

Vergaderjaar 2010–2011

32 522

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een bepaling over de Nederlandse taal en het doen vervallen van additionele artikelen die zijn uitgewerkt

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Aanleiding, doel en inhoud van het wetsvoorstel

Bij de totstandkoming van het kabinet-Balkenende IV is afgesproken dat de overheid het eenvoudig en zorgvuldig gebruik van het Nederlands als bestuurstaal en cultuur- en omgangstaal bevordert en daartoe het Nederlands vastlegt in de Grondwet, onverminderd de wettelijke erkenning van (het gebruik van) de Friese taal.¹ Aanvankelijk heeft het kabinet overwogen om dit onderwerp in de opdracht van de staatscommissie Grondwet op te nemen, zodat het in breder verband kon worden gezien. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de taakopdracht van de staatscommissie, is besloten over te gaan tot indiening van dit wetsvoorstel, zoals is aangekondigd in het nader rapport.²

Met dit wetsvoorstel wordt de status van de Nederlandse en de Friese taal in de Grondwet verankerd. Daarmee wordt beoogd de positie van deze nationale talen te beschermen en te versterken in een almaar globaliserende wereld. Als gevolg van de internationalisering en de pluriforme samenstelling van de Nederlandse bevolking worden er steeds meer talen gesproken in Nederland. Onder meer het arbeidsverkeer tussen EU-landen, immigratie, uitwisseling van studenten, toerisme en internet dragen daaraan bij. In het bijzonder het Engels wint door het proces van internationalisering in toenemende mate terrein in Nederland. De internationale ontwikkeling is niet tegen te houden. De Nederlandse taal ontwikkelt zich eveneens onder invloed van nieuwe communicatiemiddelen. Met die ontwikkelingen is niets mis, zolang het gebruik van de Nederlandse taal niet in de verdrukking komt. Dit wetsvoorstel moet waarborgen dat men in Nederland te allen tijde met de Nederlandse taal terecht kan. De volgende paragrafen van de toelichting gaan verder in op welke wijze dat geschiedt. Ook gaan wij in op de positie van de officiële voertalen op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES), te weten het Papiaments en het Engels.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4, p. 31.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 570, nr. 3.

De voorgestelde grondwetsbepaling geeft uitdrukking aan het ongeschreven constitutionele uitgangspunt dat het Nederlands de officiële taal is in Nederland. Veel burgers veronderstellen dat dit al expliciet in de Grondwet is opgenomen.¹ Op dit moment vloeit dit echter slechts voort uit enkele wetsbepalingen – die vooral gericht zijn op de uitzonderingen in plaats van op de hoofdregel – en uit jurisprudentie. Dat het Nederlands in beginsel de officiële bestuurstaal is volgt sinds 1995 uit artikel 2:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat het Nederlands in beginsel de officiële rechtstaal is, is niet wettelijk vastgelegd, maar volgt uit jurisprudentie.² Dit grondwetsvoorstel ziet niet op deelterreinen, maar introduceert een generieke taalbepaling. Het voorstel heeft in zijn geheel betrekking op het Nederlands als bestuurstaal, als rechtstaal, de taal in het onderwijs en als cultuur- en omgangstaal. De reikwijdte verschilt wel per onderdeel.

Ook geeft de voorgestelde grondwetsbepaling uitdrukking aan gedeelde waarden. Taal vormt een van de wezenlijke kenmerken van een gemeenschap. Mensen voelen zich door het gebruik van dezelfde taal met elkaar verbonden. Daarmee is onze taal een belangrijk element van cultuur, alsook van persoonlijke en gedeelde identiteit. Uit de kabinetsreactie op het WRR-rapport *Identificatie met Nederland* blijkt dat de Nederlandse taal volgens het kabinet een kernelement vormt van de Nederlandse gemeenschappelijke identiteit. De regering is van mening dat de Nederlandse taal het cement vormt van de Nederlandse samenleving en aan de basis staat van identificatie met Nederland. Dat geldt zowel voor autochtone Nederlanders als voor migranten. Dat standpunt wordt gedeeld door Nederlandse burgers. In het Nationale vrijheidsonderzoek 2009 gaf maar liefst 96% van de ondervraagden aan dat zij het beheersen van de Nederlandse taal heel belangrijk vinden. De Nederlandse taal is dus een belangrijk onderdeel van de Nederlandse cultuur. Onze taal dient zorgvuldig te worden onderhouden en beschermd. Cultuurbehoud is dan ook één van de doelstellingen van dit wetsvoorstel. Verankering van het Nederlands in de Grondwet kan daaraan bijdragen. Dezelfde redenering geldt mutatis mutandis voor het Fries als tweede erkende taal in ons land. In aanvulling hierop heeft ook de Raad van State in punt I, onderdeel 2 van zijn advies enkele ontwikkelingen in Nederland en Europa geschetst, die er naar het oordeel van de regering op wijzen dat thans in brede kring de wens leeft om de Nederlandse taal op nationaal niveau te beschermen. De regering geeft daaraan uiting met dit voorstel om het Nederlands een officiële positie te geven in de Grondwet.

