

Vergaderjaar 2011–2012

33 335

Regels met betrekking tot het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer en in het rechtsverkeer (Wet gebruik Friese taal)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 december 2011 en het nader rapport d.d. 6 juli 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 september 2011, no. 11.002319, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houden regels met betrekking tot het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer en in het rechtsverkeer (Wet gebruik Friese taal), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voegt de relevante bepalingen uit afdeling 2.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet gebruik Friese taal in het rechtsverkeer samen in een nieuwe wet, waarmee de desbetreffende bepalingen in de Awb en de Wet gebruik Friese taal in het rechtsverkeer komen te vervallen. Verder wordt de naam van het Consultatief Orgaan Fries gewijzigd in het Orgaan voor de Friese taal, wordt dit orgaan van een wettelijke grondslag voorzien en worden de taken van dit orgaan uitgebreid. Ook worden met dit voorstel de bestaande mogelijkheden voor het gebruik van het Fries in het bestuurlijk verkeer en het rechtsverkeer in beperkte mate uitgebreid. Het doel is om in de provincie Fryslân het recht van een ieder te garanderen om gebruik te maken van zijn eigen taal, in de rechtszaal en in het contact met bestuursorganen en daarmee de gelijke positie van het Fries en het Nederlands in de provincie Fryslân te waarborgen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de nut en noodzaak van het voorstel, de Friese taal in het bestuurlijk verkeer en de Friese taal als officiële taal. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.

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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 september 2011, nr. 11.002319, 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 19 december 2011, nr. W04.11.0416/l, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) moge ik, mede namens mijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie, het volgende opmerken.

1. Nut en noodzaak

De beleidsinzet gericht op het versterken van de positie van de Friese taal kent een lange historie. In 1953 leidde het rapport van de Commissie Kingma-Boltjes tot een kabinetsstandpunt over het Fries in het officiële verkeer¹. In 1955 werd het gebruik van het Fries als voertaal in het lager onderwijs mogelijk gemaakt (de wet-Cals) en in 1956 werden regels voor het Fries in het officiële verkeer vastgelegd, de Wet over het gebruik van de Friese taal, in het bijzonder in het rechtsverkeer.

De commissie-Ommen (1970) drong aan op een ruimere plaats van het Fries; tot concrete beleidsinitiatieven leidde dit rapport echter niet. Ruim tien jaar later werd een nieuwe commissie ingesteld met als taak een advies uit te brengen over de plaats van de Friese taal in het bestuurlijke verkeer. Op basis van dit advies kwam in 1989 de bestuursafpraak Friese taal en cultuur tot stand.

Daarna werd in 1995 de positie van de Friese taal als tweede bestuurstaal in de provincie Fryslân verankerd in de Awb. Ook werden in 1995 de regels over het gebruik van de Friese taal in het rechtsverkeer verruimd. In internationaal verband zijn het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden en het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden van belang. Met de ratificatie van het Handvest heeft de regering de positie van de Friezen in Nederland als nationale minderheid erkend en met het Kaderverdrag heeft zij zich verplicht om het Fries als tweede officiële taal in de provincie Fryslân te bevorderen en in stand te houden.

Het wetsvoorstel regelt het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer en in het rechtsverkeer. Het voorstel strekt ertoe de ruimte voor het gebruik van het Fries in het formele verkeer tussen overheid en burgers te versterken. Volgens de toelichting is het doel van het voorstel tweeledig: enerzijds het garanderen van het recht dat een ieder in de rechtszaal en in het contact met bestuursorganen in de provincie Fryslân gebruik kan maken van zijn eigen taal, anderzijds het waarborgen van een gelijke positie van het Fries en het Nederlands in de provincie.

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan een afspraak uit het regeerakkoord.² In het regeerakkoord is een Taalwet aangekondigd waarin de gelijke rechten van de Friese en de Nederlandse taal binnen de provincie Fryslân worden gewaarborgd. Uit de toelichting bij dit voorstel blijkt dat ervoor gekozen is om de wet te beperken tot het gebruik van het Fries in het formele verkeer tussen overheid en burgers bij gerechtelijke instanties en bestuursorganen in Fryslân.

