

Vergaderjaar 2004–2005

29 666

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

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

1. Algemeen

Hoewel segregatie in het onderwijs van alle tijden is (bijv. op basis van levensbeschouwelijke of pedagogische visie of samenvallend met rijke en arme buurten), is er op dit moment een aantal elkaar versterkende ontwikkelingen gaande, zoals de groei van scholen met een hoog percentage achterstandsleerlingen, de toename van de «witte» leerlingenvlucht naar scholen in randgemeenten of buitenwijken, strengere selectie bij toelating van leerlingen door scholen en de groei van het aantal islamitische scholen. Voorkomen moet worden dat er een nieuwe tweedeling ontstaat in het onderwijs waarbij segregatie langs levensbeschouwelijke, etnische en sociaal-economische lijn steeds vaker één-op-één samenvallen. Wie de gevaren van segregatie in het onderwijs onderkent, zal segregatie willen bestrijden en integratie willen bepleiten. Daarin ligt de aanleiding van dit wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de scholen en instellingen (hierna alle als scholen aangeduid), geregeld in de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op de expertisecentra (WEC) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO).

Onderwijsbeleid beoogt ervoor te zorgen dat mensen hun talenten ontwikkelen opdat ze een volwaardige plaats binnen onze samenleving weten te veroveren. Daartoe is het van belang dat scholen leerlingen in staat stellen zich breed te oriënteren op de samenleving. Met het oog op hun latere functioneren in de Nederlandse samenleving moet voorkomen worden dat leerlingen gedurende hun schoolperiode uitsluitend in aanraking komen met leeftijdsgenoten uit hun eigen deel van de samenleving; hun eigen «cultuur».

Het is daarom van belang dat de essentiële rol die het onderwijs kan vervullen in de sociale integratie van jongeren wettelijk wordt verankerd. De verlangde bijdrage aan integratie komt in ieder geval tot uitdrukking in het taalonderwijs en het wegwerken van taalachterstanden, het voorbereiden op burgerschap en de ontmoeting met andere culturen die in Nederland voorkomen. Concreet beoogt dit wetsvoorstel een drietal zaken:

- van scholen mag worden geëist dat deze in het schoolplan/ de school-

- gids vastleggen wat hun beleid is ten aanzien van de Nederlandse taal en op welke wijze leerlingen met een taalachterstand worden bijgespijkerd in de Nederlandse taal,
- burgerschap moet onderdeel worden van de kerndoelen van het fundereend onderwijs in de zin dat leerlingen kennisnemen van normen, waarden en gebruiken in Nederland, en
 - op alle scholen zou sprake moeten zijn van ontmoeting met leeftijdgenoten van andere culturen die in Nederland leven.

Een voldoende beheersing van de Nederlandse taal vormt een belangrijke voorwaarde voor het functioneren in de Nederlandse samenleving. Daarom moet er een sluitende aanpak van het taalbeleid komen, wat wil zeggen dat elke leerling of deelnemer aan het onderwijs die te kampen heeft met een taalachterstand kan rekenen op de benodigde taalondersteuning en dat scholen hiertoe expliciet een taalbeleid ontwikkelen. In 2002 heeft de Tweede Kamer ook de motie Hamer met die strekking aangenomen (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VIII, nr. 51). Het taalachterstandsbeleid zal onderdeel moeten zijn van het schoolplan omdat het behoort tot de uitgangspunten van het onderwijs en de wetten opdragen dat het schoolplan die uitgangspunten uitwerkt. Omdat de specifieke wijze waarop de taalachterstand wordt weggewerkt, ook direct van belang is voor ouders en leerlingen, is ervoor gekozen, die uitwerking zichtbaar te maken in de schoolgids vanwege de informatieve functie van die gids, op een manier die vergelijkbaar is met wat de wetten nu al regelen.

