

Vergaderjaar 2012–2013

33 618

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 12 oktober 2012 en het nader rapport d.d. 22 april 2013, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 juli 2012, no. 12.001609, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met het onderwijs in de Friese taal, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de bevoegdheid tot het vaststellen van de kerndoelen Friese taal in de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet op de expertisecentra (WEC) te delegeren aan provinciale staten. Voorafgaand aan de vaststelling van de kerndoelen Fries dient overleg met het onderwijsveld plaats te vinden en voorts dient instemming van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verkregen te zijn. Daarnaast worden in de betreffende wetten enige voorwaarden gesteld met betrekking tot de door de provinciale staten vast te stellen kerndoelen. Ten slotte worden gedeputeerde staten van de provincie Fryslân verplicht criteria vast te stellen voor het al dan niet verlenen van een gedeeltelijke of volledige ontheffing van de verplichting onderwijs te geven in de Friese taal.

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

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel onder meer opmerkingen over de in de toelichting aangegeven doelstellingen, kwaliteitsverbetering en stimulering van het gebruik van de Friese taal. Hoewel de Afdeling het waarborgen van betrokkenheid van de provincie Fryslân bij aanpassingen van de kerndoelen Fries onderschrijft, acht zij een zelfstandige bevoegdheid tot het vaststellen van deze kerndoelen, gezien in het licht van de genoemde doelstellingen, het huidige niveau van het stellen van inhoudelijke eisen aan het algemeen vormend onderwijs en de mogelijkheid van een andere vormgeving van provinciale betrokkenheid welke aan dat niveau van regelgeving geen afbreuk doet, onvoldoende gemotiveerd. Zij is derhalve van oordeel dat de betrokkenheid van de provincie Fryslân beter op andere wijze kan worden verzekerd. De Afdeling is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 juli 2012, nr. 12.001609, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 12 oktober 2012, nr. W05.12.0246/l, bied ik U hierbij aan.

Hieronder ga ik in op de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State waarbij de indeling van het advies van de Afdeling wordt gevolgd.

1. Doel van de decentralisatie

Met het voorstel worden blijkens de toelichting twee doelstellingen nagestreefd: het bevorderen van het gebruik van de Friese taal in de provincie Fryslân en het bijdragen aan de kwaliteit van het vak Fries in het onderwijs. Om dat te bereiken wordt voorgesteld om de bevoegdheid tot vaststelling van de betreffende kerndoelen over te dragen aan de provincie Fryslân.

Gelet op de verplichtingen van de Nederlandse staat op grond van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden en het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden alsmede gezien het onderzoek van de Onderwijsinspectie onderschrijft de Afdeling het streven om het gebruik van de Friese taal in de provincie Fryslân te bevorderen en bij te dragen aan de kwaliteit van het vak Fries in het onderwijs. De Afdeling plaatst evenwel kanttekeningen bij de veronderstelling dat het voorstel aan de realisatie van deze doelstellingen bijdraagt. De Afdeling merkt op dat in de toelichting een probleemomschrijving ontbreekt en dat niet wordt ingegaan op de vraag op welke wijze het voorstel bijdraagt aan deze doelen. In de verschillende adviezen en rapporten die de aanleiding hebben gevormd voor het onderhavige voorstel wordt evenmin gerefereerd aan doelstellingen op het gebied van de kwaliteit van het onderwijs of het draagvlak voor het gebruik van de Friese taal.² In de toelichting wordt verwezen naar een brief van de regering aan de Tweede Kamer waarin deze is geïnformeerd over het voornemen te komen tot decentralisatie.³ In deze brief wordt echter evenmin een relatie gelegd tussen bevordering van het gebruik van de

² Zie in dat verband Ruimte, Regie en Rekenschap, Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies alsmede 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, Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VII, nr. 88, bijlage.

³ Kamerstukken II 2010/11, 31 293, nr. 105.

Friese taal en kwaliteitsverbetering van het vak Fries in het onderwijs enerzijds en decentralisatie met betrekking tot het stellen van kerndoelen anderzijds. En evenmin wordt gesteld dat de inhoud van de huidige kerndoelen ten aanzien van de Friese taal niet voldoet, of niet overeen zou komen met de wensen van de provincie Fryslân of het Friese onderwijs.

Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (Onderwijsinspectie) blijkt wel dat de kwaliteit van het onderwijs in de Friese taal verbetering behoeft.⁴ De Onderwijsinspectie rapporteert onder meer dat teveel leraren onbevoegd les geven; dat relatief weinig onderwijstijd aan het Fries wordt besteed en dat onvoldoende rekening wordt gehouden met verschillen in achtergrond van leerlingen (PO & VO); dat het onderwijs nog onvoldoende gericht is op het halen van de huidige kerndoelen (VO); en dat de kwaliteitszorg weinig is ontwikkeld en dat het toetsen van vorderingen te weinig plaatsvindt (PO).⁵

De Onderwijsinspectie geeft een aantal aanbevelingen om de situatie te verbeteren; het handhaven van de verplichting om Fries aan te bieden, het vanuit de geldende kerndoelen opbrengstgericht werken door scholen afgestemd op de (talige) capaciteiten van leerlingen, het ontwikkelen van een genormeerd toets- of leerlingvolgsysteem en het verbeteren van de bekwaamheden/bevoegdheden Fries. Ten slotte constateert de Onderwijsinspectie dat een verbetering alleen kans van slagen heeft indien bestuurders en schoolleiders zelf voluit verantwoordelijkheid nemen voor goed onderwijs Fries in de tweetalige provincie Fryslân, hetgeen niet vanzelfsprekend blijkt.⁶ De regering heeft deze aanbevelingen op hoofdlijnen overgenomen.⁷

De Onderwijsinspectie rapporteert geen problemen ten aanzien van de bestaande kerndoelen of het niveau waarop de kerndoelen worden vastgesteld: deze worden juist als uitgangspunt genomen voor het omschrijven van de huidige kwaliteit van het onderwijs, die op verschillende punten ondermaats blijkt te zijn. Hoewel door de Onderwijsinspectie het draagvlak voor het Fries als probleem wordt aangeduid, richt zij zich daarbij op het draagvlak onder schoolbesturen voor het verzorgen van het onderwijs Fries en niet zozeer op het draagvlak binnen de bevolking of het provinciebestuur, zoals het onderhavige voorstel lijkt te beogen.

Aldus dringt de vraag zich op of met het voorstel de genoemde doelen daadwerkelijk bereikt worden. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de wijze waarop het voorstel aan de verwerkelijking van deze doelen bijdraagt.

1. Doel van de decentralisatie

Met onderhavig wetsvoorstel beoogt het kabinet het gebruik van de Friese taal in de provincie Fryslân te bevorderen en bij te dragen aan de kwaliteit van het vak Fries in het onderwijs. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de wijze waarop het wetsvoorstel aan de verwerkelijking van deze doelen bijdraagt.

⁴ Tussen wens en werkelijkheid, de kwaliteit van het vak Fries in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs in Fryslân, Inspectie van het onderwijs, oktober 2010, en eerder: Inspectie van het Onderwijs, Fries op school, de kwaliteit van het vak Fries in het primair en voortgezet onderwijs in Fryslân, september 2006, inspectierapport 2006-22.

⁵ Tussen wens en werkelijkheid, de kwaliteit van het vak Fries in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs in Fryslân, Inspectie van het onderwijs, oktober 2010, hoofdstukken 4 en 5.

⁶ Tussen wens en werkelijkheid, de kwaliteit van het vak Fries in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs in Fryslân, Inspectie van het onderwijs, oktober 2010, blz. 57.

⁷ Kamerstukken II 2010/11, 31 293, nr. 105, blz. 2-4.

Het wetsvoorstel versterkt de positie van de provincie Fryslân bij het onderwijs van het vak Fries op de Friese scholen. Als geen ander staat de provincie voor het bevorderen van het gebruik van de Friese taal en de kwaliteit van het vak Fries. Versterken van de positie van de provincie kan daarom bijdragen aan de kwaliteit van het vak Fries en aan het vergroten van het draagvlak bij de Friese scholen voor het Fries. Dankzij het nieuwe instrument van de gedeeltelijke ontheffing is daarbij meer maatwerk mogelijk in die gebieden waar minder Fries wordt gesproken. Paragraaf 1 van de memorie van toelichting is met het bovenstaande aangevuld.

2. Verdeling van verantwoordelijkheden en vormgeving van provinciale betrokkenheid

In de onderwijswetgeving ten aanzien van het primair en voortgezet onderwijs is het tot op heden zo dat wetgever en regering de inhoudelijke eisen ten aanzien van dat onderwijs vaststellen.⁸ Waar is gekozen voor (horizontale) delegatie, is daaraan een voorhangprocedure gekoppeld, waardoor parlementaire betrokkenheid is verzekerd,⁹ bij het stellen van inhoudelijke eisen aan het algemeen vormend onderwijs. Meer gebonden, «technische» regelgeving wordt wel door de minister vastgesteld. Vaststelling van de inhoudelijke eisen op centraal niveau waarborgt het bestaan van gelijke kwaliteitsmaatstaven voor alle scholen in Nederland. De voorgestelde verticale delegatie ten aanzien van de vaststelling van de kerndoelen Fries breekt met dit stelsel. Als gevolg van het voorstel zal de betrokkenheid van regering en parlement, in het kader van voorhang of in haar hoedanigheid van medewetgever, welke tot op heden het uitgangspunt vormt bij het vastleggen van inhoudelijke deugdelijkheidseisen en welke bij de overige kerndoelen gehandhaafd zal blijven, gaan ontbreken bij het vaststellen van de kerndoelen inzake de Friese taal. De zeggenschap op rijksniveau zal ter zake beperkt zijn tot een instemmingsbevoegdheid van de minister.

De Afdeling onderkent dat het belang van voor heel Nederland geldende gelijke kwaliteitsmaatstaven zich bij de kerndoelen Fries minder doet gevoelen. De kerndoelen Fries gelden immers enkel in Fryslân, waardoor bij vaststelling van deze kerndoelen door de provincie Fryslân in beginsel een voor alle betrokkenen gelijke kwaliteitsmaatstaf gehanteerd zal worden. Ook voor de kerndoelen voor de Friese taal geldt evenwel dat zij moeten worden bepaald in afstemming met de kerndoelen van de overige vakken, in het belang van de samenhang van alle kerndoelen en het daarmee samenhangende vakkenpakket als geheel. De aandacht die aan de verschillende vakken kan worden besteed en het daarin te bereiken niveau zijn mede bepalend voor de kwaliteit van de gehele opleiding. Aldus zijn de kerndoelen Fries van invloed op het bestaan van gelijke kwaliteitsmaatstaven.

Met de voorgestelde bevoegdheidsverdeling verdwijnt de betrokkenheid van het parlement, in het kader van voorhang of in haar hoedanigheid van medewetgever, bij de vaststelling van dit deel van de inhoudelijke kerndoelen en het waarborgen van een evenwichtige samenhang van en

⁸ Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 652, nr. 4, blz. 6 en Kamerstukken II 2008/09, 31 828, nr. 4, blz. 6.

⁹ Zoals bijvoorbeeld de huidige regeling van de kerndoelen, artikel 9, vijfde lid, WPO en artikelen 11b en 11e, WVO; de nadere regeling van de profielen en andere inrichtingsaspecten in het voortgezet onderwijs, zie onder meer artikel 15 WVO. Vergelijk in dat verband de reactie van de regering op het advies van de Onderwijsraad Kamerstukken II 1990/91, 20 381, nr. 17, blz. 20; alsmede de Raad van State, Kamerstukken II 1995/96, 24 778, nr. B, blz. 6, waarin de Raad adviseerde aan de vaststelling van de amvb met daarin het landelijk beleidskader inzake het onderwijsachterstandenbeleid een voorhangprocedure te koppelen, welk advies de regering heeft gevolgd.

verhouding tussen de verschillende kerndoelen. Naar het oordeel van de Afdeling wordt de wenselijkheid van deze inbreuk op het bestaande, mede door artikel 23, eerste, vijfde en zesde lid van de Grondwet ingegeven stelsel,¹⁰ in de toelichting onvoldoende dragend gemotiveerd.

