



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Fries in het onderwijs: meer ruimte, regie en rekenschap voor de provincie Fryslân

*Advies van de
Stuurgroep decentralisatie Friese taal van Rijk naar de provincie Fryslân*

Fries in het onderwijs: meer ruimte, regie en rekening voor de provincie Fryslân

*Advies van de
Stuurgroep decentralisatie Friese taal van Rijk naar de provincie Fryslân*

Voorwoord

We zien dat de Friese taal een bijzondere positie heeft in ons land: naast het Nederlands is het Fries wettelijk erkend als officiële taal in Fryslân. De verantwoordelijkheid voor de instandhouding en bevordering van de Friese taal en cultuur ligt zowel bij het Rijk als bij de provincie Fryslân. Het provinciaal bestuur onderkende al sinds het begin van de twintigste eeuw dat het in dezen een eigen rol heeft. De rijksoverheid volgde in 1970 naar aanleiding van een advies van de Interdepartementale Commissie “Friese Taalpolitiek”, ook wel commissie-Van Ommen genoemd. Sindsdien wordt het Fries veelal aangeduid als tweede rijkstaal.

Mede als gevolg van het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de commissie-Van Ommen werd vanaf 1970 de positie van het Fries als vak en instructietaal in de onderwijswetgeving verbeterd. Met ingang van 1980 werd het Fries een regulier vak op alle basisscholen in de provincie Fryslân, waarbij de bevoegdheid tot verlenen van ontheffing wettelijk werd neergelegd bij het college van Gedeputeerde Staten van Fryslân. Ook in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs werd vanaf de jaren tachtig aandacht voor de Friese taal en cultuur verplicht, waarbij het Fries tevens als voertaal werd toegelaten.

Sinds 1993 worden kerndoelen voor het vak Fries in het basisonderwijs vastgesteld. Sinds 2006 gelden er ook wettelijke kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs in Fryslân. In dat jaar werd de ontheffing van het geven van Fries aan scholen voor voortgezet onderwijs overgeheveld van de Inspectie van het onderwijs naar Gedeputeerde Staten van Fryslân. Daarmee kwam de ontheffingsbevoegdheid voor primair en voortgezet onderwijs integraal terecht bij de provincie Fryslân.

In het kader van de Raad van Europa kwamen eind vorige eeuw twee verdragen tot stand die ook van belang zijn voor de positie van de Friezen en hun taal en cultuur. Beide verdragen zijn door Nederland geratificeerd. In 1996 vond ratificatie plaats van het in 1992 tot stand gekomen Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden. Voor de wettelijke status van het Fries had deze ratificatie geen gevolgen. Het Fries werd niet aangemerkt als regionale of minderheidstaal, maar - overeenkomstig artikel 3 van het Europees Handvest - als een officiële taal die in een deel van Nederland als zodanig is toegelaten. Kortom, een positie die het Fries eerder al had op basis van nationale wet- en regelgeving. De enige nieuwe verplichting die deze ratificatie met zich meebracht, was dat de Nederlandse regering voortaan eens per drie jaar aan de Raad van Europa moet rapporteren over het beleid dat wordt gevoerd met betrekking tot de Friese taal en cultuur. Dat gebeurt aan de hand van in totaal 48 bepalingen van het Europees Handvest die Nederland voor het Fries heeft onderschreven.

De tweede ratificatie vond in 2005 plaats en betrof het in 1995 tot stand gekomen Europees Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden. Hoewel ook deze ratificatie op zich geen gevolgen heeft voor het beleid dat ten aanzien van de Friese taal en cultuur wordt gevoerd, brengt deze ratificatie wel met zich mee dat de Friezen voor het eerst door Nederland zijn erkend als nationale minderheid. Ook hier geldt een rapportageplicht, maar dan eens per vijf jaar.

Andere belangrijke beleidskaders met betrekking tot de positie van de Friese taal in nationaal verband zijn de derde Bestuursafpraak Friese Taal en Cultuur 2001-2010, waarin de afspraken met betrekking tot de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van het Rijk en de provincie Fryslân ten aanzien van de Friese taal en cultuur zijn vormgegeven, en de daarmee samenhangende uitvoeringsconvenanten.

In het rapport “Ruimte, Regie en Rekenschap” van de gemengde commissie “Decentralisatievoorstellen provincies”, ook wel de commissie-Lodders genoemd, worden voorstellen gedaan met betrekking tot het decentraliseren van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het Rijk naar lagere overheden, waaronder provincies. Over het rijksbeleid ten aanzien van de Friese taal wordt in bovengenoemd rapport het volgende gezegd:

“De commissie adviseert om rijkstaken op het terrein van de Friese taal zoveel mogelijk naar de provincie Fryslân te decentraliseren. Hiertoe volgt de commissie het voorstel van de provincie om een tijdelijke stuurgroep te installeren. Deze stuurgroep zal bestaan uit leden afkomstig van zowel de provincie Fryslân als het rijk. De stuurgroep doet

voorstellen voor een samenhangende decentralisatie en coördinatie voor taken die verband houden met de Friese taal.”

Naar aanleiding van dit advies van de commissie-Lodders kwam het bestuursakkoord Rijk-provincies 2008-2011 tot stand. Daarin werd afgesproken dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zou overgaan tot de instelling van een stuurgroep die tot taak zou hebben een nadere uitwerking te geven aan de afspraak inzake de Friese taal en daartoe:

- a. concrete voorstellen te doen om rijkstaken en -bevoegdheden op het terrein van de Friese taal zoveel mogelijk naar de provincie Fryslân te decentraliseren waarbij de samenhang tussen beleidsruimte en financiële verantwoordelijkheid nadrukkelijk punt van aandacht zal zijn;
- b. concrete voorstellen te doen voor de operationalisering van een samenhangende decentralisatie en coördinatie van taken en bevoegdheden die verband houden met de Friese taal.

Deze stuurgroep “Decentralisatie Friese taal naar de provincie Fryslân” werd op 26 mei 2009 ingesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ik heb het voorzitterschap van deze stuurgroep met genoegen vervuld. In de periode juni 2009 – mei 2010 is onze commissie achtmaal bijeen geweest. Al in een vroeg stadium constateerden wij dat de taakopdracht te veelomvattend was. Om die reden hebben wij gemeend ons te moeten beperken tot het meest verstrekkende deel van onze taakopdracht, namelijk de positie van het Fries in het onderwijs en de mogelijkheden voor decentralisatie op dat terrein. De Stuurgroep concludeert dat het, gelet op artikel 23 Grondwet, onder bepaalde voorwaarden mogelijk is om aan de provincie Fryslân een overdracht van bevoegdheden inzake de Friese taal in het onderwijs toe te staan, mits wettelijk geborgd. Provincie- en Gemeentewet staan een dergelijke decentralisatie evenmin in de weg. Overigens zij vermeld, dat de vertegenwoordiger van het ministerie van OCW in de Stuurgroep een minderheidsstandpunt heeft ingenomen, dat uiteraard ook in dit rapport is vermeld.

In het advies, dat nu voorligt, geeft de Stuurgroep voor de verschillende onderwijsvormen aan wat de plaats van het Fries op basis van de vigerende wet- en regelgeving is, en welke mogelijkheden de Stuurgroep ziet voor decentralisatie. Een analyse van het decentralisatiebeginsel en de toepassing daarvan, artikel 23 van de Grondwet en een overzicht van de geldstromen met betrekking tot het Fries in het onderwijs gaan daaraan vooraf.

mr. R.J. Hoekstra,
voorzitter stuurgroep “Decentralisatie Friese taal naar de provincie Fryslân”.
2 juli 2010

Inhoudsopgave

Voorwoord mr. R.J. Hoekstra, voorzitter Stuurgroep	3
Inhoudsopgave	5
Samenvatting (Nederlandse versie)	7
Gearfetting (Friese versie samenvatting)	11
1. Inleiding	15
2. Het decentralisatiebeginsel en de toepassing daarvan	19
3. Artikel 23 Grondwet en decentralisatie onderwijs in het Fries	23
4. Fries in het onderwijs: mogelijkheden voor decentralisatie	31
5. Bekostiging van het Fries in het onderwijs	37
6. Advies	41
Bijlagen	
1. Samenstelling Stuurgroep	45
2. Instellingsbesluit van 26 mei 2009	47
3. Ynstellingsbeslút fan 26 maaie 2009	51
4. Vergaderingen van de Stuurgroep	55
5. Verslag hoorzitting Leeuwarden op 16 oktober 2009	57
6. Verslag werkbezoek aan scholen in Munnekezijl en Lioessens op 15 januari 2010	63
7. Grondwet Artikel 23	65
8. Invulling decentrale bevoegdheid via provinciale verordening (proeve van de provinciale verordening)	67
9. Bouwstenen voor een bestuursafpraak in afwachting van mogelijke wijziging van wet en regelgeving in het primair en voortgezet onderwijs	71
10. Feitelijke kosten van het Fries in het primair onderwijs in 2005 en 2009	73
11. Omvang van de geldstromen van het Rijk en de provincie Fryslân voor Fries in primair en voortgezet onderwijs en in de vroeg- en voorschoolse educatie, 2001, 2005, 2009 en 2010	75
12. Kaartmateriaal onderwijs en voorschoolse educatie in het Fries:	77
a. scholen voor voortgezet onderwijs waar Fries als examenvak wordt aangeboden	
b. drietalige basisscholen (Fries-Nederlands-Engels)	
c. spreiding Fries- en tweetalig VVE (peuterspeelzalen en kinderopvang)	
13. Lijst met in dit rapport gebruikte afkortingen	79

Samenvatting

Op 26 mei 2009 heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Staatssecretaris van BZK, een Stuurgroep decentralisatie Friese taal naar de provincie Fryslân ingesteld. Eén en ander vloeide voort uit het bestuursakkoord Rijk-provincies 2008-2011, tot stand gekomen op 4 juni 2008. Dit bestuursakkoord was, op zijn beurt, weer de uitkomst van het eindrapport van de commissie-Lodders, getiteld “Ruimte, Regie en Rekenschap”. In dit rapport adviseerde de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies om “rijkstaken op het terrein van de Friese taal zoveel mogelijk naar de provincie Fryslân te decentraliseren.” Aldus volgde de commissie-Lodders het voorstel van de provincie Fryslân om een tijdelijke stuurgroep te installeren, die zou dienen te bestaan “uit leden afkomstig van zowel de provincie Fryslân als het rijk.” Geadviseerd werd dat deze stuurgroep “voorstellen voor een samenhangende decentralisatie en coördinatie voor taken die verband houden met de Friese taal” zou doen.

Bovenstaande overwegingen en bevindingen zijn in artikel 3 van het *Instellingsbesluit Stuurgroep decentralisatie Friese taal naar de provincie Fryslân* tot uitdrukking gebracht. De Stuurgroep werd gevraagd:

- a. concrete voorstellen te doen om rijkstaken en -bevoegdheden op het terrein van de Friese taal zoveel mogelijk naar de provincie Fryslân te decentraliseren waarbij de samenhang tussen beleidsruimte en financiële verantwoordelijkheid nadrukkelijk punt van aandacht zal zijn;
- b. concrete voorstellen te doen voor de operationalisering van een samenhangende decentralisatie en coördinatie van taken en bevoegdheden die verband houden met de Friese taal.

De Stuurgroep constateert dat dit een brede opdracht is. Omdat de implementatie van de onderwijsparagraaf uit de Bestuursafspraken Friese taal en cultuur 2001-2010 het meest verstrekkende onderdeel is, heeft de Stuurgroep geoordeeld dat zij zich in eerste instantie diende te concentreren op de positie van het Fries in het onderwijs en op de mogelijkheden voor decentralisatie binnen het Nederlandse staatsbestel.

Bij haar beraadslagingen was de Stuurgroep er zich van bewust dat Nederland in het kader van Europese verdragsverplichtingen – inzonderheid het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden (1992) en het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden (1995) – een aantal verplichtingen is aangegaan die ook het onderwijs in de Friese taal raken. Uit deze verdragsverplichtingen vloeit niet automatisch voort dat het beleid inzake de Friezen en hun taal en cultuur zoveel mogelijk moet worden gedecentraliseerd naar de overheid die binnen het Nederlands staatsbestel de primaire verantwoordelijkheid voor de Friese taal en cultuur draagt, in casu de provincie Fryslân. De gedachte dat de rijksoverheid (mede) verantwoordelijk is voor de Friese taal en cultuur dateert al van 1969 en is als zodanig volledig in overeenstemming met de in de jaren negentig aangegane verdragsverplichtingen in het kader van de Raad van Europa. De wens tot decentralisatie heeft dus een andere, namelijk wettelijke, grondslag. Inhoudelijk is die wens als zodanig allereerst tot uitdrukking gebracht in het eindrapport “Ruimte, Regie en Rekenschap” van de commissie-Lodders, en vervolgens in het bestuursakkoord Rijk-provincies 2008-2011.

Een wettelijke grondslag voor decentralisatie van beleid naar provincies wordt gevonden in artikel 115, eerste lid, Provinciewet. Op grond hiervan bevordert de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de decentralisatie ten behoeve van de provincies. In artikel 115, tweede lid, Provinciewet, is het subsidiariteitsbeginsel verwoord. Hierbij wordt een relatie gelegd met artikel 117, tweede lid, Gemeentewet, in die zin dat eerst moet worden gekeken of taken op gemeentelijk niveau kunnen worden belegd, vervolgens op provinciaal niveau en pas in derde instantie op rijksniveau. Aanvankelijk waren de hier genoemde bepalingen met name relevant voor de toedeling van nieuwe overheidstaken, maar in het kader van de actuele decentralisatiediscussie zijn deze bepalingen evenzeer van belang bij een opnieuw vorm te geven toedeling van bestaande taken. Hoewel deze wettelijke bepalingen in het algemeen uitgaan van een uniforme regeling voor het gehele land, is het bijzondere van de taakopdracht aan de Stuurgroep nu juist dat het in dit geval gaat om een vorm van decentralisatie naar één provincie, t.w. de provincie Fryslân. De bijzondere positie van het Fries als tweede officiële taal in dit deel van Nederland rechtvaardigt evenwel deze specifieke benadering.

De Stuurgroep heeft nagegaan hoe een en ander zich in concreto verhoudt tot decentralisatie van bevoegdheden op het vlak van onderwijs in en van de Friese taal. Een aanknopingspunt wordt hierin gevonden dat de eerstverantwoordelijkheid voor de Friese taal in algemene zin ligt bij de provincie Fryslân, maar dat het Rijk in dezen een eigen verantwoordelijkheid heeft. Anderzijds is de vraag hoe een en ander zich verhoudt tot artikel 23 Grondwet. In het rapport wordt hierbij uitvoerig stilgestaan. De tekst van deze grondwetbepaling is opgenomen in bijlage 7 bij dit rapport.

De Stuurgroep concludeert dat op grond van artikel 115 Provinciewet en artikel 23 Grondwet overdracht van bevoegdheden inzake de Friese taal in het onderwijs onder bepaalde voorwaarden mogelijk is. Een eerste aanzet hiertoe was overigens al gegeven in artikel 9, vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs (WPO). Op grond hiervan zijn Gedeputeerde Staten van Fryslân bevoegd tot het verlenen van ontheffing van de verplichting om tevens onderwijs te geven in de Friese taal op scholen voor basisonderwijs in de provincie Fryslân. Een verzoek daartoe dient uit te gaan van het bevoegd gezag van de betrokken school. Een soortgelijke bepaling bestaat ten aanzien van de scholen voor voortgezet onderwijs in de provincie Fryslân, en wel in artikel 11e, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). De scholen voor speciaal onderwijs, die in de WEC worden gereguleerd, zijn niet verplicht om onderwijs in de Friese taal aan te bieden, en dus bevat de WEC ook geen ontheffingsbepaling dienaangaande.

De Stuurgroep heeft vervolgens geconstateerd dat de bevoegdheid om kerndoelen voor de Friese taal in het primair en voortgezet onderwijs vast te stellen, bij de Kroon berust. In dat opzicht wijkt het Fries niet af van alle andere vakken in het PO en het VO. Dat geldt eveneens voor de scholen die onder de WEC vallen. De kerndoelen worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld, na voorafgaande overlegging aan beide Kamers der Staten-Generaal (vgl. artikel 9, vijfde lid, WPO en artikel 11e WVO). De Stuurgroep stelt voor deze bevoegdheid over te dragen aan Provinciale Staten van Fryslân, mits de uitoefening van deze bevoegdheid met waarborgen wordt omgeven. Naar het oordeel van de Stuurgroep zijn op twee punten waarborgen vereist. In de eerste plaats dienen de kerndoelen draagvlak te hebben in het Friese onderwijsveld. In de tweede plaats zal het onderwijs in de Friese taal geen inbreuk mogen maken op het evenwicht in het totale aanbod van onderwijs. Om die reden dienen Gedeputeerde Staten over het ontwerp van de kerndoelen Fries overleg te voeren met vertegenwoordigers van het primair en het voortgezet onderwijs in Fryslân. Voorts dienen GS het ontwerp voor advies voor te leggen aan de Onderwijsraad en aan de Minister van OCW. De overdracht van de bevoegdheid tot het vaststellen van kerndoelen Fries vraagt aanpassing van de WPO en de WVO en mogelijk ook van de WEC.

De Stuurgroep heeft geconstateerd, dat er bij de provincie Fryslân behoefte bestaat aan een bevoegdheid om de ontheffing van de verplichting om Fries op basisscholen of scholen voor voortgezet onderwijs niet alleen volledig maar ook partieel te verlenen. De Stuurgroep meent dat een dergelijke, meer flexibele bevoegdheid het onderwijs in de Friese taal kan bevorderen en adviseert de WPO en de WVO dienovereenkomstig aan te passen. Voorts adviseert de Stuurgroep dat het Rijk en de provincie Fryslân, vooruitlopend op de voorgestelde wetswijziging, op korte termijn een convenant sluiten waarbij nadere afspraken worden gemaakt over de betrokkenheid van het bestuur van de provincie Fryslân bij de totstandkoming van de kerndoelen Fries in het onderwijs.

Voor het overige bevatten de WPO, de WVO en de WEC geen bevoegdheden inzake de Friese taal die in aanmerking komen om aan het bestuur van de provincie Fryslân overgedragen te worden. Het ligt echter in de rede om in het verlengde van de voorgestelde overdracht van bevoegdheden ook de relatie met de Inspectie van het onderwijs nader te doordenken. In het kader van het toezicht op het onderwijs rapporteert deze inspectie thans uitsluitend aan de Minister van OCW. Indien de bevoegdheid tot het vaststellen van de kerndoelen Fries in het primair en het voortgezet onderwijs wordt overgedragen aan het bestuur van de provincie is het wenselijk dat de inspectie ook rapporteert aan GS van Fryslân. Hiervoor is geen wetswijziging nodig.

Met de implementatie van de hierboven genoemde voorstellen zal, voor zover het het onderwijs betreft, uitvoering gegeven worden aan hetgeen het Rijk en de provincie Fryslân in 2001 in de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur hebben afgesproken als taakverdeling, nl.:

1. Het Rijk bepaalt het algemeen onderwijs-, cultuur- en mediabeleid en draagt met betrekking tot het Fries (in) direct zorg voor de naleving van het Europees Handvest.
2. De provincie bepaalt het beleid met betrekking tot het Fries en draagt zorg voor de uitvoering ervan.
3. Het Rijk stelt de provincie middelen ter beschikking om haar beleid ten aanzien van het Fries uit te voeren.
4. Het beleid van de provincie ten aanzien van het Fries en het algemene onderwijs-, cultuur- en mediabeleid van het Rijk moeten elkaar waar mogelijk versterken.

Om het onder punt 3 gestelde voor het onderwijs in de Friese taal beter tot zijn recht te laten komen, heeft de Stuurgroep zich ingespannen om de financiële aspecten van het onderwijs in het Fries in kaart te brengen. Onder meer constateert de Stuurgroep dat er geen toetsmateriaal voorhanden is voor het Fries in het primair en voortgezet onderwijs. De Stuurgroep heeft weliswaar een eerste indruk gekregen van de kosten die gepaard gaan met de ontwikkeling en toepassing van eindtoetsen, maar dat beeld is summier. De Stuurgroep adviseert dan ook dat Rijk en provincie Fryslân gezamenlijk een nadere analyse uitvoeren inzake ontwikkeling, toepassing, kosten en bekostiging van (eind)toetsen om een adequate uitvoering van (eind)toetsen Fries mogelijk te maken. Voorts heeft de Stuurgroep niet kunnen beoordelen of de bestaande bekostiging toereikend is om de kerndoelen Fries te bereiken. Ook hiertoe is nader onderzoek van Rijk en provincie Fryslân nodig.

De Stuurgroep is zich ervan bewust, dat met dit rapport slechts een deel van de taakopdracht is uitgevoerd. Om die reden adviseert zij de Minister en Staatssecretaris van BZK tot de instelling van een nieuwe stuurgroep om het terrein van de media, inzonderheid de publieke omroep, in casu Omrop Fryslân, nader onder de loep te nemen in het licht van de wens tot decentralisatie. Indien nodig, kan deze nieuwe stuurgroep ook andere beleidsterreinen dan media onder de loep nemen die in aanmerking komen voor decentralisatie in relatie met het gebruik van de Friese taal in de Friese samenleving.

Overigens neemt het ambtelijk lid van OCW in de Stuurgroep een minderheidsstandpunt in. Dit luidt als volgt:

Daar waar het gaat om het voorstel de bevoegdheid om de kerndoelen Fries voor het PO en VO vast te stellen, te decentraliseren naar de provincie Fryslân, neemt het namens het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Stuurgroep deelnemende lid, de heer dr. R. Bagchus, een standpunt in dat afwijkt van het advies van de Stuurgroep.

Het ministerie van OCW acht een decentralisatie van de bevoegdheid om de kerndoelen Fries vast te stellen onwenselijk en in strijd met artikel 23 van de Grondwet en de belangen van nationaal onderwijsbeleid. Door de bevoegdheid de kerndoelen vast te stellen over twee overheden te verdelen (Rijk en provincie) is de samenhang en balans tussen de kerndoelen voor het Fries en de kerndoelen voor de overige onderwijsactiviteiten, waaronder het Nederlands onvoldoende gewaarborgd.

Daarnaast is het ten principale onwenselijk en niet in overeenstemming met de strekking van artikel 23 Grondwet, dat een vergaand instrument als het vaststellen van de kerndoelen wordt ingezet vanuit een deelbelang ten aanzien van een van de talen in de kerndoelen. Hierdoor bestaat immers het risico dat de kerndoelen Fries worden verzaamd en uitgebreid en zo de belangen van het nationaal onderwijsbeleid en de prioriteit die scholen kunnen geven aan de basisvaardigheden onder druk komt te staan. Overigens is OCW van oordeel dat een decentralisatie op het punt van de kerndoelen als zodanig niet voortvloeit uit de eerder gemaakte Bestuursafspraken Friese taal en cultuur 2001-2010 tussen Rijk en provincie over de taakverdeling ten aanzien van het Fries.

Gearfetting

Op 26 maaie 2009 hat de doetiidske Minister fan Ynlânske Saken en Keninkryksrelaasjes (tenei: BZK), ek út namme fan de Steatssiktaris fan BZK, in Stjoergroep desintralisaasje Fryske taal nei de provinsje Fryslân ta ynsteld. Ien en oar wie it gefolch fan it bestjoersakkoart Ryk-provinsjes 2008-2011, sa't dat ta stân kommen is op 4 juny 2008. It bestjoersakkoart wie sels wer de útkomst fan it einrapport fan de kommisje-Lodders, mei as titel "Ruimte, Regie en Rekenschap". Yn dat rapport joech de Mingde kommisje desintralisaasjeútstellen provinsjes it advys om "rykstaken op it mêd fan de Fryske taal safolle mooglik nei de provinsje Fryslân ta te desintralisearjen". Sa naam de kommisje-Lodders it útstel fan de provinsje Fryslân oer om in tydlike stjoergroep yn te stellen. Dy soe bestean moatte "út leden ôfkomstich fan sawol de provinsje Fryslân as fan it Ryk". It advys wie fan dy strekking dat sa'n stjoergroep útstellen dwaan soe "foar in gearhingjende desintralisaasje en koördinaasje foar taken dy't ferbân hâlde mei de Fryske taal".

