen kunnen worden gespreid op basis van geografisch bepaalde regio's. Voor de toelating in het publieke primair onderwijs is de burgemeester aangewezen om te bepalen naar welke school een kind gaat. De ouders kunnen verzoeken om hun kind op een andere school te plaatsen. Redenen voor het plaatsen op een andere school kunnen zijn de gezondheid van het kind maar ook het werk van de ouders. Alle scholen in het publieke onderwijs hanteren dezelfde onderwijsmethoden en lesmaterialen. Dit wordt door de staat opgelegd.

In tegenstelling tot het neutrale karakter in Frankrijk waarbij alle vormen van godsdienstige uitingen in het publieke onderwijs worden geweerd, hanteert Duitsland een positief neutraal karakter in het onderwijs ten aanzien van de godsdienst. Het openbaar onderwijs wordt ingericht naar de levensbeschouwelijke voorkeuren van de ouders en in een onbevooroordeelde samenwerking met de kerken. Het private onderwijs heeft een bijzondere positie in Duitsland, aangezien het voornamelijk een aanvullende functie wat betreft het openbaar onderwijs heeft. Het privaat onderwijs is relatief gering van omvang, dit komt onder andere doordat in veel deelstaten beperkte subsidiering bestaat voor private scholen.

De vrije schoolkeuze van ouders en leerlingen staat niet uitdrukkelijk in artikel 7 Grundgesetz of in een andere bepaling. Het Bundesverfassungsgericht heeft het bestaan van een dergelijk recht afgeleid uit artikel 6, tweede lid, Grundgesetz. De scholen hebben naar verloop van tijd steeds meer vrijheden gekregen omtrent het inrichten van hun onderwijs. Hierdoor is niet elke school geschikt voor elke leerling. De deelstaten hebben regels opgesteld om te voorkomen dat leerlingen toegelaten moeten worden op een school die vol is. Alle deelstaten hebben hieromtrent verschillende bepalingen opgenomen.

In België is het geheel van vrijheden en rechten met betrekking tot het onderwijs vastgelegd in artikel 24 van de Belgische Grondwet. Dit artikel vormt de basis voor de onderwijswetgeving in de drie gemeenschappen die verantwoordelijk gesteld zijn voor het onderwijs (de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap). Evenals in Nederland richten de gemeenschappen neutraal onderwijs in, waarbij een zekere ruimte wordt geboden met het oog op de godsdienstige en levensbeschouwelijke overtuiging van de ouders. In artikel 24 van de Grondwet is de vrijheid van onderwijs opgenomen. Deze vrijheid bestaat uit twee componenten. Aan de ene kant de actieve vrijheid van onderwijs

die een vrijheid inhoudt om scholen te stichten en naar geloofsovertuiging in te richten. Aan de andere kant de passieve vrijheid van onderwijs die een vrije schoolkeuze voor ouders en leerlingen inhoudt. In het Belgische onderwijsstelsel nemen initiatieven van particulieren een belangrijke plaats in. De gemeenschappen zijn bevoegd verklaard om deze particuliere initiatieven te subsidiëren. Hierdoor wordt invulling gegeven aan de vrijheid van onderwijs vastgelegd in de Belgische Grondwet. Het geheel van rechten en vrijheden met betrekking tot het Belgische onderwijs komt sterk overeen met het Nederlandse model. De Vlaamse regering heeft een decreet betreffende gelijke onderwijskansen vastgesteld, waarin het principe van het ouderlijk keuzerecht en daarmee de toelatingsplicht van scholen vastgelegd wordt. Om nu evenwel te voorkomen dat de uitoefening van dit keuzerecht leidt tot datgene wat men juist wil voorkomen – het ontstaan en toenemen van zwarte scholen – wordt tevens voorgesteld om aan schoolbesturen het recht te geven om binnen bepaalde procentuele marges leerlingen waarvan de thuistaal niet het Nederlands is, naar een andere school door te verwijzen. Het decreet is op 28 juni 2002 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. De bepalingen met betrekking tot de spreiding van leerlingen zijn op 1 januari 2003 in werking getreden. Dit betekent dat de nieuwe bepalingen van toepassing zijn voor het schooljaar 2003–2004. Het decreet beoogt een evenwicht te realiseren tussen enerzijds een sterk schoolkeuzerecht, en anderzijds het belang van het tegengaan van concentratiescholen. Daarbij is – juist vanwege de eerdergenoemde internationale gelijkheidsnormen – doelbewust niet gekozen voor de etnische afstamming, maar voor de thuistaal als onderscheidend criterium. Het thuistaalcriterium is minder suspect dan het afstammingscriterium, en geeft beter aan waar het om moet gaan: het bestrijden van onderwijsachterstanden.

