

Vergaderjaar 2013–2014

33 618

Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met het onderwijs in de Friese taal

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 24 oktober 2013

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt uitgebracht mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Economische Zaken.

De leden van de verschillende fracties ben ik erkentelijk voor hun inbreng. In deze nota naar aanleiding van het verslag zal ik ingaan op de vragen die zijn gesteld. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen. Waar dat de beantwoording ten goede komt, zijn gelijklopende vragen samen genomen. Bij deze nota naar aanleiding van het verslag is een technische nota van wijziging gevoegd.

1. Inleiding

De leden van de SGP-fractie vragen welke belemmeringen er kennelijk in de huidige rol van de provincie kunnen zijn die de bevordering van de kwaliteit van het onderwijs hinderen.

Goed onderwijs is de basis voor de huidige maatschappij in Nederland. Het verstaan en spreken van de moedertaal leren kinderen «vanzelf», maar het lezen en schrijven ervan niet. Omdat bij zowel het mondeling als het schriftelijk gebruik van het Fries de concurrentie met andere talen steeds heviger wordt, is het leren van het lezen en schrijven van het Fries essentieel voor het voortbestaan ervan. De formele rol van de provincie Fryslân ten aanzien van het Fries in het onderwijs is op dit moment beperkt tot de mogelijkheid van het verlenen van volledige ontheffing voor het vak Fries.¹ Met alleen de ontheffingsbevoegdheid is het voor de provincie onvoldoende mogelijk om de kwaliteit van het vak Fries te waarborgen en het draagvlak bij de Friese scholen voor het Fries te vergroten. Daarnaast meent de regering dat de provincie Fryslân in de uitvoering de meest aangewezen bestuurslaag is als het gaat om het waarborgen van de bijzondere positie van de Friese taal en cultuur, zoals vastgelegd in de verplichtingen van de Nederlandse Staat op grond van

¹ Dit geldt voor het primair en voortgezet onderwijs en voor het uitstroomprofiel vervolgonderwijs in het voortgezet speciaal onderwijs.

het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden, het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden en de Bestuursafpraak Friese Taal en Cultuur 2013–2018 (verder: BFTC).²

Ook vragen de leden van de SGP-fractie op welke wijze aannemelijk is te maken dat met name de organisatorische inbedding en niet andere factoren de kwaliteitsverbetering van het onderwijs in de Friese taal belemmeren.

Kwaliteitsverbetering hangt af van meerdere factoren. De organisatorische inbedding is één daarvan. Door de bevoegdheid voor het vaststellen van de kerndoelen bij de provinciale staten van Fryslân te beleggen, beoogt de regering de provincie in een meer formele positie te brengen ten opzichte van het onderwijsveld in Fryslân. Zij zal in overleg met het onderwijsveld in Fryslân tot kerndoelen moeten komen voor het vak Fries, die op draagvlak kunnen rekenen bij de scholen. De regering is van mening dat deze organisatorische, meer regionale inbedding van de beslissingsbevoegdheid de kwaliteit van het Friestalige onderwijs ten goede komt. Daarnaast spelen er ook andere factoren een rol. De inhoudelijke deskundigheid ten aanzien van het vak Fries is bij de provincie groter dan bij het Rijk het geval is. Daarnaast heeft de provincie een beter netwerk in het onderwijsveld, want zij subsidieert al de ontwikkeling van lesmateriaal voor het vak Fries en subsidieert instellingen die zich met begeleiding van scholen ten aanzien van het Fries bezighouden.

Kan de regering aangeven welke bezwaren van de zijde van de provincie de afgelopen jaren zijn geuit tegen de huidige regeling, zo vraagt de SGP-fractie.

Het bepalen van beleid inzake het onderwijs is in principe een rijksverantwoordelijkheid. Echter, de provincie Fryslân bepaalt het beleid voor het Fries (maar wel binnen de kaders van de algemene onderwijsregelgeving) en draagt zorg voor uitvoering hiervan. Dit is neergelegd in de respectievelijke bestuursafspraken Friese taal en cultuur van 2001 en die van 2013. Daarnaast formuleert de provincie beleid op het gebied van onderwijs dat als aanvullend aangemerkt zou kunnen worden. De provincie Fryslân is van mening dat nog niet volledig uitwerking gegeven is aan deze taakverdeling en wil om die reden de bevoegdheid krijgen om de kerndoelen voor het vak Fries vast te stellen. Wanneer de provincie die bevoegdheid heeft, wordt haar positie in het onderwijsveld versterkt, waardoor de provincie meer invloed krijgt op het verbeteren van de kwaliteit van het Friestalige onderwijs. De provincie heeft ook de wens geuit de ontheffingsbevoegdheid uit te breiden met de mogelijkheid van gedeeltelijk ontheffing, zodat zij beter in staat is om maatwerk te voeren. Met onderhavig wetsvoorstel wordt daarin voorzien.