Boppesteande oerwagings en konklúzjes binne yn kêst 3 fan it *Ynstellingsbeslút Stjoergroep desintralisaasje Fryske taal nei de provinsje Fryslân ta* ûnder wurden brocht. De stjoergroep waard frege om:

- a. konkrete útstellen te dwaan om rykstaken en -foech op it stik fan de Fryske taal safolle mooglik te desintralisearjen nei de provinsje Fryslân ta, dêr't de gearhing tusken beliedsromte en finansjele ferantwurdlikheid in útdruklik punt fan omtinken by wêze sil;
- b. konkrete útstellen te dwaan foar de operasjonalisearring fan in gearhingjende desintralisaasje en koördinaasje fan taken en foech dy't mei de Fryske taal ferbân hâlde.

De Stjoergroep stelt fêst dat it hjir om in brede opdracht giet. Om't de útfiering fan de ûnderwiisparagraaf út de Bestjoersôfspraak Fryske taal en kultuer 2001-2010 it ûnderdiel is dat it meast fier giet, hat de Stjoergroep ornarre dat er him yn earste ynstânsje folslein rjochtsje moast op it plak fan it Frysk yn it ûnderwiis en op de mooglikheden foar desintralisaasje yn it kader fan it Nederlânske steatsbestel.

By syn wurksumheden wie de Stjoergroep him derfan bewust dat Nederlân yn it ramt fan Europeeske ferdrachsferplichtings – yn it bysûnder it Europeesk Hânfêst foar regionale talen of talen fan minderheden (1992) en it Ramtferdrach foar it beskermjen fan nasjonale minderheden (1995) – in tal ferplichtings oangien is dy't it ûnderwiis yn de Fryske taal ek reitsje. Ut dy ferdrachsferplichtings folget net automatysk dat it belied oangeande de Friezen en harren taal en kultuer safolle mooglik desintralisearre wurde moat nei dy oerheid ta dy't yn it Nederlânske steatsbestel de earstferantwurdlikens foar de Fryske taal en kultuer draacht, te witten de provinsje Fryslân. De gedachte dat de ryksoerheid (ek) ferantwurdlik is foar de Fryske taal en kultuer, datearret al fan 1969 en strykt as sadanich folslein mei de ferdrachsferplichtings sa't dy yn de jierren njoggentich yn it ramt fan de Ried fan Europa oangien binne. De winsk om te desintralisearjen hat dus in oare, nammentlik in wetlike, grûnslach. Ynhâldlik is dy winsk as sadanich foar it earst ûnder wurden brocht yn it einrapport "Ruimte, Regie en Rekenschap" fan de kommisje-Lodders en dêrnei yn it bestjoersakkoart Ryk-provinsjes 2008-2011.

In wetlike grûnslach foar desintralisaasje fan belied nei provinsjes ta stiet yn kêst 115, earste lid, Provinsjewet. Op grûn dêrfan befoarderet de Minister fan BZK de desintralisaasje te'n geunste fan de provinsjes. Yn kêst 115, twadde lid, Provinsjewet, stiet it subsidiariteitsbegjinsel beskreaun. Dêrby wurdt in ferbân lein mei kêst 117, twadde lid, Gemeentewet, yn dy sin dat earst besjoen wurde moat oft taken op gemeentlik nivo dellein wurde kinne, dêrnei op provinsjaal nivo en yn tredde ynstânsje pas op ryksnivo. Yn it earstoan wiene de hjir neamde bepalings benammen wichtich foar it tadielen fan nije oerheidstaken. Mar yn it ramt fan de aktuele diskusje oer desintralisaasje binne dyselde bepalings likefolle fan belang by it op 'en nij stal jaan fan de tadieling fan besteande taken. Alhoewol't dy wetlike bepalings oer it generaal útgeane fan in unifoarme regeling foar it hiele lân, is it bysûndere fan de taakopdracht oan de Stjoergroep no krekt dat it yn dit gefal giet om in foarm fan desintralisaasje nei ien provinsje ta, t.w. de provinsje Fryslân. It bysûndere plak fan it Frysk as twadde offisjele taal yn dit part fan Nederlân rjochtfeardiget lykwols dizze spesifike oanpak.

De Stjoergroep hat neigien hoe't ien en oar him winliken ferhâldt ta desintralisaasje fan foech op it mêd fan ûnderwiis yn en fan de Fryske taal. In oanknopingspunt leit besletten yn it feit dat de earstferantwurdlikheid foar de Fryske taal yn algemiene sin by de provinsje Fryslân leit, mar dat it Ryk wat dat oanbelanget in eigen ferantwurdlikheid hat.

Oan de oare kant leit de fraach der hoe't ien en oar him ferhâldt ta kêst 23 fan de Grûnwet. Yn it rapport wurdt dêr wiidweidich by stilstien. De tekst fan de oanbelangjende grûnwetbepaling is yn taheakke 7 by dit rapport opnommen.

De Stjoergroep stelt fêst dat op grûn fan kêst 115 fan de Provinsjewet en fan kêst 23 fan de Grûnwet oerdracht fan foech oangeande de Fryske taal yn it ûnderwiis ûnder beskate betingsten mooglik is. In earste begjin wie dêr nammens al mei makke, nammentlik yn kêst 9, fjirde lid, fan de Wet op it primêr ûnderwiis (tenei: WPO). Op grûn dêrfan hawwe Deputearre Steaten fan Fryslân it foech om ûntheffing te jaan fan de ferplichting om op skoallen foar basisûnderwiis yn de provinsje Fryslân ek ûnderwiis yn de Fryske taal te fersoargjen. In fersyk datoangeande moat útgean fan it foechhawwend gesach fan de oanbelangjende skoalle. In soartgelikense bepaling bestiet der foar de skoallen foar fuortset ûnderwiis yn de provinsje Fryslân, om krekt te wêzen yn kêst 11e, earste lid, fan de Wet op it fuortset ûnderwiis (tenei: WVO). De skoallen foar spesjaal ûnderwiis dy't yn de Wet op de expertizesintra (tenei: WEC) regele wurde, binne net ferplichte om ûnderwiis yn de Fryske taal oan te bieden, en sadwaande stiet der yn de WEC dan ek gjin ûntheffingsbepaling datoangeande.

De Stjoergroep hat fierders fêststeld, dat it foech om keardoelen foar de Fryske taal yn it primêr en fuortset ûnderwiis fêst te stellen by de Kroan leit. Wat dat oanbelanget, wykt it Frysk net ôf fan alle oare fakken yn it primêr en fuortset ûnderwiis. Dat jildt ek foar de skoallen dy't ûnder de WEC falle. De keardoelen wurde by algemiene maatregel fan bestjoer fêststeld, nei't se earst oan beide Keamers fan de Steaten-Generaal foarlein binne (ferlykje kêst 9, fyfte lid, WPO en kêst 11e, WVO). De Stjoergroep stelt út om dat foech oer te dragen oan Provinsjale Steaten fan Fryslân, mar wol op betingst dat oan it útoefenjen fan dat foech garânsjes ferbûn wurde. Nei it oardiel fan de Stjoergroep kin men op twa punten net om garânsjes hinne. Yn it foarste plak moat der yn it Fryske ûnderwiisfjild draachflak wêze foar de keardoelen. Yn it twadde plak sil it ûnderwiis yn de Fryske taal de balâns yn it folsleine oanbod fan ûnderwiis net oantaaste meie. Om dy reden moatte Deputearre Steaten oer it ûntwerp fan de keardoelen Frysk oerlizze mei fertsjintwurdigers fan it primêr en fuortset ûnderwiis yn Fryslân. Fierders moatte DS it ûntwerp foar advys oan de Minister fan OCW foarlizze. De oerdracht fan it foech ta it fêststellen fan keardoelen Frysk ferget oanpassing fan de WPO en de WVO en mooglik ek fan de WEC.

De Stjoergroep hat fêststeld dat de provinsje Fryslân der ferlet fan hat om it besteande foech oangeande it jaan fan ûntheffing foar it Frysk op basisskoallen of skoallen foar fuortset ûnderwiis fleksibiler te meitsjen. Op dit stuit kin de provinsje allinne yntegraal, en dus net parsjeel ûntheffing jaan. De Stjoergroep is fan betinken dat sa'n wat gruttere fleksiliteit op it stik fan it jaan fan ûntheffing bydrage kin ta it befoarderjen fan it ûnderwiis yn de Fryske taal. Sadwaande jout de Stjoergroep it advys om de WPO en de WVO datoangeande oan te passen. Foarútrinnend op de útstelde wetswizing, advisearret de Stjoergroep fierders dat Ryk en provinsje Fryslân op koarte termyn in konvenant slute dêr't neiere ôfspraken yn makke wurde oer de ynset fan it provinsjaal bestjoer fan Fryslân by it ta stân bringen fan de keardoelen Frysk yn it ûnderwiis.

Fierders steane yn de WPO, de WVO en de WEC gjin bepalingen oangeande foech op it mêd fan de Fryske taal dy't yn 'e beneaming komme om oan it bestjoer fan de provinsje Fryslân oerdroegen te wurden. It leit lykwols yn 'e reden om, yn oansluting op it útstel ta oerdragen fan foech, de relaasje mei de Ynspeksje fan it ûnderwiis ek te hifkjen. Yn it ramt fan it tafersjoch op it ûnderwiis bringt de ynspeksje op 't heden inkeld en allinne ferslach út oan de Minister fan OCW. As it foech ta it fêststellen fan de keardoelen Frysk yn it primêr en fuortset ûnderwiis oan it provinsjaal bestjoer oerdroegen wurdt, dan is it winsklik dat de ynspeksje ek oan DS fan Fryslân ferslach útbringt. Dêr is gjin wetswizing foar nedich.

Mei de ymplementaasje fan boppeneamde útstellen sille, foarsafier't it it ûnderwiis oanbelanget, de ôfspraken oer taakferdieling tusken Ryk en provinsje Fryslân lykas fêstlein yn de Bestjoersôfspraak Fryske taal en kultuer 2001, ferwêzentlike wurde, te witten:

1. It Ryk bepaalt it algemien ûnderwiis-, kultuer- en mediabelied en stiet wat it Frysk oanbelanget al of net streek- rjocht noed foar it neilibjen fan it Europeesk Hânfêst.
2. De provinsje bepaalt it belied yn ferbân mei it Frysk en stiet noed fan de útfiering dêrfan.
3. It Ryk stelt oan de provinsje jild beskikber om it eigen belied oangeande it Frysk út te fieren.

4. It belied fan de provinsje oangeande it Frysk en it algemiene ûnderwiis-, kultuer- en mediabelied fan it Ryk moatte inoar safolle mooglik fuortsterkje.

Om itgjinne dat neamd is ûnder punt 3 foar it ûnderwiis yn de Fryske taal better ta syn rjocht komme te litten, hat de Stjoergroep alle war dien om de finansjele aspekten fan it ûnderwiis yn kaart te bringen. De Stjoergroep stelt ûnder oare fêst dat der gjin toetsmateriaal beskikber is foar it Frysk yn it primêr en fuortset ûnderwiis. Alhoewol't de Stjoergroep in earste yndruk krigen hat fan de kosten dy't mank geane mei de ûntwikkeling en tapassing fan eintoetsen, jout ien en oar gjin dúdlik byld. De Stjoergroep jout dan ek it advys dat Ryk en provinsje Fryslân tegearre in neiere analyze meitsje fan ûntwikkeling, tapassing, kosten en it bekostigjen fan (ein)toetsen om in gaadlike útfiering fan (ein)toetsen Frysk mooglik te meitsjen. Fierders hat de Stjoergroep net beoardielje kind oft de besteande bekostiging foldwaande is om de keardoelen Frysk te berikken. Dêr is ek neier ûndersyk fan Ryk en provinsje Fryslân foar nedich.

De Stjoergroep is him derfan bewust dat mei dit rapport inkeld mar in part fan de taakopdracht útfierd is. Om dy reden jout de Stjoergroep de Minister en de Steatssiktaris fan BZK it advys om in nije stjoergroep yn te stellen om it terrein fan de media, yn it bysûnder de publike omrop, yn dit gefal Omrop Fryslân, neier te besjen yn it ljocht fan de winsk om te desintralisearjen. As soks nedich is, kin dy nije stjoergroep ek oare beliedsmêden as media neier besjen dy't yn 'e beneaming komme foar desintralisaasje yn ferbân mei it brûken fan de Fryske taal yn de Fryske maatskippij.

It amtlik lid fan OCW yn de Stjoergroep nimt nammers in minderheidsstânpunt yn. Dat is it neikommende:

Op it punt fan it advys fan de Stjoergroep om it foech oangeande it fêststellen fan de keardoelen Frysk foar primêr en fuortset ûnderwiis te desintralisearjen nei de provinsje Fryslân ta, nimt de hear dr. R. Bagchus – lid fan de Stjoergroep út namme fan it ministearje fan OCW – in ôfwikend stânpunt yn.

It ministearje fan OCW achtet desintralisaasje fan it foech om de keardoelen Frysk fêst te stellen net winsklik en yn striid mei kêst 23 fan de Grûnwet en mei de belangen fan nasjonaal ûnderwiisbelied. Troch it foech oangeande it fêststellen fan keardoelen oer twa oerheden te ferpartsjen (Ryk en provinsje) binne gearhing en balâns tusken de keardoelen foar it Frysk en de keardoelen foar de oare ûnderwiisaktiviteiten, dêrûnder it Nederlânsk, net foldwaande garandearre.

Boppedat is it yn essinsje net winsklik en strykt it net mei de strekking fan kêst 23 fan de Grûnwet, dat in fiergeand ynstrumint as it fêststellen fan de keardoelen ynset wurdt op grûn fan in dielbelang oangeande ien fan de talen yn de keardoelen. Dêrtroch bestiet ommers it risiko dat de keardoelen Frysk swierder en wiidweidiger wurde. Sadwaande komme de belangen fan it nasjonaal ûnderwiisbelied en de prioriteit dy't skoallen oan basisfeardichheden jaan kinne ûnder druk te stean. OCW is nammers fan betinken dat desintralisaasje op it stik fan de keardoelen as sadanich net folget út de earder makke Bestjoersôfspraak Fryske taal en kultuer 2001-2010 tusken Ryk en provinsje oer de taakferdieling yn ferbân mei it Frysk.

1. Inleiding

De opdracht

De Stuurgroep decentralisatie Friese taal van Rijk naar de provincie Fryslân (verder te noemen: de Stuurgroep) heeft van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot taak gekregen een nadere uitwerking te geven aan de afspraak inzake de Friese taal, zoals neergelegd in het bestuursakkoord Rijk-provincies 2008-2011, en daartoe:

1. concrete voorstellen te doen om rijkstaken en -bevoegdheden op het terrein van de Friese taal zoveel mogelijk naar de provincie Fryslân te decentraliseren waarbij de samenhang tussen beleidsruimte en financiële verantwoordelijkheid nadrukkelijk punt van aandacht zal zijn;
2. concrete voorstellen te doen voor de operationalisering van een samenhangende decentralisatie en coördinatie van taken en bevoegdheden die verband houden met de Friese taal.

Deze taak is opgenomen in artikel 3 van het instellingsbesluit van 26 mei 2009, dat in de Friese en Nederlandse taal is gepubliceerd in de Staatscourant (2009, 105). Het instellingsbesluit is in dit rapport opgenomen als bijlage 2 (Nederlandse versie) en bijlage 3 (Friese versie).

De afspraak inzake decentralisatie van de Friese taal, zoals neergelegd in het bestuursakkoord Rijk-provincies 2008-2011, was tot stand gekomen naar aanleiding van een passage in het eindrapport c.q. advies van de commissie-Lodders, getiteld “Ruimte, Regie en Rekenschap”. In het rapport van deze commissie, onder voorzitterschap van mevrouw Lodders - officieel beter bekend als Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies – was de volgende passage over de Friese taal opgenomen:

Friese Taal

De commissie adviseert om rijkstaken op het terrein van de Friese taal zoveel mogelijk naar de provincie Fryslân te decentraliseren. Hiertoe volgt de commissie het voorstel van de provincie om een tijdelijke stuurgroep te installeren. Deze stuurgroep zal bestaan uit leden afkomstig van zowel de provincie Fryslân als het rijk. De stuurgroep doet binnen een half jaar voorstellen voor een samenhangende decentralisatie en coördinatie voor taken die verband houden met de Friese taal.

In haar eindrapport hanteerde de commissie-Lodders de volgende definitie van decentralisatie:

... overheveling van taken van rijk naar provincie of vergroting van beleidsruimte bij de uitvoering van overgedragen taken. Decentralisatie van taken moet voldoen aan een aantal (rand)voorwaarden:

- duidelijkheid over doelstellingen in het over te dragen takenpakket en de bijbehorende verantwoordelijkheden,
- voldoende financiële middelen bij overheveling,
- een gelijktijdige vermindering van toezicht/controle vanuit rijk of provincie,
- naleving van de checklist van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, waaronder: voldoende tijd voor invoering, begeleiding/ondersteuning bij implementatie, geen verplaatsing van verantwoording, etc.

Bij haar werkzaamheden heeft de Stuurgroep rekening gehouden met de definitie van de commissie-Lodders in het licht van de decentralisatiebepaling die in Provincie- en Gemeentewet zijn opgenomen. Daarop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 2. Naar het oordeel van de Stuurgroep biedt de wettelijke decentralisatiebepaling inderdaad de mogelijkheid om in het onderwijs de beleidsruimte van de provincie Fryslân inzake het Fries te vergroten onder het motto: meer ruimte, regie en rekenschap.

Werkwijze

Vanaf 25 juni 2009 tot 11 mei 2010 heeft de Stuurgroep in totaal negen maal vergaderd op verschillende locaties in Den Haag, Amersfoort, Leeuwarden en Dokkum.

Tijdens één van deze bijeenkomsten is een hoorzitting gehouden. Deze vond plaats op 16 oktober 2009, in het provinciehuis van de provincie Fryslân te Leeuwarden. Een verslag van de hoorzitting is opgenomen in bijlage 5.

Daarnaast is een bezoek gebracht aan twee scholen primair onderwijs in Noordoost-Fryslân, te weten 't Oegh in Munnekezijl en de Griffel in Lioessens. Dit werkbezoek vond plaats op 15 januari 2010. Een verslag van het werkbezoek is opgenomen in bijlage 6.

Ten slotte dient te worden vermeld dat de heer Rick Steur, hoofdinspecteur voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en hoger onderwijs, tijdens de vergadering van 11 mei 2010 nader tekst en uitleg heeft gegeven over de huidige rol en werkwijze van de onderwijsinspectie betreffende het Fries in het primair en voortgezet onderwijs. De heer Steur had eerder ook deelgenomen aan de hoorzitting in oktober vorig jaar.

Reikwijdte en begrenzing

De Stuurgroep heeft vastgesteld dat de Friese taal op uiteenlopende maatschappelijke terreinen wordt gebruikt. Voor een aantal van die terreinen heeft het gebruik van het Fries een wettelijke grondslag. Voorbeelden daarvan zijn het onderwijs in de Friese taal in het primair en voortgezet onderwijs in de provincie Fryslân en de regeling van het gebruik van de Friese taal in het officieel verkeer in de Algemene wet bestuursrecht en in de Wet gebruik Friese taal in het rechtsverkeer. Voor andere terreinen wordt het gebruik van de Friese taal van rijkswege gestimuleerd door middel van financiële ondersteuning. Voorbeelden hiervan zijn het wetenschappelijk onderzoek naar Fryslân en de Friese taal en cultuur (zoals de Fryske Akademy in Leeuwarden en de leerstoel Fries aan de Rijksuniversiteit Groningen) en de bijdragen in het kader van media en cultuur (zoals het Friese beroepstoneelgezelschap Tryater en incidentele subsidies aan Omrop Fryslân).

De verantwoordelijkheid van het Rijk voor de Friese taal en cultuur is herhaaldelijk vastgelegd, om te beginnen in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het eindrapport van de Commissie Friese taalpolitiek (1969) – ook wel bekend als commissie-Van Ommen – en vervolgens in de verschillende bestuursafspraken en uitvoeringsconvenanten Friese taal en cultuur tussen het Rijk en de provincie Fryslân die sinds 1989 zijn tot stand gekomen.

De Stuurgroep constateert dat haar opdracht veelomvattend is. Omdat de implementatie van de onderwijsparagraaf uit de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur 2001-2010 het meest verstrekkende onderdeel is, heeft de Stuurgroep geoordeeld dat zij zich in eerste instantie diende te concentreren op de positie van het Fries in het onderwijs en op de mogelijkheden voor decentralisatie binnen het Nederlands staatsbestel.

Overigens meent de Stuurgroep dat er voldoende aanleiding is om de media, inzonderheid de publieke omroep – in casu Omrop Fryslân – aan een nadere beschouwing in het licht van de wens tot decentralisatie te onderwerpen. Aan dat onderwerp is de Stuurgroep niet toegekomen. Om die reden wordt in overweging gegeven een nieuwe stuurgroep in te stellen die zich specifiek met die problematiek zal bezighouden. Indien nodig zou die nieuwe stuurgroep ook andere beleidsterreinen dan media onder de loep kunnen nemen die in aanmerking komen voor decentralisatie in relatie met het gebruik van de Friese taal.

Minderheidsstandpunt OCW in de Stuurgroep

Daar waar het gaat om het voorstel de bevoegdheid om de kerndoelen Fries voor het PO en VO vast te stellen, te decentraliseren naar de provincie Fryslân, neemt het namens het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Stuurgroep deelnemende lid, de heer dr. R. Bagchus, een standpunt in dat afwijkt van het advies van de Stuurgroep.

Het ministerie van OCW acht een decentralisatie van de bevoegdheid om de kerndoelen Fries vast te stellen onwenselijk en in strijd met artikel 23 van de Grondwet en de belangen van nationaal onderwijsbeleid. Door de bevoegdheid de kerndoelen vast te stellen over twee overheden te verdelen (Rijk en provincie) is de samenhang en balans tussen de kerndoelen voor het Fries en de kerndoelen voor de overige onderwijsactiviteiten, waaronder het Nederlands onvoldoende gewaarborgd.

Daarnaast is het ten principale onwenselijk en niet in overeenstemming met de strekking van artikel 23 Grondwet, dat een vergaand instrument als het vaststellen van de kerndoelen wordt ingezet vanuit een deelbelang ten aanzien van een van de talen in de kerndoelen. Hierdoor bestaat immers het risico dat de kerndoelen Fries worden verzaaid en uitgebreid en zo de belangen van het nationaal onderwijsbeleid en de prioriteit die scholen kunnen geven aan de basisvaardigheden onder druk komt te staan. Overigens is OCW van oordeel dat een decentralisatie op het punt van de kerndoelen als zodanig niet voortvloeit uit de eerder gemaakte Bestuursafpraak Friese taal en cultuur 2001-2010 tussen Rijk en provincie over de taakverdeling ten aanzien van het Fries.

Belangrijke taalbeleidskaders

Inhoudelijk gezien heeft de Stuurgroep de bestaande beleidskaders van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden (1992), het Kaderverdrag voor Nationale Minderheden (1995) (hierna respectievelijk aan te duiden als Europees Handvest en Kaderverdrag) én de derde Bestuursafpraak Friese taal en cultuur 2001-2010 (verder: BFTC) beschouwd als de inhoudelijke en bestuurlijk-politieke context van haar opdracht. Verder heeft de Stuurgroep kennis genomen van diverse beleidsdocumenten van de provincie Fryslân betreffende de Friese taal en van verscheidene onderzoeksrapporten naar plaats en betekenis van de Friese taal in de Friese samenleving.

De Stuurgroep heeft kennis genomen van het feit dat de BFTC dit jaar afloopt. De Stuurgroep hecht eraan op te merken, dat het rapport geen einde impliceert van de noodzaak van verdere 'Bestuursafspraken Friese taal en cultuur tussen Rijk en provincie Fryslân, ook niet als haar advies wordt opgevolgd. Integendeel; de Stuurgroep gaat er van uit dat er bestuursafspraken tussen het Rijk en de provincie blijven en dat de mate van implementatie van het advies resulteert in een nieuw bestuurlijk afsprakenkader.