Het valt op dat Nederland tot de minderheid van Europese landen behoort die geen grondwettelijke bepaling over de taal heeft. Hierbij verwijst de regering naar het rechtsvergelijkende onderzoek bij het advies van de Raad van State. Wij noemen hier slechts wat voorbeelden van enkele nabij gelegen landen. In België is het gebruik van gesproken talen vrij: het kan alleen door de wet worden geregeld voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken (artikel 30). Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen bij wet het gebruik van de talen voor bestuurszaken, het onderwijs en de sociale betrekkingen tussen werkgevers en hun personeel voor hun eigen gemeenschap (artikel 129). In de Duitse Grondwet is taal opgenomen als non-discriminatiegrond (artikel 3). In Luxemburg is grondwettelijk bepaald dat de wet het gebruik van de talen in administratieve en gerechtelijke zaken regelt (artikel 29). De Franse Grondwet bepaalt dat het Frans de taal van de republiek is (artikel 2). Tot slot stelt de Spaanse Grondwet dat het Castiliaans de officiële Spaanse taal van de staat is; andere talen van Spanje zijn officieel in de desbetreffende autonome gemeenschappen, in overeenstemming met hun wettelijke bepalingen (artikel 3). Niettegenstaande de verscheidenheid aan achtergrond en inhoud van die taalbepalingen, waar ook de

¹ Zie het rapport van de Nationale conventie, *Hart voor de publieke zaak* 2006, p. 44.

² Afdeling rechtspraak van de Raad van State (ARRS) 17 januari 1985, AB 1986, 73; ARRS 29 juni 1990, ABkort 1990, 726; College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) 19 januari 2009, AB 2009, 100.

Raad van State op heeft gewezen, beschouwt men het onderwerp taal in de meeste landen blijkbaar ook als iets van constitutionele aard.

De voorgestelde bepaling gaat verder dan het vastleggen van een ongeschreven uitgangspunt. Het eerste lid wordt geconcretiseerd in een zorgplicht voor de overheid (tweede lid) en een grondrecht van de burger (derde lid). Voor het Fries wordt tot slot een afzonderlijk vierde lid opgenomen dat de basis geeft voor specifieke regelgeving. In dit wetsvoorstel combineert de regering derhalve verscheidene mogelijkheden om de Nederlandse taal in de Grondwet te verankeren, die eerder zijn onderzocht op verzoek van de Tweede Kamer.¹ De regering is van mening dat het samenstel van de voorgestelde bepaling een werkelijk toegevoegde waarde geeft, waarbij ook recht wordt gedaan aan de positie van het Fries.

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de hoofdtal van Nederland het Nederlands is. Daarnaast kunnen andere talen een bij of krachtens de wet gewaarborgde uitzonderingspositie hebben (in delen van het land). Op dit moment bestaat een dergelijke regeling voor het Fries in de provincie Fryslân en is een wettelijke regeling in voorbereiding voor het Papiaments en Engels voor de toekomstige niet-Europese delen van Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

2. Sociaal grondrecht

Het is een aanhoudende taak van de overheid om ervoor te zorgen dat het gebruik van het Nederlands actief wordt bevorderd. Die inspanningsverplichting rust in eerste instantie op ambten die behoren tot de wetgevende en uitvoerende macht, en niet op de rechtsprekende macht.

De zorgplicht van de overheid richt zich onder meer op het duidelijk en zorgvuldig gebruik van de Nederlandse taal. Dat geldt in de eerste plaats voor de overheid en onder haar gezag werkzame ambtenaren zelf. Het vorige kabinet heeft enkele daartoe strekkende aanbevelingen uit de initiatiefnota van Kamerlid Van Gent, met de titel Heerlijk Helder Hollands, onderschreven.² De zorgplicht sluit verder nauw aan bij de doelstellingen van de Nederlandse Taalunie, waaronder de gemeenschappelijke bevordering van de kennis en het verantwoorde gebruik van de Nederlandse taal (artikel 3 van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België inzake de Nederlandse Taalunie). Uit onderzoek blijkt dat het taalniveau van Nederlandse scholieren in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs de laatste jaren achteruit is gegaan. Als reactie daarop heeft dit kabinet goed taalonderwijs weer speerpunt van beleid gemaakt. Ontegenzeggelijk zijn er grenzen aan de maakbaarheid van taal. Mensen passen hun taalgebruik voortdurend aan aan hun sociale omgeving en de situatie waarin zij zich bevinden. Dat is een natuurlijk proces. Waar het om gaat is dat Nederlands taalbeleid niet vrijblijvend mag zijn. Daarom acht de regering het aangewezen de zorgplicht tot bevordering van het gebruik van de Nederlandse taal te verheffen tot een grondwettelijke plicht. Het gaat daarbij om een inspanningsverplichting en niet om een resultaatsverplichting.

¹ Brieven van de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken De Graaff-Nauta van 13 oktober 1991 (Kamerstukken II 1991/92, 21 427 nr. 20) en 5 oktober 1992 (Kamerstukken II 1992/93, 21 427 nr. 24). Zie ook het initiatiefwetsvoorstel Koekkoek/Van Middelkoop strekkende tot opnemng van een bepaling over de Nederlandse taal, Kamerstukken II 1995/96, 24 431, nrs. 1–3.

² Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 8 juni 2006, Kamerstukken II 2005/06, 30 470, nr. 3.

De grondwettelijke zorgplicht houdt in dat het een taak van de overheid is om te bevorderen dat iedereen die permanent of voor langere tijd in Nederland verblijft de Nederlandse taal machtig is. De regering ziet beheersing van de Nederlandse taal als een belangrijk instrument in het proces van inburgering en integratie. Integratie staat of valt met de participatie van alle in Nederland woonachtige burgers in onze samen-

leving, door werk, op school of in de buurt. De regering acht het daarom van groot belang dat migranten zich snel de Nederlandse taal eigen maken. Alleen zo kunnen nieuwkomers volwaardig participeren in de maatschappij.¹ Ook de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (commissie Blok) concludeerde in haar rapport «Bruggen bouwen» dat de achterblijvende arbeidsdeelname in belangrijke mate is toe te schrijven aan het gebrekkig beheersen van de Nederlandse taal, terwijl arbeidsdeelname juist een structurele voorwaarde is voor integratie in de Nederlandse samenleving.² In de afgelopen jaren is het belang van kennis van de Nederlandse taal ook tot uitdrukking gebracht in wetgeving, als eis voor inburgering³ en naturalisatie. Voor het verkrijgen van het Nederlanderschap eist de Rijkswet op het Nederlanderschap sinds 2003 een bij algemene maatregel van rijksbestuur te bepalen mate van kennis van de Nederlandse taal. Vanaf 1 oktober 2010 wordt deze eis eveneens gesteld bij naturalisatie op de Nederlandse Antillen of Aruba.⁴ De voorgestelde grondwetsbepaling geeft een duidelijk signaal dat de overheid er actief aan wil bijdragen dat alle burgers die permanent of langdurig in Nederland verblijven het Nederlands beheersen. Het is de taak van de overheid om daarop waar nodig beleid te voeren, bijvoorbeeld door verbetering van het aanbod om de Nederlandse taal te leren en door burgers aan te sporen die mogelijkheden te benutten. Onderwijs speelt daarbij uiteraard een belangrijke rol.

Niettegenstaande de zorgplicht van de overheid is en blijft het taalgebruik in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de individuele burger. Iedereen die langdurig in Nederland verblijft, is zelf verantwoordelijk om zich de Nederlandse taal eigen te maken. Tegelijkertijd zijn alle burgers vrij om onderling te communiceren in een andere taal dan het Nederlands. De overheid kan niet voorschrijven in welke taal burgers onderling met elkaar communiceren. De vrijheid om jezelf uit te mogen drukken in je moedertaal is een van de fundamentele vrijheden van de mens (uitingsvrijheid). Het is nadrukkelijk niet de bedoeling van de regering om het gebruik van andere talen te verbieden. In (handels)relaties met het buitenland kan het gebruik van andere talen de onderlinge relatie zelfs ten goede komen.

Deze grondwetsbepaling staat evenmin in de weg aan beleid om overheidsinformatie ook aan te bieden in andere talen dan het Nederlands, als daar een gegronde reden voor is. Andere talen kunnen naast het Nederlands worden gebruikt als de specifieke situatie daarom vraagt. Denk aan voorlichting over allerlei gemeentelijke voorzieningen of het recht op bijstand door een tolk in gerechtelijke procedures. In het onderwijs bestaan opleidingen die geheel of gedeeltelijk in een vreemde taal worden gegeven. De Wet op het hoger onderwijs (WHW) geeft daarvoor een duidelijke grondslag. Artikel 7, tweede lid, WHW bepaalt dat er alleen een andere taal kan worden gebezigd wanneer het een opleiding met betrekking tot die taal betreft, wanneer het onderwijs betreft dat in het kader van een gastcollege door een anderstalige docent gegeven wordt, of indien de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs dan wel de herkomst van de studenten daartoe noodzaakt, overeenkomstig een door het instellingsbestuur vastgestelde gedragscode. Mits onderwijsinstellingen binnen de wettelijke kaders blijven, zal de overheid dergelijke opleidingen niet ontmoedigen.

De zorgplicht geldt tot slot ook in de discussie binnen de Europese Unie over officiële talen. Het Nederlands is één van de 23 officiële talen van de EU op grond van de Verordening No. 1 tot regeling van het taalgebruik in de Europese Economische Gemeenschap.⁵ Dat houdt in dat de instellingen van de EU in het Nederlands communiceren met Nederlandse overheidsinstellingen en burgers. Ook moeten schriftelijke stukken met

¹ Zie ook de Brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, 25 november 2009, Kamerstukken II 2009/10, 31 268, nr. 25.

² Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nrs. 8–9.

³ Artikel 7 Wet inburgering, Wet van 30 november 2006, Stb. 625.

⁴ Artikel 8 Rijkswet op het Nederlanderschap, Rijkswet van 21 december 2000, Stb. 618 en Rijkswet van 17 juni 2010, Stb. 242.

⁵ PB L 17 van 6 oktober 1958, p. 385.

een algemene strekking, zoals verordeningen, in het Nederlands worden gepubliceerd. Een besluit om de regeling van het taalgebruik door de instelling van de Unie te wijzigen moet met eenparigheid van stemmen worden genomen door de Raad. Vermelding van de Nederlandse taal in de Grondwet is een duidelijk signaal dat Nederland sterk hecht aan handhaving van de officiële positie van de Nederlandse taal in Europa.

3. Subjectief recht

Eenieder in Nederland heeft het recht om in het verkeer met de overheid het Nederlands te gebruiken en omgekeerd door de overheid in het Nederlands benaderd te worden, behoudens uitzonderingen bij of krachtens de wet bepaald. Het begrip «overheid» omvat alle bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1 eerste lid Awb, alsmede de organen die daarvan zijn uitgezonderd in het tweede lid. Hiermee wordt in de Grondwet een subjectief recht geïntroduceerd tot gebruik van de Nederlandse taal, dat rechtens afdwingbaar is. Het ziet zowel op mondelinge als schriftelijke communicatie tussen burger en overheid. Dit recht heeft geen betrekking op private rechtsverhoudingen. Ook is het een algemeen geldende regel dat volkenrechtelijke of communautaire verplichtingen kunnen nopen tot het gebruik van een andere taal dan het Nederlands.

Op dit moment legt artikel 2:6 Awb de hoofdregel vast dat bestuursorganen en onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen de Nederlandse taal moeten gebruiken. Die bepaling ziet dus slechts op gebruik van het Nederlands in het bestuurlijk verkeer. Daarbij gaat het om zowel mondeling als schriftelijk gebruik van het Nederlands door bestuursorganen in relatie tot burgers en maatschappelijke organisaties. Het voorgestelde grondwettelijke recht is niet beperkt tot bestuursorganen, maar strekt zich ook uit tot andere overheidsorganen. Hieronder vallen dus tevens het parlement, de wetgever, de rechtsprekende macht en andere overheidsorganen die zijn uitgezonderd van het begrip bestuursorgaan in de zin van de Awb. De toegevoegde waarde van het grondrecht op het gebruik van de Nederlandse taal in het verkeer met de overheid is gelegen in die ruimere reikwijdte. Velen beschouwen het al als vanzelfsprekend, maar het volgt nu ook uit de Grondwet: wet- en regelgeving moeten in beginsel in de Nederlandse taal worden gesteld. Rechterlijke uitspraken zijn in het Nederlands, en tijdens rechtszittingen wordt in beginsel de Nederlandse taal gebezigd.

De verankering van het Nederlands in de vorm van een subjectief recht vormt de belangrijkste waarborg van dit wetsvoorstel. Hiermee beogen wij te waarborgen dat mensen ook in de toekomst onbelemmerde toegang houden tot Nederlandse overheidsvoorzieningen, ook als zij tot de minderheid behoren die geen vreemde talen spreken.¹ Het mag, behoudens wettelijke uitzonderingen, niet zo zijn dat bepaalde overheidsinformatie in Nederland alleen nog maar in een vreemde taal verkrijgbaar is. De huidige wettelijke regeling van de Awb ondervangt dat risico voor een deel, maar dit punt leent zich heel goed voor constitutionele verankering en verruiming in de vorm van een subjectief recht.

De bepaling is driedelig. Ten eerste heeft eenieder het recht om zich in het Nederlands tot de overheid te richten. Daaraan gekoppeld geeft de bepaling het recht om door de overheid in het Nederlands benaderd te worden, zowel bij een reactie op een verzoek als bij communicatie op initiatief van de overheid. Ten slotte zijn wettelijke uitzonderingen op die beide rechten mogelijk. Het recht is derhalve niet absoluut. In sommige gevallen verplicht bestaande wetgeving overigens dat men zich in het Nederlands tot de overheid richt. Zo kan besloten worden de aanvraag tot

¹ Uit onderzoek blijkt dat 91% van de Nederlanders tenminste één andere taal dan de moedertaal spreekt (Eurobarometer 243, Europeans and their languages, februari 2006).

het geven van een beschikking in een vreemde taal, bijvoorbeeld een belastingaangifte, niet te behandelen (artikel 4:5, tweede lid, Awb). De aanvrager moet wel eerst in de gelegenheid zijn gesteld om de aanvraag met een vertaling aan te vullen. Hetzelfde geldt voor het behandelen van een bezwaar- of beroepschrift, dat is gesteld in een vreemde taal (artikel 6:5, derde lid, Awb).

De voorgestelde grondwetsbepaling beoogt de overheid en de burger dus niet te verplichten te allen tijde de Nederlandse taal te gebruiken in de communicatie tussen beiden. Dat is ook onder de huidige wettelijke regeling niet het geval. Bij of krachtens de wet kunnen uitzonderingen worden gegeven op de hoofdregel dat in het verkeer tussen overheid en burger het Nederlands wordt gebruikt. Dat betekent dat uitzonderingen altijd een basis moeten hebben in de wet in formele zin, hetgeen een striktere beperkingsmogelijkheid is dan de Awb thans biedt.

In sectoren waarin het Nederlands niet of nauwelijks de voertaal is, kan het gebruik van de Engelse taal in wet- en regelgeving bijvoorbeeld doelmatiger zijn. Hierbij kan worden gedacht aan de scheepvaart- en luchtvaartsector waarin door de sterke invloed van internationale verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties en het grensoverschrijdende karakter van deze sectoren vrijwel uitsluitend de Engelse taal wordt gebruikt. Dergelijke uitzonderingen zullen derhalve in een wet moeten worden vervat.

Wat betreft reeds bestaande wettelijke uitzonderingen kan verwezen worden naar de wetgeving over de Friese taal (zie verder paragraaf 4) en de regeling van artikel 2:6 Awb. Die laatste bepaling laat ruimte voor het gebruik van andere talen indien dat is bepaald bij wettelijk voorschrift (eerste lid), of indien het gebruik van een andere taal doelmatiger is en de belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad (tweede lid). Uitzonderingen op grond van het tweede lid mogen slechts incidenteel zijn en niet structureel. Dus niet alleen bij wettelijk voorschrift kan van de hoofdregel dat het Nederlands wordt gebruikt worden afgeweken, maar ook in de praktijk, mits dat «doelmatiger» is. Omdat het een uitzonderingsmogelijkheid op grond van de wet betreft, valt die daarmee ook onder de beperkingsclausule van de grondwetsbepaling. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat hierbij kan worden gedacht aan communicatie tussen ambassades en ander diplomatiek verkeer, of het verstrekken van informatie door ambtenaren die een vreemde taal beheersen aan mensen die de Nederlandse taal niet machtig zijn.¹ Daarbij zal het dan wel moeten gaan om concrete gevallen. Dus bij informatie die aan een individuele burger wordt gegeven kan – indien dat doelmatiger is – uitsluitend een andere taal worden gebruikt. Zoals eerder opgemerkt, moet informatie die bestemd is voor een breder publiek altijd ten minste in het Nederlands worden gesteld, voor zover er geen structurele wettelijke uitzondering geldt. Wel kan een overheidsorgaan beslissen om de desbetreffende informatie daarnaast in een andere taal uit te brengen, bijvoorbeeld als dienstverlening aan toeristen of aan buitenlanders die tijdelijk in Nederland werken.

Het gebruik van een andere taal op grond van doelmatigheidsgronden betreft een bevoegdheid van het bestuursorgaan. Er is in beginsel geen sprake van een plicht van het bestuursorgaan – of een recht van de burger – om in een andere taal te communiceren, uitzonderingen daargelaten. Op grond van specifieke rechten en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan het aangewezen zijn om van de doelmatigheidsuitzondering gebruik te maken. Volgens de sociale zekerheidsrechter kan de zorgvuldigheid meebrengen dat bij de voorbereiding van belastende besluiten, zoals intrekking of herziening van een AOW-uitkering, in een vreemde taal moet worden gecorrespondeerd.² Het recht van een verdachte die de Nederlandse taal niet beheerst, op kosteloze bijstand van een tolk op grond van artikel 6, derde lid, EVRM, is niet beperkt tot de procedure bij

¹ Kamerstukken II 1993/94, 23 543, nr. 3, p. 4–5.

² Centrale Raad van Beroep 30 juni 2006, LJN AY2985. Betrokkene moet op de hoogte zijn gesteld van de medische beperkingen die volgens het bestuursorgaan voor hem gelden en de functies die hij met die beperkingen zou kunnen vervullen.

de rechter, maar ziet tevens op de bestuurlijke procedure die tot oplegging van een punitieve sanctie door het bestuur kan leiden.¹ Een laatste voorbeeld is afkomstig van de Nationale ombudsman: wanneer het voor een bestuursorgaan vaststaat of aannemelijk moet worden geacht dat een klager de Nederlandse taal niet beheerst en zich evenmin kan laten bijstaan door iemand die het Nederlands wel beheerst, kan het bestuursorgaan gehouden zijn om (ten dele) te communiceren in een vreemde taal die klager wel voldoende beheerst, tenzij dit voor het bestuursorgaan een onevenredige inspanning zou inhouden.²

4. Friese taal

Het uitgangspunt van de regering is dat de *wettelijke* erkenning van (het gebruik van) het Fries niet mag worden aangetast door het grondwetsvoorstel over de Nederlandse taal. Dat betekent dat er geen afbreuk mag worden gedaan aan de bestaande wettelijke rechten uit onder meer de Algemene wet bestuursrecht, de Wet gebruik Friese taal in het rechtsverkeer en diverse onderwijswetten. Een van de belangrijkste rechten is dat burgers en bestuursorganen binnen de provincie Fryslân zowel mondeling als schriftelijk de Friese taal kunnen gebruiken. In 1969 heeft de provincie Fryslân besloten dat de vaststelling van de officiële spelling van de Friese taal berust bij provinciale staten (Prov. Blad 1969, 116). Van deze bevoegdheid hebben provinciale staten in 1976 gebruik gemaakt door een spellingswijziging voor de Friese taal vast te stellen die sinds 1980 in het bestuurlijk verkeer en in het onderwijs op scholen in Fryslân wordt gehanteerd.

In december 2008 heeft het Consultatief Orgaan Fries (hierna: COF) advies uitgebracht aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het opnemen van de Friese taal in de Grondwet, naar aanleiding van het kabinetsvoornemen om het Nederlands in de Grondwet op te nemen. Het COF is van mening dat de Friese bevolking wenst dat het Fries ook een plaats in de Grondwet krijgt als het Nederlands opgenomen wordt. Daarvoor draagt het in hoofdzaak drie redenen aan. In de eerste plaats zijn het Nederlands en het Fries volgens het COF beide officiële talen, die erkend zijn door het Rijk en in de provincie Fryslân gelijkwaardig zijn. Ook heeft Nederland zich internationaal verplicht het Fries te beschermen en te bevorderen. Die verplichtingen vloeien voort uit het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden en het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden. In de tweede plaats hebben ook andere Europese landen meerdere talen in hun Grondwet verankerd. Wanneer het Nederlands een plaats krijgt in de Grondwet, maar het Fries niet, zal de Friese bevolking zich volgens het COF gediscrimineerd voelen. Het Fries staat niet alleen door de toenemende verengelsing onder druk, maar ook vanwege de dominante positie van het Nederlands. In de derde plaats leeft het onderwerp in Fryslân; de Friese bevolking en volksvertegenwoordigers hebben laten zien dat zij waarde hechten aan het opnemen van het Fries in de Grondwet.

De regering deelt de mening dat het Fries een plaats in de Grondwet moet krijgen. Een belangrijk argument daarvoor is gelegen in het feit dat Nederland de Friese taal heeft aangemerkt als taal in de zin van het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden, waaruit bepaalde rechten voortvloeien met betrekking tot het behoud, de ontwikkeling en het gebruik van het Fries. De voorgestelde grondwetsbepaling waarborgt in een aparte regelingsopdracht aan de wetgever de wettelijke positie van de Friese taal. Het vormt daarmee de grondwettelijke basis voor de reeds bestaande specifieke regelgeving met betrekking

¹ Europees Hof voor de Rechten van de Mens 19 december 1989, Serie A, vol. 168, NJ 1994, 26 (Kamasinski t. Oostenrijk). Zie de artikelen 191, eerste lid, en 275 Sv. en art. 8:35 Awb.

² Rapport van 1 november 2004, nr. 2004/19.

tot het Fries. In de jaren vijftig van de vorige eeuw is wetgeving betreffende het Fries in het onderwijs en rechtsverkeer tot stand gekomen. Later is de wetgeving op het terrein van onderwijs en rechtsverkeer verder geactualiseerd,¹ terwijl in 1995 een wettelijke regeling werd getroffen voor het gebruik van het Fries in het verkeer met de overheid.² Die wetgeving krijgt aldus een stevige positie door middel van de grondwettelijke basis. De regering ziet geen aanleiding voor een volledige gelijkschakeling van het Fries met het Nederlands in de Grondwet. Het is immers niet gewenst dat elk overheidsorgaan in Nederland gehouden zou zijn om in het Fries te antwoorden, indien deze door een burger in het Fries is benaderd. Dat is alleen al praktisch onhaalbaar. De provincie Fryslân is bovendien de eerstverantwoordelijke overheid voor de Friese taal en cultuur. Dit laat onverlet dat ook de rijksoverheid een eigen verantwoordelijkheid heeft ter bescherming van de Friezen en hun taal en cultuur.³ De gedeelde verantwoordelijkheid van het Rijk en de provincie Fryslân wordt onder meer tot uitdrukking gebracht in de totstandkoming van bestuursafspraken tussen het Rijk en de provincie Fryslân inzake de Friese taal en cultuur.⁴ Ook door het opnemen van de Friese taal in de Grondwet geeft de regering uitdrukking aan de verantwoordelijkheid van het Rijk.

5. Relatie met de wijziging van de staatkundige verhoudingen in het Koninkrijk

De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden), die nu nog deel uitmaken van het land de Nederlandse Antillen, worden op termijn openbaar lichaam in het Nederlandse staatsbestel. Op de drie eilanden zijn naast het Nederlands het Papiaments en het Engels de officiële voertaal. Momenteel is een wetsvoorstel in behandeling bij de Tweede Kamer, waarin een regeling is opgenomen over de positie van die talen als bestuurstaal op de betreffende eilanden na de transitie.⁵ De taal in het rechtsverkeer wordt geregeld in de Rijkswet gemeenschappelijk Hof van Justitie.⁶ Ook voor het onderwijs worden wettelijke regelingen getroffen voor het gebruik van deze talen.⁷ In het bestuurlijke verkeer zal het gebruik van de Nederlandse taal uitgangspunt zijn, maar op Bonaire zal het gebruik van het Papiaments en op Sint Eustatius en Saba het gebruik van de Engelse taal worden toegestaan.

Na toetreding van de drie eilanden tot het Nederlandse staatsbestel zal de Grondwet daar van toepassing zijn. Daarom wordt hier kort ingegaan op de verhouding van de voorgestelde taalregeling op Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot dit grondwetsvoorstel. Zoals eerder opgemerkt beoogt de voorgestelde grondwetsbepaling niet de overheid en de burger te allen tijde te verplichten de Nederlandse taal te gebruiken. Het derde lid van de voorgestelde grondwetsbepaling staat wettelijke uitzonderingen toe. De ontworpen wettelijke regelingen voor het gebruik van het Papiaments en Engels op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, passen binnen die uitzonderingsclausule («behoudens in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald»). De regering heeft overeenkomstig het advies van de Raad van State het voornemen om in een voorstel tot wijziging van de Grondwet waarbij de positie van de BES-eilanden in de Grondwet wordt geregeld⁸, een bepaling op te nemen inzake het Papiaments en het Engels (voor Saba en Sint Eustatius). Daarbij denkt de regering aan een regelingsopdracht voor de wetgever voor het gebruik van het Papiaments en het Engels in het verkeer met de overheid, vergelijkbaar met het voorgestelde vierde lid voor het Fries.

¹ Zie onder meer de Wet op het primair onderwijs (artikel 9), Wet op het voortgezet onderwijs (artikel 11e) en de Wet gebruik Friese taal in het rechtsverkeer.

² Zie de artikelen 2:7 tot en met 2:12 van de Algemene wet bestuursrecht.

³ De Rijksoverheid heeft de verantwoordelijkheid in 1970 officieel erkend in het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de commissie-Van Ommen over de Friese taalpolitiek Kamerstukken II 1969/70, 10 728, nr. 1.

⁴ Bestuursafpraak Friese taal en cultuur 2001, voorzien van twee uitvoeringsconvenanten.

⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 368, Tweede Aanpassingswet openbare lichamen BES-A.

⁶ PM. Deze rijkswet wordt op 1 september in het Staatsblad gepubliceerd.

⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 419, Tweede Aanpassingswet openbare lichamen BES-B.

⁸ Een voorontwerp van dit wetsvoorstel is te raadplegen via www.internetconsultatie.nl/grondwetbeseilanden.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel II (nieuw artikel 23a)

Het eerste lid

Uit verschillende rechtsbronnen is te herleiden dat het Nederlands de officiële taal is van Nederland. Zo bevat artikel 8, eerste lid, onderdeel d, van de Rijkswet op het Nederlanderschap voor hen die het Nederlandse staatsburgerschap door middel van naturalisatie willen verwerven, het vereiste dat zij in de Nederlandse samenleving als ingeburgerd kunnen worden beschouwd, hetgeen onder andere moet blijken uit het feit dat zij beschikken over een redelijke kennis van de Nederlandse taal.¹

Voor wat betreft het bestuurlijk verkeer kan worden gewezen op de in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen regeling met betrekking tot het gebruik van de Nederlandse taal door bestuursorganen en onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen (artikel 2:6). Ook de wettelijke bepalingen die meer in het bijzonder het rechtsverkeer betreffen gaan uit van het Nederlands als de taal van het rechtsgeding.² Deze notie wordt nog eens bevestigd door de in de wetgeving opgenomen uitzonderingen hierop ten aanzien van het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer en in het rechtsverkeer.³ Het onderhavige lid expliciteert dat de «officiële» taal van Nederland het Nederlands is.

Dat de regering nu voorstelt het Nederlands te verheffen tot grondwettelijke norm, betekent niet dat de positie van andere talen in Nederland, zoals het Fries, wordt miskend. In de toelichting op de overige leden van de voorgestelde grondwettelijke bepaling wordt hierop nader ingegaan.

Wat onder «het Nederlands» moet worden verstaan, is geen zaak waar de wetgever zich in definiërende zin over kan uitspreken. Indien in een concreet geval twijfel mocht ontstaan, is het aan de rechter om daarover een uitspraak te doen.⁴

Het Nederlands is ook een officiële taal in Aruba, de Nederlandse Antillen, België en Suriname. Nederland is daarom niet exclusief bevoegd om te bepalen wat de Nederlandse taal is. De partijen bij het Verdrag inzake de Nederlandse Taalunie, Nederland en België, bepalen gemeenschappelijk de officiële spelling en spraakkunst van de Nederlandse taal (art. 4 sub b). Ook voeren zij een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot particuliere initiatieven op het gebied van woordenboeken, woordenlijsten en grammatica's (art. 4 sub d). Suriname is geassocieerd lid en werkt in die hoedanigheid mee aan activiteiten van de Taalunie. Het besluitvormend orgaan binnen de Taalunie is het Comité van ministers, waarin elke verdragspartij beschikt over één stem. Beslissingen kunnen dus alleen bij eenstemmigheid worden genomen. De Algemeen Secretaris, benoemd door het Comité, bereidt het beleid van de Taalunie voor en voert het uit. Het Comité van ministers bestaat uit de Vlaamse en Nederlandse bewindslieden die zijn belast met de zorg voor onderwijs en cultuur. De spellingsregels, die zijn vastgesteld door het Comité van ministers van de Nederlandse Taalunie, zijn alleen bindend voor de overheid en voor het door de overheid bekostigd onderwijs (artikel 2 Spellingwet), maar worden ook daarbuiten gebruikt. Afgezien van deze wettelijke bepalingen met betrekking tot de officiële schrijfwijze is niet vastgelegd wat «het Nederlands» inhoudt. Daaraan bestaat van overheidswege ook geen behoefte. De Nederlandse taal vernieuwt zichzelf voortdurend.

¹ Het betrokken artikel bevat een soortgelijke eis voor inwoners van de Nederlandse Antillen of Aruba.

² Zie bijvoorbeeld artikel 6:5, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de artikelen 191, 263, 275, 334 en 337 van het Wetboek van Strafvordering en artikel 986 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

³ Zie de artikelen 2:7 tot en met 2:12 van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet gebruik Friese taal in het rechtsverkeer.

⁴ Zie Kamerstukken II 1993/94, 23 543, nr. 3, p. 17.

Het tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat de zorg voor de bevordering van het Nederlands tot de taken van de overheid behoort. Deze bepaling leidt niet tot directe aanspraken ten aanzien van de overheid.

Wat betreft de bevordering van het Nederlands sluit deze bepaling nauw aan bij de verplichtingen die thans reeds voortvloeien uit het verdrag van 9 september 1980 tussen België en Nederland inzake de Nederlandse Taalunie. Ingevolge dit verdrag bevorderen beide landen de ontwikkeling van de Nederlandse taal en letteren, de kennis en het verantwoorde gebruik van de Nederlandse taal en de studie en verspreiding van de Nederlandse taal en letteren in het buitenland. Die bevordering dient plaats te vinden in het maatschappelijk verkeer, maar ook in de wetenschap en de kunst en binnen de overheid zelf.¹

De zorgplicht van de overheid wordt geconcretiseerd in de tweede volzin van het tweede lid. Dat bepaalt dat de overheid maatregelen treft ter bevordering van de beheersing van het Nederlands. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan maatregelen die ertoe strekken te bevorderen dat iedereen die permanent of voor langere tijd in Nederland verblijft de Nederlandse taal machtig is. Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is uiteengezet, is het naar het oordeel van de regering de taak van de overheid om daarop waar nodig beleid te voeren. Onderwijs in de Nederlandse taal speelt daarbij uiteraard een belangrijke rol.