Het bovenstaande klemmt te meer nu het gewenste resultaat, dat provinciale staten een vergaande invloed hebben op de inhoud van de kerndoelen Fries, eveneens bereikt zou kunnen worden met behoud van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen regering en parlement. Hiervoor zou kunnen worden gedacht aan een verzwaarde adviesprocedure. In een dergelijke procedure zullen de Provinciale Staten van de provincie Fryslân optreden als adviseur van de regering. Een door de Staten geformuleerd voorstel voor (een wijziging van) de kerndoelen Fries is dan weliswaar niet bindend, maar door het bieden van een aantal waarborgen kan de mogelijkheid tot afwijking door de regering worden ingekaderd. De gronden voor afwijking zouden daartoe in de wet kunnen worden genoemd, analoog aan de bij de instemming te betrekken aspecten in het voorstel en de tevens in het voorstel geboden duiding van de kerndoelen.

De Afdeling adviseert, gelet op het bovenstaande, de toedeling van de bevoegdheid tot het vaststellen van de kerndoelen Fries aan de provincie Fryslân te heroverwegen en de mogelijkheid van een verzwaard adviesrecht voor de provincie Fryslân in het kader van de vaststelling van de kerndoelen Fries met behoud van de huidige voorhangprocedure daarbij te betrekken.

2. Verdeling van verantwoordelijkheden en vormgeving van provinciale betrokkenheid

In haar advies merkt de Afdeling op dat met de voorgestelde bevoegdheidsverdeling de betrokkenheid van het parlement zal verdwijnen bij de vaststelling van dit deel van de inhoudelijke kerndoelen – de kerndoelen Fries – en bij het waarborgen van een evenwichtige samenhang en verhouding tussen de verschillende kerndoelen. De Afdeling wijst hierbij op het door artikel 23 van de Grondwet ingegeven stelsel, en brengt een alternatieve procedure – een verzwaard adviesrecht van de provincie Fryslân – onder de aandacht.

Het door artikel 23 van de Grondwet ingegeven stelsel waarop de Afdeling wijst, vormt voor het kabinet het kader waarbinnen de voorgestelde verticale delegatie dient plaats te vinden. Zoals uiteengezet is in paragraaf 3 van de memorie van toelichting, is het kabinet dan ook van mening dat die delegatie uitsluitend kan geschieden onder bepaalde voorwaarden. Voorwaarden waarmee de grondwettelijkheid van de decentralisatie wordt geborgd. Het voorstel stelt daarom extra procedurele en inhoudelijke voorwaarden aan de delegatie. In het licht van het advies van de Afdeling zijn de voorwaarden opnieuw tegen het licht gehouden.

¹⁰ Zie noot 8, en verder D. Mentink, *Omstreden gemeentelijk onderwijsbeleid*, Den Haag 2004, blz. 229–230: «Ingeval de materiële normering een deugdelijkheids/bekostigingsvoorwaarde omvat die beperkingen stelt aan een kernaspect van de inrichting van het schoolonderwijs, kan de wetgever zich beperken tot het vaststellen van de componenten die bij algemene maatregel van bestuur nader worden geregeld. Delegatie van deze beperkingsbevoegdheid aan een orgaan van de decentrale overheid moet worden uitgesloten. Tot de kernaspecten van de inrichting van het onderwijs worden in ieder geval gerekend de [...] basisregels en voorwaarden, bedoeld in artikel 23 lid 5 en 6 Grondwet, betreffende in ieder geval de kwaliteit van het onderwijs, zoals inhoud van het onderwijs, kerndoelen, exameneisen».

Parlementaire betrokkenheid bij de provinciale kerndoelen Fries was niet expliciet geregeld in het voorstel. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State over de parlementaire betrokkenheid is het voorstel aangepast. De parlementaire betrokkenheid heeft in de tekst van het voorstel (in het voorgestelde artikel 9, zesde lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 11e, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 13, achtste lid, artikel 14c, vijfde lid, en artikel 14f, vierde lid, van de Wet op de expertisecentra) expliciet een plaats gekregen in de procedure die moet worden doorlopen voordat onderwijs kan worden verzorgd op basis van provinciaal vastgestelde kerndoelen.

Tevens is het voorstel aangepast wat betreft één van de procedurele voorwaarden die in het voorstel was opgenomen, namelijk de instemmingsbevoegdheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Op grond van het voorstel diende de Minister in te stemmen met de door de provinciale staten vast te stellen kerndoelen Fries. Het betrof hier overigens niet de figuur van goedkeuring in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Een kerndoel dat zonder instemming toch door de provincie zou worden vastgesteld, zou rechtsgeldig zijn, tenzij «achteraf» het generieke interbestuurlijke toezichtsinstrument van vernietiging zou worden aangewend.

De instemmingsbevoegdheid van de Minister is vervangen door een goedkeuringsbevoegdheid van de Minister in de zin van de Algemene wet bestuursrecht: als de Minister niet instemt met de provinciale kerndoelen Fries, kunnen die niet in werking treden. Op deze wijze ontstaat een meer heldere bevoegdheidsverdeling tussen centraal en decentraal niveau. De vraag laat zich stellen hoe deze uitwerking zich verhoudt tot de strekking van de Wet revitalisering generiek toezicht. In het licht van artikel 23 van de Grondwet, waarin de zorg voor het onderwijs expliciet bij de regering is belegd, kan beargumenteerd worden dat het instrument van een specifieke bepaling voor de Minister om goedkeuring te verlenen, in casu dient te prevaleren ten opzichte van generiek interbestuurlijk toezicht.

De aspecten die de Minister op grond van het voorstel bij zijn afweging om in te stemmen zou betrekken – voldoende draagvlak voor de vast te stellen provinciale kerndoelen in het onderwijsveld en balans in het curriculum – en de inhoudelijke eisen die het voorstel stelde aan de provinciale kerndoelen, zijn in het voorstel nu geformuleerd als gronden op basis waarvan de Minister zijn goedkeuring kan onthouden. De zogenoemde «Lex silencio positivo» zoals neergelegd in paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht zal niet gelden ten aanzien van de goedkeuring. In verband met de grondwettelijke aspecten is een expliciet besluit hier gepast.

Het voorstel bevat als gevolg van bovengenoemde aanpassingen de volgende procedure voor de provinciale kerndoelen. Provinciale staten stellen bij verordening kerndoelen Fries vast. Die vaststelling geschiedt niet eerder dan nadat gedeputeerde staten overleg hebben gevoerd met het onderwijsveld. De verordening wordt voorgelegd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De Minister heeft een goedkeuringsbevoegdheid. De Minister informeert beide Kamers der Staten-Generaal over zijn voornemen om al dan niet goed te keuren. Het parlement heeft de mogelijkheid om hierop te reageren. Als de Minister voornemens is goedkeuring te onthouden verzoekt hij de Onderwijsraad een advies uit te brengen. Nadat de Minister zijn goedkeuring heeft gegeven, kan de provinciale verordening met de kerndoelen in werking treden en kan er onderwijs worden verzorgd op basis van die kerndoelen.

Met het informeren van het parlement en de goedkeuring door de Minister ontstaat ten aanzien van de provinciaal vastgestelde kerndoelen een procedure die waarborgen bevat die vergelijkbaar zijn met die van de huidige zogenoemde «nahangprocedure» ten aanzien van de kerndoelen die zijn vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Het kabinet doet op deze manier recht aan de bezwaren die de Afdeling signaleert ten aanzien van de parlementaire betrokkenheid, in het verlengde waarvan de Afdeling in haar advies een alternatieve procedure onder de aandacht brengt voor de betrokkenheid van de provincie bij de inhoud van de kerndoelen Fries. In reactie op de opmerking van de Afdeling over de parlementaire betrokkenheid bij het waarborgen van een evenwichtige samenhang van en verhouding tussen de verschillende kerndoelen, merkt het kabinet op dat het het parlement uiteraard vrij staat om tijdens de hierboven beschreven procedure haar positie op punt dit te bepalen.

3. De ontheffing van de verplichting onderwijs in de Friese taal te verzorgen

a. Instemmingsbevoegdheid minister

Het voorstel bepaalt dat gedeputeerde staten criteria vaststellen voor het gedeeltelijk of volledig verlenen van ontheffing van de verplichting tot het geven van onderwijs in de Friese taal. Voor de vaststelling van deze criteria wordt, overeenkomstig de vaststelling van de kerndoelen, voorafgaande instemming van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vereist.

De Afdeling merkt op dat de Onderwijsinspectie in haar aanbevelingen wel adviseert te komen tot een uitgekristalliseerd ontheffingenbeleid, maar niet dat hierbij een rol zou moeten zijn weggelegd voor de minister.¹¹ Anders dan de toelichting stelt, volgt de instemmingsbevoegdheid van de minister dan ook niet uit deze aanbevelingen. Daarbij merkt de Afdeling op dat gedeputeerde staten reeds vanaf 1980 over een zelfstandige bevoegdheid beschikken tot het verlenen van een ontheffing voor het primair onderwijs, zonder dat de minister betrokken is bij de criteria op grond waarvan deze ontheffing zou moeten worden gegeven.¹² Ten slotte overweegt de Afdeling dat met de introductie van dit specifieke toezichtinstrument wordt afgeweken van het bij de herijking van het interbestuurlijk toezicht gekozen uitgangspunt dat in het interbestuurlijke toezicht in beginsel zal worden volstaan met het generieke instrumentarium.¹³ De regering heeft daarbij een beperkt aantal uitzonderingen op dit uitgangspunt geformuleerd: voor handhaving, voor de inpassing van functioneel bestuur in algemeen bestuur en voor situaties van uitvoeringsvervloechting.¹⁴ Geen van deze uitzonderingssituaties doet zich voor bij het opstellen van de criteria voor de ontheffing. De toelichting gaat hier niet op in.

Daarmee wordt de keuze voor de instemmingsbevoegdheid naar het oordeel van de Afdeling vooralsnog onvoldoende gemotiveerd. De Afdeling adviseert de noodzaak van de voorgestelde instemmingsbevoegdheid alsnog dragend te motiveren.

¹¹ Memorie van toelichting, §4, onder verwijzing naar: Tussen wens en werkelijkheid, de kwaliteit van het vak Fries in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs in Fryslân, Inspectie van het onderwijs, oktober 2010, blz. 57.

¹² De ontheffingsbevoegdheid is geïntroduceerd bij wet van 25 april 1974, Stb. 1974, 271. Deze is in werking getreden met ingang van 1 augustus 1980, ingevolge het besluit van 27 februari 1980, Stb. 1980, 52, zie artikel 9, vierde lid, WPO.

¹³ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, blz. 4 e.v..

¹⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, blz. 5.

b. Criteria voor de ontheffing

Uit tekst noch toelichting blijkt of met de opdracht tot het vaststellen van criteria voor het verlenen van de ontheffing is beoogd een verordenende bevoegdheid toe te kennen of dat beoogd is gedeputeerde staten te verplichten beleidsregels te laten vaststellen. Nu deze criteria worden onderworpen aan de instemming van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, uitsluitend kunnen worden vastgesteld na overleg met het onderwijsveld en, onder omstandigheden, na advies van de Onderwijsraad, acht de Afdeling het karakter van deze op te stellen criteria niet zonder meer duidelijk.

De Afdeling adviseert het karakter van de regeling waarin criteria worden vastgelegd duidelijker tot uitdrukking te laten komen in de tekst van het voorstel.

3. De ontheffing van de verplichting onderwijs in de Friese taal te verzorgen

a. Instemmingsbevoegdheid minister

De Afdeling geeft aan dat de keuze voor een instemmingsbevoegdheid voor de Minister bij het door de provincie vast te stellen ontheffingenbeleid onvoldoende is gemotiveerd. De Afdeling merkt op dat deze instemmingsbevoegdheid niet voortkomt uit de aanbevelingen van de Onderwijsinspectie om te komen tot een uitgekristalliseerd ontheffingenbeleid door de provincie en dat de provincie reeds vanaf 1980 beschikt over een zelfstandige bevoegdheid tot het verlenen van een ontheffing, zonder dat de Minister betrokken is bij de criteria op grond waarvan deze ontheffing zou moeten worden gegeven. Ten slotte overweegt de Afdeling dat de introductie van dit specifieke toezichtinstrument zich niet goed verhoudt tot het bij de herijking van het interbestuurlijk toezicht gekozen uitgangspunt dat in beginsel zal worden volstaan met het generieke instrumentarium. Deze overwegingen zijn aanleiding geweest om de voorgestelde instemmingsbevoegdheid van de Minister bij het provinciale ontheffingenbeleid te schrappen.

b. Criteria voor de ontheffing

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over het karakter van de provinciale regeling waarin de ontheffingscriteria moeten worden vastgelegd, is in de tekst van het voorstel opgenomen dat gedeputeerde staten de ontheffingscriteria in een beleidsregel vaststellen.

4. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

4. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn overgenomen.

Naast bovengenoemde aanpassingen die voortvloeien uit het advies van de Afdeling zijn tevens andere aanpassingen verricht van het voorstel en de memorie van toelichting. Die aanpassingen zijn van inhoudelijk ondergeschikte dan wel van wetstechnische aard.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en mijn ambtgenoot van Economische Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.12.0246/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel I, voorgesteld zevende lid, artikel II, voorgesteld derde lid, artikel III, voorgesteld negende lid, en artikel V, onderdelen A, het voorgesteld zesde lid en B, voorgesteld zevende lid, «door gedeputeerde staten aan te tonen» schrappen en na «aspecten» invoegen; waarvoor gedeputeerde staten gegevens aandraagt.
- In artikel I, voorgesteld zevende lid, artikel II, voorgesteld derde lid, artikel III, voorgesteld negende lid, en artikel V, onderdelen A, het voorgesteld zesde lid en B, voorgesteld zevende lid, de onderdelen b niet formuleren als opdracht, maar overeenkomstig onderdeel a als aspect waarmee rekening zal worden gehouden.
- In artikel IV, onderdeel B, «artikel 15b» vervangen door: de artikelen 15b en 15m.
- Voorzien in een samenloopbepaling voor de vernumming van artikel 13, achtste lid, van de Wet op de expertisecentra in artikel III, onder 2 van het onderhavige voorstel en de aanpassing van artikel 13, achtste lid van die wet in artikel I, onderdeel D, derde lid, van het bij Koninklijke boodschap van 16 juni 2011 ingediende voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet onderwijs (Kamerstukken 2010/2011, 32 812, nr. 2).
- Voorzien in een samenloopbepaling voor de vernumming van het zevende lid van artikel 14c en het zesde lid van artikel 14f van de Wet op de expertisecentra ingevolge artikel V van het onderhavige voorstel en de wijziging van de Wet op de expertisecentra ingevolge artikel VIII, eerste lid, onderdeel K1 en artikel VIII, tweede lid, van het bij Koninklijke boodschap van 16 juni 2011 ingediende voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet onderwijs (Kamerstukken 2010/2011, 32 812, nr. 2).
- Artikel V aanvullen met een aanpassing van artikel 14a, tweede lid, onderdeel a, van de Wet op de expertisecentra zoals aangepast door het bij Koninklijke boodschap van 16 juni 2011 ingediende voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet onderwijs (Kamerstukken 2010/2011, 32 812, nr. 2), waardoor rekening wordt gehouden met het vaststellen van de kerndoelen Friese taal en cultuur voor het voortgezet onderwijs bij provinciale verordening.
- Het opschrift van artikel VI vervangen door: Overgangsrecht.
- In artikel VIII «met ingang van» vervangen door: op.
- De Afdeling maakt uit de bewoording van artikel I, voorgesteld leden 4 en 6, artikel II, voorgestelde leden 1 en 2 en artikel III, voorgesteld lid 8, op dat de instemming van de minister voorafgaand aan de vaststelling een vereiste vormt om tot een rechtsgeldige totstandkoming van de kerndoelen fries of criteria voor ontheffing te komen. Daarmee lijkt van een vorm van goedkeuring in de zin van artikel 10:25 van de Algemene wet bestuursrecht sprake te zijn.
- De memorie van toelichting stelt in §7 evenwel dat ook zonder deze instemming de verordening rechtsgeldig tot stand komt. De Afdeling adviseert tekst en toelichting op elkaar af te stemmen.