Dit advies bevat een voorstel tot het sluiten van een convenant Friese taal in het onderwijs (zie bijlage 9). Daarnaast zullen op de andere beleidsterreinen die onder de werking van Deel III van het Europees Handvest vallen, ongetwijfeld weer vervolgsafspraken moeten worden gemaakt, gelet op de gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk en provincie als het gaat om de Friese taal en cultuur. De Stuurgroep gaat er dan ook van uit dat de partijen bij de BFTC de wenselijkheid van de totstandkoming van een nieuwe Bestuursafpraak Friese taal en cultuur onderkennen.

Het veld

Zoals hierboven al onder het kopje *Werkwijze* was aangegeven, heeft de Stuurgroep diverse gesprekken met het veld gevoerd. Daarbij gaat het om partijen en personen in de Friese samenleving – waaronder ook twee basisscholen – die zich inzetten voor het Fries in het onderwijs. De Stuurgroep heeft deze gedachtewisseling als bijzonder nuttig ervaren. De Stuurgroep hecht eraan om langs deze weg haar dank uit te spreken voor het brede palet aan informatie die op deze wijze werd aangeboden.

Opbouw van dit rapport

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het decentralisatiebeginsel en de toepassing daarvan. In hoofdstuk 3 wordt een beschouwing gewijd aan artikel 23 van de Grondwet in het licht van de wens om tot decentralisatie van Fries in het onderwijs te komen. In hoofdstuk 4 wordt de bestaande onderwijswetgeving in relatie tot het Fries onder de loep genomen. In hoofdstuk 5 komt de bekostiging van het onderwijs in het Fries aan bod. In hoofdstuk 6 wordt puntsgewijs het advies van de Stuurgroep uiteengezet. Het rapport wordt afgesloten met een aantal bijlagen, waaronder de samenstelling van de Stuurgroep als bijlage 1. Een lijst met afkortingen is opgenomen in bijlage 13.

2. Het decentralisatiebeginsel en de toepassing daarvan

De opdracht van de Stuurgroep, namelijk hoe decentralisatie van bevoegdheden op het vlak van onderwijs van de rijksoverheid naar de provincie Fryslân kan plaatsvinden, betreft in essentie de vraag waarom en hoe in een concreet geval het decentralisatiebeginsel moet worden toegepast. Dat vraagt om een meer principiële uiteenzetting van het bedoelde beginsel toegespitst op de mogelijke overdracht van onderwijsbevoegdheden van het Rijk naar de provincie Fryslân. Anders gezegd: in dit hoofdstuk staat de waaromvraag centraal.

Waarom decentralisatie?

De opdracht van de Stuurgroep gaat niet over de wenselijkheid van decentralisatie. Desalniettemin wil de Stuurgroep – zonder de ambitie te hebben volledig te zijn – een aantal overwegingen benoemen die kunnen bijdragen aan het beantwoorden van de vraag: waarom decentralisatie?

Fryslân wordt binnen Nederland erkend – en als enige – als tweetalige provincie. Om die reden is er wetgeving voor het gebruik van het Fries als bestuurs- en rechtstaal naast het Nederlands. Ook op verschillende plaatsen in de onderwijswetgeving is de positie van de Friese taal geregeld. Zo zijn kerndoelen voor het Fries in het primair onderwijs en in de onderbouw van het voortgezet onderwijs vastgesteld, net als voor andere verplichte “vakken” of “leergebieden” in het onderwijs. Het ontbreekt evenwel aan toetsmateriaal om na te gaan of scholen hun leerlingen voldoende in staat stellen om de kerndoelen te realiseren.

In het openbare leven in Fryslân neemt het Fries een duidelijke plaats in. Voor het functioneren in de Friese samenleving enerzijds en voor het behoud van de Friese taal anderzijds is het naar het oordeel van Provinciale Staten van Fryslân van groot belang dat burgers in Fryslân naast het Nederlands over voldoende kennis van de Friese taal beschikken om voluit deel te kunnen nemen aan de Friese samenleving. Dat is één van de redenen waarom vanuit Fryslân vanouds is aangedrongen op het belang van het Fries als vak en voertaal in het onderwijs in de provincie Fryslân. Dat is ook de reden waarom het Fries vanaf 1980 geldt als verplicht vak voor de basisscholen in de provincie Fryslân.

Naar aanleiding van de waaromvraag betreffende overdracht van bevoegdheden inzake het Fries in het onderwijs, heeft de Stuurgroep zich gebogen over de vraag wat het belang zou kunnen zijn om bepaalde bevoegdheden inzake Fries in het onderwijs over te dragen naar het provinciaal bestuur van de provincie Fryslân.

Hiertoe heeft de Stuurgroep zich in belangrijke mate laten leiden door de taakverdeling op hoofdlijnen tussen Rijk en provincie zoals vastgelegd in de derde Bestuursafspraken Friese taal en cultuur 2001-2010. In dat verband hebben Rijk en provincie Fryslân als taakverdeling afgesproken:

1. Het Rijk bepaalt het algemeen onderwijs-, cultuur- en mediabeleid en draagt met betrekking tot het Fries (in)direct zorg voor de naleving van het Europees Handvest;
2. De provincie bepaalt het beleid met betrekking tot het Fries en draagt zorg voor de uitvoering ervan;
3. Het Rijk stelt de provincie middelen ter beschikking om haar beleid ten aanzien van het Fries uit te voeren;
4. Het beleid van de provincie ten aanzien van het Fries en het algemene onderwijs-, cultuur- en mediabeleid van het Rijk moeten elkaar waar mogelijk versterken.

In de praktijk ontwikkelt de provincie Fryslân voor het Fries in het onderwijs een op het Rijk aanvullend of flankerend beleid. Met het oog daarop is een eigen provinciale bekostiging in het leven geroepen, naast de reguliere geldstroom van het Rijk naar de provincie. Dit komt onder andere ten goede aan de ontwikkeling van drietalig onderwijs, tweetalige peuterspeelplaatsen en aan de ontwikkeling van adequaat lesmateriaal zoals Studio F (zie bijlagen 10 en 11 voor de bekostiging van het Fries in het onderwijs en bijlage 12 voor kaarten die spreiding van het Fries in het onderwijs en de voorschoolse educatie in beeld brengen).

Vastgesteld kan worden dat de provincie Fryslân het beleid met betrekking tot het Fries in het onderwijs niet 'volledig' bepaalt. Voor zover de overheid daarover zeggenschap heeft, berust deze bij het Rijk. Die zeggenschap komt onder meer tot uiting in de bevoegdheid om kerndoelen voor het vak Fries vast te stellen. Om die reden is naar het oordeel van de provincie Fryslân nog geen volledige uitwerking gegeven aan punt 2 van bovengenoemde taakverdeling. *Hierbij wordt van de kant van OCW aangetekend dat de BFTC niet tot doel had om te komen tot decentralisatie van de kerndoelen Fries, aangezien dit thema op dat moment geen onderdeel was van discussie noch van overleg.* Overigens werd in 2006 de bevoegdheid inzake het verlenen van ontheffing tot het geven van het vak Fries in de onderbouw van het voortgezet onderwijs overgeheveld naar Gedeputeerde Staten van Fryslân. Die bevoegdheid bestond eerder al voor het Fries in het primair onderwijs.

Om verder uitwerking te geven aan punt 2 van de eerder genoemde taakverdeling is naar het oordeel van de provincie Fryslân meer nodig. Het gaat dan om:

- de overdracht aan het provinciaal bestuur van de bevoegdheid tot het vaststellen van kerndoelen voor het Fries;
- de toekenning van de bevoegdheid aan het provinciaal bestuur tot het afgeven van partiële dan wel volledige ontheffing inzake de verplichting van scholen om onderwijs in de Friese taal te verzorgen.

De kwaliteit van het gegeven onderwijs in het vak Fries en het daarmee samenhangende belang daarvan voor de leerling dient uiteraard voorop te staan. De Stuurgroep is er zich van bewust dat meer sturingsmogelijkheden voor de provincie Fryslân het risico in zich draagt dat er een overmatige taakbelasting ten aanzien van zowel de school, als de leerling zou kunnen ontstaan. Het is om die reden van belang de nodige *checks and balances* in te bouwen. Bovendien mag er geen beleidsincongruentie ontstaan ten aanzien van het nationale overheidsbeleid voor wat betreft de andere vakken in het curriculum.

Tegen deze achtergrond is de Stuurgroep van mening dat overdracht van bevoegdheden van de Kroon voor het vaststellen van de kerndoelen Fries – binnen bepaalde randvoorwaarden – aan de provincie Fryslân mogelijk is. Daarbij kan de ontheffingsbevoegdheid ook flexibeler worden ingezet. Nu geldt het adagium: geen ontheffing of totale ontheffing. Dat sluit onvoldoende aan bij de uiteenlopende taalsituatie van de scholen. Op de wettelijke en financiële aspecten wordt in de volgende paragrafen nader ingegaan.

Verankering van het decentralisatiebeginsel in de Gemeente- en de Provinciewet

Het decentralisatiebeginsel is in de artikelen 115 Provinciewet en 117 Gemeentewet vastgelegd. Nadat een eerdere poging was mislukt om een vergelijkbare bepaling in de Grondwet op te nemen, lukte het de Kamer in 1994 wel om, ondanks tegenstand van de regering, dit beginsel in de Provincie- en de Gemeentewet te amenderen.¹

Beide artikelen zijn naar strekking gelijklopend. Zowel artikel 115 Provinciewet als artikel 117 Gemeentewet kent twee leden. Het eerste lid is een instructienorm, waarin de Minister van BZK wordt opgedragen de decentralisatie ten behoeve van provincies (respectievelijk gemeenten) te bevorderen. In het navolgende komt alleen artikel 115 Provinciewet aan de orde.

Aanvankelijk waren de hier genoemde bepalingen met name relevant voor de toedeling van nieuwe overheidstaken, maar in het kader van de actuele decentralisatiediscussie zijn deze bepalingen evenzeer van belang bij een opnieuw vorm te geven toedeling van bestaande taken. Hoewel deze wettelijke bepalingen in het algemeen uitgaan van een uniforme regeling over het gehele land, is het bijzondere van de taakopdracht aan de Stuurgroep nu juist dat het in dit geval gaat om een vorm van decentralisatie naar één provincie. De bijzondere positie van het Fries als tweede officiële in een deel van Nederland rechtvaardigt evenwel deze specifieke benadering.

¹ Dölle en Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, 181.

Subsidiariteitsbeginsel

In het tweede lid wordt het subsidiariteitsbeginsel verwoord. Dat wil zeggen dat een hogere overheid, in dit geval het Rijk, slechts voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijksbeleid worden gerekend, doet, indien het onderwerp van zorg niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door de provinciebesturen kan worden behartigd. Anders gezegd: eerst moet worden gekeken of bepaalde taken op gemeentelijk niveau kunnen worden belegd, vervolgens op provinciaal niveau en pas in derde instantie op rijksniveau.

In het nu voorliggende geval gaat het om een afweging tussen het behartigen van bepaalde taken op rijksniveau dan wel op provinciaal niveau. Er zijn geen evidente aanwijzingen dat behartiging van de bedoelde taken op provinciaal niveau bij voorbaat ondoelmatig of ondoeltreffend zou zijn. Overigens dient te worden opgemerkt dat ook het omgekeerde geldt: de huidige toedeling van deze taken aan de rijksoverheid is evenmin per se ondoelmatig of ondoeltreffend.

Bij de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel is vooral de meer principiële vraag aan de orde of de afweging van de bij de behartiging van een bepaalde taak in het geding zijnde belangen beter op het decentrale niveau kan plaatsvinden. Nu het in het geval van het onderwijs in de Friese taal gaat om de concrete vormgeving van het beleid op provinciale schaal, is de Stuurgroep - mede gelet op de instructienorm zoals verwoord in artikel 115, eerste lid, Provinciewet - geneigd deze vraag in principe bevestigend te beantwoorden. Immers het gebied waar de Friese taal wordt gebruikt, valt goeddeels samen met dat van de provincie Fryslân.

De Stuurgroep is van mening dat bij toepassing van het decentralisatiebeginsel met name artikel 23 Grondwet in acht moet worden genomen. Immers, hier speelt de vraag in hoeverre behartiging van deze taken door de provincie Fryslân in overeenstemming is met artikel 23 Grondwet. Ook is – naast de wenselijkheid van een decentralisatie – aan de orde of de uitoefening van de taken niet gaat leiden tot een overmatige en ongewenste verzwaring van het curriculum op scholen. Het kan daarbij gaan om de onderwijstijd, om een goede balans in het curriculum of een combinatie van deze twee. Deze onderwerpen komen in hoofdstuk 3 aan de orde.

Autonomie en medebewind

Bij de toepassing van het decentralisatiebeginsel is verder van belang de wijze waarop er wordt gedecentraliseerd. In de staatsrechtelijke doctrine wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen autonomie en medebewind.

Autonomie houdt in dit verband in dat een bepaalde rijkstaak wordt beëindigd, waardoor de desbetreffende taak terugvloeit in de gemeentelijke of - in dit geval - de provinciale huishouding. (artt. 124, eerste lid, Grondwet, en 105, eerste lid, Provinciewet). In de praktijk komt deze wijze van decentralisatie zelden voor; de nationale wetgever hecht er doorgaans aan om bepaalde minimumnormen ten aanzien van de behartiging van de te decentraliseren taak voor het gehele land vast te leggen. Daarom wordt doorgaans gekozen voor de figuur van medebewind. Ook in het geval van het decentraliseren van bepaalde bevoegdheden op het vlak van het onderwijs ligt een dergelijke keuze in de rede. Hieruit volgt dat de bedoelde aan de provincie Fryslân te decentraliseren bevoegdheden worden overgedragen aan Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten van Fryslân. De keuze tussen Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten is afhankelijk van de vraag of het een verordenende of een bestuursbevoegdheid betreft. Het is aan de wetgever om te bepalen hoeveel beleidsvrijheid hij laat aan het orgaan waaraan de bevoegdheid wordt overgedragen.

De beleidsvoering van decentrale overheden is vatbaar voor toezicht door een hogere overheid (in het geval van de provincie Fryslân de rijksoverheid), ongeacht of deze beleidsvoering is gebaseerd op autonomie of medebewind. Het is nog wel zo dat het toezicht op de uitoefening van autonome taken minder intensief is dan op de uitoefening van medebewindtaken. In het kader van de implementatie van het kabinetsstandpunt op het rapport van de commissie-Oosting wordt er echter aan gewerkt om het verticale toezicht over de gehele linie minder intensief te maken. Daarin past dat specifieke toezichtsinstrumenten als goedkeuring vooraf of de aanwijzingsbevoegdheid moeten plaatsmaken voor generieke toezichtsinstrumenten als schorsing en vernietiging. Bij dat laatste past dan wel dat het

gebruik van deze generieke instrumenten niet langer als een ultimatum remedium wordt beschouwd, maar als een gewoon – uiteraard na zorgvuldige afweging te gebruiken – instrument.

Inspectie

Van een andere orde dan het bovengenoemde interbestuurlijke toezicht is het toezicht op het onderwijs, uitgeoefend door de Inspectie van het onderwijs. De Inspectie beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs in het Fries tijdens de vierjaarlijkse schoolbezoeken. Voorts wordt periodiek een zogenaamd themaonderzoek Friese taal ingesteld. De rapporten zijn openbaar. De inspectie gebruikt voor het toezicht een 'waarderingskader' waarin staat aangegeven aan de hand van welke maatstaven het onderwijs in het Fries op de scholen wordt beoordeeld.

De Inspectie is thans (nog) niet in staat om de voortgang van leerlingen met betrekking tot het Fries vast te stellen. Om dat mogelijk te maken dient het onderwijsveld zelf deze voortgang periodiek per leerling te toetsen – net zoals dat bij andere schoolvakken gebeurt. Het ontbreekt thans aan een instrument om de voortgang in het Fries vast te stellen. De markt is te klein om voor een commerciële partij interessant te zijn. Om die reden zal de overheid er (anders dan bij andere vakken) in moeten voorzien dat een dergelijk toetsinstrument wordt ontwikkeld.

Deze inspectie rapporteert formeel alleen aan de Minister van OCW. Indien de bevoegdheid tot het vaststellen van de kerndoelen Fries in het primair en het voortgezet onderwijs wordt overgedragen aan het provinciaal bestuur, ligt het in de rede dat de inspectie ook rapporteert aan GS van Fryslân. Hiervoor is geen formele wetswijziging nodig.

Financiële consequenties

Voor de financiële consequenties van de overdracht van bevoegdheid inzake het onderwijs in het Fries wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

3. Artikel 23 Grondwet en decentralisatie onderwijs in het Fries

3.1 Algemeen

Bij het voorstel tot decentralisatie van bevoegdheden op het terrein van het wettelijke geregelde onderwijs kan men niet om artikel 23 van de Grondwet, de vrijheid van onderwijs, heen. Dat is in het verleden gebleken bij de decentralisatie-initiatieven van het eerste kabinet-Kok,² en dat is nu ook het geval. Vanuit het grondrecht bezien is de kern van het probleem de beschermde vrijheidspositie van het bijzonder onderwijs en het daarop gebouwde systeem van centrale, voornamelijk bij wet vormgegeven, overheidssturing. In de hierop volgende paragraaf zal nader worden ingegaan op vooral die aspecten van artikel 23 Grondwet die van betekenis zijn voor het decentralisatievraagstuk. Vervolgens – in paragraaf 3.3 – zal worden stilgestaan bij de daadwerkelijke mogelijkheid tot het vaststellen van normen op centraal niveau ten aanzien van het Fries in het onderwijs.

Als hier wordt gesproken over “onderwijs” beperken we ons tot het primair en voortgezet onderwijs, in artikel 23 Grondwet aangeduid als “algemeen vormend lager onderwijs”, waarvoor het grondrecht in eerste instantie blijkt te zijn geschreven.³ In strikt juridische zin wordt vervolgens niet gesproken van decentralisatie, maar van mogelijkheden voor de wetgever tot verticale delegatie van regelgevende bevoegdheden naar organen van decentrale lichamen. Aan deze terminologie zal in het navolgende worden vastgehouden.

3.2 De onderwijsvrijheid van artikel 23 Grondwet

De kern van de onderwijsvrijheid is de vrijheid van richting van het (door de overheid bekostigde) bijzonder onderwijs, welke uitdrukking vindt in het vijfde lid. Zij is naar geldend recht de vrijheid in het onderwijs uit te gaan van een eigen godsdienstige of levensbeschouwelijke visie op mens en samenleving. Deze visie kan blijken de tweede volzin van artikel 23, zesde lid, Grondwet in ieder geval doorwerken in het onderwijs als zodanig en in het personeelsbeleid. Daarnaast omvat de vrijheid van richting onder meer ook de vrijheid om op basis van richtingsmaatstaven leerlingen te selecteren,⁴ en de organisatie conform de principes van de richting gestalte te geven.⁵

Naast de vrijheid van richting wordt de vrijheid van schoolstichting en van inrichting onderscheiden. In het tweede lid van het grondwetsartikel ligt het recht besloten tot de oprichting of stichting van bijzondere scholen, en daarin onderwijs naar eigen inzichten te (doen) geven, “behoudens het toezicht van de overheid”, zoals hetzelfde lid zegt, “en voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen”. Deze algemeen geformuleerde vrijheid van onderwijs wordt in het vijfde en zesde lid nader uitgewerkt voor het bekostigd bijzonder onderwijs. Voor zowel het openbaar als bijzonder bekostigd onderwijs kunnen bij wet deugdelijkheidseisen worden gesteld, zij het dat deze voor het bijzonder onderwijs niet zodanige beperkingen met zich mee mogen brengen dat de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting in het gedrang komen.⁶ Hoewel het de wetgever altijd verboden is te treden in de vrijheid van richting, kan de vrijheid van inrichting evenwel, onder voorwaarden van een toereikende motivering en van proportionaliteit en subsidiariteit, door de wetgever beperkt worden. De regering vatte een en ander in het kader van de grondwetsherziening van 1983 aldus samen: “De richting van het bekostigde bijzonder onderwijs wordt door de Grondwet tot verboden terrein verklaard. [...] De vrijheid van het uit de openbare kas bekostigde bijzonder onderwijs om het onderwijs in te richten naar eigen opvattingen en inzichten geldt onverkort waar de vrijheid van richting van het onderwijs in het geding is. Buiten het gebied van de richting geldt geen absolute vrijheid, maar zal door de

² Zie daarover B.P. Vermeulen, Gemeentelijk onderwijsbeleid. Een tour d’horizon langs de zeven plagen, in: B.P. Vermeulen e.a., Lokaal onderwijsbeleid: theorie en praktijk, preadviezen Vereniging voor Onderwijsrecht 1997, Den Haag 1997, p. 9-60.

³ Onderwijsraad, Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet, adviesnr. 20020284/674 (juli 2002), Den Haag 2002, p. 17.

⁴ Vgl. HR 22 januari 1988, Administratiefrechtelijke Beslissingen 1988, 96, Nederlandse Jurisprudentie 1988, 981 (Maimonides).

⁵ Onderwijsraad, a.w., p. 26.

⁶ Onderwijsraad, a.w., p., 26.

wetgever naar een synthese moeten worden gezocht van het door hem te dienen algemeen belang van een goede en doelmatige inrichting van het uit de algemene middelen bekostigde onderwijs en het belang van instellingen van bijzonder onderwijs eigen inzichten en opvattingen in de inrichting van het onderwijs tot uitdrukking te brengen. [...] In deze normen vindt de bevoegdheid van de wetgever voorwaarden te stellen haar begrenzing”.⁷ De “drager” van de vrijheid van onderwijs is primair de producent, het schoolbestuur of bevoegd gezag. Maar volgens de Onderwijsraad is hierbij nuancerend geboden. Er dient “wel voor ogen gehouden te worden dat de (grond)wetgever dit ‘producentenrecht’ nauw verbond met de relatie ouders-school. Door het waarborgen van de vrijheid om onderwijs te geven (het ‘droit d’enseigner’) werd het voor ouders mogelijk – aldus de gedachtegang van de grondwetgever – om zich van het voor hun kinderen gewenste onderwijs te verzekeren (het ‘droit d’apprendre’).”⁸ Het grondwetsartikel kent een prominente rol toe aan de formele wetgever. Dat blijkt uit bepalingen waarin gesproken wordt over ‘bij de wet te regelen’ (lid 2), ‘bij de wet geregeld’ (lid 3 en 5), ‘volgens bij de wet te stellen regels’ (lid 4), ‘bij die regeling’ (lid 6) en ‘bij de wet te stellen voorwaarden’ alsmede ‘de wet stelt’ (lid 7). In de praktijk betekent dit primaat van de formele wetgever dat de uitvoerende macht (regering, Minister van OCW) beleidsmatig maar een zeer beperkte ruimte heeft om zelfstandig initiatieven te nemen. Nieuw onderwijsbeleid kan in de regel alleen worden ingevoerd via de verandering van onderwijswetgeving.⁹ Het primaat van de formele wet dient doelen die nauw verbonden zijn met de vrijheid van onderwijs. “Naar de opvatting van de grondwetgever van 1917 biedt het de beste waarborg voor de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van het openbaar en bijzonder onderwijs. Bovendien correspondeert dit primaat met de dominante opvatting in ons staatsrecht dat het formuleren van de noodzakelijk geachte beperkingen van grondrechtelijke vrijheden tot de bijzondere verantwoordelijkheid van de formele wetgever moet worden gerekend.”¹⁰

Het feit dat de formele wet op het centrale niveau van onze staatsorganisatie wordt vastgesteld beschermt de (bijzondere) scholen tegen een praktijk waarin onderlinge verschillen worden toegestaan op een aantal cruciale punten. Er is daarmee bijvoorbeeld gelijke behandeling verzekerd wat betreft te stellen randvoorwaarden voor beloning en personeelsbeleid, aan het onderwijs te stellen kwaliteitseisen of wat betreft het recht om in aanmerking te komen voor overheidsbekostiging. De grondwetgever heeft gemeend dat alleen binnen deze gelijkheid de vrijheid om het onderwijs naar eigen opvatting vorm te geven kan gedijen. De omstandigheid dat de formele wet democratisch is gelegitimeerd door bemoeienis van het (nationale) parlement vormt een rem op de – bijvoorbeeld in het verleden onder koning Willem I gebleken – neiging van de uitvoerende macht om eigen beleidsvoorkeuren in het onderwijs te willen verwezenlijken. Het ligt dan ook voor de hand om te veronderstellen dat initiatieven tot decentralisatie van onderwijsbeleid naar bijvoorbeeld gemeenten of provincies intensieve discussie oproepen vanuit de uitgangspunten van het grondwetsartikel. Lang heeft daarvan dan ook geen sprake kunnen zijn. Pas sinds het kabinet-Kok I (1994-1999) is er verandering van inzicht ontstaan. Hierbij zij integraal verwezen naar de passages in het rapport van de Onderwijsraad

“Tot aan de Tweede Wereldoorlog was het onderwijsbeleid op het terrein van het funderend onderwijs met handen en voeten aan de wet gebonden en opereerde de uitvoerende macht binnen strak genormeerde wettelijke kaders (zie de Lager-Onderwijswet 1920). En nog bij de behandeling van de Wet op het voortgezet onderwijs van 1963 werd principieel gedebatteerd over de vraag in hoeverre de wetgever bevoegd is tot delegatie binnen het verband van de rijksoverheid (horizontale delegatie). Deze kwestie vormde zelfs een van de belangrijkste breekpunten voor de protestants-christelijke fracties om tegen deze wet te stemmen (...).

