

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 april 2014

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor de opmerkingen die zij in het voorlopig verslag hebben gemaakt en voor de vragen die zij hebben gesteld. In het onderstaande ga ik, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Economische Zaken, in op de vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie, mede namens de leden van de VVD- en SP-fractie, in het voorlopig verslag. Bij de beantwoording van de vragen van de commissie zal de volgorde worden aangehouden die zij zelf hanteert.

Strijd met artikel 23 Grondwet?

Met de Afdeling advisering van de Raad van State zijn de leden van de CDA-fractie van oordeel dat het constitutioneel correcter ware geweest wanneer de provincie een verzaamd adviesrecht zou hebben gekregen en de Minister de beslissingsbevoegdheid met betrekking tot het vaststellen van de kerndoelen had behouden. Volgens de leden van de CDA-fractie kan de vraag gesteld worden of dit wetsvoorstel niet in strijd is met artikel 23 Grondwet, mede gelet op de onderwijsvrijheid. Zij verzoeken de regering nog eens precies uit te leggen waarom zij van oordeel is dat dit wetsvoorstel niet in strijd is met artikel 23 Grondwet.

Met dit wetsvoorstel wil de regering de bevoegdheid om kerndoelen Fries vast te stellen delegeren naar de provinciale staten van de provincie Fryslân. Volgens de regering blijft deze beoogde verticale delegatie binnen de kaders van artikel 23 Grondwet. De grondwettelijke hoofdregel is: delegatie van onderwijsinhoudelijke regels dient binnen het Rijk plaats te vinden. In afwijking van deze hoofdregel is verticale delegatie toelaatbaar, maar uitsluitend als daarmee grote terughoudendheid en voorzichtigheid wordt betracht. Er kan naar de huidige opvatting alleen sprake zijn van verticale delegatie in zeer bijzondere situaties. 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 geoorlooftheid en grenzen van verticale delegatie vaststellen.

Om de voorgestelde verticale delegatie overeenkomstig de Grondwet te doen zijn, bevatten de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO), de Wet op de expertisecentra (hierna: WEC) en de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO) de inhoudelijke normen voor de Friese kerndoelen. De kerndoelen Fries moeten namelijk volgens de wet 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. Verder zijn er eveneens met het oog op de Grondwet in het wetsvoorstel procedurele voorwaarden gesteld aan de delegatie aan de provinciale staten. Ten eerste moet voordat de betreffende provinciale verordening in werking kan treden, en er dus onderwijs op basis van de daarin opgenomen kerndoelen kan worden verzorgd, de Minister goedkeuring hebben verleend. Zonder deze goedkeuring gelden de nieuwe Friese kerndoelen niet. De Minister betreft daarbij twee aspecten: het draagvlak in het Friese onderwijsveld voor de kerndoelen Fries en de balans in het curriculum. Parlementaire betrokkenheid wordt voortaan gewaarborgd door het parlement te informeren over het voornemen om al dan niet goedkeuring te verlenen aan de door de provincie Fryslân voorgelegde kerndoelen. De vaststelling geschiedt ook niet eerder dan nadat gedeputeerde staten overleg hebben gevoerd met het Friese primair onderwijs. Met deze inhoudelijke en procedurele normen is het kader geschapen waarbinnen de regeling door de decentrale overheid tot stand dient te worden gebracht.

Voor wat betreft deze bijzondere situatie is de regering van mening dat het vaststellen van de kerndoelen Friese taal, een aangelegenheid is die bij uitstek de provincie Fryslân betreft, en uniek is in zijn soort in de Nederlandse context. Het Fries is immers de tweede rijkstaal en een verplicht schoolvak in Fryslân. De Friese taal en cultuur heeft daarnaast een bijzondere positie, omdat het een zekere internationale bescherming geniet op grond van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden en het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden.

Onderwijs in de Friese taal in andere provincies

De leden van de CDA-fractie vragen zich af welke instantie de kerndoelen Fries vaststelt indien een basisschool en/of een middelbare school in de provincie Groningen eveneens het vak Friese taal wil aanbieden aan haar leerlingen.

Op grond van artikel 9 van de WPO, artikel 11e van de WVO en artikel 13 van de WEC, is op scholen in de provincie Fryslân onderwijs in de Friese taal¹ verplicht. Voor het geven van onderwijs in de Friese taal gelden kerndoelen, net zoals dat bij andere verplichte vakken geldt. Op scholen buiten de provincie Fryslân is onderwijs in de Friese taal geen verplichte onderwijsactiviteit en gelden de kerndoelen hiervoor ook niet. De provinciale verordening geldt immers alleen binnen de grenzen van Fryslân.

De kans dat het vak Fries op scholen buiten het Friese taalgebied op het rooster zal staan is overigens buitengewoon klein. Zelfs binnen de provincie Fryslân wordt niet overal Fries gesproken: in de gemeente

¹ En in het VO ook de Friese Cultuur.

Weststellingwerf wordt niet of nauwelijks Fries gesproken. Dat geldt ook voor het gedeelte van de gemeente Kollumerland dat grenst aan de provincie Groningen en voor de Waddeneilanden. In deze gebieden wordt op school in de meeste gevallen geen Fries aangeboden. In het onwaarschijnlijke geval dat een school in de provincie Groningen het vak Fries uit eigen beweging op het rooster zet, is die school niet verplicht de kerndoelen die in een verordening van Fryslân zijn opgenomen, te hanteren. Mocht men dit toch willen, dan ligt het voor de hand dat men de dan geldende kerndoelen Fries als leidraad hanteert.

Goedkeuring Minister van door gedeputeerde staten Fryslân vastgestelde kerndoelen

De leden van de CDA-fractie stellen dat artikel 9, het zevende en het achtste lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 11e, derde en vierde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (met toevoeging achter Friese taal: «en cultuur»), artikel 13, negende en tiende lid, van de Wet op de expertisecentra, alsmede artikel 14c, zesde en zevende lid, en artikel 14f, vijfde en zesde lid, van deze wet, intern strijdig zijn geformuleerd. In dezelfde bepaling wordt namelijk zowel een kan-bepaling (om een discretionaire bevoegdheid te regelen) als een «in ieder geval»-formulering (waarmee geen discretionaire ruimte wordt beoogd) gebruikt. De leden van de fractie van het CDA verzoeken om een gemotiveerde reactie van de regering voor deze formuleringen. En indien er inderdaad geen plaats is voor een discretionaire bevoegdheid van de Minister met betrekking tot het onthouden van goedkeuring, is de regering dan, mét de leden van de CDA-fractie, ook van oordeel dat hiervoor een correctie in de wettekst dient plaats te vinden, zo vragen de leden van de CDA-fractie. De formulering in het voorgestelde artikel 9 WPO, artikel 11e WVO en artikel 13 WEC, waar de leden van de CDA-fractie naar verwijzen, is welbewust gekozen en is overeenkomstig artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De wetgever beoogt inderdaad de Minister een discretionaire bevoegdheid te geven om al dan niet goedkeuring te onthouden: de onthouding van goedkeuring is niet verplicht. Echter, conform de Awb is de bevoegdheid om goedkeuring te onthouden niet onbeperkt: de goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of op een grond die uitdrukkelijk in een wettelijk voorschrift is vermeld. Bij iedere goedkeuringsconstructie op grond van de Awb is een toets aan het recht aan de orde. Gebruikmakend van de mogelijkheid om gronden in de bijzondere wet op te nemen op basis waarvan de Minister zijn goedkeuring kan onthouden, zijn in het onderhavige wetsvoorstel inhoudelijke en procedurele voorschriften opgenomen waaraan de door Fryslân voorgestelde kerndoelen Friese taal in ieder geval moeten voldoen.

Gelet op het bovenstaande, is naar de mening van de regering geen aanpassing van de wettekst nodig.

Volgens de leden van de CDA-fractie geeft de wet niet aan wat er moet geschieden indien de Minister inderdaad goedkeuring onthoudt. Ze vragen zich af of het niet in de rede ligt dat, indien de Minister en de provincie Fryslân niet tot overeenstemming kunnen komen, de Minister de wettelijke bevoegdheid behoort te krijgen om de kerndoelen vast te stellen, na de Onderwijsraad en de provincie Fryslân te hebben gehoord. Volgens de regering is het niet nodig om een aparte regeling in de wet te treffen voor de situatie waarin de provincie Fryslân en de Minister niet tot overeenstemming kunnen komen over de door de provincie ter goedkeuring voorgedragen kerndoelen Friese taal. Zonder goedkeuring van de Minister treden deze voorgedragen kerndoelen Fries immers niet in werking. Mocht bij het eerste voorstel voor de kerndoelen Fries geen

overeenstemming bereikt worden, dan blijven de kerndoelen Fries door de regering vastgesteld gelden. Bij geen overeenstemming over latere voorstellen voor de kerndoelen Fries blijven de (eerder) door de Minister goedgekeurde kerndoelen gelden. Dit volgt uit de systematiek van de wet.

Ontheffingsbevoegdheid gedeputeerde staten Provincie Fryslân

Hebben de leden van de CDA-fractie het goed begrepen dat gedeputeerde staten van Friesland zowel voor de algehele als voor de gedeeltelijke ontheffing van het onderwijs in de Friese taal niet de goedkeuring van onze Minister of Staatssecretaris behoeven, maar dat zij hiertoe naar eigen inzicht kunnen beslissen? Ook vragen deze leden zich af of de regering het met hen eens is dat door deze ontheffingsmogelijkheid in feite de goedkeuringsbevoegdheid van de Minister de facto van nul en generlei waarde is?

Het klopt dat gedeputeerde staten van Fryslân zowel voor de algehele als voor de gedeeltelijke ontheffing van het onderwijs in de Friese taal niet de goedkeuring van de Minister behoeven. De goedkeuringsbevoegdheid van de Minister geldt alleen voor het vaststellen van de kerndoelen Fries, niet voor het provinciale ontheffingenbeleid. Het verlenen van ontheffing is sinds 1980 (basisonderwijs) en 2006 (voortgezet onderwijs) een bevoegdheid van de provincie. Daarvoor is geen goedkeuring vereist van de Minister. Dit wetsvoorstel beoogt alleen de bestaande ontheffingsbevoegdheid van gedeputeerde staten te verruimen. Scholen kunnen dus al sinds jaar en dag ontheffing aanvragen. Scholen zijn 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. Dat doet aan de inhoud van de kerndoelen niets af. Aan de vraag ligt mogelijk de veronderstelling ten grondslag dat de provincie mogelijk de kerndoelen Fries zou willen ondergraven door gebruik te maken van het ontheffingsinstrument. Er is de provincie Fryslân echter alles aangelegen dat zoveel mogelijk kinderen in Fryslân het Fries goed leren. Dan ligt het niet in de rede dat de provincie zoveel mogelijk ontheffingen zal verlenen. Integendeel, de provincie zal daar juist spaarzaam mee om willen gaan en ontheffingen vooral daar verlenen waar de Friese taal (van oudsher) niet gesproken wordt.

Gelet op het bovenstaande, is de regering niet van mening dat met het ontheffingsbeleid de goedkeuringsbevoegdheid van de Minister «de facto van nul en generlei waarde» is.

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