

Vergaderjaar 1987–1988

20 257

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs met betrekking tot onderwijs in een multiculturele samenleving

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Het voorgestelde wetsvoorstel strekt ertoe te verplichten dat in het voortgezet onderwijs aandacht wordt besteed aan het feit dat leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving, zoals reeds in de vervolgnotitie «Intercultureel onderwijs 1985» (kamerstukken II, 1985/86, 18 709, nr. 4, blz. 3) in het vooruitzicht is gesteld.

Het beleid ten aanzien van het intercultureel onderwijs (ICO) vormt een onderdeel van het algemeen innovatiebeleid dat ten aanzien van de scholen wordt gevoerd. Het thans voorliggende voorstel tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs heeft tot doel om, in aansluiting op het ICO-beleid in het basisonderwijs (gebaseerd op artikel 8 van de Wet op het basisonderwijs, Stb. 1986, 256) en het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (gebaseerd op artikel 11 van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, Stb. 1984, 654), ook voor het voortgezet onderwijs een wettelijke voorziening te treffen om dit beleid gestalte te geven. De Wet op het voortgezet onderwijs kent evenwel, anders dan in de bovengenoemde wetten, geen passage inzake de algemene doelstelling van het onderwijs. Daarom bevat dit voorstel geen aan genoemde artikelen 8 en 11 gelijklopende bepaling, maar een vertaling daarvan, opgenomen in Hoofdstuk I, inhoudende regelen voor het openbaar schoolonderwijs alsmede voorwaarden voor bekostiging van het bijzonder onderwijs, bij artikel 24, eerste lid. In het leerplan moet worden aangegeven op welke wijze er aandacht aan wordt besteed dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving. Het gaat bij ICO niet om een vak waarin onderwijs wordt gegeven, maar om een aspect dat moet doorwerken in het hele onderwijs en zich richt op alle leerlingen. Op de bevoegde gezagsorganen van de scholen wordt dus een plicht gelegd zich te verantwoorden voor de manier waarop ze aan dit aspect aandacht besteden.

Duidelijk is dat dit aspect op verschillende manieren gestalte kan krijgen. De wetgever bemoeit zich niet direct met de inhoud, richting en mate van verstrekkendheid van ICO, hij stimuleert enkel de totstandkoming van een op meerdere culturen gericht onderwijs.

In de vervolgnotitie «Intercultureel onderwijs 1985» wordt nader ingegaan op de gewenste vormgeving van ICO in het voortgezet onderwijs. Hierin wordt de algemene doelstelling van ICO herhaald, te weten het doel leerlingen te leren omgaan met overeenkomsten en verschillen die samenhangen met etnische en culturele achtergrondskennmerken, welk

omgangspatroon moet zijn gericht op het gelijkwaardig en gezamenlijk functioneren in de Nederlandse samenleving. Deze doelstelling wordt in genoemde notitie, te zamen met de subdoelen van ICO, nader geconcretiseerd, hetgeen de scholen een voldoende kader biedt voor de verdere vormgeving van ICO in de eigen situatie. In dit verband zijn schoolprojecten gestart die naar verwachting aan de ontwikkeling van het intercultureel onderwijs zullen bijdragen. Aan de Stichting leerplanontwikkeling is bij voorbeeld opdracht gegeven tot leerplanontwikkeling op het terrein van intercultureel onderwijs. Zo zal binnen enkele jaren meer duidelijkheid ontstaan over de wijze waarop dit onderwijs adequaat kan worden vorm gegeven, waarbij de scholen uiteraard de ruimte houden om dit op de voor hen meest passende wijze te doen.

De omstandigheid dat de ontwikkelingsactiviteiten, met ondersteuning van een stimulerend beleid van de overheid, nog volop in gang zijn, betekent niet dat gewacht zou kunnen worden met de voorgestelde wijziging van de wet. Geconstateerd moet immers worden dat de scholen voor voortgezet onderwijs feitelijk reeds met de problematiek van het interculturele aspect van het onderwijs worden geconfronteerd, zowel door de multi-etnische samenstelling van de schoolbevolking, als door het feit dat leerlingen het voortgezet onderwijs instromen die reeds op de scholen voor basisonderwijs en speciaal onderwijs onderwijs hebben genoten, waarin het interculturele aspect was verwerkt. De voorgestelde wijziging is dan ook dienstig aan een ononderbroken realisering van het interculturele onderwijs in het basisonderwijs, speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs.