In het wetsvoorstel is gekozen voor een nieuwe afzonderlijke wet waarin de bepalingen uit de bestaande wetgeving – de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet gebruik Friese taal in het rechtsverkeer – worden samengebracht en waaraan een beperkt aantal nieuwe bepalingen wordt toegevoegd.³

De Afdeling erkent dat Nederland met de ratificatie van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden verplicht is om het Fries als tweede officiële taal in de provincie Fryslân te bevorderen en

¹ Kamerstukken II 1953/54, 3 321, nr. 1.

² Regeerakkoord VVD en CDA, «Vrijheid en verantwoordelijkheid», Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15.

³ Toelichting, Hoofdstuk 1. Algemeen en Hoofdstuk 9. Keuze voor afzonderlijke wet.

in stand te houden. Gegeven deze doelstelling merkt de Afdeling echter op dat uit de toelichting niet blijkt wat het probleem is dat met het voorstel moet worden opgelost. Zoals vermeld betreft het wetsvoorstel hoofdzakelijk een samenvoeging van de bestaande wetgeving. De toegevoegde waarde hiervan acht de Afdeling gering. Voorts constateert de Afdeling dat de nieuwe elementen van het voorstel slechts beperkt van omvang zijn en, zoals ook uit het vervolg van het advies zal blijken, met name maatregelen betreffen die een lastenverzwaring voor bestuursorganen en burgers betekenen. In de toelichting wordt niet ingegaan op eventuele knelpunten in de huidige praktijk en in hoeverre de voorgestelde nieuwe bepalingen daarvoor een oplossing kunnen bieden. De Afdeling is van oordeel dat pas tot wetgeving dient te worden overgegaan, als nut en noodzaak van de regeling zijn aangetoond. De Afdeling adviseert op grond van bovenstaande het voorstel alsnog van een dragende motivering te voorzien en zo nodig het voorstel te heroverwegen.

1. Nut en noodzaak

In reactie op de opmerkingen van de Afdeling over de noodzaak en de toegevoegde waarde van het wetsvoorstel merk ik het volgende op. Het Fries (veelal aangeduid als het Oud-Fries) heeft als rechts- en bestuurstaal oude papieren, maar de taal is in de loop van de vijftiende en zestiende eeuw geleidelijk verdwenen als schrijftaal uit het openbare leven.

In de negentiende en twintigste eeuw zien we dat er vanuit een brede emancipatiegedachte, die ook bij andere taalminderheden in Europa wordt aangetroffen, de behoefte ontstaat om de Friese taal haar plaats terug te geven in het openbare leven. Er wordt gewerkt aan standaardisatie van het Fries als geschreven taal. Daarnaast verschijnen er grammatica's en woordenboeken. Ook wordt in 1938 de Fryske Akademy opgericht met de ambitie om zich te ontwikkelen tot een gerenommeerd onderzoeksinstituut op het terrein van de Friese taal en cultuur. In 1969 trekken provinciale staten van Fryslân de bevoegdheid aan zich om de spelling van de Friese taal officieel vast te stellen. Dit gebeurt vervolgens in 1976 op basis van een advies van de Fryske Akademy. Inmiddels bestaan er dan al wettelijke regels voor gebruik van het Fries in onderwijs, rechtspraak en rechtsverkeer. Een wettelijke regeling voor het gebruik van het Fries als bestuurstaal komt pas vele jaren later, namelijk in 1995, tot stand. Provincie en gemeenten in Fryslân bedienen zich dan overigens al vele decennia van de Friese taal, zowel mondeling als schriftelijk.

Alle hiervoor genoemde ontwikkelingen zijn het gevolg van een politiek breed gedragen aspiratieniveau. Illustratief hiervoor zijn de, doorgaans (vrijwel) unanieme, uitspraken van provinciale staten van Fryslân en diverse Friese gemeenteraden, waaruit een duidelijk streven naar gebruik van het Fries in de meer officiële taaldomeinen blijkt. Dit vertaalt zich vanuit Fryslân in de wens dat er, naar analogie van de Welsh Language Act, een Friese taalwet tot stand komt. Gekozen is voor een taalwet, die enerzijds de regels inzake het gebruik van het Fries als rechts- en bestuurstaal bijeenbrengt en aanvult, en anderzijds ook de naleving van die regels beter waarborgt. Want aan dat laatste schort het in de praktijk nog wel eens. Tegen die achtergrond is in het regeerakkoord bepaald dat aan de gerechtvaardigde wens vanuit Fryslân tegemoet gekomen wordt in de vorm van een nieuwe taalwet, waarin de gelijke rechten van de Nederlandse en de Friese taal binnen de provincie Fryslân worden gewaarborgd.