Naar huidige opvatting heeft de wetgever nogal wat ruimte om regelgevende bevoegdheid over te dragen aan regering en minister (horizontale delegatie). Zo worden de kerndoelen, de inrichtingsvoorschriften en de examenregelingen in het algemeen bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld; en programma’s van eisen (bepaalde bekostigingsvoorschriften) worden bij ministeriële regeling geformuleerd.

⁷ Geciteerd bij Onderwijsraad, a.w., p. 26/27.

⁸ Onderwijsraad, a.w., p. 27.

⁹ P.J.J. Zoontjens, Inleiding tot de onderwijswetgeving, Den Haag Elsevier 1999, p. 30.

¹⁰ Onderwijsraad, a.w., p. 21.

Veel minder duidelijk is in hoeverre de wetgever regelgevende bevoegdheden mag overdragen aan decentrale overheden (de zogenaamde verticale delegatie). Tot het midden van de jaren negentig was de heersende interpretatie dat gemeentebesturen op het terrein van het onderwijs alleen mochten worden ingeschakeld indien er sprake was van strikt uitvoerende taken (gebonden uitvoering). Nog bij de grondwetsherziening van 1983 mislukte de wijziging van het onderwijsartikel omdat een meerderheid in de Tweede Kamer van oordeel was dat overdracht van belangrijke bevoegdheden aan gemeentebesturen uit het oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid ontoelaatbaar was (...). Tijdens het kabinet-Kok I wijzigde de wetgever van opvatting. Sindsdien 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. (...) 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 gemeentelijk niveau¹¹ 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 medeoverheden'.¹²

3.3 Constitutioneel aanvaardbare delegatie van bevoegdheden naar organen van de Provincie

Het hiernavolgende voorstel tot verandering van artikel 9 van de WPO heeft betrekking op het toedelen van de bevoegdheid tot het vaststellen van kerndoelen inzake het onderwijs in de Friese taal aan provinciale staten van Fryslân. Over het nut en het belang daarvan bestaat algemene overeenstemming tussen het Rijk en de provincie. De gewijzigde tekst van artikel 9 WPO zou naar het oordeel van de Stuurgroep als volgt dienen te luiden:

Artikel 9 Wet op het primair onderwijs

Inhoud onderwijs

1. Het onderwijs omvat, waar mogelijk in samenhang:
 - a. zintuiglijke en lichamelijke oefening;
 - b. Nederlandse taal;
 - c. rekenen en wiskunde;
 - d. Engelse taal;
 - e. enkele kennisgebieden;
 - f. expressieactiviteiten;
 - g. bevordering van sociale redzaamheid, waaronder gedrag in het verkeer;
 - h. bevordering van gezond gedrag.

¹¹ Of op provinciaal niveau kan hier onmiddellijk aan worden toegevoegd.

¹² Onderwijsraad, a.w., p. 22, alwaar ook de vermelde citaten zijn te vinden.

2. Bij de kennisgebieden wordt in elk geval aandacht besteed aan:
 - a. aardrijkskunde;
 - b. geschiedenis;
 - c. de natuur, waaronder biologie;
 - d. maatschappelijke verhoudingen, waaronder staatsinrichting;
 - e. geestelijke stromingen.

3. Het onderwijs kan naast de onderwijsactiviteiten, genoemd in het eerste en tweede lid, tevens de Duitse taal of de Franse taal omvatten.

4. Op de scholen in de provincie Fryslân wordt tevens onderwijs gegeven in de Friese taal. Gedeputeerde staten kunnen op verzoek van het bevoegd gezag ontheffing verlenen van deze verplichting. Deze ontheffing kan ook gedeeltelijk worden verleend, en wel voor één of meer van de onderdelen mondeling taalonderwijs, schriftelijk taalonderwijs of taalbeschouwing, zoals bedoeld in lid 5b.

5. Ten aanzien van de onderwijsactiviteiten, genoemd in het eerste en tweede lid, worden bij algemene maatregel van bestuur kerndoelen vastgesteld. De algemene maatregel van bestuur bedoeld in de vorige volzin, wordt aan de beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd. De maatregel treedt niet in werking dan nadat 4 weken na de overlegging zijn verstreken en gedurende die termijn niet door of namens een van beide Kamers de wens wordt te kennen gegeven dat het in die maatregel geregelde onderwerp bij de wet wordt geregeld. Alsdan wordt een daartoe strekkend wetsvoorstel zo spoedig mogelijk ingediend.

- 5a. Ten aanzien van de onderwijsactiviteit, genoemd in het vierde lid, stellen provinciale staten van Fryslân bij verordening de kerndoelen vast. Daarbij wordt aandacht geschonken aan aspecten van mondeling en schriftelijk taalonderwijs en van taalbeschouwing. De kerndoelen dienen bij te dragen aan het leggen van een grondslag voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs. Krachtens de kerndoelen mogen van het Friese primair onderwijs niet meer inspanningen worden verwacht dan het aandeel van het vak Fries in het totale schoolcurriculum rechtvaardigt. Gedeputeerde staten voeren voorafgaand aan de totstandkoming van de verordening overleg met vertegenwoordigers van het Friese primair onderwijs. De verordening wordt niet vastgesteld dan nadat gedeputeerde staten over het ontwerp daarvan met Onze minister overleg hebben gepleegd en door gedeputeerde staten advies aan de Onderwijsraad is gevraagd en verkregen.

- 5b. Bij de toepassing van lid 5a wordt begrepen onder:
 - mondeling taalonderwijs: onderwijsvormen waarbij het zich mondeling uitdrukken in het Fries centraal staat.
 - schriftelijk taalonderwijs: onderwijsvormen waarbij het zich schriftelijk uitdrukken in het Fries en het verwerven van informatie uit in het Fries gestelde teksten centraal staat.
 - taalbeschouwing: onderwijsvormen waarbij bevordering van het begrip van de Friese taal centraal staat.

6. Voor de school geldt de eis dat zij tenminste de kerndoelen bij haar onderwijsactiviteiten als aan het eind van het basisonderwijs te bereiken doelstellingen hanteert. Kerndoelen geven een beschrijving van kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden. Indien de eerste volzin niet kan worden toegepast voor een leerling voor wie een leerlinggebonden budget beschikbaar is dan wel voor een visueel gehandicapte leerling, wordt in het handelingsplan, bedoeld in artikel 40a, aangegeven wat daarvan de reden is en welke vervangende onderwijsdoelen worden gehanteerd.

7. Indien een bevoegd gezag van een bijzondere school dringend bedenkingen heeft tegen de krachtens lid 5 of 5a vastgestelde kerndoelen, kan het bevoegd gezag eigen kerndoelen voor de school vaststellen. Deze kerndoelen zijn van gelijk niveau als de kerndoelen, bedoeld in de leden 5 en 5a. Het bevoegd gezag zendt de vastgestelde kerndoelen aan de inspecteur.

8. Het onderwijs wordt gegeven in het Nederlands. Daar waar naast de Nederlandse taal, de Friese taal of een streektaal in levend gebruik is, kan de Friese taal of de streektaal mede als voertaal bij het onderwijs worden gebruikt. Voor de opvang in en de aansluiting bij het Nederlandse onderwijs van leerlingen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond kan de taal van het land van oorsprong mede als voertaal bij het onderwijs worden gebruikt, overeenkomstig een door het bevoegd gezag vastgestelde gedragscode.
9. Onze minister kan in bijzondere gevallen op verzoek van het bevoegd gezag toestaan dat wordt afgeweken van de voorschriften in het eerste en tweede lid. De toestemming wordt verleend voor een bepaald tijdvak; zij kan voorwaarden bevatten.

3.4 Toelichting

Algemeen juridisch

Het onderhavige voorstel tot verandering van artikel 9 van de WPO heeft betrekking op het toedelen van de bevoegdheid tot het vaststellen van kerndoelen inzake het onderwijs in de Friese taal aan provinciale staten van Fryslân. Over het nut en het belang daarvan bestaat algemene overeenstemming tussen het Rijk en de provincie. Een belangrijke vraag is evenwel of, en in hoeverre, dit grondwettelijk mogelijk is.

De huidige kerndoelen voor het basisonderwijs worden alle vastgesteld bij amvb, die moet worden voorgehangen bij beide Kamers van de Staten-Generaal (art. 9, vijfde lid, WPO). Zoals blijkt uit paragraaf 3.2, is men het er thans over eens dat delegatie van regelgevende bevoegdheid van de wetgever naar organen op decentraal niveau onder voorwaarden is toegestaan.

Van belang is daarbij, zoals gesteld, dat op decentraal niveau weliswaar ruimte wordt gecreëerd voor het 'eigen' handelen door bestuurlijke organen, maar ook dat op centraal niveau grenzen aan die ruimte worden gesteld om scholen tegen ongelijke behandeling en rechtsonzekerheid te beschermen. Met de aangegeven wijziging van artikel 9 WPO is getracht een evenwicht aan te brengen, dat zich verdraagt met de kern van de bescherming van artikel 23 Grondwet.

Artikel 9, vierde lid

Tot nu toe kan er ten aanzien van de Friese taal alleen in zijn geheel ontheffing verleend worden van de verplichting om Fries op basisscholen of scholen voor voortgezet onderwijs te geven. Naar aanleiding van gesprekken met de provincie Fryslân heeft de Stuurgroep vastgesteld, dat er de behoefte bestaat om de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffing ook gedifferentieerd te kunnen toepassen, bijvoorbeeld waar het de ontwikkeling van de attitude ten aanzien van de Friese taal en cultuur en/of het kunnen verstaan van het Fries betreft, in die gebieden in de provincie Fryslân waar het Fries niet in levend gebruik is, zoals op de Waddeneilanden, in de Stellingwerven en sommige stedelijke gebieden het geval is, en/of in die gebieden waar sprake is van een zeer geringe populatie Friestalige leerlingen. Met een dergelijke aanpassing van de WPO zoals geformuleerd in artikel 9, vierde lid, zouden Gedeputeerde Staten niet alleen geheel, maar ook gedeeltelijk ontheffing kunnen verlenen ten aanzien van het aspect mondeling of schriftelijk taalonderwijs, dan wel taalbeschouwing, als bedoeld in lid 5b.

Artikel 9, leden 5a en 5b

Kern van het voorstel is de formulering van een nieuw lid 5a van artikel 9 Wet op het primair onderwijs:

- 5a. Ten aanzien van de onderwijsactiviteit, genoemd in het vierde lid, stellen provinciale staten van Fryslân bij verordening de kerndoelen vast. Daarbij wordt aandacht geschonken aan aspecten van mondeling en schriftelijk taalonderwijs en van taalbeschouwing. De kerndoelen dienen bij te dragen aan het leggen van een grondslag voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs. Krachtens de kerndoelen worden van het Friese primair onderwijs niet meer inspanningen verwacht dan het aandeel van het vak Fries in het totale schoolcurriculum rechtvaardigt. Gedeputeerde staten voeren voorafgaand aan de totstandkoming van de verordening overleg met vertegenwoordigers van het Friese primair onderwijs. De verordening wordt niet vastgesteld dan nadat gedeputeerde staten over

het ontwerp daarvan met Onze minister overleg hebben gepleegd en door gedeputeerde staten advies aan de Onderwijsraad is gevraagd en verkregen.

In de eerste volzin wordt de bevoegdheid geformuleerd die aan provinciale staten van Fryslân dient toe te komen. De opvolgende volzinnen geven het kader aan waarin volgens de wetgever de delegatie plaatsvindt. Dat kader omvat een aantal grenzen dat aan de bevoegdheid van provinciale staten wordt gesteld met het oog op de bewaking van de constitutionele doelen, waarop in de vorige paragraaf al is ingegaan.

Een eerste grens, de tweede volzin alsmede het nieuwe lid 5b, betreft de aanduiding van de domeinen waarop de kerndoelen betrekking moeten hebben: mondeling en schriftelijk taalonderwijs en taalbeschouwing. Deze begrippen zijn nader gedefinieerd in lid 5b:

5b. Bij de toepassing van lid 5a wordt begrepen onder:

- mondeling taalonderwijs: onderwijsvormen waarbij het zich mondeling uitdrukken in het Fries centraal staat.
- schriftelijk taalonderwijs: onderwijsvormen waarbij het zich schriftelijk uitdrukken in het Fries en het verwerven van informatie uit in het Fries gestelde teksten centraal staat.
- taalbeschouwing: onderwijsvormen waarbij bevordering van het begrip van de Friese taal centraal staat.

Hiermee wordt uitgedrukt dat met de provinciale kerndoelen niet teveel uit de pas mag worden gelopen ten aanzien van de door het Rijk vastgelegde kerndoelen. Dit principe dient de rechtszekerheid voor en gelijkheid van de Friese scholen.

Een tweede grens is geformuleerd in de derde volzin. De decentralisatie van kerndoelen moet evenzeer als de andere kerndoelen dienen tot een goede aansluiting op het voortgezet onderwijs. Volgens art. 11e, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs wordt op scholen in de provincie Fryslân met inachtneming van de daarvoor vastgestelde kerndoelen tevens onderwijs gegeven in de Friese taal en cultuur, tenzij Gedeputeerde Staten op verzoek van het bevoegd gezag ontheffing van deze verplichting hebben verleend.

De vierde volzin bevat een expliciete opdracht om terughoudendheid in acht te nemen bij de formulering en de vaststelling van het aantal en de intensiteit van kerndoelen. Naar mag worden aangenomen is dat in het belang van een goede voortgang van het onderwijs aan de Friese scholen. De opdracht komt er in andere bewoordingen op neer, dat de eisen met betrekking tot het Fries, die in de provinciale kerndoelen tot uitdrukking zullen komen, niet tot een zodanige overlading van het onderwijsprogramma op de scholen mogen leiden dat de aandacht voor de andere vakken, en dito kerndoelen, feitelijk in het gedrang komt.

In de vijfde en zesde volzin is een procedure van overleg (met de Friese scholen) en van advies (Onderwijsraad) over een ontwerp van de verordening neergelegd. De kerndoelen grijpen dermate stevig in in de bedrijfsvoering van scholen dat voorafgaand overleg daarover wenselijk wordt geacht. Dat overleg omvat tweeërlei. In de eerste plaats gaan, voorafgaand aan de totstandkoming van de verordening, gedeputeerde staten in gesprek met vertegenwoordigers van het Friese primair onderwijs. Verder wordt de verordening niet vastgesteld dan nadat gedeputeerde staten over het ontwerp daarvan met Onze minister overleg hebben gepleegd.

Het advies van de Onderwijsraad is van belang om een onafhankelijke toets op centraal niveau te laten plaatsvinden over de inhoud van de verordening. De bepaling komt erop neer dat voorafgaand aan de vaststelling van de provinciale verordening een advies moet zijn aangevraagd en verkregen van de Onderwijsraad over het concept ervan. De Onderwijsraad kan als deskundig adviesorgaan op het terrein van het onderwijs, het onderwijsbeleid en de wetgeving met name het belang van de kerndoelen voor de scholen beoordelen. In de regeling wordt geen ideale rangorde voorgeschreven tussen overleg en advies, maar het ligt voor de hand ervan uit te gaan dat het advies van de Onderwijsraad het meest effectief is als dat wordt verkregen op basis van een ontwerp waarin de resultaten van het overleg met het scholenveld en de minister reeds zijn neergelegd.

3.5 Aspecten van handhaving

Hoe wordt erin voorzien dat de kerndoelen het gewenste effect sorteren? Hier moet onderscheid worden gemaakt tussen twee niveaus.

Op het niveau van de school ziet de onderwijsinspectie erop toe dat de kerndoelen in het onderwijs worden nageleefd. Immers, krachtens art. 3, tweede lid, onder a, Wet op het onderwijstoezicht omvat het inspectietoezicht “het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs (...) op basis van het verrichten van onderzoek naar de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en naar andere aspecten van kwaliteit”.

Op de provinciale verordening staat het bestuurlijk toezicht vanuit het Rijk voorop. De Provinciewet voorziet in de artikelen 261 en verder, in combinatie met de afdelingen 10.2.2 en 10.2.3 Awb, in de mogelijkheid van schorsing en vernietiging van de provinciale verordening als er sprake is van strijd met het recht of het algemeen belang. Dat stelsel van algemeen bestuurlijk toezicht is ook op de onderhavige materie van toepassing. De provinciale verordening kan bij koninklijk besluit worden vernietigd. De Minister van OCW kan ingevolge art. 267 Provinciewet een voordracht doen tot voorafgaande schorsing.

Men kan erover twisten of deze vorm van generiek bestuurlijk toezicht een adequaat instrument vormt ter bewaking van normen en belangen van nationaal onderwijsbeleid. In de praktijk wordt er zeer terughoudend mee omgegaan. De zelfstandige positie van de (gemeenten en) provincie wordt voluit gerespecteerd. Maar sinds de voorstellen van de commissie-Oosting¹³ lijkt er zich een omslag aan te dienen tot revitalisering van het generieke toezicht.

Met de revitalisering wordt bedoeld, aldus de Minister van BZK, dat het taboe op het gebruik van de generieke instrumenten in de interbestuurlijke verhoudingen wordt doorbroken. Met de herijking wordt beoogd de instrumenten te ontdoen van hun ultimatum remedium karakter, aangezien de specifieke toezichtinstrumenten in belangrijke mate verdwijnen en daardoor het generieke instrumentarium als vanzelf eerder in beeld komt.^{14 15}

¹³ Cie. Oosting, Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtsarrangementen, Den Haag september 2007.

¹⁴ Brief Minister BZK d.d. 16 november 2009 inzake Voortgangsrapportage herziening interbestuurlijk toezicht, onder kenmerk 2009-000659620.

¹⁵ Zie overigens het kritische betoog van de Raad van State in zijn in boekvorm uitgebrachte advies: “Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen”, Den Haag juni 2009. Daarin onderschrijft de Raad het belang van de overgang naar een stelsel van generiek toezicht. Hij kan zich echter niet aan de indruk onttrekken “dat via een achterdeur aan het generieke toezicht specifieke bevoegdheden worden toegevoegd die afbreuk doen aan het horizontale verantwoordings- en toezichtsmechanisme en aan het uitgangspunt dat alleen toezicht wordt uitgeoefend door de naast-hogere bestuurslaag” (advies, p. 29). Als voorbeeld wordt verwezen naar de voorgestelde taakverwaarlozingsregeling in een nieuw artikel 170 WPO voor de Minister van OCW ten opzichte van gemeenten in het wetsvoorstel Wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijs - toezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (thans Kamerstukken I 31 989).

4. Fries in het onderwijs: voorstellen tot decentralisatie

In dit hoofdstuk wordt voor de verschillende onderwijsvormen aangegeven wat de plaats is van het Fries op basis van de vigerende wet- en regelgeving en of, en zo ja, hoe de Stuurgroep mogelijkheden ziet voor decentralisatie in de vorm van voorstellen. Hieronder is schematisch weergegeven waar relevante bepalingen inzake Fries in het onderwijs in de onderwijswetgeving zijn ondergebracht, en waar op dit moment de bevoegdheden zijn neergelegd.

Wet	Onderdeel	Bevoegdheid:	
		Rijk	Provincie Fryslân
Wet kinderopvang	Art. 55	de Friese taal kan mede als voertaal gebruikt worden	geen
WPO	Art. 9	wat het onderwijs omvat, inclusief het vaststellen van kerndoelen	geen
	Art. 9, vierde lid	op scholen in de provincie Fryslân wordt tevens onderwijs gegeven in de Friese taal	verlenen ontheffing verplichting Fries als vak op verzoek van bevoegd gezag
	Art. 134	bekostiging rijksbijdrage voor het Fries via de provincie	verdeling van de bekostiging over de betrokken scholen
WVO	Art. 11e, eerste lid	op scholen in de provincie Fryslân wordt met inachtneming van de daarvoor vastgestelde kerndoelen tevens onderwijs gegeven in de Friese taal en cultuur, tenzij Gedeputeerde Staten op verzoek van het bevoegd gezag ontheffing van deze verplichting hebben verleend	verlenen ontheffing verplichting Fries als vak in de eerste fase van het VO op verzoek van bevoegd gezag
	Art. 11e, tweede lid	bij algemene maatregel van bestuur worden kerndoelen vastgesteld voor de Friese taal en cultuur	geen
WEC	Art. 13, zesde lid	op de scholen in de provincie Fryslân kan het speciaal onderwijs mede onderwijs in de Friese taal omvatten	geen
	Art. 13, zevende lid	bij algemene maatregel van bestuur worden kerndoelen vastgesteld voor de Friese taal en cultuur	geen
	Art. 14, derde lid	op de scholen in de provincie Fryslân kan het voortgezet speciaal onderwijs mede onderwijs in de Friese taal omvatten	geen
	Art. 128	bekostiging door Rijk aan bevoegd gezag en gemeente	verdeling van de bekostiging over de betrokken scholen
WEB	Art. 7.1.1 en 7.3.4, derde lid	geen	geen
	Art. 7.4.4	vaststelling opleidingsprofielen	
WHW	Art. 7.2	geen	geen

Een deel van de bevoegdheden inzake Fries in het onderwijs – zoals in dit hoofdstuk nader wordt uiteengezet – leent zich naar het oordeel van de Stuurgroep voor overdracht naar het bestuur van de provincie Fryslân. Een ander deel van bovengenoemde bevoegdheden leent zich daar evenwel minder of niet voor. In het laatste geval kan worden gedacht aan de lerarenopleiding Fries in het voortgezet onderwijs aan de Noordelijke Hogeschool Leeuwarden, en aan het onderdeel Fries in het curriculum van de beide Pabo's in Leeuwarden. Deze Pabo's maken deel uit van de Noordelijke Hogeschool Leeuwarden en de Stenden Hogeschool (vestiging Leeuwarden). Gelet op de samenhang van deze lerarenopleidingen met het basis- en voortgezet onderwijs spreekt het voor zich dat hierover goede afspraken moeten worden gemaakt tussen Rijk, provincie en de betrokken onderwijsinstellingen. Dat zou kunnen in het kader van een nieuwe Bestuursafpraak Friese taal en cultuur, dan wel in een separate bestuursafpraak met genoemde partijen. Een en ander wordt in dit hoofdstuk nader toegelicht.

Voor- en vroegschoolse educatie

De Wet kinderopvang regelt dat de Friese taal mede als voertaal gebruikt kan worden. De wet creëert op dit punt echter geen (rijks)bevoegdheden: de houder van het kindcentrum is verantwoordelijk voor de naleving.

In het wetsvoorstel *Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE)* zal in de Wet kinderopvang, in aanvulling op de huidige bevoegdheden voortvloeiend vanuit de WPO, de mogelijkheid worden gecreëerd via een AMvB kwaliteitseisen te stellen aan *voorschoolse* educatie. In deze AMvB worden geen nadere eisen gesteld aan de taal. Het wetsvoorstel OKE lag bij de afsluiting van dit advies bij de Eerste Kamer.

