

Vergaderjaar 2006–2007

29 666

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

Nr. 14

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 11 december 2006

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ hebben enkele fracties de behoefte over de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 29 juni 2006 (Kamerstuk 29 666, nr. 13) inzake aanbieding van een exemplaar van het «Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie» enkele vragen en opmerkingen voor te leggen. Bij brief van 11 december 2006 heeft de minister deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Aptroot

Adjunct-griffier van de commissie,
Jaspers

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Hamer (PvdA), Van Bommel (SP), Blok (VVD), Slob (CU), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aptroot (VVD), fng. voorzitter, Smeets (PvdA), fng. ondervoorzitter, Eijssink (PvdA), Leerdam (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Van Dam (PvdA), Griffith (VVD), Roefs (PvdA), Donner (CDA), Schinkelshoek (CDA), Bosma (PVV), Dibi (GL), Vacature (D66), Vacature (SP), Vacature (SP), Vacature (SP) en Vacature (PvdD).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Ferrier (CDA), Bussemaker (PvdA), Vacature (SP), Ten Broeke (VVD), Vacature (SGP), Dijksma (PvdA), Atsma (CDA), Sterk (CDA), van Bochove (CDA), Bokestijn (VVD), Vacature (PvdA), Vacature (PvdA), Vacature (PvdA), Teeven (VVD), Vacature (PvdA), Zijlstra (VVD), Vacature (PvdA), Hessels (CDA), Biskop (CDA), Fritsma (PVV) en Azough (GL).

Inhoudsopgave

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

1. Inleiding
2. Wettelijke opdracht en kerndoelen
3. Invulling door scholen
4. Toezicht Inspectie
5. Ontwikkeltraject en communicatie
6. Indicatoren «Actief burgerschap en sociale integratie»
7. Doorstroming allochtone leerlingen

II Reactie van de minister

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het «Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie». Deze leden onderstrepen dat er veel manieren zijn waarop scholen de opdracht tot bevordering van burgerschap en integratie kunnen invullen. Dat hebben zij ook altijd bij de behandeling van het wetsvoorstel betoogd. Het toezichtkader mag dat uitgangspunt in de ogen van deze leden niet aantasten.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige toezichtkader. Zij vinden het van belang dat de inspectie erop gaat toezien dat scholen daadwerkelijk gestalte geven aan actief burgerschap en sociale integratie, nu de initiatiefwet Hamer c.s. (Kamerstuk 29 666) in werking is getreden. Scholen kunnen op verschillende wijzen recht doen aan de doelstellingen van deze wet. Het betreft geen blauwdruk waarmee vanuit Den Haag wordt voorgeschreven hoe scholen gestalte dienen te geven aan integratie, maar het is wel van belang dat scholen ermee aan de slag gaan.

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het «toezichtkader Actief burgerschap en sociale integratie». Zij hebben daar enkele vragen en opmerkingen bij. Een goede uitvoering van de nieuwe wettelijke opdracht voor scholen valt of staat met een helder kader en goed toezicht. Scholen moeten weten wat er precies van hen wordt verwacht, ouders moeten weten wat er in de school gebeurt, en de samenleving moet weten dat alle scholen aandacht besteden aan actief burgerschap en sociale integratie. Deze leden zijn positief over het voorliggende toezichtkader. Er is voldoende aandacht besteed aan de deelaspecten van burgerschap en integratie, zonder scholen met gedetailleerde regels te confronteren. Diezelfde ruimte biedt echter ook een risico. De genoemde aspecten staan open voor interpretatie door scholen, docenten en educatieve uitgeverij.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de minister en van het «Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie», waarin wordt uiteengezet hoe zij toezicht wil gaan houden op het actief burgerschap en de sociale integratie en hoe de inspectie dit zal gaan toetsen.

De leden van de SGP-fractie hebben met bijzondere aandacht kennisgenomen van het voorliggende toetsingskader. Zij onderschrijven het uitgangspunt dat het toezicht ten aanzien van actief burgerschap en sociale integratie terughoudend moet worden vormgegeven. Dat past bij de wettelijke en bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs en vloeit

bovendien voort uit de behandeling van de wet, waarvan het voorliggende toezichtkader een uitvloeisel is.

2. Wettelijke opdracht en kerndoelen

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de bepaling dat onderwijs op structurele en herkenbare wijze aandacht besteedt aan het bestrijden van achterstanden, in het bijzonder in de beheersing van de Nederlandse taal, buiten beschouwing is gelaten, omdat toezicht op de kwaliteit van het taalonderwijs en bestrijding van onderwijsachterstanden reeds deel uitmaakt van het toezicht. Deze leden menen dat het initiatiefwetsvoorstel ook op het punt van taalbeleid méér inhoudt dan een parafrase van het bestaande beleid. Kan de minister toelichten op welke wijze het toezichtkader reeds waarborgt dat de inspectie voldoende toeziet op de nieuwe bepaling inzake het taalbeleid?

3. Invulling door scholen

De leden van de VVD-fractie constateren dat recentelijk is gebleken dat veel schoolboeken, juist bij de vakken waarbinnen ruime aandacht wordt besteed aan het maatschappelijk leven, er een zeer gekleurd wereldbeeld op na houden. Deze leden zijn van mening dat onderwijs zo neutraal mogelijk moet zijn. Is de minister dat met hen eens? Hoewel niet ingegrepen kan en moet worden in de vrije schoolboekenmarkt en de vrijheid van pers, achten zij het wel zeer van belang dat aandacht wordt besteed aan een neutraal aanbod van onderwijs. Is de minister bereid het lesmateriaal en het gebruik daarvan, mee te nemen in het toezichtkader, zo vragen deze leden. In het verlengde daarvan concluderen de leden van deze fractie dat de onderwerpen die vallen onder actief burgerschap en sociale integratie, zich bij uitstek lenen voor discussie en verschillen in opvatting. Zij vragen hoe gewaarborgd wordt dat de leerlingen bewust worden gemaakt van het debat, zodat zij zichzelf, op basis van verschillende zienswijzen, een mening kunnen vormen.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat er veel manieren zijn waarop scholen de opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie kunnen invullen. Vervolgens is te lezen dat in de sectorwetten de opdracht opgenomen is dat het niet uitmaakt *hoe* scholen hun onderwijs richten op actief burgerschap en sociale integratie, maar *dat* scholen hun onderwijs mede richten op actief burgerschap en sociale integratie. Deze leden vragen de minister op welke manier de inspectie het beleid van de school gaat toetsen bij de uitoefening van haar taak. Neemt de inspectie hierbij ook het onderwijsaanbod mee? Tevens vragen deze leden hoe het actief burgerschap van de leerlingen op school, maar ook in de samenleving (de praktijk), getoetst wordt.

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat het de bedoeling is om leerlingen in contact te brengen met de samenleving. Deze leden steunen dat en achten dat inherent aan het geven van onderwijs dat zich mede richt op het toegroeien naar een plaats in de maatschappij. Zij vragen evenwel hoe dit uitgangspunt in het toezicht concreet gestalte zal krijgen. Deze leden gaan er vanuit dat het aan de scholen zelf is om de wijze van contact te bepalen. Dat kan bijvoorbeeld bestaan uit een fysieke ontmoeting met diverse mensen en groepen, maar ook uit het doorgeven van ideeën die in de samenleving leven en die voorzien van identiteitsgebonden commentaar. De leden van deze fractie vragen op dit punt een eenduidige reactie.

4. Toezicht inspectie

In het toezichtkader wordt gesproken over een gelaagd toezicht, zo constateren de leden van de CDA-fractie. In de indicatoren van de derde laag gaat het zowel om de verantwoording van de visie in relatie tot de uitgevoerde praktijk van scholen ter bevordering van burgerschap en sociale integratie als ook over de vraag of het onderwijs van voldoende kwaliteit is. Deze leden vragen ten eerste in hoeverre de verantwoording van de visie in relatie tot de daadwerkelijk uitgevoerde praktijk door scholen van toegevoegde waarde is ten aanzien van de eerste en tweede laag. Daarna vragen zij of de vraag van voldoende kwaliteit door de inspectie beoordeeld kan en moet worden. Is de mate van voldoende kwaliteit te beoordelen als de bevordering van burgerschap en integratie, zoals gesteld in het toezichtkader, op vele manieren in de schoolspecifieke context vormgegeven kan en mag worden en als er nog onvoldoende inzichten zijn ten aanzien van effectief gebleken methoden? Deze leden vragen of het überhaupt mogelijk is om in het kader van kwaliteitsmeting te spreken over vorderingen van leerlingen. Kunnen er ondanks het ontbreken van inzichten ten aanzien van het vormgeven van burgerschap en sociale integratie suggesties gedaan worden, zoals de tweede indicator impliceert, over het onderwijsaanbod? De indicatoren lijken te duiden op het indirect sturen van de «hoe-vraag». Indien dit het geval is komt de vrijheid van scholen ten aanzien van de invulling van het onderwijs in het geding. De bovengenoemde leden zetten dus ook ernstige vraagtekens bij het nader invullen van de eisen in een gefaseerde uitbouw van het toezicht. Zij zien de noodzaak van het verzamelen van kennis over en verspreiden van goede praktijken. De vraag is echter, of dit een taak voor de onderwijsinspectie is. Leidt dit niet tot een informeel keurmerk, zo vragen deze leden. In zijn algemeenheid vragen deze leden of het überhaupt mogelijk is om de kwaliteit te meten. Kun je op de terreinen van burgerschap en sociale integratie de vorderingen van leerlingen meten? Bestaat daarvoor een wetenschappelijk onderbouwde meetmethode, zo vragen de leden van deze fractie.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat, toen enkele jaren geleden in de Kamer de discussie plaatsvond over islamitische scholen, de boodschap van de onderwijsinspectie was dat zij eigenlijk niet de bevoegdheid had om te controleren in hoeverre scholen bijdragen aan integratie en zij segregatie tegengaan. Kan de minister specificeren hoe met het onderhavige toezichtkader een optreden mogelijk wordt tegen scholen die met hun beleid segregatie juist bevorderen?

De leden van de VVD-fractie merken op dat het toezichtmodel op papier toereikend is. In het kader komen alle deelaspecten aan bod. Wanneer geconcludeerd wordt door de inspectie dat de school op onderdelen tekortschiet, kan het toezicht worden verscherpt en een verbeterplan worden opgesteld. Deze leden vragen of alle onderdelen van de inspectie, ook deze nieuwe elementen, die worden uitgevoerd, zwaarwegend genoeg kunnen zijn om een extra onderzoek in te stellen. Zij vragen de minister naar haar mogelijkheden, van licht tot zwaar, om in te grijpen wanneer uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat de school onvoldoende aandacht besteedt aan de nieuwe wettelijke taken met betrekking tot actief burgerschap en sociale integratie?

De leden van de SGP-fractie constateren dat er ten aanzien van de inhoudelijke criteria sprake is van een open einde. Er wordt uitgegaan van een gefaseerde uitbouw van het toezicht, waarbij consensus in veld en samenleving uitgangspunt is. De aan het woord zijnde leden kunnen dat moeilijk verbinden met de in algemene zin bepleite terughoudendheid. Welke ruimte blijft er binnen het beoogde kader voor scholen om af te wijken

van opvattingen die breed in de samenleving leven? Wordt met de bedoelde formulering wel recht gedaan aan het uitgangspunt dat de wet het «wat» bepaalt, maar dat aan scholen het «hoe» wordt overgelaten, zo vragen zij.

5. Ontwikkeltraject en communicatie

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het gelukkig zo is dat sommige scholen al waardevolle initiatieven op het punt van sociale integratie ontplooiën. Helaas zal dit nog niet voor alle scholen gelden. Wat dit betreft, stemt het bericht¹ dat basisscholen zich niet extra inspanssen om bij hun leerlingen actief burgerschap en sociale integratie te bevorderen de leden van deze fractie niet gerust. Is de voorlichting aan de scholen voor primair en voortgezet onderwijs in dit licht toereikend geweest, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de minister streeft naar de bevordering en het verzamelen van kennis over goede praktijk en zal de verspreiding van deze kennis bevorderen. Daarna is te lezen dat aandachtspunten daarbij onder meer zijn de geslaagde trajecten van visieontwikkeling en implementatie van nieuwe aanpakken en kennis over effectieve methoden en de transfer daarvan.

Deze leden vragen de minister vanaf wanneer de inspectie verwacht hiermee te kunnen beginnen. Dit gezien het feit dat er pas na enige tijd zicht is of de kerndoelen worden gehaald en op welke manier deze het beste uitgevoerd kan worden.

6. Indicatoren «Actief burgerschap en sociale integratie»

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de basiswaarden die de onderwijsinspectie hanteert. Deze leden vragen echter door wie deze basiswaarden zijn opgesteld en waarom deze selectie is gemaakt. Zij kunnen zich voorstellen dat er een discussie kan ontstaan over sommige basiswaarden maar in de ogen van anderen ook basiswaarden ontbreken. De leden van deze fractie vragen hierop een uitgebreide toelichting.

De leden van de PvdA-fractie hechten zeer eraan dat leerlingen via de school leeftijdgenoten ontmoeten die verbonden zijn met andere culturen die voorkomen in de Nederlandse samenleving dan hun eigen achtergrond. De bepaling dat onderwijs mede erop is gericht dat leerlingen kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten, doet recht aan deze doelstelling. Kan de minister toelichten welke bepalingen in de indicatoren van het toezichtkader precies betrekking hebben op deze doelstelling?

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre er bij het toezicht op een element als «de school als oefenplaats» ook onderscheid wordt gemaakt tussen het basis- en voortgezet onderwijs. Naar hun mening is de aard, maar ook de mate waarin leerlingen in contact behoren te worden gebracht met de samenleving mede afhankelijk van leeftijd en ontwikkeling. Zij vragen of de minister die opvatting deelt en wat dat vervolgens betekent voor de wijze van toezicht.

7. Doorstroming allochtone leerlingen

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de minister verwacht dat met het handhavingsbeleid, gericht op actief burgerschap en sociale integratie, ook de allochtone leerlingen voldoende kennis krijgen van de Nederlandse maatschappij als multiculturele samenleving. Tevens

¹ «School doet genoeg aan integratie» in Brabants Dagblad, 12 augustus 2006.

vragen zij of hiermee een groter deel van de allochtone leerlingen kan doorstromen naar havo en vwo (waar zij nu nog ondervertegenwoordigd zijn)? Dit, omdat naar hun mening niet alleen de taalachterstand een rol speelt bij het opleidingsniveau van de leerlingen. De leden van deze fractie vragen tevens of de minister verwacht dat hierdoor in genoemde categorie minder leerlingen voortijdig schoolverlaten dan wel dat door de invoering van het actief burgerschap en sociale integratie in het basis- en voortgezet onderwijs de kans groter wordt dat zij daarna naar het hbo of het wo doorstromen?

II Reactie van de minister

1. Inleiding

Vanaf 1 februari 2006 hebben scholen voor primair en voortgezet onderwijs de wettelijke opdracht om actief burgerschap en sociale integratie een plaats te geven binnen hun onderwijs. Scholen hebben daarbinnen de vrijheid om te kiezen voor een eigen aanpak. Er is niet één manier de beste of voor alle situaties geschikt. Scholen hebben de ruimte om te kiezen voor een invulling die past bij hun (levensbeschouwelijke) visie, die rekening houdt met hun omgeving, de achtergrond van hun leerlingen en de wensen van de ouders van die leerlingen.

Het bepalen van een visie op actief burgerschap en sociale integratie en de manier waarop deze visie in de dagelijkse onderwijspraktijk gestalte krijgt is uiteraard niet vrijblijvend. Ik heb de onderwijsinspectie dan ook gevraagd om binnen het reguliere onderwijstoezicht toe te zien op de naleving van deze wettelijke opdracht. Daartoe heeft de inspectie een toezichtkader ontwikkeld.

Uit de inbreng van de fracties maak ik op dat het feit dat er toezicht plaatsvindt met betrekking tot actief burgerschap en sociale integratie wordt ondersteund, maar dat het toegezonden toezichtkader nog enkele vragen en opmerkingen oproept. Onderstaand treft u mijn reactie aan op de gestelde vragen en opmerkingen.

2. Wettelijke opdracht en kerndoelen

De leden van de PvdA-fractie menen dat het initiatiefwetsvoorstel ook op het punt van taalbeleid méér inhoudt dan een parafraze van het bestaande beleid. Zij vragen mij of ik toe kan lichten op welke wijze het toezichtskader reeds waarborgt dat de inspectie toeziet op de nieuwe bepaling inzake het taalbeleid.

De toezichtkaders van de inspectie bevatten meerdere kwaliteitsaspecten gericht op het bestrijden van (taal)achterstand, zoals

- de kennis van de school van de kenmerken en onderwijsbehoeften van de doelgroep en vertaling daarvan naar de gewenste inrichting van het onderwijs,
- afstemming van de leerinhouden voor onder andere Nederlandse taal op de onderwijsbehoefte van individuele leerlingen,
- afstemming van de tijd voor leren en onderwijzen bij onder andere Nederlandse taal op de onderwijsbehoefte van leerlingen inclusief uitbreiding van de onderwijstijd op scholen met veel leerlingen uit achterstandscategorieën,
- en afstemming van de instructie en verwerking op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.

In onderlinge samenhang leiden deze en andere kwaliteitsindicatoren er toe dat de aandacht voor de inbedding en vervlechting van achterstandsbestrijding in het onderwijs, en het blijken daarvan in de onderwijspraktijk, in het toezicht voldoende gewaarborgd is.

3. Invulling door scholen

De leden van de *VVD-fractie* menen te constateren dat de schoolboeken er, juist bij de vakken waarbinnen ruime aandacht wordt besteed aan het maatschappelijke leven, een zeer gekleurd wereldbeeld op na houden en vragen mij daarom of ik met hen van mening ben dat onderwijs zo neutraal mogelijk moet zijn.

Daarnaast vragen de leden van de *VVD-fractie* mij of ik bereid ben het lesmateriaal en het gebruik daarvan, mee te nemen in het toezichtkader. Ook vragen zij hoe gewaarborgd wordt dat leerlingen bewust worden gemaakt van het debat, zodat zij zichzelf, op basis van verschillende zienswijzen, een mening kunnen vormen.

Scholen zijn vrij om, binnen de grenzen van wet- en regelgeving (waaronder de kerndoelen) een eigen mens- en wereldbeeld in het onderwijs tot uitdrukking te brengen. In het verlengde van de opdracht actief burgerschap te bevorderen ziet de inspectie er onder meer op toe dat de invulling die de school aan het onderwijs geeft, niet strijdig is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, en dat deze worden bevorderd. Ook ziet de inspectie er in het kader van het toezichtkader «Actief burgerschap en sociale integratie» op toe dat de school, ongeacht het mens- en wereldbeeld in het onderwijs, aandacht schenkt aan de diversiteit in de samenleving, zoals de verscheidenheid aan godsdiensten, etniciteiten en culturen, opvattingen, leefwijzen en gewoonten. De keuze van de middelen die ze daarbij inzet – lesmethoden, projecten, andere materialen en dergelijke – is aan de school. Onderdeel van dit toezicht is tevens dat de inspectie er op toeziet dat de leermiddelen niet in strijd zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Eveneens geldt dat de inspectie er op toeziet dat het onderwijs voldoet aan de kerndoelen, met inbegrip van kerndoelen die met bevordering van actief burgerschap verbonden zijn, zoals kerndoel 38 voor het basisonderwijs (De leerlingen leren hoofdzaken over geestelijke stromingen die in de Nederlandse multiculturele samenleving een belangrijke rol spelen, en ze leren respectvol om te gaan met verschillen in opvattingen van mensen) of kerndoel 43 voor het voortgezet onderwijs (De leerling leert over overeenkomsten, verschillen en veranderingen in cultuur en levensbeschouwing in Nederland, leert eigen en andermans leefwijze daarmee in verband te brengen, en leert de betekenis voor de samenleving te zien van respect voor elkaars opvattingen en leefwijzen).

De leden van de *Christen-Unie-fractie* vragen mij op welke manier de inspectie het beleid van de school gaat toetsen bij de uitoefening van haar taak. Zij vragen zich af of de inspectie hierbij ook het onderwijsaanbod meeneemt. Tevens vragen deze leden hoe het actief burgerschap van de leerlingen op school, maar ook in de samenleving (praktijk), getoetst wordt.

In aansluiting bij de toelichting in het kader van het wetsvoorstel actief burgerschap en sociale integratie (zie onder meer Kamerstukken II 2005/06, 29 666 nr. 6, nr. 10) wijst de toelichting bij het toezichtkader op de ruimte van scholen bij het bepalen van de invulling die aan de opdracht voor bevordering van actief burgerschap en sociale integratie gegeven wordt, en het belang van de uitwerking en verantwoording daarvan in schoolplan en schoolgids. Dat de school invulling aan de opdracht tot bevordering van actief burgerschap geeft en daarvan verantwoording aflegt aan haar omgeving, zijn daarmee belangrijke aangrijpingspunten voor het toezicht en onderdeel van de indicator «Zorg voor de kwaliteit van het onderwijs gericht op burgerschap en sociale integratie». Ook bij het toezicht op het aanbod van het onderwijs voor bevordering van actief burgerschap is de ruimte voor de school om de invulling daarvan te bepalen, uitgangspunt. In het toezicht gaat het niet om een oordeel over de inhoudelijke invulling die de school kiest, maar ziet de

inspectie erop toe dat centrale dimensies van burgerschap worden bestreken. De indicator «Onderwijsaanbod actief burgerschap en sociale integratie» maakt zichtbaar of de school in haar aanbod aandacht geeft aan bevordering van sociale competenties, aan diversiteit en bevordering van maatschappelijke deelname en betrokkenheid, en aan bevordering van basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Zo lang goede criteria voor het vaststellen van de opbrengsten van onderwijs gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie ontbreken, beoordeelt de inspectie het aanbod van de school en de manier waarop de school het resultaat van haar onderwijs evalueert. De resultaten van dat onderwijs en het burgerschap van leerlingen binnen en buiten de school kunnen allerlei vormen aannemen. De inspectie toetst of de school inzicht heeft in de uitwerking van haar onderwijs op de leerlingen en nagaat of de doelen die ze heeft gesteld worden bereikt.

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat het de bedoeling is om leerlingen in contact te brengen met de samenleving maar vragen zich af hoe dit uitgangspunt in het toezicht concreet gestalte zal krijgen. Zij vragen om een eenduidige reactie op dit punt.

De inspectie ziet erop toe dat leerlingen via het onderwijs van de school kennismaken met de diversiteit in de samenleving. Daarbij is van belang dat de school leerlingen in contact brengt met de lokale en/of regionale omgeving en de samenleving, ook voor wat betreft de diversiteit in de achtergrond van leeftijdgenoten, en de verscheidenheid aan godsdiensten, etniciteiten en culturen, opvattingen, leefwijzen en gewoonten. Zoals gesteld in de toelichting op onder meer de nota van wijziging bij het wetsvoorstel burgerschap (Kamerstukken II 2005/06, 29 666 nr. 10) is de wijze waarop de school daar invulling aan geeft aan de school, ook voor wat betreft het tot uitdrukking brengen van een mens- en wereldbeeld ter zake.

Dit laatste aspect kan overigens niet worden losgemaakt van de bevordering van basiswaarden van de democratische rechtsstaat zoals vermeld in het toezichtkader. Hoewel het de school vrij staat een mens- en wereldbeeld in het onderwijs gericht op kennismaking met de maatschappelijke diversiteit tot uitdrukking te brengen, dienen tevens basiswaarden zoals gelijkwaardigheid van mensen, begrip voor anderen en het afwijzen van onverdraagzaamheid te worden bevorderd.

4. Toezicht inspectie

De leden van de CDA-fractie vragen mij ten eerste in hoeverre de verantwoording van de visie in relatie tot de daadwerkelijk uitgevoerde praktijk (de derde laag) door scholen van toegevoegde waarde is ten aanzien van de eerste en tweede laag. Ook vragen zij zich af of de vraag van voldoende kwaliteit door de inspectie beoordeeld kan en moet worden. De derde laag in het toezicht betreft de vraag of het onderwijs van de school van voldoende kwaliteit is, gegeven de doelen die de school gekozen heeft als onderdeel van de uitwerking die ze geeft aan de opdracht tot bevordering van burgerschap. In het toezicht zal vaak de eerste laag – de verantwoording van de invulling die de school aan de wettelijke opdracht geeft – aangrijpingspunt zijn. De derde laag is van belang, als een verdergaand oordeel over de kwaliteit van het onderwijs gewenst is.

Daarbij kan met name aan twee situaties worden gedacht. Indien sprake is van risico's of incidenten, of het vermoeden bestaat dat de school niet voldoet aan de opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, kan het van belang zijn de kwaliteit van het feitelijk gegeven onderwijs nader te onderzoeken. De andere situatie wordt actueel indien meer inzicht ontstaat in (in)effectieve vormen van op burgerschap gericht onderwijs. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan situaties waarin het

onderwijs van een school tekort schiet, omdat de gekozen middelen niet passen bij de doelen die de school nastreeft. Het begrip kwaliteit heeft in dit verband dus geen betrekking op de doelen die de school kiest, maar op de vraag of het daartoe gegeven onderwijs geëigend is gegeven de doelen van de school. Hoewel dergelijke kennis op dit moment niet of beperkt beschikbaar is, acht ik het op het moment dat deze beschikbaar zou komen, niet gewenst kennis over effectieve vormen van onderwijs buiten het toezicht te laten.

Verder wijs ik erop dat, hoewel de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie op veel manieren kan worden ingevuld, er situaties denkbaar zijn waarin het onderwijs van de school niettemin als ontoereikend beoordeeld moet worden. Dat zou het geval kunnen zijn indien, bijvoorbeeld, onder leerlingen sprake is van ernstig discriminerend gedrag en de school daar in haar onderwijs ter bevordering van burgerschap niet of niet adequaat op inspeelt.

Ook vragen deze leden, *evenals overigens de leden van de Christen-Unie-fractie* hierboven al deden, of het überhaupt mogelijk is om in het kader van kwaliteitsmeting te spreken over vorderingen van leerlingen. Kun je op terreinen van burgerschap en sociale integratie de vorderingen van leerlingen meten? Bestaat daarvoor een wetenschappelijk onderbouwde meetmethode?

In aanvulling op hetgeen ik op de vraag van de leden van de Christen-Unie-fractie geantwoord heb, het volgende. Er zijn meetinstrumenten in omloop die betrekking hebben op aspecten van burgerschap en integratie bij leerlingen, bijvoorbeeld voor wat betreft sociale competenties. Eveneens is sprake van wetenschappelijk onderzoek gericht op de ontwikkeling van instrumenten. De veelheid aan mogelijke invullingen van burgerschap en de beperkte kennis over de relatie tussen bij leerlingen gemeten resultaten en vorderingen en het door de school gegeven onderwijs, maken dat kwaliteitsmetingen in de vorm van bij leerlingen gemeten resultaten voorlopig niettemin van beperkte betekenis voor het toezicht kunnen zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen mij of er, ondanks het ontbreken van inzichten ten aanzien van het vormgeven van actief burgerschap en sociale integratie suggesties gedaan kunnen worden, zoals de tweede indicator impliceert, over het onderwijsaanbod. De indicatoren lijken te duiden op het indirect sturen van de «hoe-vraag», zo menen zij. Hiermee komt de vrijheid van scholen ten aanzien van de invulling van het onderwijs in geding. Zij zetten dan ook ernstige vraagtekens bij het nader invullen van de eisen in een gefaseerde uitbouw van het toezicht. Ik wil hier opmerken, in aanvulling op hetgeen ik hierboven al gezegd heb, dat de inhoud van het onderwijs in overeenstemming moet zijn met de kerndoelen. Van inperking van de vrijheid van scholen is derhalve geen sprake.

De invulling en uitwerking van het onderwijs voor bevordering van actief burgerschap is aan de school. Dat neemt niet weg dat in de komende tijd meer kennis beschikbaar zou kunnen komen over effectieve vormen van op burgerschap gericht onderwijs. Met inachtneming van de ruimte van de school om een eigen invulling te kiezen, kan aanpassing van het toezicht gebaseerd op inzicht in doel-middel relaties, effectief gebleken interventies of consensus over effectieve praktijken bijdragen aan versterking van de kwaliteit van dit onderwijs. Dergelijke kennis heeft dus betrekking op de effectiviteit van het onderwijs als zodanig, waarbij de door de school gekozen invulling van burgerschap uitgangspunt is. De inspectie zal de ontwikkeling van het onderwijs gericht op actief burgerschap en sociale integratie volgen, en mij adviseren indien aanpassing van het toezicht wenselijk is.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie mij of het verzamelen van kennis over en verspreiden van goede voorbeelden een taak van de onderwijsinspectie is aangezien dit wellicht kan leiden tot een informeel keurmerk.

Zoals ik hierboven al uiteengezet heb, acht ik wenselijk kennis over effectieve vormen van op burgerschap gericht onderwijs, op het moment dat deze beschikbaar zou komen, in het onderwijstoezicht te kunnen betrekken, met name wanneer het gaat om risico's of onvoldoende realisering van de wettelijke opdracht. Dergelijke kennis zal met name beschikbaar moeten komen uit wetenschappelijk onderzoek en expertise uit het onderwijsveld. In de huidige situatie, waarin nog slechts beperkte kennis beschikbaar is, acht ik het wenselijk dat de inspectie de inzichten die ze via de uitoefening van het toezicht verkrijgt, deelt en inzet voor kwaliteitsverbetering van het onderwijs, wat ook conform haar taak, zoals vastgelegd in de Wet op het onderwijstoezicht, is.

De leden van de PvdA-fractie vragen mij om een nadere specificatie hoe met het onderhavige toezichtkader een optreden mogelijk wordt tegen scholen die met hun beleid segregatie juist bevorderen. Dit naar aanleiding van de constatering dat in de discussie over islamitische scholen enkele jaren geleden de boodschap van de onderwijsinspectie was dat zij eigenlijk niet de bevoegdheid had om te controleren in hoeverre scholen bijdragen aan integratie en zij segregatie tegengaan.

De opdracht om actief burgerschap en sociale integratie te bevorderen betreft een eis van deugdelijkheid. Indien een school, conform de operationalisering van deze opdracht zoals neergelegd in het toezichtkader, in onvoldoende mate aan deze opdracht voldoet, volgt een traject van aanwijzingen tot verbetering, intensivering van toezicht en/of een bestuurlijk traject. Bij bepaling van de reactie speelt de ernst van de situatie een rol. Als een school bij voortdurende niet aan de gestelde eisen voldoet, kan ik overgaan tot sancties, waaronder (gedeeltelijke) inhouding van de bekostiging.

De leden van de VVD-fractie vragen of alle onderdelen van de inspectie, ook deze nieuwe elementen, die worden uitgevoerd zwaarwegend genoeg kunnen zijn om een extra onderzoek in te stellen. Zij vragen mij naar de mogelijkheden, van licht tot zwaar, om in te grijpen wanneer uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat de school onvoldoende aandacht besteedt aan de nieuwe wettelijke taken met betrekking tot actief burgerschap en sociale integratie.

De inspectie kan overgaan tot het instellen van een nader onderzoek of een incidenteel onderzoek. Ook onaangekondigde bezoeken en intensivering van het toezichtarrangement behoren tot de mogelijkheden. De inspectie kan, indien zij daar een reden voor ziet, van al deze vormen gebruik maken. Ook de indicatoren uit toezichtkader «Actief burgerschap en sociale integratie», of onderdelen daarvan, kunnen daarvoor aanleiding zijn. Dit in aanvulling op hetgeen ik hierboven geantwoord heb op de vraag van de leden van PvdA-fractie hierover.

De leden van de SGP-fractie vragen welke ruimte er binnen het beoogde kader blijft voor scholen om af te wijken van opvattingen die breed in de samenleving leven. Wordt met de bedoelde formulering wel recht gedaan aan het uitgangspunt dat de wet het «wat» bepaalt, maar dat aan scholen het «hoe» wordt overgelaten?

Zie hiervoor mijn antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot de gefaseerde uitbouw van het toezicht hierboven.

5. Ontwikkeltraject en communicatie

De leden van de PvdA-fractie vragen of, in het licht van een bericht in het *Brabants Dagblad* van 12 augustus 2006 («School doet genoeg aan integratie») dat scholen zich niet extra inspannen om bij hun leerlingen actief burgerschap en sociale integratie te bevorderen, de voorlichting hierover aan scholen tot nu toe wel toereikend is geweest.

Tijdens de Begrotingsbehandeling van OCW ben ik op deze vraag al uitvoerig ingegaan. Er heeft sinds de inwerkingtreding van het initiatiefwetsvoorstel een groot aantal voorlichtingsactiviteiten plaatsgevonden om scholen goed te informeren. Daarnaast zijn en worden handreikingen ontwikkeld waarmee scholen hun voordeel kunnen doen.

De belangrijkste activiteiten zijn:

- Voorlichtingspublicatie voor scholen voor primair en voortgezet onderwijs (Cfi, maart 2006). Hierin wordt naast de wettelijke bepalingen ook gewezen op de nieuwe kerndoelen waarin burgerschap onder andere is opgenomen. Elke school heeft een pakket met de nieuwe kerndoelen ontvangen.
- Website www.burgerschap.kennisnet.nl; hier kunnen scholen terecht voor het laatste nieuws, good practices en lesmaterialen met betrekking tot burgerschap en sociale integratie.
- Voorlichtingsbrochure voor scholen voor primair en voortgezet onderwijs over «Toezicht op Burgerschap en Integratie» (Inspectie van het Onderwijs, september 2006)
- Website www.minocw.nl; hier kunnen scholen een speciaal dossier vinden met alle informatie over burgerschapsvorming en sociale integratie.
- De Stichting Leerplan ontwikkeling (SLO) ontwikkelt samen met scholen en ondersteunende instellingen inspirerende kernleerplannen, die scholen houvast bieden bij het plannen en uitvoeren van het lesprogramma en het inbedden van burgerschapsvorming en sociale integratie in hun schoolcurriculum. Daarnaast werkt SLO aan het in kaart brengen van het «burgerschapsgelalte» van de beschikbare leermiddelen.
- Teleac/NOT heeft een aantal schooltv-programma's voor PO en VO ontwikkeld (uitgezonden in oktober). Deze bestaan uit lessen, tips voor opvoeders en samenwerkingsvoorstellen voor school en buurt.
- De KPCgroep verzamelt goede initiatieven die scholen voor primair en voortgezet onderwijs op het gebied van burgerschap en sociale integratie hebben ontwikkeld en brengt deze onder de aandacht van scholen via een publicatie en op de website. Daarnaast zullen zij enkele goede projecten ondersteunen en begeleiden bij het zoeken naar brede, overstijgende samenwerking.

De leden van de Christen-Unie-fractie vragen wanneer de inspectie verwacht te kunnen beginnen met het verzamelen en verspreiden van goede voorbeelden. Dit gezien het feit dat er pas na enige tijd zicht is op of de kerndoelen worden gehaald en op welke manier deze het beste uitgevoerd kunnen worden.

De inspectie gebruikt daarvoor de kennis die vanaf de start uit het toezicht (1 oktober 2006) beschikbaar komt. Naar verwachting zullen de eerste resultaten in het Onderwijsverslag 2007–2008 gerapporteerd kunnen worden. Overigens wijs ik er op dat deze kennis niet alleen betrekking heeft op de relatie tussen onderwijskenmerken en bij leerlingen vastgestelde opbrengsten, maar ook op de ontwikkeling van het onderwijsaanbod als zodanig.

6. Indicatoren «Actief burgerschap en sociale integratie»

De leden van de CDA-fractie geven aan met belangstelling te hebben kennisgenomen van de basiswaarden die de onderwijsinspectie hanteert. Zij kunnen zich echter voorstellen dat er discussie kan ontstaan over sommige basiswaarden, maar ook dat er in de ogen van anderen basiswaarden ontbreken. Zij vragen dan ook door wie deze basiswaarden zijn opgesteld en waarom deze selectie gemaakt is.

Hoewel scholen vrij zijn te bepalen welke waarden ze aan hun leerlingen willen overdragen, is het tevens belangrijk dat scholen bijdragen aan de overdracht van waarden die we gemeenschappelijk hebben. Dat is de basis die mensen en groepen verbindt, zodat het mogelijk is van elkaar te verschillen én in harmonie samen te leven. Die «waarden die we gemeenschappelijk hebben» heeft de inspectie de basiswaarden van de democratische rechtsstaat genoemd. De overheid of inspectie kiezen deze waarden niet zelf. Belangrijke bronnen zijn de Grondwet en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Beide weerspiegelen basale, als universeel beschouwde waarden, die breed zijn geaccepteerd en gelegitimeerd. Basiswaarden verwijzen dan ook naar basale, minimale en breed onderschreven waarden die de democratische rechtsstaat schragen.

In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsartikel wordt verwezen naar de kernwaarden van de Nederlandse cultuur. In de toelichting bij de tweede nota van wijziging (Kamerstukken II 2005/06, 29 666, nr. 10) wordt voor wat betreft de bepaling betreffende actief burgerschap en sociale integratie verwezen naar de memorie van toelichting bij wetsvoorstel Kamerstukken II 2004/05, 29 959, nrs. 1–2. Daarin noemde ik de hiervoor genoemde bronnen en de basiswaarden die in het toezichtkader «Actief burgerschap en sociale integratie» onderscheiden worden. De inspectie operationaliseerde de basiswaarden als kader voor de beoordeling van het onderwijs op islamitische scholen, in het kader van het onderzoek in 2003 naar de rol van islamitische scholen bij het bevorderen van de condities voor integratie in de samenleving. Voor een uitgebreide verantwoording van de basiswaarden zij verwezen naar het verslag van dit onderzoek (*Islamitische scholen nader onderzocht*, Inspectie van het Onderwijs, oktober 2003; zie de paragrafen 3.2, 6.1, 6.2 en bijlage II). Vanwege het ruimere toepassingsbereik van het toezichtkader «Actief burgerschap en sociale integratie» is de basiswaarde autonomie toegevoegd. In mijn beleidsreactie van 7 oktober 2003 op dit rapport (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VIII, nr. 5) gaf ik eerder al aan dat de inspectie, indien daarvoor aanleiding bestaat, de gang van zaken op een school met gebruikmaking van dit kader zal beoordelen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of ik kan toelichten welke bepalingen in de indicatoren van het toezichtkader precies betrekking hebben op de doelstelling van het kennismaken met verschillende achtergronden en culturen.

Dit betreft de indicator «De school heeft een aanbod gericht op bevordering van sociale integratie en actief burgerschap, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving».

Binnen deze indicator gaat het meer specifiek om het aandachtspunt «Openheid naar de samenleving en de diversiteit die daarin aanwezig is: De school schenkt aandacht aan de samenleving en de diversiteit daarin, en bevordert deelname aan en betrokkenheid bij de samenleving».

De uitwerking van dit aandachtspunt omvat onder meer: «De school vertoont een open en actieve opstelling naar de lokale en/of regionale omgeving en de samenleving, en brengt leerlingen daarmee in contact, ook voor wat betreft de diversiteit in de achtergrond van leeftijdgenoten,

en de verscheidenheid aan godsdiensten, etniciteiten en culturen, opvattingen, leefwijzen en gewoonten».

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre er bij het toezicht op een element als «de school als oefenplaats» ook onderscheid wordt gemaakt tussen het basis- en voortgezet onderwijs. Zij vragen of ik de opvatting, dat de aard en mate van contact in het primair en voortgezet onderwijs verschilt, deel en wat dit vervolgens betekent voor de wijze van toezicht. Ik ben dezelfde opvatting toegedaan als deze leden. Het gaat er bij dit aandachtspunt om of de schoolleiding en het onderwijzend en onderwijs-ondersteunend personeel actief burgerschap en sociale integratie in de omgang met leerlingen ook zelf in de praktijk brengen en voorbeeldgedrag tonen, en of de school de leerlingen op meerdere momenten gedurende de schoolloopbaan in de gelegenheid stelt om met burgerschap en integratie te oefenen. De uitwerking daarvan kan op verschillende manieren plaatsvinden, mede afhankelijk van de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van de leerlingen. De inspectie toetst of het onderwijs van de school onderdelen bevat, die hieraan uitdrukking geven.

7. Doorstroming allochtone leerlingen

Tot slot vragen de leden van de fractie van de Christen-Unie of ik verwacht dat met het handhavingsbeleid, gericht op actief burgerschap en sociale integratie, ook de allochtone leerlingen voldoende kennis krijgen van de Nederlandse maatschappij als multiculturele samenleving. Tevens vragen zij of hiermee een groter deel van de allochtone leerlingen kan doorstromen naar havo en vwo.

Ook vragen zij of ik in dit kader verwacht dat hierdoor in genoemde categorie minder leerlingen voortijdig schoolverlaten dan wel dat door invoering van het actief burgerschap en sociale integratie in het primair en voortgezet onderwijs de kans groter wordt dat zij daarna naar het hbo of het wo doorstromen.

In de verschillende sectorwetten is onder meer opgenomen dat het onderwijs er mede van uitgaat dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving en dat het onderwijs er mede op gericht is dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen. In die zin is de basis gelegd dat alle leerlingen in het onderwijs voldoende meekrijgen over de Nederlandse pluriforme samenleving. Of dit ook positieve gevolgen zal hebben voor de doorstroming van leerlingen van allochtone afkomst naar havo/vwo en hbo/wo, dan wel voortijdig schoolverlaten zal voorkomen, kan ik echt niet zeggen. Het lijkt me duidelijk dat een betere doorstroming van leerlingen van allochtone afkomst niet een van de doelstellingen van de wettelijke opdracht om actief burgerschap en sociale integratie te bevorderen is. Daarmee wil ik niet uitsluiten dat dit een mogelijk neveneffect kan zijn, maar op dit moment ontbreken de feiten om daar een uitspraak over te doen.