De Afdeling erkent dat Nederland met de ratificatie van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden zich ertoe heeft verplicht om het Fries als tweede officiële taal in de provincie Fryslân te bevorderen en in stand te houden. Met die erkenning ligt er een grote uitdaging voor Nederland om ervoor te zorgen dat niet alleen in contacten met bestuursorganen, maar ook in rechtspraak en rechtsverkeer het gebruik van de Friese taal wordt verwelkomd als een vanzelfsprekend recht dat inwoners in Fryslân toekomt. Dat is nu nog niet altijd het geval.

Vergelijking met andere tweetalige regio's in Europa, bijvoorbeeld Wales, leert dat bestaande wetgeving inzake de Friese taal een belangrijke aanvulling behoeft. In Wales bestaat een zogenaamd Welsh Language Board, die verankerd is in de Welsh Language Act. Het orgaan heeft taken richting overheids- en rechtsprekende instanties. Een dergelijk orgaan ontbreekt in de Nederlandse wetgeving voor het Fries en wordt door de regering gezien als een goede aanvulling. Daarom wordt daar met dit wetsvoorstel in voorzien. Ik kom daar nader op terug in de paragrafen 2 en 7 van dit nader rapport.

De toelichting is op dit punt aangevuld (zie onderdeel 2 van het algemeen deel van de toelichting).

2. De Friese taal in het bestuurlijk verkeer

Volgens de toelichting ligt aan de keuze voor een afzonderlijke wet ten grondslag dat de wet als zodanig herkenbaar en leesbaar is, hetgeen de toegankelijkheid ten goede komt. Ook heeft de vormgeving als voordeel dat de bepalingen inzake het gebruik van de Friese taal overzichtelijk bij elkaar staan, aldus de toelichting.¹

Met de keuze voor een afzonderlijke wet komen de relevante bepalingen in de Awb te vervallen. De Grondwet bepaalt in artikel 107, tweede lid, dat de wet algemene regels van het bestuursrecht vaststelt. De Awb geeft uitvoering aan deze bepaling. De Awb is in de loop van tijd uitgegroeid tot de belangrijkste wet op het gebied van het bestuursrecht. In 1995 is het Fries als bestuurstaal in de Awb opgenomen. Blijkens de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel bestond aanvankelijk het voornemen om een afzonderlijke Wet op de Friese taal in het bestuurlijk verkeer tot stand te brengen. Omdat echter in de tussentijd de eerste tranche van de Awb in werking was getreden, lag het voor de hand om dit algemeen bestuursrechtelijk onderwerp in de Awb neer te leggen. De regering achtte het ongewenst dat naast de Awb nog andere algemene wetten op bestuursrechtelijk terrein ontstonden. «Daardoor zou immers de met de codificatie van het algemeen bestuursrecht nagestreefde overzichtelijkheid weer gedeeltelijk verloren gaan», aldus de memorie van toelichting.²

De Afdeling constateert dat in de toelichting bij het onderhavig voorstel niet wordt ingegaan op de motieven die destijds ten grondslag lagen aan de keuze om de wetgeving ter zake het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer in de Awb neer te leggen, in plaats van in een afzonderlijke wet. Door in een aparte wet algemene regels van het bestuursrecht vast te leggen, worden de doelstellingen van de Awb doorkruist. De Afdeling is, gelet op het belang van de Awb in het bestuurlijk verkeer, van oordeel dat er zwaarwegende argumenten moeten zijn om de in 1995 gemaakte keuze te heroverwegen en thans te kiezen voor het overhevelen van de bestuursrechtelijke bepalingen inzake de Friese taal naar een afzonderlijke wet.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

¹ Toelichting, Hoofdstuk 9. Keuze voor afzonderlijke wet.

² Kamerstukken II 1993/94, 23 543, nr. 3, Hoofdstuk 1. Algemeen.

2. De Friese taal in het bestuurlijk verkeer

De Afdeling wijst terecht op de motieven die destijds ten grondslag lagen aan de keuze om de wetgeving ter zake van het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer in de Awb neer te leggen. Het ging er toen echter om een plek te vinden voor de bepalingen inzake het gebruik van het Fries in het bestuurlijk verkeer. Doel van het huidige wetsvoorstel is juist om te komen tot één taalwet waarin het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer én het rechtsverkeer wordt geregeld en bovendien een voorziening wordt getroffen voor de uitvoering c.q. monitoring daarvan. Essentieel onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel is de instelling van het Orgaan voor de Friese taal, dat kan rapporteren over de wensen en behoeften ten aanzien van het gebruik van de Friese taal aan zowel bestuursorganen als rechterlijke instanties die in Fryslân zijn gevestigd of Fryslân als rechtsgebied hebben. Gelet op die samenhang is naar het oordeel van de regering de overheveling van bestuursrechtelijke bepalingen inzake de Friese taal naar een afzonderlijke wet inzake het gebruik van de Friese taal gerechtvaardigd. Hiermee wordt ook aangesloten bij de wens die in Fryslân op dit terrein leeft en die het kabinet in het regeerakkoord heeft onderkend, zoals hierboven onder punt 1 is betoogd. De toelichting is op dit punt aangevuld (zie onderdeel 9 van het algemeen deel van de toelichting)

3. Officiële taal

Het voorgestelde artikel 1 bepaalt dat de officiële talen in de provincie Fryslân het Nederlands en het Fries zijn. Verder voegt het voorstel een nieuw lid toe aan artikel 2:6 Awb dat regelt dat bestuursorganen en onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen de Friese taal kunnen gebruiken, voor zover dat bij wettelijk voorschrift is bepaald.¹

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ingaat op het feit dat voor de overige provincies en voor Nederland niet wettelijk is vastgelegd wat de officiële taal is. Evenmin wordt aandacht besteed aan het Papiaments en het Engels als officiële talen in Nederland naast het Nederlands.² De Afdeling wijst erop dat met deze bepalingen het Fries een bijzondere positie krijgt ten opzichte van andere minderheidstalen in Nederland. Hiervoor bevat de toelichting geen rechtvaardiging.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen dan wel de desbetreffende bepalingen niet in het voorstel op te nemen.

3. Officiële taal

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling dat door het voorgestelde artikel 1 het Fries een bijzondere positie krijgt ten opzichte van andere minderheidstalen in Nederland en dat voor Nederland en voor de overige provincies niet wettelijk is vastgelegd wat de officiële taal is, merk ik het volgende op. In zijn algemeenheid geldt dat in Nederland het Nederlands de officiële taal is. Dat blijkt ook uit artikel 2:6 Awb waarin de hoofdregel is vastgelegd dat de overheid de Nederlandse taal moet gebruiken en welk artikel betrekking heeft op alle provincies in ons land. Nederland heeft daarnaast, bij de ratificatie van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden, maar dan uitsluitend voor het Fries, de Friese taal erkend als tweede officiële taal. Dat het Fries officiële taal is in Fryslân is nog niet wettelijk vastgelegd. Het onderhavige wetsvoorstel doet dat nu wel (in artikel 2), zodat de in het regeerakkoord aangekondigde gelijkstelling van Nederlands en Fries in de provincie Fryslân ook daaruit blijkt.

¹ Het voorgestelde artikel 32, tweede lid.

² Zie hiervoor de memorie van toelichting bij het voorstel van wet houdende 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 doen vervallen van additionele artikelen die zijn uitgewerkt, Kamerstukken II 2010/11, 32 522, nr. 3.