De SGP-fractieleden vragen tevens waarom de formele procedure voor vaststelling van de kerndoelen Friese taal kennelijk zo belangrijk is, terwijl het voor de kwaliteit en de betrokkenheid toch vooral cruciaal is dat de inhoud van de kerndoelen voldoende degelijk is.

Ik ben het met de leden van de fractie van de SGP eens dat voorop staat dat de kerndoelen degelijk van inhoud moeten zijn. Dat staat buiten kijf. Daar heeft de provincie ook alle belang bij. Het gaat er immers om dat kinderen in Fryslân het Fries goed leren beheersen. De inhoud van de kerndoelen Friese taal wordt in een formele procedure vastgesteld. De

² www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten/2013/04/16/bestuursafpraak-friese-taal-en-cultuur-2013

provincie kan, doordat zij dichter dan het Rijk bij het Friese onderwijsveld staat, in samenspraak met datzelfde onderwijsveld, tot inhoudelijk goede kerndoelen komen die gedragen worden en uitvoerbaar zijn. Door de provincie een formele positie in deze procedure toe te kennen, krijgt de provincie een bepalende rol in het formuleren van kerndoelen Fries, wat de degelijkheid en kwaliteit ten goede zal komen.

Het is de leden van de SGP-fractie niet duidelijk waarom stevig draagvlak en degelijke inhoud afhankelijk zouden zijn van vaststelling door de provinciale staten. Ze vragen of de Minister de inbreng uit de provincie in het verleden onvoldoende serieus heeft genomen of de inbreng vanuit de provincie vooral te wensen overlaat? Wat zijn de redenen dat niet volstaan kan worden met een zwaardere inhoudelijke rol van de provincie met steviger procedurele waarborgen, terwijl de vaststelling gewoon door de Minister gebeurt, zo vragen dezelfde leden.

De inbreng van de provincie is door het Rijk vanzelfsprekend serieus genomen. Bij uitstek bezit de provincie Fryslân kennis over de stand van zaken van het Fries. De voorgestelde formele rol van de provincie versterkt de positie van die overheid in het proces, waarbij naast degelijke inhoud, draagvlak en uitvoerbaarheid van belang zijn om er voor te zorgen dat de kerndoelen in de praktijk ook worden gehaald. Sinds de ondertekening van het convenant «Friese taal in het onderwijs» van 22 december 2012 (Stcrt. 2012, 3824) heeft de provincie al een grotere rol gekregen. In dat convenant is o.a. afgesproken dat de Minister van OCW de kerndoelen Fries niet wijzigt dan nadat de provincie om advies is gevraagd en advies heeft uitgebracht. Daarmee is een eerste stap gezet, maar daarmee ligt het initiatief voor de (actualisatie van de) Friese kerndoelen nog wel bij het Rijk. Met onderhavig wetsvoorstel stelt de regering voor het initiatief om de kerndoelen Fries te vernieuwen wanneer dat nodig is bij Fryslân te beleggen. In de visie van de regering heeft de provincie door haar regionale positie, netwerk en kennis meer mogelijkheden dan het Rijk om een positieve bijdrage te leveren aan de Friese taal.

2. Achtergrond

De leden van de CDA-fractie informeren naar de kwaliteit van onderwijs in het Fries en het aantrekken van goede leraren.

De kwaliteit van het onderwijs in het Fries en het aantrekken van goede leraren, met name van leraren met een passende bevoegdheid, geeft een wisselend beeld. Er is wel sprake van verbetering. Het aantal drietalige³ scholen (inmiddels ruim 50 van de circa 450 scholen) groeit nog steeds en dit zijn bij uitstek de scholen waar op kwalitatief hoog niveau Fries wordt gegeven door betrokken docenten. Daarnaast zijn er steeds meer scholen die ruim aandacht besteden aan de Friese taal door het instellen van een zogenaamde Friese middag of Friese dag. Inmiddels zijn ook enkele scholen voor voortgezet onderwijs begonnen met meertalig (Engels, Nederlands, Fries) onderwijs waarbij het Fries ruimschoots aandacht krijgt. Wat betreft de bevoegdheid van docenten worden er nascholings-trajecten aangeboden op de Friese hogescholen (Pabo's), financieel gesteund door het Ministerie van OCW. Hier wordt steeds meer gebruik van gemaakt. Teneinde meer mogelijkheden te scheppen voor het verbeteren van de kwaliteit van het Fries heeft het Ministerie van OCW het budget voor de Materiële instandhouding van het Fries (MiF) in het primair onderwijs structureel verhoogd met € 90.000 tot € 370.000 per jaar en in het voortgezet onderwijs een budget MiF ingevoerd van € 65.000 per jaar.

³ Nederlands, Fries en Engels.

3. Decentralisatie vaststelling kerndoelen Fries

De leden van de VVD-fractie vragen op welke manier de Minister na decentralisatie een vinger aan de pols houdt als het gaat om de kwaliteit van het Friese onderwijs.

De Minister van OCW blijft stelselverantwoordelijk voor de integrale kwaliteit van het onderwijs en de eisen die aan scholen worden gesteld. De Inspectie van het Onderwijs beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs in het Fries tijdens de vierjaarlijkse schoolbezoeken. Wanneer daartoe aanleiding bestaat wordt daarnaast een zogenoemd themaonderzoek Friese taal ingesteld. De inspectie gebruikt voor het toezicht een «waarderingkader» waarin staat aangegeven aan de hand van welke maatstaven het onderwijs in het Fries op de scholen wordt beoordeeld.

De leden van de SP-fractie merken op dat de laatste jaren het taalonderwijs steeds verder is geïntegreerd, waardoor de eindtermen voor onder andere Nederlands, Engels en Duits meer op één lijn kwamen. De leden vragen of decentralisatie die integratie niet in gevaar zou kunnen brengen, doordat de provincie Fryslân mogelijk andere keuzes maakt.

Voor het voortgezet onderwijs geldt dat het begrip eindtermen vaak wordt gehanteerd voor de eisen die in de examenprogramma's voor de diverse vakken zijn neergelegd. Het examenprogramma voor het keuzevak Fries wordt op nationaal niveau ontwikkeld. Daarbij vindt afstemming plaats met het verwante vak Nederlands. De Minister stelt het examenprogramma uiteindelijk vast. Hierin treedt geen verandering op.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op de vaststelling van de kerndoelen, niet op de eindtermen. De Minister weegt bij de beoordeling de balans in het totale onderwijscurriculum mee. De Minister van OCW zal bij die toetsing bewaken dat de kerndoelen voor het Fries niet te veel afwijken van de andere talen die in het onderwijs worden aangeboden.

De regering verwacht niet dat die decentralisatie afbreuk zal doen aan de door de leden van de SP-fractie geconstateerde geïntegreerde ontwikkeling, temeer omdat de kerndoelen een relatie hebben met de eindtermen. De provincie Fryslân hecht zeer aan een integrale aanpak van het taalleren in een doorlopende leerlijn van het primair naar het voortgezet onderwijs. Dat is begrijpelijk gezien het streven in Fryslân om het drietalig onderwijs Fries-Nederlands-Engels te bevorderen. Daarbij zoekt de provincie aansluiting bij het referentiekader voor de Nederlandse taal en bij het Europees Referentiekader voor de (vreemde) talen.

De leden van de SP-fractie vragen zich ook af wat de decentralisatie betekent voor de vraag wanneer het Fries een verplicht vak is.

Het Fries is nu al een verplicht vak voor scholen voor basis- en voortgezet onderwijs en voor het uitstroomprofiel vervolgonderwijs in het voortgezet speciaal onderwijs in de provincie Fryslân, tenzij de scholen ontheffing hebben voor het onderwijzen van het vak Fries.

Wel wordt voorgesteld om ook gedeeltelijk ontheffing te verlenen.⁴ Scholen worden bij een gedeeltelijke ontheffing ontheven van sommige kerndoelen Fries, maar niet van alle kerndoelen. Zij moeten bijvoorbeeld wel lesgeven in de mondelinge beheersing van het Fries, maar niet in het schrijven ervan. Meer differentiatie in ontheffingen kan ervoor zorgen dat

⁴ Daarnaast blijft de mogelijkheid van een volledige ontheffing bestaan voor de niet-Friestalige gebieden, zoals de Waddeneilanden.

de ontheffing beter aansluit bij de schoolsituatie en de leerlingenpopulatie van de school.

De voornoemde leden vragen of de Friese staten bijvoorbeeld kunnen besluiten tot het verplicht stellen van het Fries in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs of in het speciaal onderwijs.

Provinciale staten van Fryslân kunnen niet besluiten tot het verplicht stellen van het Fries in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. In de bovenbouw is het Fries een keuzevak bij het examen. Dit is vastgelegd in de Wet op het voortgezet onderwijs en het daarop gebaseerde Inrichtingsbesluit en Eindexamenbesluit VO.

In het voortgezet speciaal onderwijs moet een verschil gemaakt worden tussen de drie verschillende uitstroomprofielen die per 1 augustus 2013 zijn ingevoerd.

Voor het uitstroomprofiel vervolgonderwijs geldt hetzelfde als voor het regulier VO. Voor de uitstroomprofielen dagbesteding en arbeidsmarktgericht gelden per 1 augustus 2013 kerndoelen voor de hele onderwijsperiode. In de Wet op de Expertisecentra (WEC) is in de artikelen 14c, vijfde lid en 14f, vierde lid en geregeld dat het onderwijs in de provincie Fryslân mede onderwijs in de Friese taal kan omvatten.

Ook vragen de leden van de SP-fractie of de regering een concreet voorbeeld kan noemen van hoe de provincie Fryslân het taalonderwijs kan verbeteren door zelf de eindtermen vast te stellen. En waarom zouden de Friese staten daarin beter zijn dan de ambtenaren op het Ministerie van Onderwijs?

Dit wetsvoorstel gaat niet over het vaststellen van eindtermen, maar over kerndoelen. De regering meent dat de provincie Fryslân door haar regionale positie, netwerk en kennis meer mogelijkheden dan het Rijk heeft om een positieve bijdrage te leveren aan de Friese taal. Zo zal de provincie Fryslân zelf in gesprek gaan met de Friese onderwijskoepels, Friese basisscholen, de onderwijsbegeleidingsdiensten, de uitgever van Fries onderwijsmateriaal en de Friese Pabo's. Niet alleen om tot goede kerndoelen te komen, maar ook om vraag (scholen en koepels) en aanbod (onderwijsbegeleidingsdiensten, onderwijsuitgeverij, (na)scholing Pabo's) dichter bij elkaar te brengen. Aan de kerndoelen wordt verder in het wetsvoorstel een systematiek van gedeeltelijke (en volledige) ontheffing voorgesteld, waardoor maatwerk mogelijk wordt. Zo vergroot de provincie het draagvlak voor het vak Fries en bevordert de provincie bovendien de kwaliteit van het vak.

Kan de regering zich voorstellen dat de provincie Fryslân ook het draagvlak voor het Fries zou kunnen vergroten zonder zelf de eindtermen vast te stellen, zo vragen de voornoemde leden. Welke winst denkt de regering op dit vlak te gaan behalen?

De regering meent dat het versterken van de positie van de provincie de kwaliteit van het Friestalige onderwijs ten goede komt. Doordat de provincie meer verantwoordelijkheden krijgt, kan het zich ook beter positioneren in het veld en wordt de rol als gesprekspartner van de Friese onderwijskoepels bevorderd.

Kerndoelen Fries, die op draagvlak in het Friese onderwijsveld kunnen rekenen, vergroten de kans dat scholen die kerndoelen ook realiseren. Scholen slagen daarin nu nog onvoldoende. Door scholen die het onderwijsaanbod Fries nog niet op orde hebben, gedeeltelijke ontheffing te verlenen, kunnen diezelfde scholen toewerken naar een aanbod Fries

dat wel voldoende tegemoet komt aan de kerndoelen Fries. Op deze wijze zullen uiteindelijk meer scholen in de provincie Fryslân de kerndoelen Fries daadwerkelijk realiseren.

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom de regering in zijn voorstel niet (sommige van) de adviezen van de Onderwijsinspectie overneemt, wanneer de regering de kwaliteit van het vak Fries wil bevorderen.

De Onderwijsinspectie doet in haar meest recente rapport over de kwaliteit van het vak Fries («Tussen wens en werkelijkheid», oktober 2010) aanbevelingen voor een geactualiseerd ontheffingenbeleid, meer opbrengstgericht werken, een genormeerd toets- of leerlingvolgsysteem, verbeteringen bij de lerarenopleidingen en een sterkere taalcultuur in Fryslân. Deze aanbevelingen zijn door de provincie en door het Ministerie van OCW ter harte genomen. Zo komt de provincie later dit jaar met een geactualiseerd ontheffingenbeleid en werken het Ministerie van OCW en de provincie Fryslân samen aan een leerlingvolgsysteem en aan onafhankelijke tussen- en eindtoetsen voor het vak Fries. Over opbrengstgericht werken en het gebruik van toetsen voor het Fries is dit jaar een conferentie voor de Friese scholen georganiseerd door het Ministerie van OCW en de provincie samen, waaraan ook door de Onderwijsinspectie een bijdrage is geleverd. Wat betreft de bevoegdheid van docenten, worden er met financiële steun van het Ministerie van OCW nascholingstrajecten aangeboden op de Friese hogescholen (Pabo's). Tevens werkt de provincie langs verschillende wegen aan een sterkere taalcultuur in Fryslân. Samenvattend: de adviezen van de Onderwijsinspectie worden uitgevoerd. Daarvoor is geen aanpassing van de regelgeving nodig.

De leden van de SP-fractie stellen ook de vraag of decentralisatie een doel op zich is in deze plannen of dat decentralisatie op zich wellicht één van de doelen is en zo ja, of de regering dan nog steeds op dezelfde wijze aankijkt tegen het op afstand plaatsen van deze verantwoordelijkheid van de Minister, in het licht van artikel 23 van de Grondwet.

Het wetsvoorstel heeft de volgende doelen: het bevorderen van het gebruik van de Friese taal in de provincie Fryslân en het bijdragen aan de kwaliteit van het vak Fries in het onderwijs. Decentralisatie is in het voorstel geen doel op zich, maar een manier om de beoogde doelen te kunnen bereiken. In de visie van de regering verdraagt deze manier zich goed met artikel 23 van de Grondwet, omdat de decentralisatie geschiedt onder zware procedurele en inhoudelijke voorwaarden, die samenhangen met de hier constitutioneel geboden zorgvuldigheid. Deze voorwaarden betreffen de vereiste goedkeuring van de Minister, het vereiste draagvlak bij het onderwijsveld voor de vast te stellen kerndoelen Fries, het behoud van de balans in het totale onderwijscurriculum in relatie tot de kerndoelen Fries en een inhoudelijke duiding van de kerndoelen in de wet zelf. Daarnaast is voorgesteld de parlementaire betrokkenheid te behouden doordat de Minister beide Kamers der Staten-Generaal over zijn voornemen om al dan niet goed te keuren, informeert. De regering is van mening dat hiermee een toereikend wettelijk kader wordt geschapen, waarbinnen de provincie Fryslân ten aanzien van de kerndoelen Fries en het verlenen van ontheffing kan handelen. Tenslotte zij erop gewezen dat hier sprake is van een zeer bijzondere situatie die ook gezien moet worden in de context van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden en het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden.

De SP-fractie vraagt hoe de regering denkt over het advies van de Raad van State om een verzwaarde adviesprocedure te kiezen, waarin waarborgen worden geboden om de mogelijkheid tot afwijking door de regering van het advies van provinciale staten in te kaderen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling heeft de regering het wetsvoorstel opnieuw tegen het licht gehouden. Dit heeft ertoe geleid dat de parlementaire betrokkenheid geëxpliciteerd is in de procedures en dat er een scherpere bevoegdheidsverdeling tussen centraal en decentraal niveau wordt voorgesteld doordat de Minister van OCW goedkeuring moet geven aan de kerndoelen alvorens die in werking kunnen treden. De regering vindt dat met het informeren van het parlement en de goedkeuring door de Minister een procedure ontstaat ten aanzien van de provinciaal vastgestelde kerndoelen die waarborgen bevat die vergelijkbaar zijn met die van de huidige zogenoemde «nahangprocedure» ten aanzien van de kerndoelen die zijn vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Met alleen een verzwaarde adviesprocedure wordt de positie van de provincie Fryslân niet in voldoende mate versterkt. Dat advies lijkt sterk op de huidige situatie zoals die recent is ontstaan met het van kracht worden van het convenant «Friese taal in het onderwijs» van 22 december 2012 (Stcrt 2012, 3824) waarmee de provincie, binnen de kaders van de huidige wetgeving al een adviserende rol heeft gekregen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting de regering stelt dat versterking van de positie van de provincie bij het vak Fries ook zal bijdragen aan verbetering van de kwaliteit. De voornoemde leden ontvangen gaarne een nadere toelichting hoe de regering dit ziet. Zij vragen ook op welke wijze de regering denkt dat de provincie hierin kan bijdragen op een wijze die niet door het rijk kan worden gedaan.

De provincie Fryslân heeft een regionaal netwerk binnen het onderwijsveld en bezit meer lokale kennis, waardoor zij meer mogelijkheden heeft dan het Rijk om een positieve bijdrage te leveren aan de Friese taal. De provincie heeft al regelmatig overleg met de onderwijskoepels vanwege het programma Boppeslach, waarmee de provincie sinds 2007 onder meer door extra subsidie de onderwijskwaliteit van Friese basisscholen bevordert. De provincie subsidieert bovendien ook het Taalsintrum Frysk van onderwijsbegeleidingsdienst Cedin, het Sintrum Frysktalige Berne-opfang (SFBO) en de Afûk, die leermiddelen Fries uitgeeft. Wanneer de provincie Fryslân een formele positie krijgt in het proces om te komen tot kerndoelen dan is zij de meest aangewezen overheid om draagvlak te creëren voor het vak Fries bij de scholen.

De CDA-leden vragen om een nadere toelichting op de vraag hoe de parlementaire betrokkenheid wordt vormgegeven en of het hier alleen gaat om een soort van nahangprocedure.

Met de wijzigingen van artikel 9 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 11e van de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 13 van de Wet op de expertisecentra wordt voorgesteld dat de Minister het parlement zal informeren over zijn voornemen om al dan niet goedkeuring te verlenen aan de door Fryslân voorgelegde kerndoelen. Zonder goedkeuring van de Minister kunnen de door provinciale staten voorgestelde kerndoelen Fries niet in werking treden. Met het informeren van het parlement en de goedkeuring door de Minister ontstaat ten aanzien van de provinciaal vastgestelde kerndoelen een procedure die waarborgen bevat die vergelijkbaar zijn met die van de huidige nahangprocedure ten aanzien van de kerndoelen: de betrokkenheid van het parlement bij de regelgeving vindt vóór de formele besluitvorming plaats en daarmee voorafgaand aan de daarvan afhankelijke inwerkingtreding. In

deze fase wordt de Staten-Generaal in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen of opmerkingen te plaatsen bij de voorgestelde kerndoelen Fries.

De SGP-fractie ontvangt graag een nadere toelichting op de uitgangspunten die in de wetsgeschiedenis ten aanzien van verticale decentralisatie zijn vastgelegd. Ook vragen deze leden zich af of de regering onderkent dat verticale decentralisatie zich niet tot onderwijsinhoudelijke normen kan uitstrekken, maar alleen tot aangelegenheden van technische aard, die niet de kernaspecten van het onderwijsproces raken, zoals onderwijshuisvesting.

De opvattingen in de wetsgeschiedenis over verticale delegatie in het onderwijs zijn eerder door de Onderwijsraad in het advies *Vaste grond onder de voeten* en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid in kaart gebracht.⁵

In het kort komen deze opvattingen in de wetsgeschiedenis op het volgende neer. Tot aan de Tweede Wereldoorlog werd het onderwijsbeleid op het terrein van het funderend onderwijs enkel door de wetgever bepaald en opereerde de regering binnen strak genormeerde wettelijke kaders (zie de Lager-onderwijswet 1920). Bij de parlementaire behandeling in 1976 van de regeringsvoorstellen tot opnemingswet in de Grondwet van nieuwe onderwijsbepalingen (Kamerstukken 13 873 en 13 874) werd erkend dat horizontale delegatie van regelgevende bevoegdheden naar de Kroon en de Minister niet met de onderwijsvrijheid strijdig was. Dat was ook inmiddels vaste praktijk. Wel werd afgewezen de in het voorstel van een nieuw artikel 23 Grondwet opgesloten mogelijkheid van delegatie van regelgevende bevoegdheden door de formele wetgever aan decentrale overheidsorganen. Een meerderheid van de Tweede Kamer stemde vooral hierom dit voorstel af.

Een aantal nieuwe voorstellen tot grondwetsherziening volgden, die uiteindelijk niet werden overgenomen. Er ontstond daardoor geen eenduidig standpunt van de grondwetgever over de vraag of decentralisatie van onderwijsbeleid onvoorwaardelijk is toegestaan danwel dat deze onvoorwaardelijk is verboden. In het licht van deze wetsgeschiedenis was naar de mening van de regering niet vol te houden dat voor toedeling van regelgevende bevoegdheden aan gemeenten geen grondslag in de Grondwet aanwezig was. Zij stelde: «Het is aan de wetgever per geval de geoorlooftheid en grenzen van verticale delegatie vast te stellen. Natuurlijk is ook hij gebonden aan het grondrecht van artikel 23. Op grond van deze bepaling kan in ieder geval niet worden aangenomen dat aan het gemeentebestuur eigen, autonome bevoegdheden zouden toekomen ten aanzien van het reguliere onderwijs. Voor zover gemeentebesturen, of algemener: decentrale overheden, bevoegdheden uitoefenen op onderwijsterrein dienen deze te berusten op een wet, die ook de reikwijdte en grenzen van die bevoegdheden aangeeft.»⁶

Sinds het kabinet-Kok I zijn belangrijke regelgevende en planbevoegdheden op het terrein van de huisvesting, het onderwijsachterstandenbeleid, het onderwijs in allochtone levende talen en de schoolbegeleiding aan gemeentebesturen opgedragen.

⁵ Kamerstuk 24 778, nr. 3. Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten*. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet, adviesnr. 20020284/674 (juli 2002), Den Haag 2002, p. 22

⁶ Kamerstuk 24 778, nr. 3

De huidige opvatting komt er op neer dat verticale delegatie niet zonder meer met artikel 23 Grondwet in strijd is, maar dat daarbij wel terughoudendheid dient te worden betracht. Decentraal onderwijsbeleid op het niveau van mede-overheden is slechts toelaatbaar indien de formele wetgeving op genoegzame wijze de inhoudelijke normen van de te regelen materie bevat. Zo stelde de Raad van State bij het wetsvoorstel over de decentralisatie van de bekostiging van de huisvestingsvoorzieningen: «Gelet op de hiervoor genoemde eisen van voorzichtigheid en terughoudendheid behoort de wetgever dan ook slechts over te gaan tot delegatie van de bevoegdheid tot het regelen van die bekostigingsvoorwaarden aan de gemeentebesturen nadat bij, of eventueel krachtens, formele wet het kader is geschapen waarbinnen die regelingen tot stand dienen te worden gebracht.» Dit standpunt werd door de regering onderschreven. De regering was «het eens met de raad dat het de taak van de wetgever is ten principale verantwoordelijkheid te houden voor het onderwijs en dat bij of krachtens formele wet het kader dient te worden geschapen voor nadere regelingen door mede-overheden».⁷

In de memorie van toelichting van onderhavig wetsvoorstel is bovenstaand regeringsstandpunt gehandhaafd, te weten dat gelet op artikel 23 van de Grondwet verticale delegatie slechts toelaatbaar is als daarmee grote terughoudendheid en voorzichtigheid wordt betracht. Uitgangspunt daarbij is dat het de verantwoordelijkheid van de formele wetgever is om in de wet het kader te scheppen waarbinnen de regeling door de decentrale overheid tot stand dient te worden gebracht. De wetgever moet per geval de geoorloofdheid en grenzen van verticale delegatie vaststellen.

Ten behoeve van de grondwettelijkheid van de voorgestelde verticale delegatie worden daarom in onderhavig wetsvoorstel extra procedurele en inhoudelijke voorwaarden gesteld aan de delegatie aan de provinciale staten. Dit kader bestaat uit procedurele en inhoudelijke voorwaarden. Deze betreffen de vereiste goedkeuring van de Minister, het vereiste draagvlak bij het onderwijsveld voor de vast te stellen kerndoelen Fries en de balans in het totale onderwijscurriculum waarop de provinciale staten van Fryslân en de Minister toezien. De kerndoelen Friese taal moeten inhoudelijk aandacht schenken aan de mondelinge en schriftelijke vaardigheden in het Fries, het verstaan van de Fries gesproken taal, het verwerven van informatie uit in het Fries gestelde teksten, het bevorderen van het begrip van de Friese taal en het ontwikkelen van een positieve houding ten aanzien van het gebruik van het Fries. Ook de Onderwijsraad is van mening dat hiermee een toereikend wettelijk kader wordt geschapen, waarbinnen de provincie Fryslân ten aanzien van de kerndoelen Fries en het verlenen van ontheffing kan handelen. Verder is in het onderhavige wetsvoorstel toch ook bijzonder relevant dat het hier een provinciale aangelegenheid bij uitstek betreft. Uniek in zijn soort in de Nederlandse context.

Dezelfde leden van de SGP-fractie vragen voorts waarom het onderwerp onderwijsachterstanden door de regering als een voorbeeld van verticale decentralisatie wordt opgevoerd.

Uit de wetsgeschiedenis van het wetsvoorstel gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid blijkt dat naar de opvatting van de regering decentralisatie naar gemeenten niet in strijd is met artikel 23 Grondwet, mits in de wet de hoofdzaken van de bekostigingsvoorwaarden zijn vastgelegd op

⁷ Kamerstuk 24 455, B, p. 1–2; zo ook Kamerstuk 24 455, nr. 3, p. 15, geciteerd in Onderwijsraad, Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet, adviesnr. 20020284/674 (juli 2002), Den Haag 2002, p. 22

een wijze die het bevoegd gezag van een school voldoende rechtszekerheid biedt.⁸ Door in de wet de hoofdzaken in voldoende mate uit te werken, werd recht gedaan aan de in artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van inrichting. Dit standpunt is ook ingenomen bij het onderhavige wetsvoorstel, en daarom is verwezen naar het wetsvoorstel Gemeentelijke onderwijsachterstanden.

4. Ontheffing

De leden van de VVD-fractie vragen of er ook een systematiek voor een gedeeltelijke ontheffing komt.

Voorstel is dat gedeputeerde staten van Fryslân in een beleidsregel criteria vaststellen voor de volledige en gedeeltelijke ontheffing. De provincie Fryslân is reeds bezig om op grond van een advies van vertegenwoordigers en betrokkenen bij het onderwijsveld tot een beleidsregel te komen voor gedeeltelijke ontheffing, mocht dit door wetswijziging mogelijk worden. Uitgangspunt is dat scholen geen extra administratieve lasten opgelegd krijgen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de doelstelling van het bevorderen van het gebruik van de Friese taal te rijmen is met de introductie van de gedeeltelijke ontheffing voor gebieden waar minder Fries wordt gesproken.

Momenteel is het alleen mogelijk om scholen een volledige ontheffing te verlenen voor de kerndoelen Fries. Dit doet geen recht aan de bestaande situatie waarbij het dagelijks gebruik van de Friese taal per regio verschilt. Het instrument van gedeeltelijke ontheffing kan als beleidsinstrument ingezet worden. Aan scholen die nu niet aan de kerndoelen Fries voldoen en daarom een volledige ontheffing hebben aangevraagd, zou een gedeeltelijke ontheffing verleend kunnen worden. Op die manier kan maatwerk geleverd worden. Diezelfde scholen kunnen dan in een groeiproces werken aan het aanbod Fries, zodat in de toekomst wel aan de kerndoelen Fries voldaan kan worden en er geen (gedeeltelijke) ontheffing meer verleend hoeft te worden.

De voornoemde leden vragen of het nu niet juist al praktijk is dat gebieden waar de Friese taal al prominent wordt gebruikt deze taal ook prominent aanwezig is in het onderwijs.

In gebieden waar de Friese taal prominent aanwezig is, is de plaats van het vak Fries in het onderwijs inderdaad vanzelfsprekender dan in gebieden waar dat niet het geval is. Toch hebben in de praktijk ook lang niet alle scholen in deze gebieden het leerstofaanbod Fries op orde; ook op Friestalige scholen in overwegend Friestalige gebieden worden de kerndoelen Fries niet altijd gerealiseerd. Met het instrument van gedeeltelijke ontheffing kan in deze situatie op termijn verbetering worden aangebracht.

5. Consultatie

De leden van de PvdA-fractie vragen of men ook vanuit de scholen voor voortgezet onderwijs en/of de sectie Fries van de Vereniging Leraren Levende Talen op het wetsvoorstel heeft gereageerd en zo ja, wat dan hun reactie was.

⁸ Kamerstuk 24 778, nr. 3

Het Ministerie van OCW zijn geen reacties bekend vanuit de scholen voor voortgezet onderwijs noch van de sectie Fries van de Vereniging van Leraren in Levende Talen.

6. Advies Onderwijsraad

De leden van de VVD-fractie vragen wat de status van het advies van de Onderwijsraad zal zijn als de Minister niet voornemens is akkoord te gaan met het voorgenomen besluit van de provincie, en of de Minister dat naast zich zal neerleggen en of de Kamer ook geïnformeerd wordt over een dergelijk advies.

Het advies van de Onderwijsraad zal openbaar worden gemaakt. De Minister zal het advies zwaar laten wegen, maar dit hoeft niet te betekenen dat hij het advies (geheel) overneemt. De Kamer zal daarover worden geïnformeerd.

7. Toezicht en uitvoering

De leden van de CDA-fractie vragen wat het vervolgtraject is indien de kerndoelen niet worden goedgekeurd.

Indien de Minister voornemens is de voorgelegde kerndoelen niet goed te keuren, verzoekt de Minister de Onderwijsraad een advies uit brengen. Dat advies wordt binnen zes weken uitgebracht en openbaar gemaakt. Vervolgens kan de Minister besluiten al dan niet goed te keuren. Vanzelfsprekend is er in de goedkeuringsprocedure ruimte voor overleg tussen de Minister en de provincie Fryslân. Zonder goedkeuring van de Minister treden nieuwe kerndoelen Fries niet in werking.

Ook vragen deze leden hoe wordt geoordeeld dat er voldoende draagvlak is voor de provinciale kerndoelen.

Het is aan de provincie om de Minister te overtuigen dat er voldoende draagvlak is. De provincie draagt er zorg voor dat het onderwijsveld betrokken wordt in het geval van wijziging van de kerndoelen. Gedeputeerde staten van Fryslân zullen bij het voorleggen van kerndoelen Fries aan de Minister daarom gegevens moeten aandragen waaruit blijkt dat er voldoende draagvlak is voor de voorgelegde kerndoelen bij het Friese onderwijsveld. De Minister betreft dit aspect bij de afweging al dan niet goedkeuring te verlenen aan de kerndoelen.

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