Het derde lid en artikel III

Het derde lid bepaalt dat ieder het recht heeft om in het verkeer met de overheid het Nederlands te gebruiken. De bepaling ziet zowel op mondeling als schriftelijk verkeer. De formulering van deze bepaling maakt verder duidelijk dat het daarin verwoorde recht zich beperkt tot het verkeer met de overheid en dat geen sprake is van horizontale werking met gevolgen voor privaatrechtelijke organisaties en het maatschappelijk verkeer.

Het recht om in het verkeer met de overheid het Nederlands te gebruiken doet niet af aan het thans reeds wettelijk geregelde recht om in het verkeer met in de provincie Fryslân gevestigde bestuursorganen – naast het Nederlands – ook gebruik te maken van het Fries (artikel 2:7 van de Algemene wet bestuursrecht) noch aan het recht om ter terechtzitting in de provincie Fryslân gebruik te maken van de Friese taal (Wet gebruik Friese taal in het rechtsverkeer).

Het begrip «overheid» is een breed, maar duidelijk omljnd, begrip. Het omvat naast de wetgevende en rechtsprekende organen alle bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1, eerste en tweede lid, Awb.

In artikel 2:6 van de Awb is nu reeds bepaald dat bestuursorganen en onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen de Nederlandse taal gebruiken, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald dan wel indien het gebruik daarvan doelmatiger is en de belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad.

De uitbreiding die het voorstel met zich brengt, beperkt zich dan ook tot de organen die in artikel 1:1, tweede lid, Awb van het bestuursorgaanbegrip zijn uitgezonderd, waaronder de wetgevende macht, de kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal, de onafhankelijke, bij de wet ingestelde organen die met rechtspraak zijn belast (alsmede de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden), de Raad van

¹ Zie de artikelen 2 en 3 van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België inzake de Nederlandse Taalunie (Trb. 1980, 147).

State en zijn afdelingen, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen, de voorzitters, leden, griffiers en secretarissen van de hiervoor genoemde organen en de procureur-generaal, de plaatsvervangend procureur-generaal en de advocaten-generaal bij de Hoge Raad.

Deze organen gebruiken in de praktijk over het algemeen de Nederlandse taal. Het Nederlands is in ieder geval nu reeds de taal in het Nederlandse rechtsverkeer. Het onderzoek ter zitting vindt plaats in het Nederlands en de uitspraak wordt in die taal gedaan.¹

Om te gelegener tijd te kunnen bezien of er redenen zijn om ten aanzien van deze organen niettemin gebruik te maken van de mogelijkheid die het voorgestelde artikel 23a, derde lid, biedt om bij of krachtens de wet uitzonderingen te maken op de hoofdregel dat de overheid het Nederlands gebruikt, acht de regering het wenselijk een overgangsregeling te treffen. Het voorgestelde additionele artikel III voorziet hierin.

Het vierde lid

Het vierde lid doet niet alleen recht aan de positie van het Fries als regionale minderheidstaal en de taak van de overheid op dit gebied, maar waarborgt ook dat regelgeving inzake het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk en rechtsverkeer zijn grondslag vindt in de formele wet.

Artikel IV

Additioneel artikel I van de Grondwet bepaalt dat de artikelen 57a en 129, derde lid, tweede volzin, van de Grondwet eerst na vier jaar of op een bij of krachtens de wet te bepalen eerder tijdstip in werking treden. Deze artikelen zijn op 11 oktober 2006 in werking getreden.² Additioneel artikel I van de Grondwet is daarmee uitgewerkt en kan vervallen.

Additioneel artikel II van de Grondwet bepaalt dat artikel 54, tweede lid, naar de tekst van 1983 gedurende vijf jaren of een bij of krachtens de wet te bepalen kortere termijn van kracht blijft en dat deze termijn bij de wet voor ten hoogste vijf jaren kan worden verlengd. Deze termijn is geëindigd op 1 december 2008, de datum waarop de wet van 25 september 2008 tot wijziging van de Kieswet en enkele andere wetten houdende enkele technische aanpassingen (Stb. 405) in werking is getreden.³ Additioneel artikel II van de Grondwet is daarmee uitgewerkt en kan vervallen.

De Minister-President, minister van algemene Zaken,
J. P. Balkenende

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
A. Rouvoet

¹ Zie de uitspraak van het CBb van 19 januari 2009 (AB 2009, 100).

² Artikel X, tweede lid, van de wet van 7 september 2006, houdende regeling van de tijdelijke vervanging van leden van de Tweede Kamer en Eerste Kamer der Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden wegens zwangerschap en bevalling of ziekte (Stb. 418). Deze wet is op 11 oktober 2006 in werking getreden (Stb. 2006, 449).

³ Artikel IV, tweede lid, van de wet van 25 september 2008 tot wijziging van de Kieswet en enkele andere wetten houdende enkele technische aanpassingen (Stb. 405). Deze wet is op 1 december 2008 in werking getreden (Stb. 2008, 481).