

De implementatie van het Europees Handvest voor Regionale of Minderheidstalen sinds de ratificatie in 1996: Nederlandse samenvatting van de onderzoeksresultaten

Inleiding

In opdracht van het orgaan voor de Friese taal DINGtiid heeft het Mercator Europees Kenniscentrum voor Meertaligheid en Taalleren, onderdeel van de Fryske Akademy, onderzoek gedaan naar de implementatie in Nederland van Deel III van het Handvest voor Regionale of Minderheidstalen.

In 1998 is het Handvest in Nederland in werking getreden. Nederland heeft daarbij 48 paragrafen van Deel III van het Handvest geratificeerd. Elke paragraaf in Deel III bevat een maatregel ter bescherming van een minderheidstaal. In het geval van Nederland betreft dit alleen de Friese taal.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is de volgende: sinds de inwerkingtreding van het Handvest heeft Nederland vijfmaal aan de Raad van Europa over de voortgang van de implementatie gerapporteerd. Vervolgens heeft de Commissie van Experts, door de Raad van Europa aangesteld om de implementatie te evalueren, vijfmaal een evaluatierapport inclusief adviezen aan de Raad van Ministers uitgebracht.

Het valt op dat een deel van de adviezen in de evaluatierapporten steeds terugkomen (zie schema 1 voor een schematische weergave van de oordelen van de Commissie van Experts). Verloopt de implementatie dan wel goed? Voldoet Nederland wel aan internationaal gemaakte afspraken? Welke aspecten van de implementatie verlopen goed en op welke punten is verbetering mogelijk? Hoe kan voorkomen worden dat, in toekomstige evaluatierapporten, opnieuw dezelfde adviezen gegeven worden?

Onderzoeksmethoden

Om tot antwoorden op bovenstaande vragen te komen, zijn door de onderzoekers de volgende stappen gezet:

- De vijf periodieke rapportages van Nederland aan de Raad van Europa zijn bestudeerd.
- De vijf evaluatierapporten van de Commissie van Experts, bevattende de adviezen van de Raad van Ministers, zijn bestudeerd.
- Gesprekken zijn gevoerd met twaalf deskundigen op het gebied van artikel 8 tot en met 14 van het Handvest, met twee deskundigen op het gebied van de periodieke rapportage van Nederland aan de Raad van Europa en met twee deskundigen op het gebied van de Commissie van Experts van de Raad van Europa.

Schema 1: Oordeel van de Commissie van Experts over de implementatie in Nederland van Deel III van het Handvest voor Regionale of Minderheidstalen.

Evaluatierapport	2001	2004	2007	2012	2016
Article 8: Education	8.1.a.ii				
	8.1.b.ii				
	8.1.c.iii				
	8.1.e.ii				
	8.1.f.i				
	8.1.g				
	8.1.h				
	8.1.i				
	8.2				
Article 9: Justice	9.1.a.ii	f			
	9.1.a.iii	f			
	9.1.b.iii	f			
	9.1.c.ii				
	9.1.c.iii	f			
	9.2.b	f			
Article 10: Administrative authorities & public services	10.1.a.v				
	10.1.c				
	10.2.a-d				
	10.2.e-f				
	10.2.g				
	10.4.a				
	10.4.c				
10.5					
Article 11: Media	11.1.a.iii				
	11.1.b.ii				
	11.1.c.ii				
	11.1.f.ii	f			
	11.2				
Article 12: Cultural activities & facilities	12.1.a				
	12.1.b				
	12.1.c				
	12.1.d				
	12.1.e				
	12.1.f				
	12.1.g				
	12.1.h				
	12.2				
	12.3				
Article 13: Economic and social life	13.1.a	g			
	13.1.c	g			
	13.1.d				
	13.2.b				
	13.2.c				
Article 14: Transfrontier exchanges	14.a	g			
	14.b	g			

Groen: vervuld.

Rood: niet vervuld.

Blauw: voor een deel vervuld.

Grijs: Commissie van Experts vraagt om meer informatie.

f: formeel vervuld.

g: in het algemeen vervuld.

Wat staat er in dit onderzoeksrapport?

Het rapport gaat met name in op:

- De totstandkoming van de periodieke rapportages van Nederland aan de Raad van Europa en de dialoog hierover tussen de Nederlandse overheid en Commissie van Experts.
- De verwerking van de adviezen, geformuleerd in de evaluatierapporten van de Commissie van Experts tot concreet beleid of concrete activiteiten, via de Bestuursafpraak Friese Taal en Cultuur.
- Geschiedenis van de implementatie van de hoofdstukken 8 tot en met 14 van het Handvest, welke betrekking hebben op de positie van het Fries in verschillende takken van de samenleving, zoals onderwijs en rechtspraak. Ook worden implementatieproblemen van bepaalde paragrafen uit deze hoofdstukken en de dialoog tussen Nederlandse overheid en Commissie van Experts beschreven.
- Aanbevelingen met betrekking tot verbetering van de implementatie van het Handvest en bevindingen met betrekking tot het functioneren van het Handvest in Nederland als middel tot bescherming van de Friese taal.

Samenvatting van de belangrijkste bevindingen

Verplichtingen aangaande met de ratificatie van het Handvest

Het Handvest is, volgens de Raad van Europa, bindend: lidstaten die het geratificeerd hebben, verplichten zich tot een effectieve implementatie van geratificeerde paragrafen¹. Er zijn echter geen consequenties verbonden aan het niet nakomen van deze verplichting. Daarnaast laat de formulering van de paragrafen ruimte over voor interpretatie van wat een effectieve implementatie behelst.

Bevindingen met betrekking tot de periodieke rapportages van Nederland

De periodieke rapportages van Nederland, met name de laatste twee, lijken op punten onvolledig: over verscheidene paragrafen, waarvan de Commissie van Experts heeft aangegeven de implementatie onvoldoende te vinden, wordt niet gerapporteerd of lijkt belangrijke informatie te ontbreken. Omdat de Commissie van Experts geen nieuwe informatie van Nederland krijgt, herhaalt zij haar adviezen omtrent deze paragrafen. Er lijken verschillende redenen te zijn voor het ontbreken van informatie in de periodieke rapporten:

- Nederland heeft in een eerdere periodieke rapportage aangegeven dat de implementatie, volgens haar, *wel* voldoende is, of dat een goede implementatie niet mogelijk is met het oog op in Nederland geldend beleid, of een in Nederland bestaande aanpak (bijv. paragrafen 10.4.c, 11.1.b(ii), 11.1.c(ii)). Op herhaalde adviezen van de Commissie van Experts om deze paragrafen toch te implementeren, gaat Nederland niet meer in: discussie en overleg tussen Commissie van Experts en Nederlandse overheid lijken gestagneerd.
- Onduidelijke oorzaak: Nederland vergeet de paragraaf en/of mist informatie over hoe deze geïmplementeerd is (bijv. paragrafen 8.1.g, 12.3, 13.2.b).

¹ *Application of the European Charter for Regional or Minority Languages*, 2016.

Opvallend is dat de Nederlandse periodieke rapporten de implementatie van sommige paragrafen tekort lijken te doen en belangrijke informatie, die wel aanwezig is in de provincie Fryslân niet heeft of geeft, waardoor het oordeel van de Commissie van Experts negatiever uitvalt dan nodig (bijv. paragrafen 8.1.g, 13.2.b). Soms haalt de Commissie de informatie uiteindelijk zelf op tijdens haar *on-the-spot-visit* aan Fryslân, wat resulteert in een positiever oordeel (bijv. paragrafen 12.1.e en 12.1.f).

Aanbevelingen:

De periodieke rapportages van Nederland moeten zo relevant en volledig mogelijk zijn. Hiertoe moet het contact met de provincie Fryslân en haar inwoners, tijdens het maken van de rapportage, geïntensiveerd worden, zodat alle relevante informatie over de implementatie bij de rapporteurs bekend is.

De discussie over een aantal paragrafen moet worden heropend. Nederlandse overheid, Commissie van Experts en belanghebbenden in Fryslân moeten in gesprek over hoe paragrafen zo kunnen worden geïmplementeerd dat de lasten van implementatie opwegen tegen de baten voor de Friese taal.

In het licht van bovenstaande opmerkingen kan worden opgemerkt dat nauw contact tussen overheid en Friese sprekers over de bescherming van de Friese taal een van de belangrijkste doelen is van het Handvest².

Bevindingen met betrekking tot implementatie van het Handvest via de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur

Belangrijkste route voor de implementatie van het Handvest is via de *Bestuursafpraak Friese Taal en Cultuur* (BFTK). Nadere bestudering van de BFTKs uit 2001 en 2013 laat zien dat niet alle paragrafen, die door de Commissie van Experts als problematisch worden gekwalificeerd, in deze BFTKs worden besproken (bijv. paragrafen 10.4.c, 11.1.b.ii, 11.1.c.ii, 12.3). Daarnaast lijken gemaakte afspraken, met betrekking tot implementatie van het Handvest, in de praktijk niet altijd uitgevoerd te worden (bijv. afspraken rond beleid voor Fries in de zorg)³.

Aanbeveling:

Het niet bespreken van negatief beoordeelde paragrafen in de BFTK verhindert verbetering van de implementatie. **Het zou goed zijn als overheid en provincie de overleggen over de BFTK aangrijpen om deze paragrafen te bespreken en om afspraken te maken over verbeteringen van de implementatie.** Stappen gezet door overheid en provincie naar aanleiding van deze afspraken kunnen vervolgens bekeken worden tijdens de daaropvolgende evaluatie van de BFTK.

Bevindingen met betrekking tot implementatie van Artikel 8: Onderwijs

Van alle artikelen van het Handvest krijgt de implementatie van Artikel 8: *Onderwijs* het meeste kritiek van de Commissie van Experts. Na vijf rapportagerondes is de Commissie van Experts over de implementatie van 5 van de 9 geratificeerde paragrafen nog steeds ontevreden (zie schema 1). De

² Gesprek met een deskundige op het gebied van de Commissie van Experts van de Raad van Europa in april, 2018.

³ De Staat der Nederlanden en De provincie Fryslân, *Bestuursafpraak Friese Taal En Cultuur 2001-2010*, 2001; De Staat der Nederlanden en De provincie Fryslân, *Bestuursafpraak Friese Taal En Cultuur 2013-2018*, 2013.

belangrijkste kritiek van de Commissie is dat er te weinig Fries gegeven wordt op school en dat een doorgaande leerlijn ontbreekt: in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs wordt het Fries als vak niet gegeven. Dit leidt ertoe dat schoolverlaters onvoldoende Friese taalvaardigheden bezitten. Uit dit onderzoek komt verder naar voren dat het Fries onvoldoende wordt geïnspecteerd (de laatste bevindingen van de inspectie met betrekking tot Fries op school dateren uit 2009)⁴. Daardoor bestaan er in de praktijk voor scholen geen consequenties als het vak niet wordt gegeven. Een grote stap in de richting van het verbeteren van de implementatie van Artikel 8 lijkt gezet met de overheveling van kerndoelen en ontheffingen naar de provincie⁵. Het is nog te vroeg om te oordelen over de effectiviteit van deze stap.

Aanbeveling:

Het zou goed zijn als de Inspectie van het Onderwijs het vak Fries voortvarender inspecteert en er ook consequenties aan die inspecties verbonden zijn. Deze consequenties zouden een positieve vorm mogen hebben, zoals een extra budget voor scholen die energie steken in het Fries zodat deze (extra) Friese vakdocenten in kunnen huren of (extra) Friese lesmaterialen aan kunnen schaffen.

Bevindingen met betrekking tot implementatie van Artikel 9: Gerechtelijke Autoriteiten

Sinds de herindeling van de gerechtelijke kaart in 2015⁶ bestaan er zorgen bij de Commissie van Experts, in de Tweede Kamer en onder personen werkzaam in het veld, over de positie en aanwezigheid van het Fries in de rechtspraak. Vanuit historisch perspectief is de mogelijkheid om Fries te spreken in het gerechtelijk verkeer een gewichtig punt. Formeel lijkt de positie van het Fries uitstekend geregeld in de Wet Gebruik Friese Taal (2014)⁷, maar twijfels bestaan over het gebruik van de taal in de praktijk. Een memo van de rechtbank Noord-Nederland geeft hierover een gematigd positief beeld, maar erkent wel dat er een probleem is met de beschikbaarheid van tolken⁸. Daarnaast ontbreken heldere cijfers over het gebruik van de Friese taal in het rechtsverkeer.

Aanbeveling:

Er moet een onderzoek ingesteld worden om het gebruik van de Friese taal in het gerechtelijk verkeer in kaart te brengen. Hoe vaak beroept iemand zich op het recht om Fries te spreken in de rechtszaal, maar blijkt dit door afwezigheid van tolk of Friese taalvaardigheden bij het rechtbankpersoneel op dat moment niet mogelijk en moet de zitting worden uitgesteld? Hoe vaak gebeurt het dat iemand afziet van zijn of haar recht om Fries te spreken en om welke reden? Welk deel van het rechtbankpersoneel van de rechtbank Noord-Nederland en arrondissement Arnhem-Leeuwarden beschikt over Friese taalvaardigheden? En hoe vaak wordt het Fries daadwerkelijk gebruikt in het gerechtelijk verkeer? Want het Handvest richt zich niet alleen op het *mogen* gebruiken van de taal, maar ook op het bevorderen van dat gebruik.

⁴ Inspectie van het Onderwijs, *Tussen Wens En Werkelijkheid: De Kwaliteit van Het Vak Fries in Het Basisonderwijs En Het Voortgezet Onderwijs in Fryslân*, 2009.

⁵ Stuurgroep decentralisatie Friese taal van Rijk naar provincie Fryslân, *Fries in het onderwijs: meer ruimte, rege en rekenschap voor de provincie Fryslân*, 2 juli 2010.

⁶ *Wet Herziening Gerechtelijke Kaart Geldend van 01-07-2015 t/m Heden*, 2012.

⁷ *Wet Gebruik Friese Taal Geldend van 01-01-2014 t/m Heden*, 2013.

⁸ *Memo Rechtbank Noord-Nederland: Frysk Binnen RNN*, 31 Maart 2017.

Over het opnemen van een eis voor Friese taalvaardigheden in vacatureteksten van de publieke sector
Aanbeveling:

Het zou goed zijn om een eis voor Friese taalvaardigheden op te nemen in vacatureteksten voor de publieke sector: dit kan bijdragen aan de waarde van deze vaardigheden in het economisch verkeer. Mogelijk leidt dit weer tot het aantrekkelijker maken van het vak Fries voor scholieren, omdat het een positieve invloed kan hebben op hun kansen op de regionale arbeidsmarkt. Gedacht kan worden aan een eis voor Friese taalvaardigheden in vacatures voor rechtbankpersoneel van de rechtbank Noord-Nederland en het arrondissement Arnhem-Leeuwarden. Dit zou ook kunnen in vacatures voor groepsleiders van de kinderopvang en docenten op het basis- en voortgezet onderwijs in de provincie Fryslân. Friese gemeentes kunnen, om de mogelijkheid om Fries te praten in de zorg te bevorderen, een taaleis stellen bij aanbesteding van de Wet Maatschappelijk Ondersteuning (WMO). Deze stappen dragen tevens bij tot een betere implementatie van paragrafen met betrekking tot de Artikel 8: Onderwijs, 9: Gerechtelijke autoriteiten en 13: Economisch en sociaal leven.

Bevindingen met betrekking tot de waarde van het Handvest voor de bescherming van de Friese taal
Het Handvest heeft een belangrijke rol gespeeld in verschillende stappen die gezet zijn voor de Friese Taal, zoals de ontwikkeling van de Wet Gebruik Friese Taal, de overheveling van kerndoelen en bevoegdheden naar de provincie Fryslân en het opstellen van een eigen Bestuursafpraak voor Fries in de Media⁹. Uit gesprekken gevoerd tijdens dit onderzoek blijkt dat alle bij de implementatie betrokken partijen de waarde van het Handvest voor de bescherming van de Friese taal hoog inschatten. Voor een minderheidstaal als het Fries is het van groot belang dat, naast sprekers en nationale overheid, ook de Raad van Europa als onafhankelijke internationale partij een bijdrage levert aan het beschermen van haar positie. Het Handvest biedt met zijn maatregelen een solide basis waar de Nederlandse overheid en Friese sprekers samen op kunnen voortbouwen en een aanleiding voor beide partijen om hierin samen te werken.

⁹ De Staat der Nederlanden en De provincie Fryslân, 'Bestuursafspraken Fries in de Media 2016, Ministerie van Onderwijs, Cultuur En Wetenschap', 16 December 2016.

Referenties

Application of the European Charter for Regional or Minority Languages, 2016

<https://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/sgreports/SGreport2015_en.pdf>

De Staat der Nederlanden, en De provincie Fryslân, *Bestuursafpraak Friese Taal En Cultuur 2001-2010*, 2001 <<http://www.gemeentenenfrysk.nl/upload/flash/bestuursafpraak-friese-taal-6-01.pdf>>

— — —, *Bestuursafpraak Friese Taal En Cultuur 2013-2018*, 2013 <https://www.fryske-akademy.nl/fileadmin/inhoud/beelden/homepage/Oer_us/Organisaasje/bestuursafpraak-friese-taal-en-cultuur-2013-2018.pdf>

— — —, 'Bestuursafspraken Fries in de Media 2016, Ministerie van Onderwijs, Cultuur En Wetenschap', 16 December 2016 <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-68855.html>>

Gesprek met een deskundige op het gebied van de Commissie van Experts van de Raad van Europa, 2018

Inspectie van het Onderwijs, Tussen Wens En Werkelijkheid: De Kwaliteit van Het Vak Fries in Het Basisonderwijs En Het Voortgezet Onderwijs in Fryslân, 2009 <<https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2010/11/24/tussen-wens-en-werkelijkheid>>

Memo Rechtbank Noord-Nederland: Frysk Binnen RNN, 31 maart 2017 <<https://dingtiid.frl/wp-content/uploads/2018/02/Bijlage-Memo-Frysk-in-RNN-31032017.pdf>>

Stuurgroep decentralisatie Friese taal van Rijk naar provincie Fryslân, *Fries in het onderwijs: meer ruimte, regie en rekenschap voor de provincie Fryslân* (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2 july 2010) <<http://fryslan.gemeentedocumenten.nl/www.fryslan.frl/3431/fries-in-het-onderwijs/files/Advies%20Hoekstra%2020juli%202010.pdf>>

Wet Gebruik Friese Taal Geldend van 01-01-2014 t/m Heden, 2013 <<https://wetten.overheid.nl/BWBR0034047/2014-01-01>>

Wet Herziening Gerechtelijke Kaart Geldend van 01-07-2015 t/m Heden, 2012 <<https://wetten.overheid.nl/BWBR0031789/2015-07-01>>