Burgerschapsvorming draagt in belangrijke ertoe bij dat mensen hun weg kunnen vinden binnen de Nederlandse instituties. Wezenlijk is het dat leerlingen gedurende hun schoolloopbaan kennismaken met de normen en waarden van de Nederlandse cultuur alsmede andere culturen die in ons eigen land voorkomen. De Onderwijsraad heeft in zijn advies *Onderwijs en burgerschap* (september 2003) geadviseerd om in de onderwijswetten een verplichting op te nemen tot burgerschapsvorming, in die zin dat het onderwijs mede is gericht op de bevordering van het burgerschap. Dit initiatiefvoorstel werkt deze gedachte nader uit. Door invulling te geven aan burgerschap wordt nadrukkelijker stil gestaan bij de kernwaarden van de Nederlandse cultuur.

Bij burgerschapsvorming kan men de aspecten omgangsvormen en betrokkenheid bij de samenleving onderscheiden. Beide aspecten kan men echter niet van elkaar scheiden. Het gevoel van betrokkenheid komt tevens tot uitdrukking in bepaalde omgangsvormen. De omgangsvormen gaan leven door de interactie die plaatsvindt in de betrokkenheid op de samenleving.

Burgerschapsvorming wordt niet gezien als een apart vak, maar zou een vanzelfsprekend onderdeel moeten zijn van meerdere vakken. Eveneens kan burgerschapsvorming tot uiting komen in de wijze waarop de school bijvoorbeeld invulling geeft aan regels ten aanzien van veiligheid, ouderen schoolkenmerken en onderlinge omgang tussen leerlingen en leerkrachten (schoolregels).

Burgerschapsvorming omvat meer dan de integratie die hier wordt beoogd. Burgerschapsvorming in theoretische zin maakt deel uit van de kerndoelen. Het onderhavige wetsvoorstel breidt dit begrip uit met integratie, in de zin van actieve participatie binnen de Nederlandse samenleving. Dit drukt ook de verwevenheid van theorie en praktijk uit.

Burgerschapsvorming mag niet zo worden ingevuld dat aan het karakter van het openbaar onderwijs tekort wordt gedaan of de vrijheid van richting in het bijzonder onderwijs wordt ingeperkt.

Het feit dat het wetsvoorstel bepaalt dat burgerschapsvorming onderdeel is van het onderwijs, veroorzaakt geen conflict met het karakter van het openbaar onderwijs en met het respecteren van de vrijheid van richting.

Scholen hebben veel vrijheid bij invulling van deze begrippen, en openbare scholen mogen op grond van de huidige wetgeving geen invulling aan hun onderwijs geven die afbreuk doet aan eerbiediging van eenieders godsdienst of levensovertuiging, en de overheid moet bij de toespitsing van burgerschapsvorming (bij voorbeeld bij het vaststellen van kern-doelen of examenprogramma's) en bij het toezicht op burgerschapsvorming de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs in acht nemen.

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

Scholen ontplooiën tegenwoordig waardevolle initiatieven in het kader van internationalisering: er vinden leerzame uitwisselingen plaats met scholen in het buitenland. Dergelijke uitwisselingen leveren een waardevolle bijdrage aan de kennis en het inzicht van scholieren van de landen om ons heen. Nederland kent immers een groot buitenland. Dezelfde ontmoeting zal ook plaats moeten vinden tussen jongeren met verschillende achtergronden, die in Nederland woonachtig zijn.

Als scholieren via school leeftijdsgenoten uit andere culturen ontmoeten, zal dit in aanzienlijke mate bijdragen aan de breedte waarin zij zich in de Nederlandse samenleving kunnen bewegen. Scholen hebben hierin een taak. In bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam heeft men reeds positieve ervaringen op dit gebied opgedaan. De wijze waarop scholen aan deze overweging recht doen, kan verschillen. Sommige scholen kunnen dit binnen hun eigen schoolmuren organiseren vanwege de samenstelling van het leerlingenbestand. Andere scholen kunnen dit bijvoorbeeld organiseren door bezoeken aan scholen met een ander leerlingenbestand, via het stimuleren van ict-contacten of door gezamenlijke sportactiviteiten met andere scholen. Dit initiatiefwetsvoorstel expliciteert de verantwoordelijkheid van scholen om op een of andere wijze recht te doen aan deze ontmoetingsfunctie tussen jongeren.

2. Uitvoeringsgevolgen

Dit initiatiefvoorstel betekent geen wezenlijke verzwaring van de taken waarmee de scholen worden belast, omdat het expliciteert wat veel goede scholen toch al doen. Scholen die leerlingen met een taalachterstand geen extra ondersteuning bieden, die geen aandacht besteden aan burgerschapsvorming en waar scholieren in het geheel niet in aanraking komen met andere culturen, bieden in wezen met hun onderwijs minder kansen dan wenselijk zou zijn voor het (toekomstige) functioneren van jonge mensen in de Nederlandse samenleving.

3. Financiële gevolgen

Aan dit wetsvoorstel zijn geen bijzondere kostenverhogingen verbonden. De controle van het schoolplan / de schoolgids door de onderwijsinspectie op het taalbeleid en de bijdragen aan de integratie kan worden betrokken bij het reguliere schooltoezicht. Aan de aandacht voor burgerschapsvorming en de ontmoetingsfunctie kan binnen het bestaande lesprogramma recht worden gedaan.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A (artikel 8 WPO), artikel II, onderdeel A (artikel 11 WEC) en artikel III, onderdeel A (artikel 17 WVO)

Artikel 8 van de WPO regelt de uitgangspunten en doelstelling van het onderwijs. Het derde lid bepaalt al dat het onderwijs er mede vanuit gaat dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving. Daaraan wordt nu toegevoegd dat het onderwijs er ook in moet voorzien dat leerlingen leeftijdgenoten ontmoeten van andere culturen. Zie daarvoor ook de algemene toelichting in paragraaf 1.

Verder wordt aan dat derde lid toegevoegd dat het onderwijs mede burgerschapsvorming omvat.

Het vierde lid van artikel 8 WPO bepaalt naar huidig recht dat voor leerlingen die extra zorg behoeven, het onderwijs is gericht op individuele begeleiding die is afgestemd op de behoeften van de leerling. Daaraan voegt dit wetsvoorstel expliciet toe dat die zorg ook omvat zorg in verband met achterstand in het verkrijgen van voldoende beheersing van de Nederlandse taal.

Deze aanvullingen van artikel 8 WPO behoren daarmee tot de wettelijke opdrachten voor het onderwijs. Dat betekent ook dat het schoolplan (artikel 12 WPO) waar het gaat om het onderwijskundig beleid, de uitwerking moet bevatten van deze nieuwe wettelijke opdrachten zonder dat dit wetsvoorstel dat expliciet behoeft voor te schrijven. Immers, het tweede lid van artikel 12 WPO bepaalt dat het onderwijskundig beleid in elk geval omvat «de uitwerking van de wettelijke opdrachten voor het onderwijs». De kerndoelen die op grond van artikel 9, vierde lid, WPO moeten worden vastgesteld, zullen zich als gevolg van deze wijzigingen ook moeten uitstrekken over burgerschapsvorming. Dat hoeft dus niet expliciet te worden voorgeschreven.

Soortgelijke wijzigingen worden voorgesteld voor de WEC en de WVO.

Artikel I, onderdeel B (artikel 13 WPO), artikel II, onderdeel B (artikel 22 WEC) en artikel III, onderdeel B (artikel 24a WVO).

Deze wijzigingen houden in dat de schoolgids expliciet zichtbaar moet maken hoe de school de wettelijke opdracht (die onderdeel is van het onderwijskundig beleid in het schoolplan) vormgeeft om leerlingen in contact te doen komen met leeftijdgenoten van andere culturen, en om taalachterstand te bestrijden. Dit sluit aan bij de systematiek die de minister heeft toegezegd te volgen ten aanzien van het opnemen van het veiligheidsbeleid van scholen in de schoolgids.

Artikel IV

De mogelijke gedifferentieerde inwerkingtreding vloeit eruit voort dat nog niet vast staat dat alle wijzigingen van de sectorwetten op hetzelfde moment in werking moeten treden. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de burgerschapsvorming eerst wordt ingevoerd in het PO, en daarna in het VO. Daarom hebben de indieners ervoor gekozen met deze bepaling de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding te behouden.

Hamer
Dijsselbloem
Kraneveldt