De andere talen die in Nederland onder de werking van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden vallen, zoals het Limburgs, het Nedersaksisch, het Jiddisj en de talen van Sinti en Roma, zijn door Nederland niet aangemerkt als officiële talen. Het belang van hun bescherming ligt met name op het culturele vlak, als onderdeel van het Europees cultureel erfgoed. Ten aanzien van het Papiaments en het Engels op de BES-eilanden is in de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (IBES) vastgelegd dat in het verkeer met de bestuurlijke autoriteiten mede gebruik kan worden gemaakt van het Engels of het Papiaments. De taal in de rechtspraak op de BES-eilanden is geregeld in de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

Onderdeel 2 van het algemeen deel van de toelichting is op dit punt aangevuld.

4. Proces-verbaal in het Fries

Het voorgestelde artikel 14, eerste lid, is overgenomen uit artikel 6, eerste lid, van de Wet gebruik Friese taal in het rechtsverkeer en regelt dat wat in het Fries is gezegd ook in het Fries wordt opgenomen in het proces-verbaal van de terechtzitting. In het huidige artikel 6, tweede lid, is een uitzondering op deze hoofdregel geformuleerd: indien naar het oordeel van de rechter opneming van het gesprokene in het Fries in redelijkheid niet kan worden geveerd, dan wordt de passage in het Nederlands opgenomen en wordt daarbij aangetekend dat oorspronkelijk het Fries is gebezigd. Deze laatste mogelijkheid voor de rechter komt met dit voorstel te vervallen; alleen zal deze wijziging op een later moment in werking treden.¹

De reden voor deze latere inwerkingtreding is dat de voorgestelde wijziging pas effectief kan worden als er op de rechtbank en het gerechtshof in Fryslân medewerkers zijn die het Fries schriftelijk machtig zijn, aldus de toelichting. De rechtbank en het gerechtshof kunnen de komende jaren gebruiken om zich voor te bereiden op de regeling en maatregelen te treffen om het proces-verbaal in het Fries op te kunnen stellen.²

De Raad voor de Rechtspraak heeft in zijn advies aangegeven dat dit voorstel naar zijn oordeel een stap te ver is. Het eist namelijk dat rechters en griffiers het Fries voldoende beheersen om het gesprokene in geschrift te kunnen weergeven. Aan die eis kunnen het hof en de rechtbank in Leeuwarden niet voldoen omdat het merendeel van het personeel niet Friestalig is. Passieve beheersing van het Fries wordt aangemoedigd, maar actieve beheersing kan niet worden geveerd. Daarbij komt dat de processen-verbaal mede de basis zijn voor hoger beroep en cassatie bij instanties buiten Fryslân. Een proces-verbaal in het Fries is bijvoorbeeld voor de Hoge Raad, waar niet of nauwelijks Friestalingen werkzaam zijn, niet begrijpelijk, tenzij voor een vertaling wordt gezorgd, aldus de Raad voor de rechtspraak.³ De Afdeling onderschrijft het advies van de Raad voor de Rechtspraak: het schrappen van de mogelijkheid voor de rechter om het proces-verbaal in het Nederlands op te stellen, betekent een te zware belasting voor de gerechten die in Fryslân zijn gevestigd en voor de hoger beroepsinstanties in heel Nederland, alsmede voor bepaalde rechterlijke instanties in de rest van Nederland.⁴

De Afdeling adviseert het huidige artikel 6, tweede lid, Wet Friese taal in het rechtsverkeer te handhaven.

¹ Het voorgestelde artikel 34.

² Artikelsgewijze toelichting, Artikel 14.

³ Advies van de Raad voor de rechtspraak, kenmerknummer UIT 3336 ONTWP / RMD, 3 mei 2011. Het College van Procureurs-Generaal schaart zich volledig achter het advies van de Raad voor de Rechtspraak, kenmerknummer PaG/B&S/15714, 3 mei 2011.

⁴ De Afdeling constateert dat indien het wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart, dat thans ter behandeling in de Eerste Kamer der Staten-Generaal ligt (Kamerstukken I 2011/12, 32 891, nr. A), in werking treedt het arrondissement Leeuwarden verdwijnt en opgaat in het arrondissement Noord-Nederland (de provincies Drenthe, Fryslân, Groningen). Het nieuwe ressort wordt Arnhem-Leeuwarden, dat de nieuwe arrondissementen Midden-Nederland, Noord-Nederland en Oost-Nederland omvat. In het nieuwe stelsel blijven in Leeuwarden de rechtbank en het gerechtshof gevestigd.

4. Proces-verbaal in het Fries

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om het huidige artikel 6, tweede lid, Wet Friese taal in het rechtsverkeer te handhaven, merk ik het volgende op.

In 1997, bij aanpassing van de in 1956 tot stand gekomen Wet gebruik Friese taal in het eerste lid van artikel 6 opgenomen, luidende: «Hetgeen in het Fries is gesproken wordt, indien het in het proces-verbaal wordt opgenomen, in die taal vermeld. De rechter kan bepalen dat een vertaling in het Nederlands wordt gemaakt.» Met deze bepaling wordt bewust aansluiting gezocht bij de praktijk die al vele jaren gangbaar is in het bestuurlijk verkeer in de provincie Fryslân, terwijl tevens – bijvoorbeeld met het oog op een eventuele verdere rechtsgang – in de noodzaak of wenselijkheid van een Nederlandse vertaling is voorzien.

Om evenwel tegemoet te komen aan problemen van praktische aard, waaronder overgangsproblemen, werd een uitzonderingsmogelijkheid gecreëerd in het tweede lid van artikel 6 van de Wet gebruik Friese taal in het rechtsverkeer: «Indien naar het oordeel van de rechter opnemng van het gesprokene in het Fries in redelijkheid niet kan worden gevegd, wordt het in het Nederlands in het proces-verbaal opgenomen en wordt daarin aangetekend dat het Fries is gebezigd.»

In de praktijk blijkt dat de uitzonderingsmogelijkheid sinds de inwerking-treding van de gewijzigde wet steeds in de plaats treedt van de hoofdregel die in het eerste lid is opgenomen. Dat heeft tweeërlei bezwaar. Allereerst is dat uiteraard niet de bedoeling van de wetgever geweest. Een bijkomend bezwaar is dat dit ook niet goed past bij het feit dat in de provincie Fryslân, en dus ook in de rechtspraak binnen Fryslân, zowel het Nederlands als het Fries officiële talen zijn en de gelijkheid van die talen dus moet zijn gewaarborgd.

Wel wordt door het kabinet onderkend dat de praktische problemen voor het gebruik van het Fries in het proces-verbaal, die er wel degelijk zijn, alleen geleidelijk en stapsgewijs kunnen worden opgelost. Dat veronderstelt ook een inspanning bij het personeel van de betrokken rechterlijke instanties en van de Raad voor de rechtspraak om daar goed op in te spelen. Met het oog hierop is periodiek overleg tussen het Orgaan voor de Friese taal en de rechterlijke instanties wier rechtsgebied zich uitstrekt tot de provincie Fryslân op zijn plaats. In dat verband kunnen dan afspraken worden gemaakt die periodiek worden geëvalueerd door het Orgaan voor de Friese taal. Om die reden is aanpassing van de wettekst niet nodig, omdat nu reeds is voorzien dat op een later tijdstip de desbetreffende bepaling in werking zal treden.

5. Administratieve verplichtingen

Het voorstel bepaalt dat in de provincie Fryslân gevestigde bestuursorganen die niet tot de centrale overheid behoren, regels opstellen voor het gebruik van de Friese taal in schriftelijke stukken en in het mondeling verkeer. De regels bevatten in ieder geval bepalingen gericht op het versterken van de positie van de Friese taal binnen het werkgebied van het betreffende bestuursorgaan. Tevens bepaalt het voorstel dat deze bestuursorganen een beleidsplan opstellen inzake het gebruik van de Friese taal.¹

Thans is de bevoegdheid om regels te stellen facultatief geformuleerd. Artikel 2:9, eerste lid, Awb bepaalt dat in de provincie Fryslân gevestigde

¹ Het voorgestelde artikel 5, eerste en tweede lid.

bestuursorganen regels kunnen opstellen over het gebruik van de Friese taal. Over het opstellen van een beleidsplan is nu niets in de wet geregeld. Volgens de toelichting sluiten de voorgestelde bepalingen aan bij de praktijk: de meeste Friese gemeenten hebben al een verordening inzake het gebruik van de Friese taal. Het beleidsplan bevat de uitwerking van de verordening en wordt in zijn algemeenheid in Fryslân gezien als een waardevolle resultante van de discussie hoe op lokaal niveau de Friese taal moet worden gebruikt, aldus de toelichting.¹