Nadrukkelijk zij er verder op gewezen dat een wijziging van de wet ter zake van het interculturele onderwijs is toegezegd in de vervolgnotitie «Intercultureel onderwijs 1985».

Advies Onderwijsraad

De Onderwijsraad stelt vast dat begrippen als pluriforme maatschappij en multiculturele samenleving onvoldoende vaststaan, ook in wetenschappelijk opzicht bezien, om deze begrippen ten grondslag te kunnen leggen aan een nieuw beleid met betrekking tot ICO. Scholen die ICO op schoolniveau en in de klassesituatie vorm willen geven zullen om te beginnen het begrip intercultureel onderwijs nader willen verhelderen en concretiseren. Bij de nadere concretisering van het beleid met betrekking tot ICO kunnen de scholen de hulp inroepen van de Landelijke pedagogische centra (LPC). Gezien het feit dat het ICO-beleid zich nog in een concept-fase bevindt, zal de hulp vanuit een LPC dienen te geschieden vanuit het besef dat het zelf leren vinden van oplossingen in de praktijk bij de vormgeving van ICO wellicht de beste methode is om het intercultureel onderwijs als begrip te verhelderen. De beleidsnotitie en de vervolgnotitie ICO bieden daarbij een aanknopingspunt.

Voorts vraagt de Onderwijsraad zich af of bij aanvaarding van dit wetsvoorstel artikel 42 van de Wet op het voortgezet onderwijs geen anomalie dreigt te worden.

Ondergetekenden menen dat artikel 42 in samenhang met het toekomstig artikel 24, voorzover het betreft het openbaar onderwijs, dient te worden gelezen, in die zin dat het onderwijs behoort bij te dragen aan de vorming van leerlingen op grondslag van waarden, in de Nederlandse traditie erkend, waarin de waarden en gewoonten van culturele en etnische minderheden zijn geïntegreerd. De Nederlandse samenleving is in dit opzicht niet te beschouwen als een statisch geheel, maar ondergaat door de contacten met andere culturen voortdurend veranderingen. Het is niet de bedoeling van het voorgestelde artikel 24 dat er de verplichting ontstaat andere culturen wervend uit te dragen: dit voorstel beoogt slechts inzicht te geven in en het leren omgaan met waarden en gewoonten in andere culturen.

Tot slot vraagt de Onderwijsraad zich af of het voortgezet onderwijs wel voldoende is voorbereid op ICO, met name vanwege het ontbreken van een adequaat ondersteunend beleid. De invoering van ICO in de Wet op het basisonderwijs heeft te kort geleden plaatsgevonden, aldus de Raad, om nu reeds op resultaten te kunnen wijzen.

In het voortgezet onderwijs zijn ter zake van ICO al lange tijd projecten bezig, zoals het project bi-cultureel onderwijs in Assen sinds 1 augustus 1980 en de STOS/VO-projecten sinds 1 augustus 1981. Hoewel de ontwikkeling traag op gang kwam zijn nu toch al vorderingen gemaakt. Zo is binnen de opleidingen voor het voortgezet onderwijs met ingang van het cursusjaar 1985-1986, een vierjarenproject «Naar een meer intercultureel gericht onderwijs aan de NLO's» gestart. Per 1 augustus 1986 zijn op basis van de vervolgotitie «Intercultureel onderwijs 1985» projectactiviteiten gestart. Voorts kan worden verwezen naar de activiteiten van de Stichting leerplanontwikkeling in het kader van het «Legio-project», dit project richt zich op een leerplanontwikkeling voor etnische groepen intercultureel onderwijs en onderwijsstimulering.

De voorgestelde regeling zal een stimulerende invloed hebben op bovengenoemde ontwikkelingen.

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,
N. J. Ginjaar-Maas

De Minister van Landbouw en Visserij,
G. J. M. Braks

Aan de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, mevrouw drs. N. J. Ginjaar-Maas,

's-Gravenhage, 24 januari 1986

De Onderwijsraad heeft zich in de Afdelingen voor secundair onderwijs en in de Afdeling Onderwijsondersteuning bezig gehouden met uw voornemen aan het eerste lid van artikel 24 Wet op het voortgezet onderwijs toe te voegen, dat bij de vaststelling van het leerplan er mede van wordt uitgegaan, dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving.

Uiteraard dient deze toevoeging niet slechts als een feitelijke constatering, doch zal daaraan normatieve waarde moeten worden gehecht. Uit de concept-memorij van toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de nieuwe bepaling met name ertoe strekt «een opening te bieden voor intercultureel onderwijs» als «een doelstelling, die door moet werken in het onderwijs en zich richt op alle leerlingen».

Alvorens het ontwerp aan een kritische beschouwing te onderwerpen, mede gezien de tot nu toe ontvangen uiteenlopende organisatie-adviezen, willen genoemde Afdelingen in het algemeen opmerken het juist te achten, dat ook het voortgezet onderwijs verplicht wordt er zich rekenschap van te geven dat de culturele context, waarin het onderwijs wordt gegeven, een andere is dan die bij voorbeeld gold bij de totstandkoming van de Wet op het voortgezet onderwijs. De ontwikkeling naar een pluralistische samenleving is een ook in de scholen dagelijks waarneembaar feit. Of de multiculturaliteit uitgangspunt van het onderwijs dient te zijn, is echter een omstreden zaak. De Afdelingen maken daarvan hieronder gewag, waarbij nu reeds als conclusie kan worden vermeld, dat naar haar oordeel het wetsontwerp onvoldoende is onderbouwd. Zij noemen het teleurstellend, dat de voorgenomen wetswijziging het voortgezet onderwijs belast met een gigantische problematiek, terwijl geen uitzicht wordt geboden op een adequaat ondersteunend beleid.

De Afdelingen merken op, dat in het huidige beleid, blijkend uit de Minderhedennota en de behandeling daarvan in de Tweede Kamer, de integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving vooropstaat. In het kader van deze integratie zal van de emancipatie van deze minderheden worden uitgegaan door enerzijds versterking van de eigen identiteit en anderzijds aanpassing aan het heersende cultuurpatroon met name wat de rechtsorde betreft. Met betrekking tot het basis- en voortgezet onderwijs heeft dit bij voorbeeld plaats door middel van het geven van onderwijs in eigen taal (en cultuur) respectievelijk het voldoen aan de bepalingen van de Leerplichtwet 1969. In het verleden hebben zich ook andere culturele en etnische minderheden in onze samenleving geïntegreerd. De Nederlandse samenleving is in dit opzicht nooit een statisch geheel geweest, daar zij steeds veranderingen door de contacten met andere culturen onderging. Uitermate belangrijk is de vraag in welk tempo de aanpassingen dienen te verlopen. Landen in West-Europa die in dit opzicht verder onderweg zijn vertonen een escalerende integratie-problematiek, waarvoor ons land tot dusverre gespaard bleef.

De Afdelingen stellen vast, dat de begrippen pluriforme maatschappij en multiculturele samenleving staan voor een geheel aan tendenzen en strevingen om te komen tot een geïntegreerde samenleving, waarin discriminatie en racisme minder kansen zullen hebben. Eenduidig worden deze begrippen echter nog allerminst verstaan. Zal bij voorbeeld «multicultureel» betekenen dat de culturen van de samenstellende etnische groepen evenwaardig in dat begrip participeren? Of mag dit begrip in een Nederlandse onderwijswet toch zo worden verstaan, dat één cultuur – namelijk de West-Europese – dominant zal zijn.

Naar in de betreffende Afdelingen naar voren kwam, staan in wetenschappelijk opzicht de meningen radicaal tegenover elkaar. Zijn sommigen van oordeel, dat discriminatie en racisme als vanzelf zullen verdwijnen door onderwijs over en vanuit verschillende culturen, anderen menen, dat antiracisme door dergelijk onderwijs wordt gevoed. De stereotypen welke worden gehanteerd zullen dan «mummificerend» werken. Volgens de laatsten faalt intercultureel onderwijs, dat uitgaat van multiculturaliteit, omdat het vooroordelen wel moet bevestigen. Andere culturen zullen daarentegen slechts dan in de juiste verhoudingen benaderd kunnen worden, indien men doordrongen is van de racistische trekken van de eigen – althans westerse – cultuur en er zich bovendien bewust van wordt, dat er dominante en ondergeschikte culturen zijn. Daarom zou juist onderwijs in eigen cultuur het vertrekpunt moeten zijn. Zou dat, gegeven de culturele tradities van de gezinnen, waaruit de autochtone leerlingen komen, ook anders kunnen?

Het vorenstaande is van belang bij de vraag of bij aanvaarding van uw wetsvoorstel artikel 42 van de Wet op het voortgezet onderwijs, waarin de grondslag van de openbare school voor voortgezet onderwijs is neergelegd, niet een anomalie dreigt te worden. Ook al zullen velen aan de in dit artikel opgenomen formulering hechten als een verworvenheid uit de geestelijke ontwikkelingen van ons volk in de Tweede Wereldoorlog, de vraag is, of zij bij legalisering van het multiculturele karakter van de Nederlandse samenleving zal zijn te handhaven! De wetgever dient er zich rekenschap van te geven – misschien zelfs wel mede in het licht van artikel 1 van de Grondwet – of in de beoogde multiculturele samenleving de uitzonderingsposities van christendom en humanisme als culturele dominanten in het voortgezet onderwijs zijn te rechtvaardigen.

Intussen wordt ingevolge de W.B.O. bij het basisonderwijs reeds ervaring opgedaan met het multiculturele karakter van het onderwijs. Reeds in 1980 werden maatregelen voorbereid en projecten uitgevoerd, die moesten bevorderen, dat alle scholen voor basisonderwijs in hun schoolwerkplannen activiteiten opnemen, die beogen alle kinderen voor te bereiden op een multiculturele maatschappij. De uitvoering van de W.B.O. heeft te kort geleden plaatsgevonden om nu reeds op resultaten te kunnen wijzen. Wel blijkt uit nota's en publikaties, dat intercultureel onderwijs niet slecht met één vak te maken heeft, maar nadrukkelijk het gehele onderwijs van dat karakter zal doortrekken. Hoe de scholen in concreto met de leerstof intercultureel bezig moeten zijn is een lastige opgave. Bij de docenten, evenals bij de leerlingen en hun ouders, spelen naast technische kennis ook altijd emotionele, sociale en waarde-oordelen een rol. Niettemin is het basisonderwijs onderweg, daarin mede geruggesteund door de beleidsnotitie Intercultureel onderwijs van staatssecretaris Van Leijenhorst, ter zake waarvan de Afdeling primair onderwijs (voorheen Derde Afdeling) op 26 september 1984 advies uitbracht (OR III/100104 LO).

Dat nu ook het voortgezet onderwijs aan de beurt is, is daarom niet verrassend. Echter, voorbereid op deze gigantische taakverzwaring is dit onderwijs en zijn de docenten niet. Wanneer nu de scholen belast worden met de nieuwe taak, zijn zij dan op de hoogte van de samenstelling naar etnische groepen van de schoolbevolking en van de verschillen daarbinnen naar culturen, godsdiensten, gewoonten, normen, waarden, rituelen en stijlen? Zullen zij dan in staat zijn met die kennis inhoud te geven aan kwalificaties als multicultureel, multi-etnisch en dergelijke? Zijn er wellicht in het buitenland in wet en besluit bepalingen, die te vergelijken zijn met begrippen als multicultureel, multi-etnisch en intercultureel? Zijn ook anderszins resultaten bekend van vergelijkend buitenlands onderzoek? Stelt u zich wellicht voor in eigen land, bij voorbeeld met behulp van S.V.O., onderzoeksopdrachten te verstrekken, of en, zo ja, hoe bij het voortgezet onderwijs de multiculturele vorming tot ontwikkeling kan worden gebracht of is dit misschien al gebeurd. Zouden wellicht basis-

scholen, Pabo's en NLO's, die ervaring hebben met intercultureel onderwijs, de scholen voor voortgezet onderwijs enige houvast kunnen bieden?

Waarop de in de aanhef genoemde Afdelingen van de Raad uw aandacht willen vestigen is met name het feit dat nog zo veel dient te geschieden, voordat van enig multicultureel onderwijs bij het voortgezet onderwijs sprake kan zijn. Daarom is voor hen de vraag of het wetsontwerp wel opportuun is.

Daarbij komt, dat de scholen voor voortgezet onderwijs «vakkenscholen» zijn, die dienaangaande moeten voldoen aan in besluit en wet opgenomen bekostigingsvoorwaarden. Het simpelweg «vertalen» van de wettelijke bepalingen ten aanzien van het basis-, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs is daartoe niet genoeg. De Afdelingen voornoemd vragen zich af, wanneer een school aan de nieuwe voorwaarden, die als «een onderwijsprincipe» dat in alle facetten van het onderwijs op termijn «merkbaar aanwezig zal moeten zijn» (zie kamerstuk 18 709, nr. 3, blz. 13), heeft voldaan en hoe de overheid controle daarop zal uitoefenen, indien deze voorwaarde niet verder wordt gespecificeerd dan thans in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel het geval is.

Bij de bestudering van deze kwestie kwam de gedachte op, dat de concrete uitwerking nog zoveel problemen zal opleveren, dat het wellicht verstandiger en daarom aanbevelenswaardig is, de doorwerking van dit nieuwe principe niet meteen tot het gehele onderwijs te doen uitstrekken, maar beperkt te beginnen, bij voorbeeld met vakken als godsdienstonderwijs, (cultuur)geschiedenis, aardrijkskunde, maatschappijleer, geestelijke stromingen of economie en de scholen te suggereren daarin aandacht aan het interculturele aspect te geven. Overweging verdient ook de vraag of wellicht SLO de helpende hand kan bieden, zoals zij ook voor het primair onderwijs tracht te doen.

De in de aanhef vermelde Afdelingen zijn van gevoelen, dat het wetsvoorstel tot aanzienlijke en fundamentele wijzigingen in het voortgezet onderwijs zal leiden, terwijl nog onduidelijk is, welke veranderingen dit zullen zijn en hoe het voortgezet onderwijs in staat zal worden gesteld aan deze nieuwe opdracht in de praktijk inhoud te geven. Het is overigens voor de scholen een zware opgave om door middel van intercultureel onderwijs aandacht en ook eerbied te moeten schenken aan de culturen van etnische minderheidsgroepen, terwijl de maatschappij zelf daartoe nog niet of nauwelijks in staat is. Het onderwijs draagt niet de verantwoordelijkheid voor het welzijn van de samenleving. Het kan op zijn best naast vele andere factoren een positieve invloed op het ontstaan van een harmonieuze (multi-culturele) samenleving in de toekomst uitoefenen. De genoemde Afdelingen van de Raad achten het van eminent belang, dat in het algemeen regeringsbeleid grote aandacht aan de onderhavige samenlevingsproblematiek geschonken blijft.

De Afdelingen komen tot de slotsom, dat indiening van het wetsvoorstel nog niet opportuun is, terwijl de toelichting zowel ten gronde als in de praktische toepassing tekort schiet. Zij menen van de aangekondigde beleidsnotitie ter zake van intercultureel onderwijs een dieper inzicht te mogen verwachten in de onderhavige materie, waarbij tevens aandacht ware te schenken aan de in dit advies genoemde meer fundamentele aspecten.

Namens de Afdelingen voornoemd,
prof. dr. G. Th. M. Verhaak, voorzitter,
mr. H. Drop, algemeen secretaris