

Rapportage en advies over het begrip “draagvlak” bij onderwijs in het Fries

Samenvatting

Het Consultatief Orgaan Fries (COF) rapporteert/adviseert de Minister gelet op art. 2 en art. 3 van de Instellingsverordening:

- In de wettekst waarin de decentralisatie van bepaalde onderdelen van het Fries in het primair onderwijs wordt gedelegeerd geen verplichting op te nemen tot overleg met uitvoerende organisaties, omdat dit niet past bij de scheiding van verantwoordelijkheden tussen wetgever en uitvoerende organisaties.
- Voorstellen van de provincie Fryslân ten aanzien van de kerndoelen Fries te beoordelen op uitvoerbaarheid in plaats van draagvlak.
- In de behandeling van dit onderwerp in de door de regering geproduceerde stukken het begrip draagvlak alleen te gebruiken indien dit gespecificeerd en meetbaar is.
- Hierbij in acht te nemen dat de bevolking van Fryslân volgens het door de Nederlandse regering geratificeerde *Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden* (Handvest) en het *Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden* (Kaderverdrag) recht heeft op onderwijs in het Fries en dat hen dit recht niet kan worden ontnomen door een gebrek aan draagvlak bij uitvoerende onderwijsorganisaties, overheidsinstellingen of -organen.

1 Inleiding

Op advies van de commissie-Hoekstra¹ is de Regering voornemens om een aantal bevoegdheden betreffende het Friestalige onderwijs te delegeren naar de provincie Fryslân. Dit onder andere met het oog op aanbevelingen gedaan door het Committee of Experts on the Charter van de Raad van Europe, dat toeziet op de naleving van het Handvest.

De commissie-Hoekstra heeft de Minister een voorstel gedaan om in de wettekst een verplichting tot overleg met het onderwijsveld op te nemen. Dit als toets voor het bestaan van draagvlak in het onderwijsveld voor voorstellen met betrekking tot de kerndoelen Fries door de provincie Fryslân. Het COF erkent uiteraard het nut van een constructief overleg tussen provincie en onderwijsveld, maar wil waarschuwen voor misverstanden die in dit verband licht kunnen rijzen.

Het COF heeft geconstateerd dat zowel in het advies, als in de begeleidende brief van de Minister en (het verslag van) de behandeling in de Tweede Kamer het woord “draagvlak” veelvuldig voorkomt. Het COF plaatst kanttekeningen bij het gebruik van deze term en vraagt de Minister hier kritisch mee om te gaan.

In paragraaf 3 van deze brief zetten wij onze kanttekeningen en bezwaren en advies nader uiteen. In de paragrafen 2.1. t/m 2.4 behandelen wij eerst de prevalentie van de term “draagvlak” in:

- het advies van de commissie-Hoekstra;
- de kamerbrief en -vragen ter behandeling van het advies van de commissie-Hoekstra;
- het Handvest;
- het Kaderverdrag;
- grondwetsartikelen met betrekking tot (primair) onderwijs.

2.1 Commissie-Hoekstra

In het advies van de commissie-Hoekstra wordt het begrip “draagvlak” in de volgende situaties gebruikt:

¹ Fries in het onderwijs: meer ruimte, regie en rekenschap voor de provincie Fryslân, 2010

1. Op blz. 8 (samenvatting) wordt gesteld: *In de eerste plaats dienen de kerndoelen draagvlak te hebben in het Friese onderwijsveld.* De commissie wil dit waarborgen door in de wettekst de volgende verplichting op te nemen: Gedeputeerde staten voeren voorafgaand aan de totstandkoming van de verordening *overleg met de vertegenwoordigers van het Fries primair onderwijs.*
2. Op blz. 19 stelt de commissie: *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 ook de reden waarom het Fries vanaf 1980 geldt als verplicht vak voor de basisscholen in de provincie Fryslân.* Met andere woorden, hier impliceert de commissie dat de bestaande maatschappelijke situatie en de wijze waarop deze wordt geanalyseerd door de provinciale politiek getuigt van “draagvlak” voor Friestalig onderwijs.

Uit bovenstaande citaten kunnen twee conclusies worden getrokken. Aan de ene kant lijkt de commissie-Hoekstra overtuigd van zowel het maatschappelijk belang als van het *politieke en maatschappelijke* draagvlak voor onderwijs in het Fries. Aan de andere kant voert de commissie aan dat voorstellen ter verbetering van de positie van het Fries in het onderwijs gedragen dienen te worden door het *onderwijsveld*. Dit lijkt te impliceren dat het maatschappelijk en politiek draagvlak ondergeschikt is aan draagvlak onder leerkrachten en schoolbesturen.

2.2 Kamerbrief en kamervragen ter behandeling advies commissie

In de discussie rondom de behandeling van het rapport van de commissie-Hoekstra valt op dat de term “draagvlak” zowel door de Minister als door de leden van de Tweede Kamer veelvuldig wordt gebruikt. Uit een analyse van de verslagen (31 293, nr. 125) blijkt dat het vaak niet helder is wat er met dit “draagvlak” wordt bedoeld. Gaat het om draagvlak bij ouders, leerlingen, leerkrachten, teams, schoolleiding, “stakeholders” of besturen? Is draagvlak een voorwaarde voor het onderwijs in het Fries of moet kwalitatief goed onderwijs in het Fries leiden tot een groter draagvlak voor dit onderwijs?

Naast het feit dat het begrip “draagvlak” niet helder wordt gedefinieerd, is het ook niet duidelijk hoe het kan worden getoetst. In de Memorie van Antwoord schrijft de Minister dat hij “toekomstige voorstellen van de provincie op het terrein van kerndoelen Fries zal toetsen aan *het criterium balans in het curriculum én aan het criterium draagvlak bij het Friese onderwijs.* Dit zal in het wetsontwerp ook worden vastgelegd. Op dit punt komen wij in paragraaf 3 terug.

2.3 Europees Handvest

Basis voor het Nederlandse beleid ten aanzien van het Fries vormt het Handvest².

Betreffende het primair onderwijs heeft Nederland de volgende artikelen onderschreven in deel III van het Europees Handvest:

- 8.1. Met betrekking tot het onderwijs verplicht [de Nederlandse rijksoverheid] zich ertoe, binnen het grondgebied waar [de Friese taal] wordt gebruikt, overeenkomstig de situatie (...) en zonder afbreuk te doen aan het onderwijs in de officiële taal of talen van de Staat:
 - b. (ii) een aanmerkelijk deel van het primair onderwijs te bieden in [de Friese taal];
 - h. te voorzien in de basisopleiding en bijscholing van de docenten die nodig zijn voor de toepassing van die leden uit lid [1.]a tot en met [1.]g die door [de Nederlandse rijksoverheid] zijn aanvaard.

² Voetnoot: Daarnaast zijn de rechten van de Friese gemeenschap beschreven in het Kaderverdrag. De artikelen over onderwijs zijn in hierin echter minder gedetailleerd. Vandaar dat we ons in deze notitie beperken tot het Handvest.

In deze geratificeerde artikelen wordt geen voorbehoud gemaakt van de aanwezigheid van draagvlak onder de bevolking dan wel het onderwijsveld. Bij de keuzemogelijkheden van artikel 8.b had de Nederlandse Staat ook voor een optie kunnen kiezen waarin een dergelijk voorbehoud wel wordt gemaakt. Artikel 8.b (iv) luidt “*een van de onder i tot en met iii genoemde maatregelen althans toe te passen op de leerlingen wier gezin daarom verzoekt en wier het aantal voldoende wordt geacht*”. Met het ratificeren van optie 8.b.ii in plaats van optie 8.b.iv heeft de Nederlandse staat in feite aangegeven het begrip draagvlak niet relevant te achten als het gaat om haar verantwoordelijkheid op het gebied van Fries (primaire) onderwijs. Overigens gaat het ook bij artikel 4 om draagvlak onder (het betreffende deel van) de bevolking, niet bij het onderwijsveld.³

2.4 Kaderverdrag nationale minderheden

Dit verdrag spreekt ook over de bescherming en bevordering van de identiteit van nationale minderheden (preamble). Het noemt in art. 5 de taal als een van de wezenlijke elementen van die identiteit. Artikel 12 draagt partijen op waar nodig maatregelen te nemen op het terrein van het onderwijs ter bevordering van de kennis van die taal (hier het Fries). Artikel 14 draagt op binnen het onderwijsstelsel zorg te dragen voor het leren van of het onderwijs in de taal van de nationale minderheid (hier de Friezen). Het diffuse *draagvlakbegrip* hierboven genoemd komt ook in dit Verdrag niet voor. Wel is er sprake van de voorwaarde “voor zover er vraag naar is” (art 14, lid 2) maar gelet op de context en de toelichting bij de goedkeuringswet lijkt dat eerder betrekking te hebben op het punt of er vanuit de nationale minderheid voldoende vraag is en niet op een toets op draagvlak per school (zie ook 2.3).

2.5 Grondwet

In paragraaf 2.1 vroegen wij ons af of het wenselijk is een overheidsorgaan voorafgaand aan de totstandkoming van een verordening te verplichten tot overleg met geledingen uit het onderwijsveld. Uiteraard is het COF zich er van bewust dat de pedagogische inrichtingsvrijheid en zeker ook de vrijheid van richting en inrichting in het bijzonder onderwijs zoals in art. 23 van de grondwet geborgd, de wetgever grenzen stellen waarbij de autonomie van de rechtspersonen die de vrijheid van onderwijs dragen erkend moet blijven.

In de grondwet ligt besloten dat de wetgever verantwoordelijk is voor het vinden van een synthese *van het door hem te dienen algemeen belang van 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 richting van het onderwijs tot uitdrukking brengen*. Hoe de wetgever deze synthese dient te zoeken en te vinden wordt niet aangegeven. Het is duidelijk dat in ieder geval de schoolbesturen betrokken dienen te worden bij de vormgeving van het vak Fries op de scholen. De overige betrokkenen zullen op de wijze die in medezeggenschapswetgeving is neergelegd bij die invoering betrokken zijn. Wat naar onze mening niet kan is de voorschrijving van het vak Fries zo maar afhankelijk te maken van de instemming van een geleding. Dat gebeurt ook niet bij bijvoorbeeld het vak burgerschapskunde, biologie, Nederlands, enz.

Advies

Het COF heeft wel degelijk begrip voor het dilemma van de commissie-Hoekstra, die wil voorkomen dat de provincie Fryslân kerndoelen ontwikkelt die een inbreuk maken *op het evenwicht in het totale aanbod van onderwijs* (pag. 8). Ons inziens kan het genoemde dilemma worden opgelost door niet uit te gaan van het moeilijk toetsbare begrip draagvlak, maar te kijken naar de uitvoerbaarheid van de door de provincie Fryslân ontwikkelde doelen.

³ Dat de Nederlandse staat ervoor gekozen heeft niet artikel iv maar artikel ii van artikel 8.b te ondertekenen heeft er waarschijnlijk mee te maken dat Fryslân door de staat beschouwd wordt als een tweetalige provincie, waar alle inwoners in aanraking komen met zowel Fries als Nederlands. Hierin verschilt het van veel Oost-Europese situaties, waar verschillende taalgemeenschappen veelal naast elkaar leven en er voor iedere taalgemeenschap afzonderlijke culturele en maatschappelijke instituties bestaan.

In de door de commissie-Hoekstra voorgestelde procedure worden de kerndoelen die de provincie ontwikkelt ter beoordeling aan de Onderwijsraad gestuurd, alvorens deze aan de minister worden voorgelegd. Men zou hierbij kunnen opnemen dat de provincie aan de Onderwijsraad dient aan te tonen dat de kerndoelen voldoende uitvoerbaar zijn voor het onderwijsveld. De Provincie kan vervolgens zelf bepalen hoe dit het beste kan worden aangetoond. Daarbij moet worden opgemerkt dat de eind- en de kerndoelen bepalend zijn, en niet de uitvoerbaarheid als zodanig. De uitvoerbaarheid is dan een belangrijk criterium, om te toetsen of en hoe de eind- en kerndoelen kunnen worden gehaald.

De uitvoerbaarheid kan worden aangetoond door middel van een verslag van het overleg met de vertegenwoordigers van het onderwijs. Maar bijvoorbeeld ook door “best practices”, voorbeelden van scholen die beoogde kerndoelen Fries op goed niveau uitvoeren zonder dat dit ten koste gaat van de resultaten op andere onderwijsgebieden.

Om helderheid te bieden in de discussie adviseert het COF de Minister tevens om het begrip “draagvlak” in discussies rondom het Friese onderwijs alleen te gebruiken wanneer dit gespecificeerd en meetbaar is. Daarbij dient in het oog te worden gehouden dat “draagvlak in het onderwijsveld” bij de uitvoering positief kan werken, maar als *voorwaarde* niet gefundeerd wordt door het Handvest en het Kaderverdrag. Wij adviseren de minister voorstellen van de provincie Fryslân dan ook te toetsen op het criterium “uitvoerbaarheid” in plaats van “draagvlak bij scholen” en hiervoor tevens van te voren een toetsingskader te ontwikkelen.