Daarnaast zullen in de Wet kinderopvang kwaliteitseisen ten aanzien van de *peuterspeelzalen* worden vastgelegd. In dit kader wordt, in lijn met de bepaling voor kinderopvang, eveneens wettelijk vastgelegd dat het Fries mede als voertaal gebruikt kan worden op peuterspeelzalen.

De Stuurgroep ziet geen mogelijkheden voor decentralisatie. Dit onderwerp leent zich wel voor afspraken in het kader van de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur of in het in dit rapport voorgestelde convenant Friese taal in het onderwijs 2010. In het laatste geval dient de tekst van het convenant (zie bijlage 9) te worden aangepast.

Primair onderwijs

In de Wet op het primair onderwijs (WPO) wordt op verschillende plaatsen aangegeven wat de wettelijke positie is van het Fries in het onderwijs.

In art. 9, vierde lid, wordt geregeld dat er op scholen in de provincie Fryslân tevens onderwijs wordt gegeven in de Friese taal, tenzij Gedeputeerde Staten op verzoek van het bevoegd gezag ontheffing van deze verplichting hebben verleend. Een en ander betekent dat binnen het programma van deze scholen de Friese taal als vak aan de orde dient te komen. Dit betekent *niet* dat er tijdens de les Fries ook gebruik moet worden gemaakt van het Fries als voertaal. Tevens wordt in het vierde lid melding gemaakt van de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten om ontheffing te verlenen van de verplichting om onderwijs in de Friese taal te geven (het vak Fries).

Verder is in art. 9, vijfde lid, geregeld dat bij AMvB kerndoelen worden vastgesteld voor de onderwijsactiviteiten genoemd in het eerste, tweede en vierde lid van dit artikel. Bij het vaststellen van de kerndoelen Fries speelt – gezien de tekst van het vijfde lid – de provincie Fryslân op basis van de wet formeel geen rol.

De Stuurgroep heeft zich beraden op de aard en wijze waarop de vaststelling van de kerndoelen zou kunnen worden gedecentraliseerd naar de provincie Fryslân en doet daartoe de volgende voorstellen:

1. Een analyse van de decentralisatiemogelijkheid binnen de grenzen van de Grondwet en Provinciewet is beschreven in hoofdstuk 2. In aanvulling hierop heeft de Stuurgroep een wettelijke uitwerking gemaakt van de delegatie van bevoegdheden tot vaststelling van kerndoelen basisonderwijs naar Provinciale Staten van Fryslân. Verder wordt voorgesteld de bestaande ontheffingsbevoegdheid van Gedeputeerde Staten van Fryslân wettelijk aan te passen, waardoor naast volledige voortaan ook partiële ontheffing van het Fries mogelijk wordt. Het tekstvoorstel voor de wetswijziging is opgenomen in paragraaf 3.3 van dit rapport.
2. De Stuurgroep heeft bij wijze van proeve een tekst gemaakt voor een provinciale verordening waarin zijn opgenomen de bestaande kerndoelen Fries voor het primair onderwijs en de ontheffingsmogelijkheid. De tekst van deze proeve is te vinden in bijlage 8.
3. Vooruitlopend op de voorgestelde aanpassing van wet- en regelgeving heeft de Stuurgroep een voorstel gedaan voor een tekst van een convenant. De concepttekst voor dit convenant is opgenomen in bijlage 9.

Voortgezet onderwijs

De positie van het Fries in het voortgezet onderwijs, zowel voor de onderbouw als voor de bovenbouw is geregeld in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Dit ziet er als volgt uit.

Kerndoelen onderbouw VO:

Art. 11e van de WVO bepaalt dat bij AMvB kerndoelen voor de Friese taal en cultuur worden vastgesteld. Dit gebeurt in het Besluit kerndoelen onderbouw VO.

In art. 11e van de WVO is vastgelegd dat VO-scholen in de provincie Fryslân in de onderbouw onderwijs in Friese taal en cultuur moeten geven met inachtneming van de daarvoor vastgestelde kerndoelen, tenzij Gedeputeerde Staten op verzoek van het bevoegd gezag ontheffing van deze verplichting hebben verleend.

Curriculumvoorschriften bovenbouw:

De WVO geeft voor de bovenbouw van de verschillende onderwijstypen voorschriften t.a.v. vakken en programmaonderdelen, waaronder 'Friese taal en cultuur'. Voor alle onderwijstypen is expliciet vastgelegd dat Friese taal en cultuur een keuzevak is voor leerlingen (art. 10, zevende lid, art. 10d, zevende lid, art. 13, eerste lid, en art. 14, vijfde lid, WVO). Daarbij is aan het bevoegd gezag de keuze gelaten dit vak op de school al dan niet aan te bieden.

Examenprogramma's:

In art. 7 van het Eindexamenbesluit is vastgelegd dat de minister voor ieder eindexamenvak een examenprogramma vaststelt. Bij de 'Regeling Examenprogramma's Voortgezet Onderwijs HAVO en VWO' zijn examenprogramma's voor Friese taal en cultuur voor het HAVO/VWO resp. het VMBO vastgesteld.

Overdracht van de bevoegdheid van de Kroon tot vaststelling van de kerndoelen Fries in het voortgezet onderwijs is naar de mening van de Stuurgroep wettelijk en technisch mogelijk. Een dergelijke vorm van delegatie hoeft niet zonder meer in strijd te zijn met de Grondwet.

In dezen kan een vergelijkbare redenering worden gevolgd als die door de Stuurgroep hierboven is beschreven ten aanzien van het primair onderwijs. Omwille van de tijd heeft de Stuurgroep afgezien van een nadere uitwerking.

Qua methodiek adviseert de Stuurgroep naar analogie van het primair onderwijs te werk te gaan.

Scholen die onder de WEC vallen

In scholen voor speciaal basisonderwijs en speciaal voortgezet onderwijs kan onderwijs in de Friese taal worden gegeven en kan de Friese taal mede als voertaal worden gebruikt.

Ten aanzien van de onderwijsactiviteiten, waaronder het Fries, worden bij AMvB *kerndoelen* vastgesteld, die voor de onderwijssoorten, als bedoeld in art. 2, tweede lid, WEC kunnen verschillen (art. 13, zevende lid, WEC).

Overdracht van de bevoegdheid van de Kroon tot vaststelling van de kerndoelen Fries voor het speciaal onderwijs is naar de mening van de Stuurgroep wettelijk en technisch mogelijk. Een dergelijke vorm van decentralisatie hoeft niet zonder meer in strijd te zijn met de Grondwet.

In dezen kan een vergelijkbare redenering worden gevolgd als die door de Stuurgroep hierboven is beschreven ten aanzien van het primair onderwijs. Omwille van de tijd heeft de Stuurgroep afgezien van een nadere uitwerking.

Educatie- en beroepsonderwijs

De Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) kent geen bepalingen die expliciet betrekking hebben op het Fries. De WEB biedt wel de ruimte om in bepaalde situaties in een andere taal dan het Nederlands onderwijs aan te bieden en examens af te nemen.

Ten aanzien van taal is in het wetsonderdeel *eindtermen opleidingen educatie* geregeld dat bij ministeriële regeling eindtermen worden bepaald voor de opleidingen Nederlands als tweede taal I en II. De Wet biedt op *dit onderdeel* geen ruimte voor de Friese taal. Verder is het aan het bevoegd gezag – lees: B&W of een (college van) bestuur - om eindtermen vast te stellen voor de overige opleidingen educatie. Fries kan daarin een plaats krijgen. Aangezien in dit geval het bevoegd gezag niet bij het Rijk ligt, kan hier geen decentralisatie plaatsvinden.

Voor beroepsopleidingen worden eindtermen bij ministeriële regeling vastgesteld. Wanneer in een beroepsopleiding ook kennis van de Friese taal wordt geïntegreerd, is de provincie Fryslân niet bevoegd hiervoor een aanvullende regeling te treffen.

De Stuurgroep adviseert dat in voorkomende gevallen, waarbij in een beroepsopleiding ook kennis van de Friese taal wenselijk wordt geacht en als zodanig zou moeten worden geïntegreerd in diezelfde opleiding, de ministeriële regeling, na voorafgaand advies van Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân, wordt vastgesteld.

Verder adviseert de Stuurgroep dat de betrokken partijen (onderwijs, beroepenveld, overheden) met elkaar in overleg treden om te komen tot een regionaal convenant teneinde de Friese taal waar nuttig en mogelijk een adequate positie te geven in het educatie- en beroepsonderwijs.

Hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) kent geen bepalingen die betrekking hebben op het Fries. De WHW biedt wel de ruimte om in bepaalde situaties in een andere taal dan het Nederlands onderwijs aan te bieden en examens af te nemen.

Decentralisatie van de in wet- en regelgeving vastgelegde rijksbevoegdheden is niet mogelijk omdat de WHW geen bevoegdheden kent ten aanzien van het Fries. Dit geldt evenzo voor de Lerarenopleidingen Fries aan de beide hogescholen in Leeuwarden en aan de Rijksuniversiteit Groningen.

De Stuurgroep is van oordeel dat de lerarenopleiding een onmisbare schakel vormt met de onderwijspraktijk in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs en dat voor het behoud en waar nodig de versterking van het Fries op scholen het onderwijzend personeel dient te beschikken over adequate vaardigheden en bevoegdheden betreffende Fries taalonderricht en -overdracht. Om die reden adviseert de Stuurgroep dat daarover in het kader van een nieuwe Bestuursafpraak Friese taal en cultuur nadere afspraken worden gemaakt..

5. Bekostiging van het Fries in het onderwijs

Financiële-verhoudingswet (Fvw)

In hoeverre moet een eventuele decentralisatie van bepaalde rijkstaken aan de provincie Fryslân gepaard gaan met het overhevelen van de daarvoor bestemde middelen? Bij het beantwoorden van deze vraag dienen de regels, zoals geformuleerd in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) te worden gevolgd¹⁶.

Voor de oordeelsvorming over de vraag of, en zo ja, op welke wijze decentralisatie van taken op het vlak van het onderwijs van de rijksoverheid naar de provincie Fryslân plaatsvindt, is het van belang om te weten hoe de huidige bekostiging in elkaar steekt. Daarbij gaat het om de middelen:

- die het Rijk zélf gebruikt voor de uitvoering van haar beleid zoals de vaststelling van de kerndoelen;
- die worden gebruikt voor de uitvoering van het beleid voor het Fries in het onderwijs door de provincie en scholen en die momenteel zijn ingekaderd binnen de BFTC.

Kosten vaststellen kerndoelen

Ten aanzien van de kosten die thans door het ministerie van OCW worden gemaakt voor het vaststellen en implementeren van de kerndoelen door de inzet van het eigen ambtelijk apparaat moet worden vastgesteld dat de hiermee gemoeide middelen aan de algemene uitkering aan Fryslân dienen te worden toegevoegd. Op grond van artikel 2, eerste lid, Fvw moet nog nader worden bepaald om welk bedrag het hier gaat. De Stuurgroep gaat er overigens van uit dat het hier gaat om een bedrag van zeer beperkte omvang.

Strikt genomen, zijn hiermee de bestaande uitgaven voor Fries in het onderwijs die bij decentralisatie moeten worden overgeheveld, wel zo ongeveer benoemd. Bij de vraag inzake overdracht van bevoegdheden inzake Fries in het onderwijs heeft de Stuurgroep niet alleen gekeken naar de thans door het Rijk beschikbaar gestelde middelen voor Fries in het onderwijs, maar ook naar de vraag in hoeverre de huidige financiering van rijkswege de door scholen en onderwijsveld te maken kosten voldoende dekken. Anders zou bij decentralisatie wellicht een bestaande «weeffout» in de financiering worden gecontinueerd. Hierbij is aangesloten bij de principeafspraken die in 2001 zijn gemaakt door Rijk en provincie Fryslân in het kader van de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur.

Kosten uitvoering zoals bedoeld in de BFTC

Wat hier aan de orde is, betreft punt 3 van de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur (2001):

“Het Rijk stelt de provincie middelen ter beschikking om haar beleid t. a. v. het Fries uit te voeren”.

Om vast te kunnen vast stellen of en zo ja hoeveel extra middelen (bovenop de algemene rijksbijdrage) nodig zijn om een toereikend onderwijs in het Fries mogelijk te maken heeft de Stuurgroep getracht inzicht te verwerven in de kostenstructuur. Daarbij is steeds gestreefd naar een onderscheid tussen

- (éénmalige) investeringen, bijvoorbeeld overgangskosten en kosten voor de ontwikkeling van lesmateriaal en investeringen in toetsmateriaal;
- exploitatiekosten bovenop de reguliere kosten van onderwijs.

¹⁶ Artikel 2, eerste en tweede lid, Fvw luidt als volgt:

1. Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten zijn.
2. In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.

De Stuurgroep heeft geen duidelijk inzicht kunnen krijgen in de extra kosten die het onderwijs in het Fries met zich mee brengt.

Het blijkt lastig om de precieze feitelijke kosten van het onderwijs in het Fries in de verschillende typen scholen vast te stellen. Dat geldt te meer voor de kosten die gemoeid zijn met het vaststellen en implementeren van de kerndoelen Fries in het primair en het voortgezet onderwijs. Ten aanzien van het primair onderwijs bestaat van bepaalde uitgaven weliswaar een redelijk exact beeld (zie hiervoor bijlage 10), voor het voortgezet onderwijs zijn dergelijke cijfers niet beschikbaar.

Het is de Stuurgroep niet bekend, in welke mate scholen uitgaven ten behoeve van het vak Fries kunnen dekken uit de rijksbijdrage voor Fries in het onderwijs. Dat laatste geldt zeker ook voor de drietalige scholen. Anderzijds bestaat er geen volledig inzicht in de mate waarin scholen de gelden die zij ontvangen uit de rijksbijdrage voor de materiële instandhouding van het Fries (MIF) ook daadwerkelijk in zijn geheel voor dat doel aanwenden. Ook is onbekend welke kosten door het ministerie van OCW worden gemaakt om ambtelijk de implementatie van de kerndoelen Fries in het primair en het voortgezet onderwijs alsmede in de scholen die onder de WEC vallen voor te bereiden.

De huidige geldstromen ter bekostiging van het vak Fries in het PO en het VO zijn afkomstig uit twee bronnen: Rijk en provincie. De rijksoverheid (dat wil zeggen het ministerie van OCW) draagt € 1.103.172 bij; de provincie € 1.705.470. Voor een uitsplitsing van deze bedragen en ontwikkeling ervan de afgelopen jaren zij verwezen naar bijlage 11.

Voor de goede orde is de Stuurgroep van mening dat bij een operationalisering van decentralisatie de bedragen nader worden geanalyseerd ten behoeve van een rechtmatige werkwijze in het kader van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

De rijksbijdrage voor het Fries in het onderwijs maakt deel uit van de algemene uitkering in het Provinciefonds. De eigen provinciale bijdrage wordt gefinancierd uit eigen, vrij besteedbare provinciale middelen: algemene uitkering, opbrengsten eigen belastingen en andere eigen inkomsten.

Conclusies en voorstellen van de Stuurgroep

1. De precieze omvang van de financiële gevolgen van deze decentralisatie van het Rijk naar de provincie Fryslân kan nu niet worden vastgesteld.
2. Niet bekend is of de bestaande bekostiging toereikend is om de kerndoelen voor het Fries te bereiken. Nader onderzoek is hiervoor vereist, wil ook aan het artikel 2, eerste lid, Fwv worden voldaan.
3. Gaat men ervan uit dat het leeuwendeel van de onder 1 bedoelde kosten zijn terug te vinden in de geldstromen vanuit OCW en de provincie ten behoeve van het onderwijs in het Fries, dan moet worden geconcludeerd dat vrijwel alle onder 1 bedoelde middelen zich op enig moment al in de provinciale kas bevinden: ofwel het betreft eigen provinciale middelen, ofwel het zijn OCW-gelden die via de provincie aan de scholen worden uitgekeerd. Er is geen relevante geldstroom voor het Fries van OCW direct naar de scholen. Die geldstroom loopt namelijk via de provincie Fryslân, aangevuld met eigen provinciale middelen.
4. Onverminderd het gestelde onder 2, vloeit uit 3 voort dat voor het overige - uitgaande van het bestaande ambitieniveau - reeds aan artikel 2, tweede lid, Fwv is voldaan, althans op hoofdzaak. Ten aanzien van de kosten die thans door het ministerie van OCW worden gemaakt voor het vaststellen en implementeren van de kerndoelen door de inzet van het eigen ambtelijk apparaat moet worden vastgesteld dat de hiermee gemoeide middelen aan de algemene uitkering aan Fryslân dienen te worden toegevoegd. Op grond van artikel 2, eerste lid, Fwv moet nog nader worden bepaald om welk bedrag het hier gaat. De Stuurgroep gaat er overigens van uit dat het hier gaat om een bedrag van beperkte omvang.

5. De Stuurgroep constateert dat voor de ontwikkeling van het Fries in scholen ontwikkelings- of transitiekosten moeten worden gemaakt. Tijdens een schoolbezoek werd door de directie het beeld geschetst dat deze kosten de reguliere bekostiging voor het Fries uit algemene (rijks)middelen in significante mate zouden overtreffen. Het ontbrak de Stuurgroep evenwel aan tijd om dit aspect beter in kaart te brengen. Om die reden acht de Stuurgroep het aanbevelenswaardig dat hier nader en systematisch onderzoek naar wordt verricht door OCW en provincie Fryslân gezamenlijk. Een en ander is nader gespecificeerd in hoofdstuk 6, in de rubriek “Financiële middelen”.
6. De Stuurgroep constateert dat er – mede in het licht van de onder 5 genoemde ontwikkeling - geen toetsmateriaal voorhanden is voor het Fries in het primair en voortgezet onderwijs. De Stuurgroep adviseert dat Rijk en provincie hiertoe gezamenlijk een nadere analyse doen naar ontwikkeling, toepassing, kosten en bekostiging teneinde te komen tot een adequate implementatie van (eind) toetsen Fries.

6. Advies

In hoofdstuk 2 is uiteengezet waarom, naar het oordeel van de Stuurgroep, overdracht van bevoegdheden naar de provincie Fryslân, als het gaat om het Fries in het onderwijs, past in de Nederlandse wetgeving en tevens aansluit bij de afspraken tussen Rijk en provincie Fryslân in de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur 2001-2010. In hoofdstuk 3 en 4 is beschreven, op welke wijze een overdracht van bevoegdheden van de Kroon naar de provincie Fryslân zou kunnen worden gerealiseerd. Een dergelijke overdracht is naar de mening van de stuurgroep mogelijk, mits zij bij wet geschiedt.

Vooruitlopend op een dergelijke overdracht stelt de Stuurgroep voor dat OCW en de provincie Fryslân een convenant Friese taal in het onderwijs sluiten, waarbij de betrokkenheid van de provincie Fryslân bij het vaststellen van de kerndoelen voor het onderwijs in het Fries beter wordt geregeld dan nu het geval is.

De wet verzet zich niet tegen een regeling waarbij de onderwijsinspectie behalve aan de minister ook aan Gedeputeerde Staten van Fryslân rapporteren over de kwaliteit van het onderwijs in het Fries en al evenmin tegen overleg van Gedeputeerde Staten met de Minister van OCW daarover. Ook deze constructie zal in de eerder genoemde speciale bestuursafpraak tussen OCW en de provincie Fryslân moeten worden vastgelegd.

In hoofdstuk 4 heeft de Stuurgroep per schooltype of onderwijssoort aangegeven of, en zo ja, welke mogelijkheden zij ziet voor decentralisatie van het onderwijs in het Fries. Voor die schooltypen of onderwijssoorten waar geen mogelijkheid of noodzaak tot decentralisatie van het onderwijs in het Fries aanwezig is, is het aangewezen in het kader van de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur (BFTC) of in het in dit rapport voorgestelde convenant Friese taal in het onderwijs 2010 (CFTO) nadere afspraken te maken tussen het Rijk en de provincie Fryslân.

Deze benadering, gecombineerd met de eerder beschreven wettelijke mogelijkheden tot decentralisatie per onderwijstype, brengt de Stuurgroep tot de volgende concrete aanbevelingen:

VVE	Geen decentralisatie Afspraken regelen in CFTO 2010 of nieuwe BFTC
PO	Aanpassing art. 9, vijfde lid, WPO: overdracht bevoegdheid vaststellen kerndoelen Fries Nieuw: uitwerking regelen in provinciale verordening Fries in funderend onderwijs (vgl. bijlage 8) Nieuw: CFTO 2010 (voorafgaand aan wetswijziging)
VO	Aanpassing art. 11e, tweede lid, WVO: overdracht bevoegdheid vaststellen kerndoelen Fries Nieuw: uitwerking regelen in provinciale verordening Fries in funderend onderwijs (vgl. bijlage 8) Nieuw: CFTO 2010 (voorafgaand aan wetswijziging)
WEC	Aanpassing art. 13 WEC: overdracht bevoegdheid vaststellen kerndoelen Fries (vgl. bijlage 8) Nieuw: uitwerking regelen in provinciale verordening Fries in funderend onderwijs Nieuw: CFTO 2010 (voorafgaand aan wetswijziging)
WEB	Nader bespreken in nieuw in te stellen bilaterale werkgroep OCW-provincie Fryslân of in de nieuwe stuurgroep
WHW	Geen decentralisatie Afspraken regelen in CFTO 2010 of nieuwe BFTC
Verruiming ontheffingsmogelijkheid	Aanpassing art. 9, vierde lid, WPO en art. 11e, eerste lid, WVO: wettelijk toestaan van volledige of partiële ontheffing onderwijs in het Fries Nieuw: regelen in provinciale verordening Fries in funderend onderwijs (vgl. bijlage 8)
Inspectie van het onderwijs	Geen decentralisatie; wel mede rapporteren aan GS Fryslân inzake Fries in het onderwijs Afspraken regelen in CFTO 2010 of nieuwe BFTC
Financiële middelen	Bestaande rijksbijdragen die zijn ingekaderd in het Provinciefonds Overheveling van middelen die vrijkomen op OCW als gevolg van decentralisatie Onderzoek naar de benodigde middelen om de huidige kerndoelen Fries adequaat te kunnen realiseren Onderzoek naar de kosten voor de transitie naar een adequaat niveau van de kerndoelen Fries Onderzoek naar de kosten van tussen- en eindtoetsen Fries in PO en VO

Minderheidsstandpunt ambtelijk lid OCW

Daar waar het gaat om het voorstel de bevoegdheid om de kerndoelen Fries voor het PO en VO vast te stellen, te decentraliseren naar de provincie Fryslân, neemt het namens het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Stuurgroep deelnemende lid, de heer dr. R. Bagchus, een standpunt in dat afwijkt van het advies van de Stuurgroep. Dit minderheidsstandpunt is integraal weergegeven in hoofdstuk 1 en uiteraard ook in de samenvatting van dit rapport.

Bijlagen

Bijlage 1 Samenstelling Stuurgroep

De Stuurgroep Decentralisatie Friese taal naar de provincie Fryslân bestond uit de volgende personen:

- mr. R.J. Hoekstra (voorzitter), lid Raad van State
- mw. drs. M.J. Sanders-ten Holte, onafhankelijk lid namens Nederland in de commissies die namens de Raad van Europa zijn belast met het monitoren van de landen inzake het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden en het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden
- prof. dr. J. de Ridder, hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen
- mw. drs. M.C.M. Waanders, burgemeester van de gemeente Dongeradeel
- prof mr. P.J.J. Zoontjens, hoogleraar Staatsrecht (waaronder onderwijsrecht) aan de Universiteit van Tilburg
- dr. R. Bagchus, directeur Primair Onderwijs bij ministerie OCW

Het secretariaat werd gevormd door

- dr. M.H. Klijnsma (plv. directeur Openbaar Bestuur en Democratie en hoofd Cluster Kwaliteit en Kaderstelling Bestuur bij ministerie BZK)
- drs. S. Akkerman (provincie Fryslân, hoofd afd. Cultuur, Taal en Onderwijs van de provincie Fryslân)

Het secretariaat werd ondersteund door twee adjunct-secretarissen, t.w.

- drs. A.Sj. van der Goot (senior beleidsmedewerker Europa en Binnenlands Bestuur bij het Cluster Kwaliteit en Kaderstelling Bestuur bij ministerie BZK)
- drs. T. Bottema (senior beleidsmedewerker taal en media bij de afd. Cultuur, Taal en Onderwijs van de provincie Fryslân)

en verder door:

- mw. N. Ramgoelam (secretariaat cluster Kwaliteit en Kaderstelling Bestuur bij ministerie BZK)

Bijlage 2 Instellingsbesluit van 26 mei 2009

Instellingsbesluit Stuurgroep decentralisatie Friese taal naar de provincie Fryslân

26 mei 2009

Nr. 2009-0000245305

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
Gelet op artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;
Gelet op het bestuursakkoord Rijk-provincies 2008–2011, tot stand gekomen op 4 juni 2008;

besluit:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. stuurgroep: Stuurgroep decentralisatie Friese taal naar de provincie Fryslân;
- b. bestuursakkoord: bestuursakkoord Rijk-provincies 2008-2011;
- c. Minister: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- d. Staatssecretaris: de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 2

Er is een Stuurgroep decentralisatie Friese taal naar de provincie Fryslân.

Artikel 3

1. De stuurgroep heeft tot taak een nadere uitwerking te geven aan de afspraak inzake de Friese taal, zoals neergelegd in het bestuursakkoord, en daartoe:
 - a. concrete voorstellen te doen om rijkstaken en -bevoegdheden op het terrein van de Friese taal zoveel mogelijk naar de provincie Fryslân te decentraliseren waarbij de samenhang tussen beleidsruimte en financiële verantwoordelijkheid nadrukkelijk punt van aandacht zal zijn;
 - b. concrete voorstellen te doen voor de operationalisering van een samenhangende decentralisatie en coördinatie van taken en bevoegdheden die verband houden met de Friese taal.
2. De stuurgroep wordt gevraagd uiterlijk 1 januari 2010 te rapporteren aan de Minister en de Staatssecretaris, de overige betrokken bewindslieden en aan het college van gedeputeerde staten van de provincie Fryslân.
3. Na het uitbrengen van het rapport is de stuurgroep opgeheven.

Artikel 4

1. De stuurgroep bestaat uit de volgende leden:
 - dhr. mr. R.J. Hoekstra (voorzitter)
 - mw. drs. M.J. Sanders-ten Holte
 - dhr. prof.dr. J. de Ridder
 - mw. drs. M.C.M. Waanders
 - dhr. prof.dr. P.J.J. Zoontjens
 - dhr. dr. R. Bagchus.

2. De Minister benoemt en ontslaat de voorzitter en leden van de stuurgroep.
3. Het secretariaat van de stuurgroep wordt gevoerd door de heer dr. M.H. Klijnsma, hoofd Cluster Kwaliteit en Kaderstelling Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en de heer drs. S. Akkerman, hoofd afdeling Cultuur, Taal & Onderwijs van de provincie Fryslân.
4. Het secretariaat wordt bij de uitoefening van zijn taak rechtstreeks aangestuurd door de stuurgroep en voert zijn werkzaamheden onafhankelijk van de betrokken bewindspersonen en het college van gedeputeerde staten van de provincie Fryslân uit.
5. De stuurgroep kan, met inachtneming van de bepalingen van dit besluit, zijn werkwijze en die van het secretariaat regelen.
6. Het beheer van de bescheiden betreffende de werkzaamheden van de stuurgroep geschiedt met inachtneming van de beheersregels, op grond van de Archiefwet 1995 en het Archiefbesluit 1995. De bescheiden worden na het beëindigen van de werkzaamheden overgedragen aan het archief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 5

De voorzitter van de stuurgroep ontvangt een vergoeding van € 332,- per vergadering voor zijn werkzaamheden. De daarvoor in aanmerking komende leden van de stuurgroep ontvangen een vergoeding van € 256,- per vergadering voor hun werkzaamheden.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Artikel 7

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Stuurgroep decentralisatie Friese taal naar de provincie Fryslân.

Dit besluit zal, met toelichting, in de Nederlandse en de Friese taal in de Staatscourant worden geplaatst.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

Mevrouw dr. G. ter Horst

Toelichting

Algemeen

Op 4 juni 2008 hebben het kabinet en het Interprovinciaal Overleg (IPO) overeenstemming bereikt over het Bestuursakkoord Rijk-provincies 2008-2011. Daarin zijn ook afspraken gemaakt om te komen tot concrete voorstellen voor een samenhangende decentralisatie en coördinatie van taken die verband houden met de Friese taal. Op basis van deze afspraak streven kabinet en de provincie Fryslân ernaar om hier verder inhoud aan te geven door middel van de instelling van een tijdelijke stuurgroep die voor 1 januari 2010 met concrete voorstellen ter zake dient te komen.

Artikelsgewijs

Artikel 3

De stuurgroep heeft de opdracht concrete decentralisatievoorstellen inzake het rijksbeleid betreffende de Friese taal te doen, waarbij de samenhang tussen beleidsruimte en financiële verantwoordelijkheid nadrukkelijk punt van aandacht zal zijn. Daarbij wordt ook onderzocht, of en, zo ja, op welke wijze met de desbetreffende decentralisatievoorstellen een andere invulling kan worden gegeven aan de coördinatie van taken die verband houden met de Friese taal.

Artikel 4

De samenstelling van de stuurgroep is tot stand gekomen in goed overleg tussen de betrokken ministeries en de provincie Fryslân. Bij de samenstelling is gelet op een evenwichtige spreiding van deskundigheden op het terrein van decentralisatie, van onderwijs en onderwijsrecht, van bestuurlijke inbedding op decentraal niveau en van de Friese taal en cultuur, daarbij rekening houdend met de verdragsverplichtingen die Nederland in het kader van de Raad van Europa is aangegaan met betrekking tot de Friezen en hun taal en cultuur. De stuurgroep kan externe deskundigen bij haar bijeenkomsten uitnodigen. Aan de stuurgroep wordt een onafhankelijk secretariaat ter beschikking gesteld.

Artikel 5

De voorzitter en externe leden ontvangen een vergoeding per vergadering conform de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies en het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

Mevrouw dr. G. ter Horst

Bijlage 3 Ynstellingsbeslút fan 26 maaie 2009

Ynstellingsbeslút Stjoergroep desintraalisaasje Fryske taal nei de provinsje Fryslân ta

26 mei 2009

Nr. 2009-0000245306

De Minister fan Ynlânske Saken en Keninkryksrelaasjes,
Mei út namme fan de Steatssiktaris fan Ynlânske Saken en Keninkryksrelaasjes;
Mei it each op kêst 2, earste lid, fan de Wet fergoedings advyskolleezjes en kommisjes;
Mei it each op it bestjoersakkoart Ryk-provinsjes 2008–2011, ta stân kommen op 4 juny 2008;

beslút:

Kêst 1

Yn dit beslút wurdt ferstien ûnder:

stjoergroep: Stjoergroep desintraalisaasje Fryske taal nei de provinsje Fryslân ta;
bestjoersakkoart: bestjoersakkoart Ryk-provinsjes 2008-2011;
Minister: de Minister fan Ynlânske Saken en Keninkryksrelaasjes;
Steatssiktaris: de Steatssiktaris fan Ynlânske Saken en Keninkryksrelaasjes.

Kêst 2

Der is in Stjoergroep desintraalisaasje Fryske taal nei de provinsje Fryslân ta.

Kêst 3

1. De stjoergroep hat as taak om in neiere útwurking te jaan oan de ôfspraak oangeande de Fryske taal, lykas dellein yn it bestjoersakkoart, en dêrta:
 - a. konkrete útstellen te dwaan om rykstaken en -foech op it stik fan de Fryske taal safolle mooglik te desintraalisearjen nei de provinsje Fryslân ta, wêr't de gearhing tusken beliedsromte en finansjele ferantwurdlikheid in útdruklik punt fan omtinken by wêze sil;
 - b. konkrete útstellen te dwaan foar de operasjonalisearring fan in gearhingjende desintraalisaasje en koördinaasje fan taken en foech dy't mei de Fryske taal ferbân hâlde.
2. De stjoergroep wurdt frege om op syn lêst 1 jannewaris 2010 te rapportearjen oan de Minister en de Steatssiktaris, de oare oanbelangjende bewâldspersoanen en oan it kolleezje fan deputearre steaten fan de provinsje Fryslân.
3. Nei it útbringen fan it rapport hâldt de stjoergroep op te bestean.

Kêst 4

1. De stjoergroep bestiet út de neifolgjende leden:
 - de hear mr. R.J. Hoekstra (foarsitter)
 - frou drs. M.J. Sanders-ten Holte
 - de hear prof.dr. J. de Ridder
 - frou drs. M.C.M. Waanders
 - de hear prof.dr. P.J.J. Zoontjens
 - de hear dr. R. Bagchus
2. De Minister beneamt en ûntslacht de foarsitter en leden fan de stjoergroep.
3. It skriuwerskip fan de stjoergroep wurdt fersoarge troch de hear dr. M.H. Klijnsma, haad fan it kluster Kwaliteit en Kaderstelling Bestjoer fan it ministearje fan Ynlânske Saken en Keninkryksrelaasjes, en de hear drs. S. Akkerman, haad fan de ôfdieling Kultuer, Taal & Underwiis fan de provinsje Fryslân.
4. It skriuwerskip wurdt by it útoefenjen fan syn taak streekrjocht oanstjoerd troch de stjoergroep en docht syn wurk ûnôfhinklik fan de oanbelangjende bewâldspersoanen en it kolleezje fan deputearre steaten fan de provinsje Fryslân.
5. De stjoergroep kin, yn oerienstimming mei de bepalingen fan dit beslút, syn wurkwize en dy fan it skriuwerskip regelje.
6. It behear fan de stikken dy't ferbân hâlde mei de wurksumheden fan de stjoergroep bart yn oerienstimming mei de behearregels, op grûn fan de Argyfwet 1995 en it Argyfbeslút 1995. De oanbelangjende stikken wurde nei it beëinigen fan de wurksumheden oan it argyf fan it ministearje fan Ynlânske Saken en Keninkryksrelaasjes oerdroegen.

Kêst 5

Foar syn wurksumheden kriget de foarsitter fan de stjoergroep in fergoeding fan € 332,- de gearkomste. Foar harren wurksumheden krije de leden fan de stjoergroep dy't dêrfoar yn 'e beneaming komme, in fergoeding fan € 256,- de gearkomste.

Kêst 6

Dit beslút giet yn op de twadde dei nei de datum fan de Staatscourant dêr't it yn pleatst wurdt.

Kêst 7

Dit beslút wurdt oanhelle as: Ynstellingsbeslút Stjoergroep desintralisaasje Fryske taal nei de provinsje Fryslân ta.

Dit beslút sil, mei taljochting, yn de Nederlânske en Fryske taal publisearre wurde yn de Staatscourant.

DE MINISTER FAN YNLÂNSKE SAKEN EN KENINKRYKSRELAASJES,

Frou dr. G. ter Horst

Taljochting

Algemien

Op 4 juny 2008 hawwe it kabinet en it Ynterprovinsjaal Oerlis (bekend as: IPO) oerienstimming berikt oer it Bestjoersakkoart Ryk-provinsjes 2008-2011. Dêr binne ek ôfspraken yn makke om te kommen ta konkrete útstellen foar in gearhingjende desintralisaasje en koördinaasje fan taken dy't mei de Fryske taal ferbân hâlde. Op grûn fan dy ôfspraak wolle kabinet en de provinsje Fryslân der op ta om hjir fierder ynhâld oan te jaan troch it ynstellen fan in tydlike stjoergroep dy't foar 1 jannewaris 2010 mei konkrete útstellen fan datoangeande komme moat.

Spesifike kâsten

Kâst 3

De stjoergroep hat as opdracht om te kommen mei konkrete útstellen foar desintralisaasje fan it ryksbelied oangeande de Fryske taal. Yn dat ferbân sil de gearhing tusken beliedsromte en finansjele ferantwurdlikheid útdruklik in punt fan omtinken wêze. Dêrby wurdt ek ûndersocht, oft en, sa ja, op hokker wize - fia de oanbelangjende útstellen ta desintralisaasje - in oare ynfolling jûn wurde kin oan de koördinaasje fan taken op it stik fan de Fryske taal.

Kâst 4

De gearstalling fan de stjoergroep is yn goed oerlis tusken de oanbelangjende ministearjes en de provinsje Fryslân ta stân kommen. By de gearstalling is sjoen nei in lykwichtige sprieding fan saakkundigens op it mêd fan desintralisaasje, fan ûnderwiis en ûnderwiisrjocht, fan bestjoerlike ynbêding op desintraal nivo en fan de Fryske taal en kultuer. Yn dat ferbân is ek rekken hâlden mei de ferdrachsferplichtings dy't Nederlân yn it ramt fan de Ried fan Europa op him nommen hat as it giet om de Friezen en harren taal en kultuer. De stjoergroep kin foar syn gearkomsten eksterne saakkundigen útnoegje. De stjoergroep hat in ûnôfhinklik skriuwerskip ta syn foldwaan.

Kâst 5

De foarsitter en de eksterne leden krije foar elke gearkomste in fergoeding neffens de Wet fergoedings advyskolleezjes en kommisjes en it Beslút fergoedings advyskolleezjes en kommisjes.

DE MINISTER FAN YNLÂNSKE SAKEN EN KENINKRYKSRELAASJES,

Frou dr. G. ter Horst

Bijlage 4 Vergaderingen van de Stuurgroep

De Stuurgroep heeft op de volgende data vergaderd:

25 juni 2009

29 september 2009

16 oktober 2009

9 november 2009

15 januari 2010

1 maart 2010

15 april 2010

11 mei 2010

Bijlage 5 Verslag hoorzitting 16 oktober 2009

Programma Hoorzitting,
op vrijdag 16 oktober 2009 van 13:00 - 18:00 uur in het provinciehuis, Sneekertrekweg 1, 8912 AA
Leeuwarden

Deelnemende instellingen en hun vertegenwoordigers

Statekomitee Frysk

Het statencomité Fries is in 2007 opgericht door de Staten van Fryslân. Het comité bestaat uit zeven leden. Elke in de Friese staten vertegenwoordigde politieke partij (SP, GrienLinks, PvdA, CU, CDA, FNP en VVD), is vertegenwoordigd in het statencomité. Het is daarmee een brede politieke vertegenwoordiging van de Friese samenleving, die eensgezind wil opkomen voor de belangen van de Friese taal en cultuur.

vertegenwoordigers:

mevr. C. Hartholt (CDA)
mevr. P. de Graaf (FNP)
mevr. G. van Duinen (PvdA)
dhr. H. Akerboom (secretaris)

Waarneming en wens:

- knelpunten en gewenste oplossingen zijn beschreven in een aparte notitie van het Statencomité. Deze is overhandigd aan de Stuurgroep. Essentie:
 - o leg bevoegdheden neer bij die overheid die daar het beste mee uit de voeten kan en sturingsverantwoordelijkheid wil nemen i.c. de provincie Fryslân: daarmee bereik je een betere sturing op het gewenste resultaat voor het Fries in de verschillende onderwijsvormen een verbetering van het Fries in de doorlopende leerlijn van voorschoolse educatie tot en met voortgezet onderwijs;
 - o dit bereik je door aanpassing van de wetgeving;
 - o toezicht en handhaving van het Fries in het onderwijs. Het bestaande waarderingsskader van de inspectie levert te weinig sturingsinformatie op;
 - o versterk de bevoegdheid om in te grijpen op provinciaal niveau;
 - o per saldo niet meer bevoegdheden maar wel meer (bestaande) bevoegdheden bij de provincie; tevens aandachtspunt bij wijzigende wet- en regelgeving;
- draagvlak: belangstelling voor het Fries groeit en de negativiteit is er af. Knelpunt is wel de druk op het curriculum waardoor op veel plekken het Fries in de knel komt;
- provincie investeert zelf veel, meer dan het Rijk bijdraagt. Provincie wil de verantwoordelijkheid nemen en heeft daar veel voor over; daarin past ook de wens om meer bevoegdheden te krijgen.

PABO

In het curriculum van de beide Friese Pabo's (Stenden Hogeschool en NHL) is ruimte gemaakt voor het Fries. Studenten kunnen op die wijze de bevoegdheid Fries halen, waarmee zij Fries kunnen geven op een Friese basisschool. Beide Pabo's verzorgen ook nascholing op dit terrein.

vertegenwoordiger:

mevr. L. Flapper (docente Fries aan de Pabo)

Waarneming:

- het onderdeel Fries heeft geen wettelijke verankering in het curriculum. Om die reden staat de tijd die er in geïnvesteerd kan worden door studenten, alsmede de kwaliteitsborging van een en ander, onder druk. Verder zijn de beschikbare middelen om het van vorm te kunnen geven op een adequate wijze beperkt.

Wens:

- streven naar eerstverantwoordelijkheid voor het Fries op de Pabo bij de provincie Fryslân;
- Rijk: erken de taalminderheid en draag daaraan naar behoren bij.

MBO

In het MBO (Friesland College) worden de eerste voorzichtige stapjes gezet ten aanzien van het Fries, in de vorm van een certificaat Fries dat studenten tijdens hun stage kunnen behalen. Centraal staat de gedachte dat door het spreken van de taal van de klant de dienstverlening in het MKB verbeterd wordt.

vertegenwoordiger:

mevr. C. de Jong (docent Friesland College)

Waarneming:

- aandacht voor het Fries staat op het MBO nog in de kinderschoenen. Het onderdeel Fries heeft geen wettelijke verankering, en daardoor ook geen structurele plek in het curriculum. Er wordt Fries gesproken bij een aantal opleidingen van het Friese MBO en studenten kunnen tijdens hun stage een certificaat Fries halen.

Wens:

- een meer structurele plek voor het Fries bij de Friese MBO-instellingen, bijvoorbeeld in het programma Leren Loopbaan en Burgerschap;
- financiering van het onderdeel Fries op het MBO door de overheid.

WEC (speciaal onderwijs)

Het Fries heeft in het speciaal onderwijs momenteel geen positie, een uitzondering daargelaten. De Feriening Frysk Underwiis (FFU) maakt zich (o.a.) sterk voor de positie van het Fries in het speciaal onderwijs. Een van de leden van deze belangenorganisatie, die zich in algemene zin inzet voor het Fries in het onderwijs, is zelf werkzaam geweest Lindensteyn, een school voor speciaal onderwijs in Beetsterzwaag.

vertegenwoordiger FFU:

dhr. drs. T. Dijkstra (voorzitter)

Waarneming en wens:

- ondanks de wettelijke verankering van het Fries (met kerndoelen) komt hiervan weinig terecht en ontbreekt het aan goed toezicht en handhaving;
- gelet op de leerlingen is maatwerk essentieel; wat ontbreekt is een operationele toepassing van het Fries en met name voor die leerlingen waarvoor dat een meerwaarde heeft;

SFBO (sector VVE, Vroeg- en Voorschoolse Educatie)

Het Sintrum foar Frysktalige Berne-opfang (SFBO; Centrum voor Friestalige Kinderopvang) is het informatie-, kennis- en steunpunt op het gebied van meertaligheid en taalstimulering in de voorschoolse periode en faciliteert momenteel zo'n 70 tweetalige peuterspeelzalen en centra voor kinderopvang.

vertegenwoordigers:

dhr. S. de Jong (voorzitter)

mevr. S.G. de Boer (medewerker)

Waarneming:

- zwakke wettelijke basis voor het Fries in het VVE; een en ander is niet zo geregeld als bijvoorbeeld in het PO het geval is;
- fixatie op het Nederlands; met name vanuit Den Haag ingegeven;
- weinig erkenning bij het Rijk van de betekenis van de thuistaal / Fries voor kinderen in de leeftijd tot en met vijf jaar;
- geen mogelijkheden voor decentralisatie voor zover bekend;
- tegelijkertijd ook weinig aandacht bij gemeenten in hun verordeningen;
- wel veel aandacht bij de provincie;
- er is her en der aversie: Friestalige kinderen weigeren Fries te spreken in Nederlands georiënteerde centra;
- Fries is wel toegestaan, maar de wetgever laat het over aan de besturen;
- weinig middelen voorhanden om meer Fries goed in het VVE te krijgen;
- desondanks een groei doorgemaakt;
- instroom krachten beheersen niet per definitie in voldoende mate het Fries, omdat de vooropleiding (MBO) geen of nauwelijks aandacht aan het Fries besteedt. Dat kan ook niet bij wet worden afgedwongen.

Wens:

- meertaligheid heeft meer potentie (bewezen): doe er dan ook wat mee;
- regelgeving daarop aanpassen (centraal!) en daarbij ruimhartig omgaan met tweetaligheid;
- laat desnoods provincie Fryslân proeftuin zijn;
- betere wettelijke basis helpt om bestaand resultaat te bestendigen en als steun in de rug voor centra die de overstap willen maken;
- landelijke en wettelijk toegestane stimuleringsprogramma's: ruimte inbouwen voor meertaligheid.

Primair Onderwijs

vertegenwoordigers:

dhr. A. Helder (voorzitter Bovenschools Directie Overleg Fryslân Openbaar Basisonderwijs)

dhr. G. Heerschop (voorzitter Protestants Christelijk Basisonderwijs (PCBO) Fryslân)

dhr. J. Bangma (coördinator Taalsintrum Frysk Cedin en onderwijsadviseur PO)

dhr. H. de Haan (directeur drietalige basisschool De Tsjelke Holwerd)

Waarneming:

- tot ver in de jaren 70 was de gedachte dat onderwijs in twee talen slecht zou zijn voor de leerling;
- dat klinkt nog steeds door: op verschillende plekken worden leerlingen "bij de taal weggehouden";
- soevereiniteit / autonomie binnen schoolbesturen is sleutel:
 - o kwaliteit van het personeel
 - o het belang dat al dan niet aan meertaligheid wordt gehecht;
- tegelijkertijd mag autonomie geen reden zijn om het Fries weg te gaan denken of te drukken in de wetgeving voor zover die de inrichting bepaald (Grondwet, kerndoelen);
- dilemma: verbinden van de autonomie van schoolbesturen en de wettelijke voorschriften en regels ten aanzien van het Fries. Laten we het Fries zien als onderdeel van het hoofddoel, en dat is Goed Onderwijs. Geeft tegelijkertijd de scholen ruimte om te ontwikkelen binnen de eigen wensen, noden en mogelijkheden.

Wens:

- bestendig het provinciale beleid ten aanzien van Boppeslach: via de materiële lijn stimuleren en resultaten boeken;
- het traject Verbreding Techniek Basisonderwijs (VTB) betekent een grote stimulans voor scholen. Een dergelijk traject ten aanzien van het Fries/meertaligheid zou meer dan welkom zijn;
- stel kaders vast: leg die neer bij scholen en bevraag de scholen daarop vanuit hun autonome verantwoordelijkheid;
- Rijk: erken de bijzonderheid van de meertaligheid:
 - o werk daaraan mee;
 - o gun het kind zijn thuistaal, ook op school;
 - o draag bij aan kosten van omscholing voor personeel.

Voortgezet Onderwijs

vertegenwoordigers:

dhr. R. Jonkman (docent Fries Bogerman College Sneek en trekker van het project Teleleren)

dhr. J.D. de Vries (oud-docent Dockinga College en onderwijsadviseur VO Taalsintrum Frysk Cedin)

dhr. F. Jagersma (beleidsmedewerker Afûk; de Afûk heeft zich ten doel gesteld om de kennis en het gebruiken van de Friese taal alsmede de belangstelling voor de taal te bevorderen, o.a. door het geven van cursussen en leermiddelen)

Waarneming:

- Fries met name aanwezig in de basisvorming;
- is verplicht en dus zichtbaar;
- levert niet veel op – Fries stopt over het algemeen na de eerste klas;
- inspectie is voornemens scherper toezicht te houden op het Fries in het VO.

Wens:

- doorlopende leerlijn van VO naar Pabo (onderdeel Fries) verbeteren;
- kerndoelen ook van toepassing laten zijn na de basisvorming, dus ook in de bovenbouw meer verplichtend stellen;
- verplichtend karakter vergroten;
- intensivering rol inspectie;
- ondersteuning door adequate bekostiging;
- verbetering kwaliteit personeel: vak Fries en Fries als instructietaal;
- verbetering positie Fries in het sociale domein: druk om het niet te kiezen (medeleerlingen, docenten) wegnemen.

pauze

Ried fan de Fryske Beweging (RdFB)

De RdFB is een belangenorganisatie voor mensen die zich inzetten voor ruimte voor de Friese taal en cultuur. De Raad is een onafhankelijke vrijwilligersorganisatie.

vertegenwoordigers:

dhr. dr. J. v.d. Bij, voorzitter

dhr. dr. R. Valk, secretaris

(deze vertegenwoordigers van de RdFB zijn samen gepromoveerd op een onderzoek over de positie van het Fries in het VO).

Waarneming:

- het gaat niet om wetgeving alleen;
- het gaat ook om de wijze waarop het Fries geïntegreerd mag en kan worden in het schoolsysteem (onderwijsprogramma, curriculum, cultuur, vakkundigheid, uitstraling, vak- én voertaal in relatie tot de maatschappelijke relevantie).

Wens:

- betere kerndoelen;
- nauwgezetere hantering kerndoelen;
- betere controle op toepassing kerndoelen;
- spiegel de kerndoelen Fries aan het Nederlands;
- ga na of er differentiatie kan plaatsvinden in “zwaartes” van kerndoelen;
- toezicht hebben op bestuurlijk adequaat handelen;
- versterk de cultuur van integraliteit ten aanzien van het Fries op scholen.

Konsultatyf Orgaan (KO)

Het Consultatief Orgaan (KO) Fries is in 1998 ingesteld als adviesorgaan van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van artikel 7.4 van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden. Het KO adviseert over de wensen en behoeften van de bevolking van Fryslân over de positie en de bevordering van het Fries in Fryslân.

vertegenwoordigers:

dhr. G. Ybema (voorzitter KO en oud-staatssecretaris Economische Zaken)

mevr. G. Kamsma (lid KO en advocate bij Rotshuizen Geense Advocaten)

mevr. R. Sterk (secretaris van KO)

Berie foar it Frysk

Het Berie foar it Frysk is de adviescommissie van de provincie Fryslân voor het taalbeleid Fries. De leden van het Berie zijn afkomstig uit verschillende sectoren van de maatschappij zoals media, bedrijfsleven, bestuur, onderwijs en wetenschappen. Het adviseert Gedeputeerde Staten, organiseert studiedagen, stelt rapporten op, doet voorstellen voor onderzoek van belang voor het taalbeleid Fries.

vertegenwoordigers:

dhr. H. Klarenbeek (voorzitter)

dhr. drs. J. Oudeboon (lid en beleidsmedewerker Proloog, primair openbaar onderwijs Leeuwarden)

mevr. R. Sterk (secretaris van Berie foar it Frysk)

Waarneming:

- formele taalbeleidslijn: Europa naar gemeenten;
- informele taalbeleidslijn: ouder – kind;
- EU: meertaligheid is een troef: onvoldoende benutten van deze positie van het Fries is triest; je mag van alles, waarderingskader mist scherpheid en outputmeting ontbreekt;
- KO-wensen zijn verwoord in notitie: deze is overhandigd aan het secretariaat van de Stuurgroep.

Wens:

- Taalwet: als instrument om de afspraken tussen Rijk en provincie vast te leggen;
- overweeg andere wijze van handhaving: visitatie, vergroting menskracht toezicht en Rijk moet meer verantwoordelijkheid nemen;
- ontwikkel kaders voor onderwijs en toezicht vanuit de doorlopende leerlijn van 2 tot 16 jaar;
- realiseer goede bekostiging;
- scholen moeten taalbeleid vastgesteld hebben;

- accrediteer, controleer en werk met alleen gekwalificeerde leerkrachten;
- maak provincie mede verantwoordelijk voor de realisatie van het Europees Handvest en geef haar de daartoe benodigde bevoegdheden en middelen;
- provinciale bevoegdheden moeten natuurlijk binnen de rijkskaders blijven;
- Inspectie moet ook rapporteren naar de provincie Fryslân.

Onderwijsinspectie

vertegenwoordiger:

dhr. R. Steur (hoofdinspecteur VO met Fries in zijn portefeuille). De heer Steur is aangeschoven bij het afsluitende diner.

Waarneming:

- De inspectie probeert, specifiek voor wat het toezicht op de kwaliteit van het vak Fries betreft, op jaarbasis tussen de tien en vijftien scholen te bezoeken en maakt daarbij gebruik van waarderingskaders Fries voor PO en VO. Daarnaast rapporteert de inspectie eens in de vier jaar door middel van een onderzoek over de stand met betrekking tot de kwaliteit van het vak Fries in het PO en het VO. Het laatst gepubliceerde rapport van de inspectie ten aanzien van het Fries dateert van 2005. De inspectie verwacht in maart/april 2010 een nieuw rapport over het Fries te kunnen uitbrengen.
- Momenteel is de kwaliteitszorg ten aanzien van het vak Fries op veel scholen een ondergeschoven kindje. Er is op scholen nauwelijks sprake van een vorm van kwaliteitszorg op het gebied van het vak Fries.
- Het blijft voor scholen lastig om gedifferentieerd te werken met de methode Fries (Studio F geheten) en optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die de methode biedt. De inspectie constateert dat de methode op veel scholen nog niet optimaal geïmplementeerd is. In sommige groepen wordt zelfs met vier niveaus door elkaar gewerkt; dat blijkt in de praktijk te complex en niet te werken. Volgens de inspectie zou er minimaal 45 minuten per week aan het vak Fries besteedt moeten worden. Veel scholen komen niet verder dan een half uur per week. De situatie op de drietalige scholen is wat dat betreft beter.
- Vooruitlopend op het in 2010 te publiceren vierjaarlijks inspectierapport over het Fries in het onderwijs kan gesteld worden dat de ontwikkeling ten opzichte van de eerdere rapportages voornamelijk in het leerstofaanbod (de methoden) zit (in de afgelopen periode zijn er zowel een nieuwe methode Fries voor het PO [Studio F] als voor het VO [Freemwurk] verschenen). De kwaliteit van het vak op school blijft daarbij achter, waarbij de eerdergenoemde drietalige scholen een uitzondering vormen. Het draagvlak voor het vak Fries is op veel scholen in de provincie Fryslân dun, waarbij moet worden opgemerkt dat het draagvlak voor het Fries in het basisonderwijs wat groter is dan in het voortgezet onderwijs het geval is. Het ontbreekt bij scholen vaak aan een intrinsieke motivatie om de kwaliteit van het vak Fries te verbeteren. Dat heeft er in geresulteerd dat er in de afgelopen tien jaar te weinig vooruitgang is geboekt.

Wens:

- Het beleid met betrekking tot de Friese taal moet meer opbrengstgericht vormgegeven worden. Momenteel is toetsing met betrekking tot het vak Fries op school een zwak onderdeel. Er wordt vaak gewerkt met zelfgemaakte en niet gestandaardiseerde toetsen; de toetsing is daardoor vaak weinig samenhangend. Er wordt door scholen niet veel gebruik gemaakt van de methodegebonden toetsen van Studio F (de methode Fries voor het basisonderwijs die door bijna alle scholen gebruikt wordt).
- De ontwikkeling van eind- en tussentoetsen Fries, alsmede een leerlingvolgsysteem (LVS) ten aanzien van het vak Fries, is derhalve zeer welkom.
- Het zou een gemiste kans zijn indien er bij decentralisatie van bevoegdheden van Rijk naar provincie alleen gekeken zou worden naar het Fries in het primair onderwijs, en niet naar ook het Fries in het voortgezet onderwijs. Het is voor de inspectie niet handig zijn in het ene geval te moeten rapporteren aan de provincie, en in het andere geval aan het Rijk. Een integrale aanpak PO-VO ligt voor de hand. Hetzelfde geldt voor de toetsing.

Bijlage 6 Verslag werkbezoek aan scholen in Munnekezijl en Lioessens op 15 januari 2010

CBS 't Oegh te Munnekezijl (Kollumerland-Nieuwkruisland)

Aanwezig: mevrouw Adeliën Buruma (directeur) en team

- o De enige school in het dorp.
- o Onderdeel van een bestuur met in totaal acht scholen.
- o 't Oegh is een school met ca 38 leerlingen, verdeeld over drie klassen; het perspectief van de school is op de langere termijn zorgelijk gezien de leegstand is Munnekezijl (krimp). De school kan nu alleen als onderdeel van een groter bestuurlijk geheel overeind blijven.¹⁷
- o Meeste leerlingen vervolgen de opleiding in Grijskerk (Lauwerscollege).
- o Fries wordt in het dorp niet of nauwelijks gesproken, wel het “muntsjesylsters”, hetgeen meer naar het Gronings neigt.
- o Er is met de provincie gesproken over (partiële) ontheffing voor het vak Fries; Fries heeft wel een plek in het curriculum, met name als onderdeel van onderwijs in cultuur en identiteit. In de praktijk wordt er gewerkt aan een positieve attitude ten opzichte van het Fries en aan het begrijpen van Fries.
- o In alle groepen komt het Fries aan de orde; de methode Studio F is te uitgebreid en te kostbaar voor de school gelet op de beperkte aandacht voor het Fries; er wordt, d.m.v. de toepassing van een digitaal schoolbord, gebruik gemaakt van eigen materiaal en de site www.witwat.nl, waarop digitaal lesmateriaal voor het vak Fries te vinden is, ontwikkeld door onderwijsbegeleidingsdienst Cedin.
- o Enige jaren geleden werd de school door de onderwijsinspectie als “zeer zwak” beoordeeld. Naar aanleiding van dat oordeel is er vooral ingezet op onderwijskwaliteitsverbetering. De school doet bovendien ook mee aan het provinciale Boppeslach-project, gericht op die onderwijskwaliteitsverbetering.
- o In het kader van bovengenoemd project is er met de directie van de school ook gesproken over ontheffingsverlening ten aanzien van het vak Fries. In dat gesprek is van de zijde van de provincie aangegeven waar de nieuwe beleidsregel op neerkwam en aan welke criteria de school moest voldoen om ontheffing te kunnen krijgen. In de beleving van de directeur van 't Oegh heeft de school sindsdien effectief ontheffing. Tijdens het schoolbezoek bleek echter dat daarover geen correspondentie tussen de school en de provincie over bestaat.¹⁸

¹⁷ Er is echter sprake van nieuwbouwplannen in het dorp (mevrouw Waanders zinspeelde daar al op tijdens het bezoek aan de school); dat zou de school ook, zeker in termen van het aantal leerlingen, een nieuwe impuls kunnen geven.

¹⁸ Inmiddels heeft de school, op aandringen van de provincie, formeel ontheffing aangevraagd bij de provincie. Uit de aanvraag is gebleken dat de school voldoet aan de criteria voor ontheffing; derhalve staat niets een ontheffingsverlening aan de school voor de komende twee schooljaren meer in de weg.

CBS de Griffel te Lioessens (Dongeradeel)

Aanwezig: de heer Auke Elzinga (directeur)

- o De Griffel is een zelfstandige school, een zogenaamde éénpitter, en maakt geen onderdeel uit van een groter bestuurlijk geheel. De school heeft een erg betrokken bestuur en de inzet van ouders en vrijwilligers is groot.
- o De Griffel is een school met ca. 55 leerlingen, verdeeld over 8 groepen.
- o De school bevindt zich in een overwegend Friestalige omgeving en wil met ingang van komend schooljaar toetreden tot het Netwerk van Drietalinge Scholen in Fryslân.
- o Er wordt gewerkt met de methode Fries voor het basisonderwijs Studio F.
- o De extra kosten per leerkracht, die verband houden met de positie van het Fries op de school, liggen volgens de heer Elzinga rond de € 4.000 tot € 6.000 per leerkracht per jaar. De vergoeding voor het vak Fries uit de Materiële Instandhouding Fries (MIF) is standaard ca. € 5,50 euro per leerling.

Bijlage 7 Grondwet artikel 23

1

Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.

2

Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.

3

Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet geregeld.

4

In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven, al dan niet in een openbare school.

5

De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.

6

Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.

7

Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.

8

De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.

Bijlage 8 Invulling decentrale bevoegdheid via provinciale verordening (proeve van de provinciale verordening)

Deze verordening is toegespitst op kerndoelen Fries in het basisonderwijs, in het licht van het voorstel tot aanpassing van art. 9 WPO (zie par. 3.3 en 3.4 van dit rapport). Denkbaar is dat voor het voortgezet onderwijs en voor het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs afzonderlijke verordeningen kerndoelen Fries worden vastgesteld, danwel dat de provinciale verordening kerndoelen Fries voor alle hier genoemde schoolsoorten worden ondergebracht in één provinciale verordening. Die keuze wordt overgelaten aan de provincie Fryslân. In het laatste geval zou de verordening kunnen worden aangeduid als Verordening, houdende de vaststelling Kerndoelen Fries in het funderend onderwijs, zoals aangeduid in hoofdstuk 6 van het rapport van de Stuurgroep.

Verordening van <datum>, houdende de vaststelling Kerndoelen Fries in het basisonderwijs ¹⁹

Provinciale Staten van Fryslân,

gelet op artikel 9, vierde lid en lid 5a, van de Wet op het primair onderwijs,

overwegende dat:

- voor elke school de eis geldt dat zij ten minste de kerndoelen bij haar onderwijsactiviteiten als aan het eind van het basisonderwijs te bereiken doelstellingen hanteert;
- dat op scholen in de provincie Fryslân onderwijs wordt gegeven in de Friese taal, tenzij Gedeputeerde Staten op verzoek van het schoolbestuur ontheffing van deze verplichting hebben verleend;
- over de inhoud van de kerndoelen overleg is gevoerd met het veld en advies is verkregen van de Onderwijsraad

besluiten vast te stellen Verordening vaststelling Kerndoelen Fries in het basisonderwijs:

HOOFDSTUK 1 – ALGEMENE BEPALINGEN

Art. 1 Begripsomschrijvingen

In deze verordening en daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. Gedeputeerde staten: het college van gedeputeerde staten van de provincie Fryslân;
- b. school: een basisschool of een speciale school voor basisonderwijs, als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, tenzij het tegendeel blijkt;
- c. basisschool: een school waar basisonderwijs wordt gegeven, niet zijnde een speciale school voor basisonderwijs;
- d. speciale school voor basisonderwijs: een school waar basisonderwijs wordt gegeven aan kinderen voor wie vaststaat dat overwegend een zodanige orthopedagogische en orthodidactische benadering aangewezen is, dat zij althans gedurende enige tijd op een speciale school voor basisonderwijs moeten worden opgevangen;
- e. school voor speciaal onderwijs: een school voor speciaal onderwijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de expertisecentra;

¹⁹ Deze verordening is een proeve opgesteld door en ten behoeve van de Stuurgroep decentralisatie Friese taal van Rijk naar de provincie Fryslân.

- f. mondeling taalonderwijs: onderwijsvorm waarbij het zich mondeling uitdrukken in het Fries centraal staat;
- g. schriftelijk taalonderwijs: onderwijsvorm waarbij het zich schriftelijk uitdrukken in het Fries en het verwerven van informatie uit in het Fries gestelde teksten centraal staat;
- h. taalbeschouwing: onderwijsvorm waarbij bevordering van het begrip van de Friese taal centraal staat;
- i. schooljaar: het tijdvak van 1 augustus tot en met 31 juli daaraanvolgend.
- j. taalachtergrond van een leerling: Het gaat hier om de taal of de talen die de betreffende leerling gebruikt bij het communiceren met:
 - a. zijn/haar ouders;
 - b. zijn/haar grootouders;
 - c. de talen die op het kindercentrum (peuterspeelzaal, kinderdagverblijf) of de basisschool werden gehanteerd.

Vindt de communicatie voor 85% of meer plaats in één taal (bijvoorbeeld het Nederlands of het Fries), dan heeft de leerling een ééntalige achtergrond. Vindt de communicatie voor ten minste 20% in de eerste taal en voor ten minste 20% in een tweede taal plaats, dan heeft de leerling een tweetalige achtergrond (bijvoorbeeld Fries en Nederlands of Nederlands en Engels etc.). Vindt de communicatie voor ten minste 20% in drie of meer talen plaats, dan heeft de leerling een meertalige achtergrond (bijvoorbeeld: Nederlands, Fries en Turks).

Bij het bepalen van de taalachtergrond van de leerlingen voor het aanvragen van een ontheffing gaat het dus om het aantal leerlingen dat:

- ééntalig Fries is;
- tweetalig is, waaronder Fries (bijvoorbeeld Nederlands-Fries)
- meertalig is, waaronder de Friese taal (voorbeeld: Nederlands, Fries, Engels)

Ad. c. Basisscholen moeten bij het bepalen van de talige achtergrond van de kinderen die instromen niet alleen rekening houden met de talige situatie thuis, maar ook met de talen die de leerlingen in de peuterspeelzaal of het kinderdagverblijf heeft gebruikt/geleerd. Zo zijn er in Fryslân begin 2009 70 Friestalige of tweetalige (Nederlands-Fries) peuterspeelzalen of kinderdagverblijven en dat aantal neemt jaarlijks toe. Leerlingen kunnen van basisschool veranderen en gaan bij het afsluiten van het basisonderwijs naar een vorm van voortgezet onderwijs. Bij een dergelijke overgang moet de ontvangende school niet alleen rekening houden met de talige thuissituatie, maar ook rekening houden met de mate waarin de leerling op de vorige school (scholen) onderwijs heeft gekregen in de Friese taal. De Friese taal kan op twee manieren in het onderwijs aan bod komen:

Art. 2 Reikwijdte verordening

1. Deze verordening is van toepassing op alle scholen in Fryslân waar basisonderwijs wordt gegeven.
2. De verordening stelt de kerndoelen vast inzake de Friese taal.
3. De verordening stelt tevens de ontheffingsmogelijkheden voor scholen met betrekking tot het bereiken van de kerndoelen Fries vast.

HOOFDSTUK 2 – KERNDOELEN FRIES

Art. 3 Mondeling taalonderwijs

Ten aanzien van het mondeling taalonderwijs gelden de volgende kerndoelen:

De leerlingen ontwikkelen een positieve attitude ten opzichte van het gebruik van Fries door henzelf en anderen.

De leerlingen leren informatie te verwerven uit gesproken Fries. Het gaat om teksten die informatie geven, meningen of aanwijzingen bevatten over voor hen bekende onderwerpen.

De leerlingen leren zich naar inhoud en vorm in het Fries uit te drukken in situaties uit hun dagelijks leven waarin zij informatie vragen of geven over een onderwerp waarmee zij vertrouwd zijn.

Art. 4 Schriftelijk taalonderwijs

Ten aanzien van het schriftelijk taalonderwijs gelden de volgende kerndoelen:

- a. De leerlingen leren informatie te verwerven uit teksten in het Fries in frequent voorkomende teksttypen (zoals artikelen in jeugdrubrieken, liedjes, verhalen).

- b. De leerlingen leren teksten in het Fries te schrijven over alledaagse onderwerpen met het doel met anderen over die onderwerpen te communiceren.

Art. 5 Taalbeschouwing

Ten aanzien van taalbeschouwing geldt het volgende kerndoel: de leerlingen verwerven een woordenschat van frequent gebruikte Friese woorden en strategieën voor het begrijpen van voor hen onbekende woorden.

HOOFDSTUK 3 - ONTHEFFINGEN

Art. 6 Ontheffing

1. Overeenkomstig het bepaalde in art. 9, vierde lid, WPO kunnen Gedeputeerde staten op verzoek van het bevoegd gezag ontheffing verlenen van de verplichting om onderwijs te geven in de Friese taal. Deze ontheffing kan ook gedeeltelijk worden verleend ten aanzien van het aspect mondeling of schriftelijk taalonderwijs dan wel taalbeschouwing, als bedoeld in art. 5b, WPO.²⁰
2. Geen ontheffing kan worden verleend voor de kerndoelen vermeld in de artikelen 3 onder a en b.

Art. 7 Partiële ontheffing²¹

1. Een schoolbestuur komt voor een partiële ontheffing in aanmerking indien de talige achtergrond van minder dan 5% van de leerlingen op de betreffende onderwijslocatie Fries is.
2. Het betreffende schoolbestuur inventariseert de talige achtergrond van de leerlingen en geeft bij het verzoek tot ontheffing aan welk percentage van de leerlingen een Friestalige achtergrond heeft.
3. De vaststelling van dit percentage geschiedt op basis van het door Gedeputeerde Staten beschikbaar gestelde instrument.

Art. 8 Aanvraag tot ontheffing

1. De aanvraag tot ontheffing wordt vóór 1 januari bij gedeputeerde staten ingediend. Indien gedeputeerde staten het schoolbestuur voor de betreffende onderwijslocatie ontheffing verlenen voor een of meerdere kerndoelen, dan wordt de verleende ontheffing met ingang van het eerstkomende schooljaar van kracht.
2. Voor de aanvraag wordt gebruik gemaakt van de daarvoor door gedeputeerde staten vastgestelde documenten. Van de aanvraag maakt de uitkomst van de inventarisatie, zoals bedoeld in art. 7, onderdeel uit.
3. Bij de aanvraag tot ontheffing wordt door het schoolbestuur aangegeven hoe tenminste voldaan gaat worden aan de kerndoelen zoals vermeld in artikel 3 onder a en b.

²⁰ Op basis van de huidige WPO is het op dit moment niet mogelijk om gedeeltelijk ontheffing te verlenen van het vak of leergebied Fries op scholen in de provincie Fryslân. Om een partiële ontheffing toch mogelijk te maken, is aanpassing van de WPO in dezen nodig. In het advies van de Stuurgroep wordt daarover in hoofdstuk 3, paragraaf 3.4 het volgende opgemerkt:

“Tot nu toe kan er ten aanzien van de Friese taal alleen in zijn geheel ontheffing verleend worden van de verplichting om Fries op basisscholen of scholen voor voortgezet onderwijs te geven. Naar aanleiding van gesprekken met de provincie Fryslân heeft de Stuurgroep vastgesteld, dat er de behoefte bestaat om de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffing ook gedifferentieerd te kunnen toepassen, bijvoorbeeld waar het de ontwikkeling van de attitude ten aanzien van de Friese taal en cultuur en/of het kunnen verstaan van het Fries betreft, in die gebieden in de provincie Fryslân waar het Fries niet in levend gebruik is, zoals op de Waddeneilanden, in de Stellingwerven en sommige stedelijke gebieden het geval is, en/of in die gebieden waar sprake is van een zeer geringe populatie Friestalige leerlingen. Met een dergelijke aanpassing van de WPO (..) zouden Gedeputeerde Staten niet alleen geheel, maar ook gedeeltelijk ontheffing kunnen verlenen ten aanzien van het aspect mondeling of schriftelijk taalonderwijs, dan wel taalbeschouwing, als bedoeld in lid 5b.”

²¹ De in art. 7 genoemde criteria met betrekking tot het verlenen van ontheffing zijn ontleend aan de in 2009 door de provincie Fryslân geformuleerde beleidsregel ontheffing, die na overleg tussen het ministerie van OCW en de provincie Fryslân buiten toepassing is verklaard. Immers, de huidige wetgeving laat geen ruimte voor een *gedeeltelijke* ontheffing. Het ministerie van OCW en de provincie Fryslân (mei 2010) zullen de komende periode benutten om in gezamenlijkheid tot een andere benadering te komen waar het gaat om de te hanteren normen in verband met ontheffing, uitgaande van de vigerende bepaling in de WPO. Wanneer het advies van de Stuurgroep (vgl. par. 3.4) wordt overgenomen, is er gelegenheid om de beleidsregel inzake gehele en gedeeltelijke ontheffing opnieuw te bezien in het licht van gewijzigde omstandigheden.

Art. 9 Behandeling en beslissing

1. Gedeputeerde Staten nemen binnen 8 weken na de indiening van een aanvraag tot ontheffing een besluit over de aanvraag.
2. Aan een verleende ontheffing kunnen, met het oog op het doel dat de ontheffing beoogt te dienen, voorschriften en beperkingen worden verbonden.

Art. 10 Intrekken of wijzigen van de ontheffing

De ontheffing kan worden ingetrokken of gewijzigd, indien:

- a. ter verkrijging daarvan onjuiste dan wel onvolledige gegevens zijn verstrekt;
- b. op grond van een verandering van omstandigheden of inzichten, opgetreden na het verlenen van de ontheffing, moet worden aangenomen dat intrekking of wijziging wordt gevorderd door het belang of de belangen ter bescherming waarvan de ontheffing is vereist;
- c. indien de aan de ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen niet zijn of worden nagekomen;
- d. indien het betreffende schoolbestuur dit verzoekt.

HOOFDSTUK 4 – SLOTBEPALINGEN

Art. 11 Inwerkingtreding

1. Deze verordening treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin zij wordt geplaatst.
2. Een op basis van de “Beleidsregel voor het verkrijgen van een partiele ontheffing voor het vak Fries in het primair en voortgezet onderwijs in de provincie Fryslân” verleende ontheffing aan een basisschool, en speciale school voor basisonderwijs of een school voor speciaal onderwijs wordt voor de resterende looptijd geacht te zijn verleend op basis van de artikelen 6 en 7 van deze verordening.

Art. 12 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening Kerndoelen Fries in het basisonderwijs.

Bijlage 9 Bouwstenen voor een bestuursafpraak in afwachting van mogelijke wijziging van wet en regelgeving in het primair en secundair onderwijs

Convenant Friese taal in het onderwijs 2010

De ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, hierna gezamenlijk te noemen het Rijk, ieder voor zover het zijn of haar verantwoordelijkheid betreft, enerzijds, en de provincie Fryslân, ten deze vertegenwoordigd door de commissaris van de Koningin, de heer J.A. Jorritsma, hierna te noemen de provincie, anderzijds;

overwegende dat het, gelet op het rapport 'Ruimte, Regie en Rekenschap' van de Commissie decentralisatievoorstellen provincies onder leiding van mw. Lodders (2008), wenselijk is om de provincie Fryslân meer dan voorheen te betrekken bij het rijksbeleid inzake de Friese taal in het onderwijs;

overwegende dat het, vooruitlopend op de totstandkoming van een wettelijke regeling, waarbij de bevoegdheid tot het vaststellen van de kerndoelen als bedoeld in dit convenant wordt overgedragen aan het provinciebestuur van Fryslân, wenselijk is de thans bestaande bestuurlijke praktijk dienaangaande vast te leggen;

Hebben besloten het volgende convenant vast te stellen:

1. Ten aanzien van de onderwijsactiviteit, genoemd in artikel 9, vierde lid, Wet op het primair onderwijs stelt het Rijk bij algemene maatregel van bestuur kerndoelen voor het Fries vast. Daarbij wordt aandacht geschonken aan aspecten van mondeling en schriftelijk taalonderwijs en van taalbeschouwing. De kerndoelen dienen bij te dragen tot het leggen van een grondslag voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs. De algemene maatregel van bestuur wordt niet vastgesteld dan nadat over het ontwerp daarvan aan Provinciale Staten van Fryslân en aan de Onderwijsraad advies is gevraagd en verkregen. Het Rijk kan alleen gemotiveerd afwijken van dit advies.
2. Bij de vaststelling van kerndoelen als bedoeld onder 1, wordt begrepen onder:
 - mondeling taalonderwijs: onderwijsvormen waarbij het zich mondeling uitdrukken in het Fries centraal staat;
 - schriftelijk taalonderwijs: onderwijsvormen waarbij het zich schriftelijk uitdrukken in het Fries en het verwerven van informatie uit in het Fries gestelde teksten centraal staat;
 - taalbeschouwing: onderwijsvormen waarbij bevordering van het begrip van de Friese taal centraal staat.
3. Ten aanzien van het onderdeel Friese taal en cultuur, genoemd in artikel 11e Wet op het voortgezet onderwijs stelt het Rijk bij algemene maatregel van bestuur kerndoelen voor het Fries in de onderbouw van het voortgezet onderwijs vast. Daarbij wordt aandacht geschonken aan effectieve deelname in een tweetalige cultuur en worden gedifferentieerde leerdoelen geformuleerd voor leerlingen met Fries als moedertaal en met Fries als tweede taal. De algemene maatregel van bestuur wordt niet vastgesteld dan nadat over het ontwerp daarvan aan Provinciale Staten van Fryslân en aan de Onderwijsraad advies is gevraagd en verkregen. Het Rijk kan alleen gemotiveerd afwijken van dit advies.
4. De periodieke rapportage van de onderwijsinspectie over de uitvoering van de onder 1 en 3 bedoelde kerndoelen wordt in afschrift gezonden aan Provinciale Staten van Fryslân.
5. Omtrent de uitvoering van de activiteiten van dit convenant wordt ten minste eenmaal per jaar door de partijen overleg gevoerd.

6. Dit convenant treedt in werking op de dag van ondertekening en eindigt op ... (PM)
7. Opzegging van dit convenant door één van de Partijen is mogelijk onder schriftelijke opgaaf van redenen en na overleg door Partijen. Hiervoor dient een termijn van zes maanden in acht te worden genomen.
8. Het convenant wordt in de Nederlandse en Friese taal gepubliceerd in de Staatscourant.
9. Dit convenant wordt aangehaald als «Convenant Friese taal in het onderwijs 2010».

Aldus overeengekomen in tweevoud, zowel in de Nederlandse taal als in de Friese taal.

Den Haag, [datum]

De Staat der Nederlanden,

*De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten.*

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
A. Rouvoet.*

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart.*

*Provincie Fryslân,
De commissaris der Koningin in de provincie Fryslân,
J.A. Jorritsma.*

Bijlage 10 Feitelijke kosten van het Fries in het primair onderwijs in 2005 en 2009

In de onderstaande schema's worden de totale meerkosten én de meerkosten per leerling voor het geven van het vak Fries zichtbaar gemaakt.

Om de stijging van de kosten in beeld te brengen is gekeken naar de jaren 2005 en 2009. Opgemerkt dient te worden dat:

- alle bedragen naar beneden toe zijn afgerond op een duizendvoud;
- het subsidiebedrag van de provincie over 2005 tevens de startsubsidie (€ 350.000) voor de ontwikkeling van Studio F (de nieuwe methode Fries voor het primair onderwijs) bevat; in de latere jaren is er een subsidie voor doorontwikkeling verstrekt van ± € 30.000 per jaar;
- het subsidiebedrag van de provincie zowel de subsidie voor Taalcentrum Fries (onderdeel van de schoolbegeleidingsdienst Cedin) als die voor Boppeslach (provinciaal project om de kwaliteit en het onderwijsaanbod van scholen duurzaam te verhogen zodat de leerlingen beter presteren) bevat;
- de bedragen over 2009 nog niet zijn verantwoord.

Tabel 1 - totale subsidie voor Fries door Rijk en provincie				
	2005		2009	
	provincie	Rijk	provincie	Rijk
PO, Studio F en R(TV)	677.000	341.000	625.000	341.000
3-talige scholen	43.000		239.000	
Taalcoördinator	45.000	22.000	30.000	30.000
Draagvlakverbreding	50.000		60.000	
Multimedia			60.000	
totaal	815.000	363.000	1.014.000	371.000

In 2009 werden de Friese basisscholen bezocht door ± 63.300 leerlingen. Het aantal leerlingen in 2005 was ± 62.700 (gegevens CBS).

In 2005 waren er zeven 3-talige scholen; in 2009 waren er 31 3-talige (en 3-talige netwerk-) scholen. In 2005 werden deze scholen bezocht door ± 540 leerlingen; in 2009 door ± 3250 leerlingen.

Gezien het belang van de 3-talige scholen heeft de provincie in 2009 € 329.000 uitgegeven; meer dan een verdubbeling ten opzichte van 2005. In onderstaand schema is juist te zien dat de kosten per leerling meer dan gehalveerd zijn, omdat er ook grote scholen zijn toegetreden tot het netwerk.

Tabel 2 - subsidie voor Fries per leerling door Rijk en provincie				
	2005		2009	
	provincie	Rijk	provincie	Rijk
alle PO-scholen	13,00	5,79	16,02	5,86
3-talige scholen	255,55	0	101,23	0

De provincie heeft geen inzicht in de extra kosten die de scholen zelf moeten maken om het vak Fries te geven; evenmin in de nog hogere eigen bijdragen voor de 3-talige scholen.

Van belang is echter het kostenplaatje dat de directeur van basisschool De Griffel in Lioessens tijdens het werkbezoek van de Stuurgroep heeft laten zien. Uit het overzicht van de school in Lioessens blijkt dat deze 3-talige school per leerling in 2009 uit eigen middelen € 205,20 per leerling heeft betaald. Naar aanleiding hiervan heeft de provincie in maart 2010 bij vier andere 3-talige scholen onderzoek gedaan naar de meerkosten. Hieruit kwam naar voren dat deze scholen gemiddeld € 10.500 moeten besteden om het gewenste onderwijsniveau te halen. Op kleine scholen is het bedrag per leerling dus aanzienlijk; op grote scholen zijn de kosten per leerling aanmerkelijk lager. Afhankelijk van de grootte van de school (aantal leerlingen en aantal leerkrachten) kan gesteld worden dat de eigen extra financiële inspanning aanzienlijk is om het Fries in het onderwijsaanbod te integreren.

Bijlage 11 Omvang en inrichting van de geldstromen voor het onderwijs in het Fries, alsmede de feitelijke besteding daarvan

De totale bijdragen van Rijk en provincie voor projecten, middelen en formatie m.b.t. de Friese taal (inclusief onderwijs in het Fries) hebben zich van 2001 tot 2009 als volgt ontwikkeld (in euro's):

Overheid	Totaal In 2001	Totaal In 2007	Totaal in 2010 ²²
Rijk	4,0 mln	4,5 mln	4,6 mln
Provincie	3,2 mln	7,1 mln	9,5 mln

Onderstaande tabellen geven een overzicht van de besteding van de geldstromen van het Rijk en de provincie Fryslân voor onderwijs in het Fries in het PO en VO.

	2001	2005	2009	2010 ²³
Rijk				
Materiële instandhouding Fries	234.840	255.928	276.172	276.172
Fries in VVE (Vroeg-/voorschoolse educatie)	25.159	26.000	94.000	94.000
Fries in het PO	90.000		50.000	50.000
Subsidiëring Taalsintrum Frysk Cedin	341.000	341.000	341.000	341.000
Opleiding Taalcoördinatoren	20.000	22.000	30.000	30.000
Fries in het VO	55.000		120.000	120.000
Ontwikkeling methode Fries VO		180.000		
Lesuren Fries VO		30.000	30.000	30.000
Fries op de Pabo's	68.000	69.600	70.000	70.000
Lerarenopleiding Fries VO	90.000	91.000	92.000	92.000
Totaal Rijk	923.999	1.015.528	1.103.172	1.103.172

²² Schatting

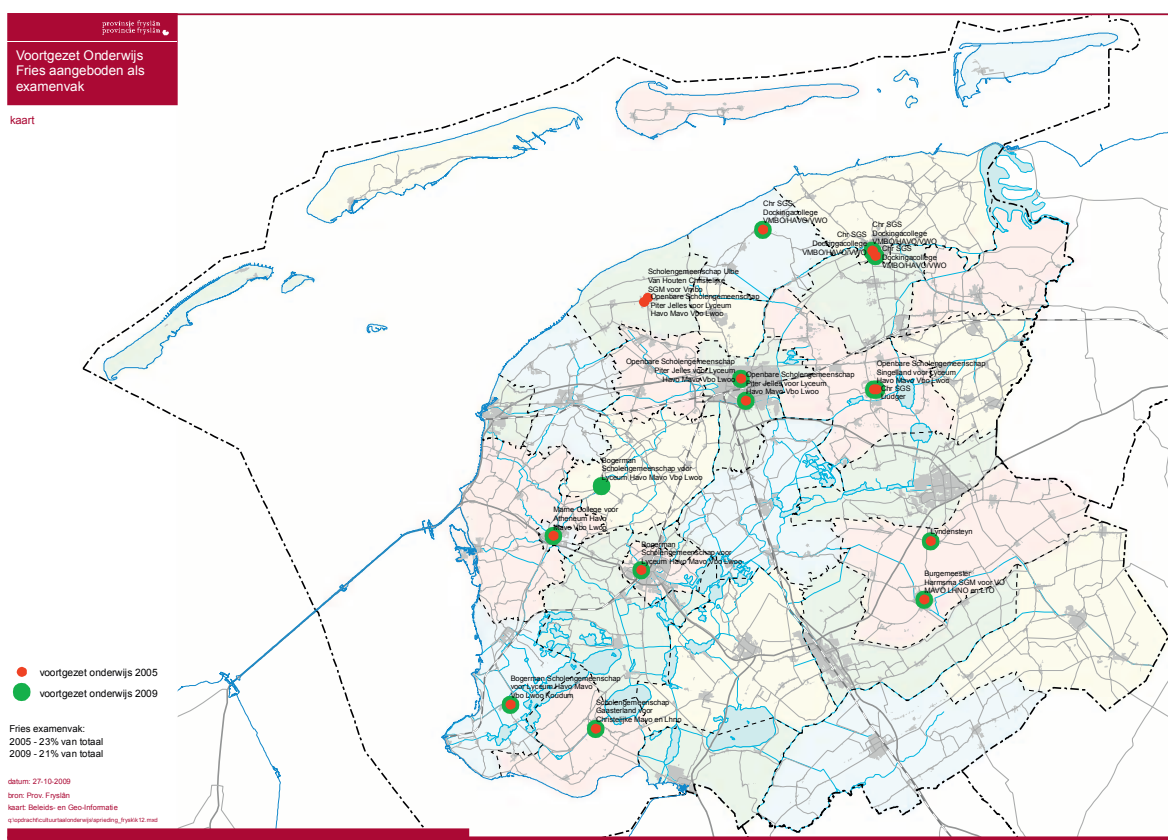
²³ Schatting

	2001	2005	2009	2010
Provincie				
<i>Structurele bijdrage</i>				
Friese schoolradio en –televisie	115.179	125.000	135.450	135.450
Tijdschriften Fries PO en VO (Linkk/Switsj)	27.228	29.980	32.020	32.020
Fries in VVE	47.500	48.000	48.000	48.000
Draagvlakverbreding Fries in het onderwijs	37.000	47.000	50.000	50.000
Drietalige school PO	72.000	72.000	129.000	129.000
Subsidiëring Taalsintrum Frysk Cedin	29.000	29.000	29.000	29.000
Lesuren Fries VO		6.130	10.000	10.000
Opleiding Taalcoördinatoren	26.869	28.000	30.000	30.000
<i>totaal structurele bijdrage</i>	354.776	385.110	463.470	463.470
<i>Incidentele bijdrage</i>				
Fries in het VVE			300.000	330.000
Fries in het PO			250.000	250.000
Fries in het VO			225.000	225.000
Studio F		350.000	30.000	30.000
Drietalige school PO			100.000	100.000
Friese multimediatoeepassingen			60.000	60.000
Subsidiëring Taalsintrum Frysk Cedin			95.000	95.000
Drietalige school VO			100.000	100.000
Fries/meertaligheid op de Pabo's			32.000	52.000
<i>totaal incidentele bijdrage</i>		350.000	1.192.000	1.242.000
Totaal provincie	354.776	735.110	1.655.470	1.705.470
Totaal provincie en Rijk	1.278.775	1.750.638	2.758.642	2.808.642

Bijlage 12 Kaartmateriaal – onderwijs of educatie in het Fries

In deze bijlage zijn de volgende overzichtskaarten opgenomen:

- scholen voor voortgezet onderwijs waar Fries als examenvak wordt aangeboden
- drietalige basisscholen (Fries-Nederlands-Engels)
- Spreiding Fries en tweetalig VVE (peuterspeelzalen en kinderopvang)



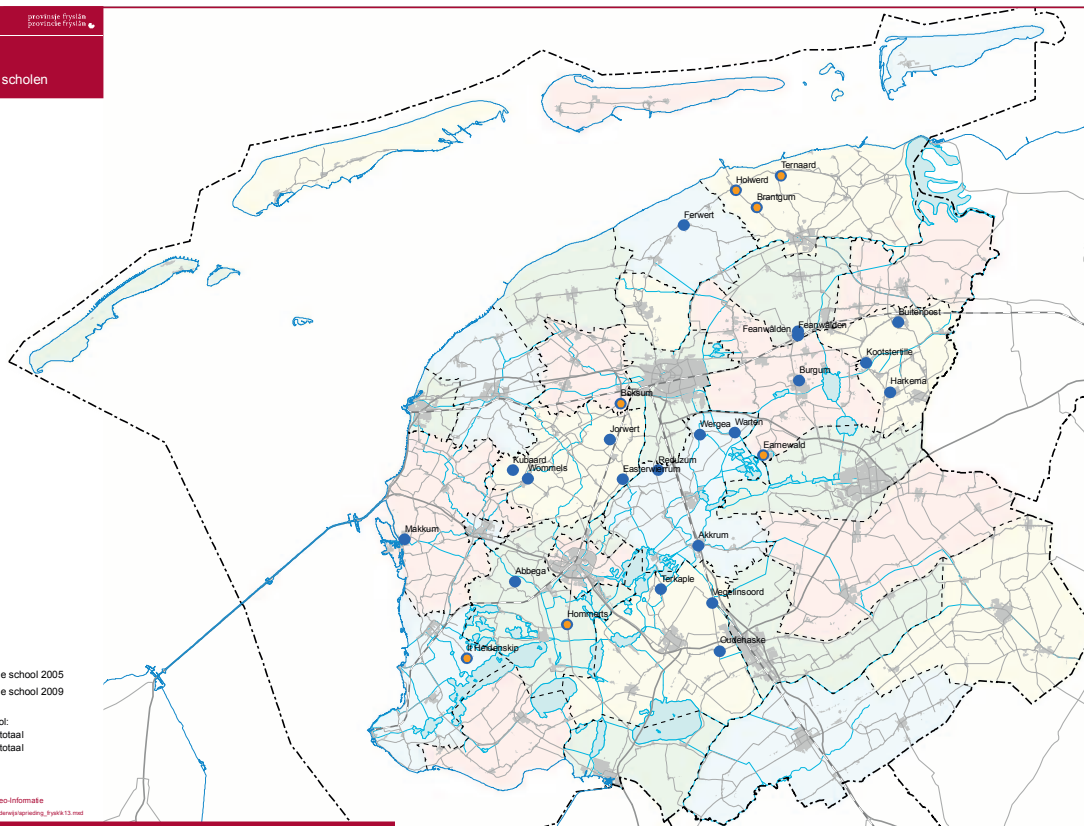
Drietalige scholen

kaart

- drietalige school 2005
- drietalige school 2009

Drietalige school:
2005 - 1% van totaal
2009 - 5% van totaal

datum: 27-10-2009
bron: Prov. Fryslân
kaart: Beleids- en Geo-Informatie
c:\opdracht\cultureel\onderzoek\spreading_frysk_13.mxd

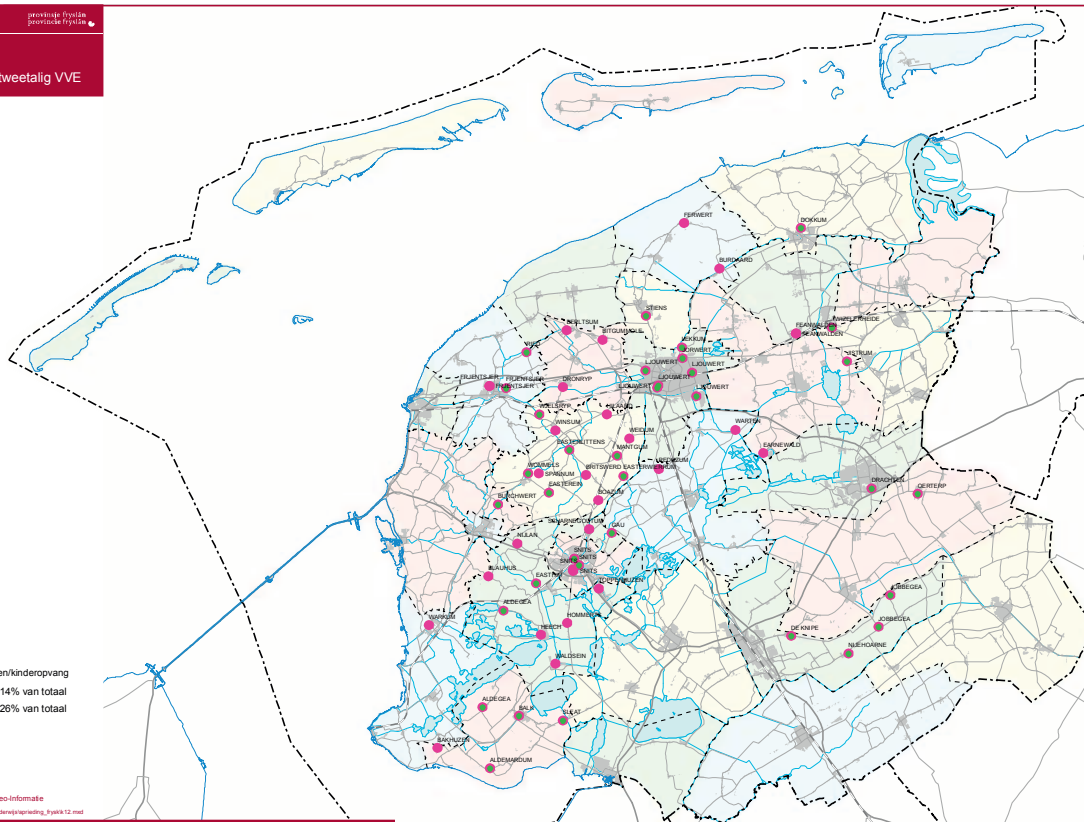


Spreading Fries- en tweetalig VVE

kaart

- Peuterspeelzalen/kinderopvang
2005 - 14% van totaal
- 2009 - 26% van totaal

datum: 27-10-2009
bron: Prov. Fryslân
kaart: Beleids- en Geo-Informatie
c:\opdracht\cultureel\onderzoek\spreading_frysk_12.mxd



Bijlage 13 Lijst met in dit rapport gebruikte afkortingen

AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
a.w.	aangehaald werk
Awb	Algemene wet bestuursafpraak
BFTC	Bestuursafpraak Friese Taal en Cultuur 2001–2010
nieuwe BFTC	nieuwe Bestuursafpraak Friese Taal en Cultuur
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ynlânske Saken en Keninkryksrelaasjes
B&W	Burgemeester en Wethouders
CFTO	Convenant Friese taal in het onderwijs 2010
DS	Deputearre Steaten
Fww	Financiële-verhoudingswet
FFU	Feriening Frysk Underwiis (Vereniging Fries Onderwijs)
GS	Gedeputeerde Staten
HR	Hoge Raad
IPO	Interprovinciaal Overleg
KO	Konsultatyf Orgaan (Consultatief Orgaan Fries)
MBO	Middelbaar beroepsonderwijs
MIF	Materiële Instandhouding Fries
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
NHL	Noordelijke Hogeschool Leeuwarden
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Underwiis, Kultuer en Wittenskip
OKE	(wetsvoorstel) Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie
Pabo	Pedagogische academie voor het basisonderwijs
PO	Primair onderwijs
RdFB	Ried fan de Fryske Beweging (Raad van de Friese Beweging)
SFBO	Sintrum foar Frysktalige Berne-opfang (Centrum voor Friestalige Kinderopvang)
VO	Voortgezet onderwijs
VTB	Verbreding Techniek Basisonderwijs
VVE	Vroeg- en voorschoolse educatie
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WEC	Wet op de expertisecentra Wet op de expertizesintra
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WPO	Wet op het primair onderwijs Wet op it primêr ûnderwiis
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs Wet op it fuortset ûnderwiis



BZK staat voor een goed functionerend openbaar bestuur, een veilige samenleving en een overheid waar burgers op kunnen vertrouwen. Daarmee borgen wij de kernwaarden van onze democratie.

Dit advies is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

© Fries in het onderwijs | augustus 2010 | B-3659