In Duitsland en Frankrijk is er een directere bemoeienis van de overheid met het onderwijs dan in ons land. De overheid sticht daar scholen en voert een meer of minder actief beleid om de openbaarheid van het door de overheid aangeboden onderwijs te garanderen. We hebben in Nederland andere keuzen gemaakt over het inrichten van ons onderwijs. Keuzen die tot nu toe niet slecht zijn uitgekapt, ook niet waar het de resultaten betreft. Het Nederlandse onderwijs scoort in veel opzichten goed bij internationale vergelijkingen. Dat lukt ook nog tegen relatief lage kosten. In een internationale vergelijking door Charles Glenn en Jan de Groof (2002), waarin de onderwijssystemen van 28 landen worden beoordeeld op de aspecten stichtingsvrijheid, gelijke behandeling en autonomie van onderwijs, wordt het Nederlandse duale stelsel als een van de beste beoordeeld.

Relevante kwantitatieve gegevens

Tabel 1. Het aantal allochtone achterstandsl leerlingen in het basisonderwijs:

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
G 4	77 654	78 009	78 011	78 282	77 705	76 460
G 21	37 062	38 451	38 917	39 343	38 434	37 747
Overige gemeenten	78 779	81 494	83 729	84 715	83 833	81 583
Eindtotaal	193 495	197 954	200 657	202 340	199 972	195 790

Tabel 2. Aantallen leerlingen (x 1000) en percentage cumi-leerlingen op het totaal aantal leerlingen in het VO:

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Aantal leerlingen (x1000)	856,3	861,6	862,9	872,1	879,8	889,3
Percentage van de totale populatie	8,3	8,8	9,3	9,6	9,5	9,1

Tabel 3. De groei van het aantal vestigingen met 70% of meer 0.9 leerlingen (= aantal zwarte scholen):

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
G 4	202	209	210	218	225	227
G 21	43	42	50	52	50	54
Overige gemeenten	41	44	47	54	64	62
Eindtotaal	286	295	307	324	339	343

Tabel 4. Het aantal (niet-autochtone) mono-etnische scholen:

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
G 4	6	8	8	8	11	9
G 21	2	3	3	3	5	4
Overige gemeenten	5	4	5	4	5	5
Eindtotaal	13	15	16	15	21	18

Tabel 5. Percentage 0.9 leerlingen per gemeentecategorie per richting:

gemeente-categorie	Openbaar	Rooms Katholiek	Protestants Christelijk	Overig Bijzonder	Totaal	Totaal Bijzonder
G 4	49,2%	44,9%	42,2%	37,7%	45,0%	42,2%
G 21	20,2%	16,9%	14,1%	13,3%	17,1%	15,6%
overige	11,9%	5,4%	4,3%	6,6%	7,1%	5,0%
Eindtotaal	18,3%	10,1%	8,9%	14,0%	12,7%	10,1%

Tabel 6. Verdeling van totaal aantal cumi-leerlingen per schooltype:

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
pro		3%	5%	7%	8%	9%
avo/vbo	21%	21%	20%	20%	19%	18%
lwoo	19%	18%	19%	19%	19%	19%
vbo	16%	13%	12%	5%		
mavo	21%	22%	20%			
vmbo				26%	31%	30%
havo	13%	13%	12%	12%	12%	12%
vwo	11%	11%	10%	10%	11%	11%
totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabel 7. Aantal cumi-leerlingen per schooltype t.o.v. andere leerlingen:

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
pro	0%	32%	30%	30%	29%	29%
avo/vbo	8%	8%	8%	8%	9%	8%
lwoo	27%	30%	32%	33%	25%	22%
vbo	9%	8%	8%	6%	0%	0%
mavo	9%	10%	10%	1%	7%	2%
vmbo	0%	0%	11%	11%	12%	20%
havo	4%	5%	5%	5%	5%	4%
vwo	3%	3%	3%	3%	3%	3%

Tabel 8. Percentage cumi-leerlingen naar schooltype in de G4:

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PRO	0%	68%	69%	71%	61%	62%
LWOO	50%	54%	54%	56%	48%	47%
VBO	29%	27%	30%	28%	4%	0%
MAVO	34%	32%	35%	0%	0%	0%
VMBO	0%	0%	0%	29%	29%	28%
HAVO	19%	19%	19%	20%	22%	22%
VWO	16%	15%	15%	15%	18%	18%

Tabel 9. Ontwikkeling van islamitische basisscholen:

Datum	Gesticht	Opgeheven	Cumulatief
01-08-1998	2		2
01-08-1989	4		6
01-08-1990	6		12
01-08-1991	8		20
01-08-1992	6		26
01-08-1993	3		29
01-08-1997		1	28
01-08-1999	5		33
01-08-2000		1	32
01-08-2001	4		36
02-08-2001		1	35
01-08-2002	5		40
01-08-2003	1		41
Eindtotaal	44	3	

- In het kader van de planprocedure voor nieuwe basisscholen is goedkeuring verleend aan de stichting van 3 nieuwe islamitische basisscholen per 1 augustus 2004.
- Geconstateerd kan worden dat vanaf 1988 sprake is van een geleidelijke groei van het aantal scholen. Het aandeel van het islamitisch onderwijs in het totaal aantal basisscholen is beperkt (0,6%).
- Het voortgezet onderwijs telt twee islamitische scholen (atheneum/havo/mavo/vbo), opgericht in 2000 en in 2001. Voor het eerstkomende plan van nieuwe scholen (2005–2007) liggen er geen aanvragen voor nieuwe scholen.

Enkele andere kerngegevens (peildatum 1.10.2003)

- Het aantal leerlingen dat een islamitische basisschool bezoekt bedraagt 8 366 ofwel 0,54% van het totale aantal leerlingen in het basisonderwijs.
- Het aantal leerlingen in het islamitisch basisonderwijs met een gewicht van 0.9 bedraagt 7 885 ofwel 94% van het totaal aantal leerlingen in dit onderwijs. Dit aantal is 4% van het totaal aantal allochtone leerlingen met een 0.9 gewicht in het basisonderwijs. Anders gezegd: 96% van de allochtone leerlingen gaat naar andere bijzondere of openbare school.
- Van de zwarte scholen hebben er 41, ofwel 12 %, een islamitische grondslag.
- Van de overwegend mono-etnische samengestelde scholen hebben 7 scholen een islamitische signatuur (6 scholen met leerlingen van overwegend Turkse afkomst en 1 school met leerlingen van overwegend Marokkaanse afkomst).
- Het personeel op islamitische scholen heeft vaak geen islamitische achtergrond: 20 procent van de leerkrachten en 25 procent van de directieleden is moslim.
- De leerprestaties van leerlingen op islamitische scholen blijven niet achter bij andere scholen met een vergelijkbare leerlingpopulatie. Op verschillende punten, zoals rekenvaardigheden, scoren ze veeleer beter. Wel liggen de prestaties duidelijk lager dan de «gemiddelde» basisschool .
- Ten aanzien van het schoolkenmerk «klassen- en schoolklimaat» zijn alle islamitische scholen door de inspectie van het onderwijs als voldoende beoordeeld. Dit kenmerk omvat relevante aspecten om te

kunnen beoordelen of de competenties van leerlingen voor integratie worden bevorderd.

- De diversiteit in stromingen en opvattingen over de islam in Nederland weerspiegelt zich ook in het islamitisch onderwijs. In haar rapport *De democratische rechtsorde en islamitisch onderwijs* (februari 2002) stelt de AIVD dat een kleine 40% van de islamitische basisscholen uitgaan van een conservatieve/orthodoxe islamitische geloofsovertuiging. De meerderheid van de scholen wordt gekenschetst als gematigd.

Bestrijding onderwijsachterstanden

- Blijvende aandacht voor voor- en voerschoolse educatie, waarbij achterstanden van leerlingen uit risicogroepen vroeg en daardoor effectief kan worden aangepakt.
- De VVE-middelen dienen terecht te komen bij de leerlingen met de grootste taalachterstand. Bij de toetsing van de gemeentelijke plannen in het kader van het grote stedenbeleid (GSB) zal dit nadrukkelijk in de beoordeling worden meegenomen
- Geen belemmeringen in de regelgeving voor stichting van brede scholen, die een bijdrage leveren door de problemen in de buurt in samenhang aan te pakken.
- De opzet van schakelklassen om de snelle verwerving van taal met name van nieuwkomers te garanderen.
- Het inrichten van schakelklassen wordt verplicht indien de gemeente daartoe middelen ontvangt. Toetsing daarvan vindt plaats in het kader van de MOP's 2005–2009.
- Versterking van proportioneel toezicht van de Onderwijsinspectie op scholen die te weinig presteren op achterstandsbestrijding en te weinig bijdragen aan de integratie.
- Herdefiniëring van het onderwijsachterstandenbeleid; aanpassing van de gewichtenregeling primair onderwijs en de cumi-regeling voortgezet onderwijs, zodat meer wordt aangesloten bij de feitelijke achterstand van leerlingen en een op de behoefte van die leerlingen gerichte aanpak mogelijk wordt.
- In het plan van aanpak veiligheid wordt een samenstel van preventieve, curatieve en repressieve maatregelen voorgesteld die gezamenlijk een (indirect) disciplinair effect zullen hebben op de vmbo-leerlingen.
- Binnen de Koers VO discussie prioriteit geven aan het voorstel om het vmbo meer ruimte te geven in de programmering.

Segregatie tegengaan, integratie bevorderen

- Aanpassing van de gewichtenregeling. Het is de bedoeling de etnische factor uit de gewichtenregeling te halen. Het gaat dan om daadwerkelijk (taal) achterstanden. Bij de nieuwe regeling worden aspecten vermeden die onbedoeld de segregatie juist bevorderen. Ook bij een nieuwe regeling voor het voortgezet onderwijs wordt geprobeerd integratiebevorderende effecten in te bouwen.
- Bevordering van «niet-vrijblijvende afspraken» tussen gemeenten en scholen. Het rijk geeft een impuls aan gemeenten en scholen via het nieuwe arrangement onderwijsachterstandenbeleid. Het kabinet wil scholen verplichten om afspraken te maken met gemeenten over de manier waarop ze gezamenlijk segregatie kunnen tegengaan en integratie kunnen bevorderen. De school levert in het kader van burgerschap – een opdracht die wettelijk wordt verankerd – een bijdrage daaraan. De inspectie ziet toe op de bijdrage die de school levert in het kader van het gemeentelijke beleid.
- Bij de stichting van nieuwe scholen wordt de eis gesteld dat niet meer dan 80% van de leerlingen een achterstandskenmerk heeft.
- Stimulering op gemeentelijk niveau van uitwisselingen van scholen, de organisatie van gezamenlijke sportactiviteiten en cultuurevenementen.

Islamitische scholen

- In samenspraak met de besturenorganisatie voor het islamitisch onderwijs, ISBO, worden cursussen opgezet ter verbetering van de deskundigheid van het bestuurlijk kader en komt er een op alle groepen in het

islamitisch basisonderwijs afgestemde lesmethode voor het godsdienstonderwijs.

- Meer aandacht voor burgerschapsvorming en sociale cohesie in het algemeen, wat dus ook geldt voor islamitische scholen en toezicht daarop door de inspectie.
- Verbetering van de kwaliteit van alle schoolbesturen, dus ook die in het islamitisch onderwijs. Dit is ook onderwerp van een meer integraal inspectietoezicht en wordt gewaarborgd door:
 - een door de sector zelf gedragen gedragscode voor goed bestuur (ook vertegenwoordigers van het islamitisch onderwijs zullen daarbij worden betrokken);
 - een mogelijkheid voor de inspectie om in het kader van het toezicht het bestuur op haar verantwoordelijkheid te wijzen als blijkt dat bestuur en management onvoldoende functioneren.
- Het is de bedoeling dat alle bestuursleden van alle scholen dus ook van islamitische scholen het Nederlanderschap bezitten. Daarnaast zal de aanvraag tot schoolstichting vergezeld dienen te gaan van een schoolplan waarin o.a. wordt aangegeven op welke wijze de school kan bijdragen aan burgerschapsvorming.

Burgerschap en sociale integratie

- Het kabinet neemt de aanbeveling van de Onderwijsraad over om voor primair en voortgezet onderwijs een wettelijke bepaling op te nemen in de wetgeving op het gebied van burgerschap, uitgebreid met sociale integratie. Burgerschapsvorming wordt geen apart vak, maar moet worden ingebed in het gehele curriculum.
- Het kabinet wil de uitwisseling van goede voorbeelden op het gebied van burgerschap faciliteren.
- Het kabinet zal burgerschap en sociale integratie opnemen in het toezichtskader voor de inspectie.
- Voor het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs zal burgerschapsvorming deel uitmaken van de nieuwe kerndoelen. Verder zullen ook in de examenprogramma's van de profielvakken geschiedenis, economie, aardrijkskunde, filosofie en de kunstvakken elementen worden opgenomen gericht op burgerschapsvorming.
- Het kabinet ondersteunt experimenten op het gebied van de maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs.
- Het is de inzet van het kabinet om blijvende vormen van overleg tussen gemeenten en scholen te behouden. Daarbij zal ook de rol bij de versterking van maatschappelijk burgerschap worden gezien.