Uit de toelichting blijkt echter niet hoe de regering aan deze informatie is gekomen; waarom de Friese gemeenten die nog geen regels hebben opgesteld nu alsnog verplicht worden om een verordening op te stellen; wat nut en noodzaak zijn van de verplichting tot het opstellen van een beleidsplan; en waarom deze bepaling niet wordt beperkt tot de gemeenten, maar geldt voor alle in de provincie Fryslân gevestigde bestuursorganen die niet tot de centrale overheid behoren. Wel is duidelijk dat deze verplichtingen zullen leiden tot een verhoging van de administratieve lasten voor de desbetreffende bestuursorganen. De Afdeling adviseert het opstellen van regels en beleidsplannen in het voorstel te regelen als een facultatieve bevoegdheid en het artikel te beperken tot de gemeenten in de provincie Fryslân.

5. Administratieve verplichtingen

In reactie op vragen van de Afdeling inzake de verplichting voor in de provincie Fryslân gevestigde bestuursorganen die niet tot de centrale overheid behoren om regels en beleidsplannen op te stellen merk ik het volgende op.

Op twee na hebben alle gemeenten in de provincie Fryslân, die vallen onder de Wet gebruik Friese taal, reeds een taalverordening en/of beleidsplan Fries opgesteld. Ook de Provincie Fryslân en het Wetterskip Fryslân beschikken over taalverordeningen en beleidsplannen Fries. In dit wetsvoorstel wordt dan ook op dit punt aangesloten bij het taalbeleid van de decentrale overheden in Fryslân. De voorgestelde bepaling in artikel 5 zal dan ook niet leiden tot noemenswaardige extra administratieve lasten voor de decentrale overheden in Fryslân, te meer omdat het Orgaan voor de Friese taal de taak krijgt de decentrale overheden op dit punt te ondersteunen.

Het vaststellen van een taalverordening en beleidsplan Fries biedt daarentegen evidente voordelen, zo is de afgelopen jaren gebleken. Deze voordelen gelden niet alleen voor gemeenten maar ook voor andere decentrale overheden die in Fryslân gevestigd zijn. Daarmee beschikken Friese gemeenten en andere in Fryslân gevestigde bestuursorganen die niet tot de centrale overheid behoren over instrumenten om nader uitwerking te geven aan het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer. Het belang daarvan is in de eerste plaats dat deze instrumenten de burger meer duidelijkheid bieden op welke wijze de lokale overheid invulling geeft aan het beleid inzake het Fries in het bestuurlijk verkeer. Verder biedt een beleidsplan Fries elke gemeente of andere decentrale overheid de mogelijkheid om maatwerk te leveren. Waar de taalverordening in de Friese gemeenten onderling veel overeenkomsten vertoont en zich beperkt tot het mondeling en schriftelijk gebruik van het Fries in het bestuurlijk verkeer, is er in een taalbeleidsplan ruimte voor meer praktische zaken die aandacht verdienen. Daaronder vallen bijvoorbeeld flankerende maatregelen, zoals taalcursussen Fries voor ambtenaren en voorlichting over taalgebruik aan de burger. Daarnaast kunnen in een taalbeleidsplan ook andere zaken aan de orde gesteld, zoals lokaal cultuurbeleid (bijvoorbeeld bevordering openluchtspelen in het Fries), beleid inzake cursussen Fries voor inwoners of specifieke doelgroepen,

¹ Artikelsgewijze toelichting, artikel 5.

subsidiemogelijkheden voor het gebruik van het Fries in lokale media, enz. Er is dan ook voor gekozen om artikel 5 van het wetsvoorstel gebruik Friese taal in deze vorm te handhaven. Wel is de toelichting bij artikel 5 aangevuld naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling.

6. Bestuursafspraken

Het voorgestelde artikel 2 regelt dat het Rijk en de provincie Fryslân periodiek bestuursafspraken maken over de uitwerking van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de Friese taal en cultuur en over de bekostiging daarvan.

De Afdeling merkt op dat niet duidelijk is wat noodzaak en toegevoegde waarde zijn van deze bepaling. Samenwerking tussen het Rijk en medeoverheden komt op tal van terreinen voor zonder dat dit is vastgelegd in wettelijke bepalingen. De Afdeling is van oordeel dat het wettelijk formaliseren van interbestuurlijke samenwerking op uitsluitend dit onderwerp niet noodzakelijk is en adviseert artikel 2 te schrappen.

6. Bestuursafspraken

Het voorgestelde artikel 2, dat regelt dat het Rijk en de provincie Fryslân periodiek bestuursafspraken maken, is vooral ingegeven door de wens om de gezamenlijke verantwoordelijkheid en de zorgplicht voor de Friese taal en cultuur te benadrukken. De Afdeling wijst er echter terecht op dat een dergelijke bepaling niet noodzakelijk is voor de samenwerking tussen het Rijk en de Provincie Fryslân. Samenwerking tussen het Rijk en medeoverheden komt inderdaad op tal van terreinen voor zonder dat dit is vastgelegd in wettelijke bepalingen. In het advies van de Afdeling heb ik dan ook aanleiding gezien deze bepaling, die vooral een symbolische waarde heeft, te schrappen. Dit overigens zonder af te willen doen aan (het belang van) de totstandkoming van bestuursafspraken in de praktijk.

7. Orgaan voor de Friese taal

Het Orgaan voor de Friese taal krijgt ingevolge het voorstel de bevoegdheid om kaders te stellen inzake de vorm en inhoud van de regels en beleidsplannen, die de bestuursorganen in Fryslân dienen op te stellen.¹ Deze kaders worden gepubliceerd in de Staatscourant.²

a. Uit de toelichting blijkt niet op welke wijze de bestuursorganen in de praktijk uitvoering dienen te geven aan de vastgestelde kaders. Wel betekent deze bepaling meer administratieve lasten voor zowel het Orgaan, dat verplicht wordt de kaders te stellen en te publiceren, als voor de bestuursorganen die hieraan uitvoering dienen te geven. De Afdeling is van oordeel dat nut en noodzaak van deze verplichtingen niet zijn aangetoond.

De Afdeling adviseert nut en noodzaak alsnog aan te tonen en zo nodig deze bepaling te schrappen.

b. Blijkens de toelichting zijn de kaders niet aan te merken als regels en zijn zij ook niet bindend. Het gaan om richtsnoeren die behulpzaam kunnen zijn bij het vormgeven van de inhoud van regels en beleidsplannen. In de praktijk kunnen zij daarmee een belangrijk hulpmiddel zijn bij en een stimulans zijn voor het opstellen van die regels en beleidsplannen door bestuursorganen, zo stelt de toelichting.³

De Afdeling stelt vast dat hetgeen in de toelichting is vermeld niet uit de wettekst zelf blijkt.

De Afdeling adviseert het voorstel te verduidelijken.

¹ Het voorgestelde artikel 19, tweede lid, onderdeel c.

² Het voorgestelde artikel 19, vijfde lid.

³ Artikelsgewijze toelichting, Artikelen 18 tot en met 23.

7. Orgaan voor de Friese taal

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over de voorgestelde bevoegdheid voor het Orgaan om kaders te stellen inzake de vorm en inhoud van regels en beleidsplannen merk ik het volgende op. Het advies van de Afdeling heeft mij aanleiding gegeven deze bepaling aan te passen in die zin dat meer algemeen wordt bepaald dat het Orgaan tot taak heeft ondersteuning te bieden bij het opstellen van regels en beleidsplannen. Dat zou onder meer kunnen in de vorm van richtsnoeren die behulpzaam zijn bij het vormgeven van regels en beleidsplannen. Doel van de ondersteuning door het Orgaan is dat bestuursorganen op een eenvoudige manier regels en beleidsplannen kunnen opstellen waardoor de administratieve lasten voor bestuurorganen juist worden verminderd. Ook is de bedoeling dat van de ondersteuning een stimulerende werking voor bestuursorganen uit gaat tot het opstellen van regels en beleidsplannen, waardoor het Fries in de praktijk een meer gelijkwaardige positie krijgt naast het Nederlands.

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,
H. D. Tjeenk Willink*

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

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies