

Vergaderjaar 2014–2015

34 031

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met het regelen van de mogelijkheid een deel van het onderwijs te geven in de Engelse, Duitse of Franse taal

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

ALGEMEEN

1. Inleiding en opbouw

Dit wetsvoorstel bevat een nieuwe regeling over de voertaal in het primair onderwijs, inclusief het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs. De nieuwe regeling houdt in dat een deel van de onderwijstijd in de Engelse, Duitse of Franse taal mag worden aangeboden. Deze nieuwe regeling wordt toegevoegd aan artikel 9 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en artikel 18 van de Wet op de expertisecentra (WEC). Hiermee is het een aanvulling op de huidige hoofdregel in de WPO en de WEC dat het onderwijs wordt gegeven in de Nederlandse of de Friese taal. Bij algemene maatregel van bestuur wordt een nadere uitwerking gegeven aan het percentage van de onderwijstijd dat per schooljaar in de Engelse, Duitse of Franse taal kan worden gegeven.

2. Kern en doel

Dit wetsvoorstel heeft tot doel om het voor basisscholen in het regulier basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs mogelijk te maken dat een deel van de onderwijstijd in een andere taal dan het Nederlands, of het Fries in Friesland, kan worden aangeboden, te weten in het Engels, Duits of Frans. Daarmee wordt ruimte geboden aan scholen die hun leerlingen al op vroege leeftijd een vreemde taal willen leren en daarbij de vreemde taal ook als voertaal willen gebruiken. Basisscholen worden op grond van dit wetsvoorstel niet verplicht om het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

3. Achtergronden

Nederlanders hebben internationale kennis en taalvaardigheden nodig om mee te kunnen draaien in de top van kenniseconomieën. Dat geldt met name voor de Engelse taal en onze buurtalen, Duits en Frans. Onder ouders en scholen bestaat daarom een groeiende behoefte om hun kinderen en leerlingen een sterke internationale oriëntatie mee te geven en hen vroeg in aanraking te laten komen met vreemde talen. Steeds meer basisscholen (van 40 scholen in 2003 tot ruim 1.000 in 2013) willen hierop inspelen en bieden al vroeg vreemde talenonderwijs (vvto) aan in groep 1 t/m 4.

Daarbij willen zij de vreemde taal ook als voertaal gebruiken, dit is namelijk een van de meest effectieve manieren om een taal aan te leren.² De taal wordt op een natuurlijke manier aangeleerd, zonder dat er tijd verloren gaat voor andere vakken. Het aanbieden van onderwijs in een vreemde taal maakt het onderwijs bovendien uitdagender en aansprekender, ook voor onze meest talentvolle leerlingen.

De Onderwijsraad heeft zich in 2008 uitgesproken als voorstander van integratie van het Engels in vakken waar dat kan. De raad heeft daarbij aangegeven dat Engels deeltaal in het basisonderwijs zou kunnen worden voor 10 tot 15% van de onderwijstijd. Zij heeft daarbij ook aangegeven dat een wetswijziging hiervoor vereist is.³

Op basis van dat advies en de behoefte in het onderwijsveld is er van 2010 tot 2012 een pilot uitgevoerd, waarin scholen maximaal 15% van de lestijd in het Engels, Duits of Frans mochten lesgeven. De resultaten van deze pilot waren positief. Onderzoek toont aan dat hoe meer leraren en leerlingen Engels spreken tijdens de lessen, hoe hoger de testcores zijn op bijna alle vaardigheden.⁴ Tevens is gebleken dat de ontwikkeling van het Nederlands hierdoor niet stagneert.⁵ Scholen blijven gebonden aan de kerndoelen en van hen wordt verwacht dat zij het niveau van het Nederlands goed monitoren en bijsturen wanneer dat nodig is.

Gezien de behoefte die er is aan meer ruimte voor vreemde talen in het basisonderwijs en gelet op de resultaten van voorgenoemde pilot, wordt via dit wetsvoorstel aan scholen de mogelijkheid geboden om een deel van de onderwijstijd in het Engels, Duits of Frans aan te bieden. Daarmee wordt het tevens mogelijk om meer uitdagend onderwijs aan te bieden.

Engels, Duits of Frans

Er is gekozen voor Engels omdat Engels de lingua franca is in de internationale samenleving en dus cruciaal is voor onze contacten met anderstaligen. Engels, Duits en Frans zijn daarnaast de drie officiële werktalen van de Europese Unie en daarmee is het relevant één of meerdere van deze talen goed te beheersen. Bovendien zijn het de talen die gesproken worden in onze buurlanden. Kennis van deze talen geeft

² Onder meer: Verspoor, M., Schuitemaker-King, J. Van Rein, E., de Bot, K., & Edelenbos, P. (2010). *Tweetalig onderwijs: vormgeving en prestaties. Onderzoeksrapport*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

³ Onderwijsraad (2008). *Vreemde talen in het basisonderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

⁴ Cito, *Balans van het Engels aan het einde van de basisschool 4*. PPO rapport nr. 52, september 2013.

⁵ 1. Rijksuniversiteit Groningen en Universiteit Utrecht, *Eindverslag Foreign Languages in Primary School Project*. 2012. Onderzoek naar de effecten van vvto Engels op de Nederlandse en Engelse taalvaardigheid van kleuters. 2. Universiteit Utrecht, *Ervaringsrapport Proefproject 15% vvto*, 2012. Ervaringen van basisscholen die 3 jaar met 15% van de onderwijstijd in het Engels (of Duits) hebben geëxperimenteerd.

voordelen voor wat betreft studiemogelijkheden en werkgelegenheid over onze landsgrenzen heen. Tot slot zijn het, mede door de twee hierboven genoemde punten, ook de talen die onze voornaamste handelspartners spreken. Om bovengenoemde redenen zijn Engels, Duits en Frans ook de enige vreemde talen die in het primair onderwijs wettelijk zijn toegestaan als vak.

Reikwijdte wetswijziging

Het onderwijs in het Engels, Duits of Frans, dat via dit wetsvoorstel mogelijk wordt gemaakt, is bedoeld voor alle leerlingen, ongeacht welke taal zij van huis uit spreken. Het gaat bij dit wetsvoorstel nadrukkelijk niet om onderwijs in de moedertaal van leerlingen. Het ontstaan van Engelse, Duitse of Franse scholen met alleen maar Engelse, Duitse of Franse kinderen is dan ook niet de bedoeling van dit wetsvoorstel. Daarmee zou de toegankelijkheid van het openbaar bekostigd onderwijs onder druk komen te staan.

Het is een leerling wiens moedertaal bijvoorbeeld Engels is uiteraard toegestaan om naar een school te gaan waarop tot 15% van de onderwijstijd in het Engels wordt aangeboden, maar het onderwijs zal zich altijd richten op het aanleren van in dit geval de Engelse taal aan non-native speakers. Voor kinderen die onderwijs willen genieten in hun moedertaal zijn andere type scholen in Nederland beschikbaar, bijvoorbeeld internationaal georiënteerde basisscholen, of Europese scholen.

4. Uitwerking bij algemene maatregel van bestuur

Bij algemene maatregel van bestuur wordt een nadere uitwerking gegeven aan het percentage van de onderwijstijd dat ten hoogste per schooljaar in het Engels, Duits of Frans mag worden aangeboden. In eerste instantie wordt gekozen om vast te leggen dat maximaal 15% van de onderwijstijd per schooljaar in het Engels, Duits of Frans mag worden aangeboden. Dit volgt uit het advies van de Onderwijsraad in 2008 en uit de pilot 15% (zie paragraaf 3) waar uit gebleken is dat er bij dit aangehouden percentage geen negatieve effecten zijn op de opbouw van de kennis van het Nederlands.

Andere percentages in de toekomst

Voor deze constructie is gekozen, omdat voorzien wordt dat het in de toekomst gewenst kan zijn om de hoeveelheid onderwijstijd aan te passen, waarin het Engels, Duits of Frans als deelvoertaal mag worden gebruikt. Hierop kan makkelijker worden ingespeeld met een wijziging van een algemene maatregel van bestuur. Bijvoorbeeld naar aanleiding van de ervaringen met en effecten van de pilot tweetalig primair onderwijs, waarbij 30 tot 50% van de onderwijstijd in het Engels, Duits of Frans mag worden gegeven. Deze pilot loopt van 1 augustus 2014 tot en met 31 augustus 2019.

5. Draagvlak

Steeds meer ouders en scholen willen hun kinderen en leerlingen vroeg een internationale oriëntatie meegeven. Daarbij is een specifieke behoefte om jonge kinderen een vreemde taal te leren en daarbij de vreemde taal als voertaal te gebruiken. Inmiddels zijn er meer dan 1.000 scholen die vroeg vreemdetalenonderwijs aanbieden en dit aantal blijft groeien. Ook de PO-Raad staat achter dit wetsvoorstel.

6. Internetconsultatie

In de maanden april en mei heeft internetconsultatie over dit wetsvoorstel plaatsgevonden. Daarop zijn 28 reacties binnengekomen. De overgrote meerderheid van deze reacties is positief. Er wordt echter in een aantal reacties wel aandacht gevraagd voor de bekwaamheidseisen van leraren die een gedeelte van de onderwijstijd in een vreemde taal les gaan geven. Scholen en hun besturen dragen de verantwoordelijkheid om bevoegde en bekwame leerkrachten in te zetten. Via het plan van aanpak voor Engels op de basisschool van juli 2013 is een aantal maatregelen aangekondigd die daarbij helpen. Om scholen en leraren te helpen bepalen wat een leraar moet weten en kunnen als zij gewoon Engels in groep 7/8, vvto of tweetalig primair onderwijs willen geven wordt een beschrijving van de niveaus gemaakt voor «gewoon» Engels in groep 7 en 8, vroeg vreemdetalenonderwijs en tweetalig primair onderwijs.⁶

Een klein aantal van de reacties is negatief ten aanzien van het wetsvoorstel, waarin gevraagd wordt meer aandacht te besteden aan het Nederlands in plaats van lesgeven in vreemde talen. Dit wetsvoorstel heeft geen effecten op de eisen die gesteld worden aan het niveau van het Nederlands dat leerlingen aan het einde van de basisschool moeten beheersen. Scholen dienen dus continu aandacht te besteden aan het Nederlands en te monitoren dat leerlingen daarin de juiste ontwikkeling doormaken.

7. Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel levert geen extra of nieuwe administratieve lasten op voor scholen. Er wordt met dit wetsvoorstel namelijk geen nieuwe wettelijke verplichting geschapen. Scholen hoeven zich niet te verantwoorden over het gebruikmaken van de mogelijkheid die met dit wetsvoorstel wordt geschapen. Indien de kwaliteit en de opbrengsten van een school op orde zijn, de school de wet- en regelgeving naleeft en er geen klachten zijn, is er voor de inspectie geen aanleiding om gericht toezicht te houden op de deelvoertaal of het percentage van de onderwijstijd dat in de deelvoertaal wordt gegeven. Dit risicogerichte toezicht beperkt de regeldruk voor de scholen en voor de inspectie.

8. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel brengt op zichzelf geen financiële gevolgen voor de scholen met zich mee, aangezien er geen nieuwe wettelijke verplichtingen in het leven worden geroepen. Of scholen financiële gevolgen ondervinden als zij gebruik maken van de mogelijkheid om een deelvoertaal te hanteren, is sterk afhankelijk van onder andere de vaardigheden van de leerkrachten en het materiaal waar de school wel of niet over beschikt. Hiervoor is onder andere een goede koppeling tussen onderwijskundig beleid en HRM beleid van de school noodzakelijk.

9. Caribisch Nederland

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor Caribisch Nederland. Voor het primair onderwijs daar gelden twee instructietalen. Op Bonaire zijn de twee gelijkwaardige instructietalen Nederlands en Papiaments, op Saba en St. Eustatius zijn de twee gelijkwaardige instructietalen Nederlands en Engels. Voor alle eilanden zijn kerndoelen opgesteld voor de Nederlandse taal, het Papiaments én voor de Engelse taal in het primair onderwijs. Scholen moeten zowel aan de kerndoelen voor het Papiaments (Bonaire)

⁶ Brief van 10 juli 2013, Engels in het primair onderwijs (Kamerstuk 31 293, nr. 179).

of Engels (St. Eustatius, Saba) en het Nederlands voldoen aan het eind van het primair onderwijs.

10. Gevolgen voor uitvoering en toezicht

DUO heeft aangegeven dat dit wetsvoorstel geen uitvoeringsgevolgen heeft. De Inspectie van het Onderwijs ziet ook geen directe consequenties voor het toezicht.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKELEN I EN II, WIJZIGING WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS EN WET OP DE EXPERTISECENTRA

In de artikelen 9 van de WPO en 18 van de WEC wordt geregeld dat een deel van het onderwijs in het Engels, Duits of Frans kan worden gegeven. Dit betekent een afwijking van de hoofdregel in voornoemde artikelen van de WPO en de WEC dat de voertaal in het onderwijs Nederlands of Fries is. Bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld hoeveel procent van de onderwijstijd ten hoogste per schooljaar kan worden gegeven in het Engels, Duits of Frans. De algemene maatregel van bestuur treedt in werking op hetzelfde moment als dit wetsvoorstel. In paragraaf 4 wordt nader ingegaan op dit nadere voorschrift en op de achtergrond van deze constructie waarbij de hoofdregel in de WPO en de WEC wordt geregeld en de nadere uitwerking daarvan bij algemene maatregel van bestuur.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker