

Vergaderjaar 1996–1997

**24 431**

**Voorstel van wet van de leden Koekkoek en Van Middelkoop houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling over de Nederlandse taal**

**Nr. 5**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 11 december 1996

**I. ALGEMEEN**

Ons initiatiefvoorstel om in de Grondwet een bepaling over de Nederlandse taal op te nemen is door de leden van de meeste fracties welwillend ontvangen. Wij zijn hen daarvoor erkentelijk. De vele vragen die over ons voorstel zijn gesteld geven aan dat de regeling van de Nederlandse taal een belangrijk onderwerp is. Wij hopen door de beantwoording van de vragen de nodige opheldering te verschaffen en de nog bestaande bedenkingen tegen ons voorstel weg te nemen.

Het is de leden van de PvdA-fractie niet geheel duidelijk welke reden de doorslag geeft om juist nu met ons voorstel te komen: de internationale druk waaraan het Nederlands blootstaat of de overtuiging dat in de Grondwet één grondrecht ontbreekt, namelijk het door ons voorgestelde. De gestelde vraag is tweeledig: zij betreft het tijdstip van indiening en de voornaamste reden die tot het voorstel heeft geleid.

Het tijdstip van indiening is mede bepaald door hetgeen aan ons voorstel is voorafgegaan. Bij de behandeling van het rapport van de Bijzondere Commissie Vraagpunten inzake staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing heeft de Kamer door aanvaarding met algemene stemmen van de motie-Van Middelkoop/Mateman (Kamerstukken II 1990/91, 21 427, nr. 14) de wens uitgesproken dat, mede gelet op de verdergaande Europese integratie, een onderzoek zou plaatsvinden naar het in wet en/of Grondwet vastleggen van het gebruik van het Nederlands als onderwijs-, bestuurs- en rechtstaal. Naar aanleiding van deze motie heeft staatssecretaris De Graaff-Nauta de Kamer op 13 oktober 1991 een notitie over de grondwettelijke positie van de Nederlandse taal als taal van bestuur en rechtspraak toegezonden (21 427, nr. 20). De behandeling van deze notitie leidde tot de aanvaarding met algemene stemmen van de motie-Van Middelkoop/Mateman (21 427, nr. 22) waarin de Kamer de regering verzocht «te onderzoeken op welke wetstechnische wijze de positie van de Nederlandse taal verankerd kan worden in de Grondwet». Staatssecretaris De Graaff-Nauta heeft aan dit verzoek voldaan in de notitie over de mogelijkheden voor een bepaling over de Nederlandse taal in de Grondwet (21 427, nr. 24).

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot afdeling 2.2, Gebruik van de taal in het bestuurlijk verkeer, van de Algemene wet bestuursrecht verwees de regering weliswaar naar laatstgenoemde notitie (Kamerstukken II 1993/94, 23 543, nr. 3, blz. 2), maar daaruit bleek niet dat van haar kant een vervolg op de notitie te verwachten was. Bij de plenaire behandeling van dat wetsvoorstel hebben wij daarom aangekondigd met een initiatiefvoorstel te zullen komen (Handelingen II 1993/94, blz. 6109). Enige logica is aan het gebruik maken van het initiatiefrecht dan ook niet te ontzeggen. Immers, zoals uit de voorgeschiedenis blijkt is het de Kamer geweest die tot tweemaal unaniem besloot de regering te verzoeken de noodzakelijke gegevens te leveren. Daar zulks royaal is gehonoreerd in het genoemde tweetal notities, is daarmee een inhoudsvolle fundering gelegd voor de finale stap, namelijk opneming van een bepaling in de Grondwet.

Voor opneming van een bepaling over de Nederlandse taal in de Grondwet hebben wij in de memorie van toelichting verschillende redenen aangevoerd. Voorop staan de gevolgen van de internationalisering en de positie van het Nederlands in de Europese Unie. In die zin zijn deze redenen doorslaggevend. De overtuiging dat de Nederlandse taal zo belangrijk is dat daaraan een grondwettelijke bepaling dient te worden gewijd, is ook een belangrijke reden om met ons voorstel te komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom wij het gebruik van de Nederlandse taal beschouwen als een sociaal en niet als een klassiek grondrecht. Het gebruik van de Nederlandse taal kan zowel in een klassiek als in een sociaal grondrecht worden vervat. Het klassiek grondrecht houdt het recht, de vrijheid, van een ieder in de Nederlandse taal te gebruiken. Wij vinden de opneming van een klassiek grondrecht niet voldoende, en menen dat de Grondwet ook de zorgplicht van de overheid met betrekking tot het gebruik van het Nederlands tot uitdrukking dient te brengen. Daarom hebben wij gekozen voor een sociaal grondrecht. Een als sociaal grondrecht geformuleerde zorgplicht veronderstelt overigens wel het klassieke vrijheidsrecht zich van het Nederlands te bedienen.

De leden van de PvdA-fractie missen in de memorie van toelichting een beschouwing over de (toekomstige) positie van de Nederlandse taal in de Europese Unie. Zij vragen welke betekenis de voorgestelde Grondwetswijziging voor de positie van de kleinere landstalen heeft. Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt beoogt het wetsvoorstel de positie van het Nederlands als officiële taal en werktal van de instellingen van de Europese Gemeenschap een extra versterking te geven. Niet alleen met het oog op de verwachte uitbreiding van de Europese Unie is zulks gewenst. Reeds thans moet op de bres worden gestaan om de gelijke behandeling van het Nederlands in de praktijk te waarborgen. Zo achtte staatssecretaris Patijn het noodzakelijk tijdens de Algemene Raad van 7 oktober 1995 bezwaar aan te tekenen tegen een relatieve achterstelling van het Nederlands (zie Aangangsel Handelingen II 1995/96, nr. 138). De betekenis van dit opkomen voor de plaats van het Nederlands in het talenregime in de praktijk van de vergaderingen binnen de Europese instellingen gaat natuurlijk verder dan alleen het opkomen voor een gelijke behandeling. In genoemde vergaderingen vinden immers onderhandelingen plaats, waarbij soms grote belangen op het spel staan. Wie dan gedwongen wordt een andere taal te gebruiken (of aan te horen) is in de regel gehandicapt in vergelijking met gesprekspartners die de eigen taal kunnen gebruiken.

De betekenis van de voorgestelde grondwettelijke bepaling is dat de regering bij onderhandelingen over wijziging van de Europese Verdragen zich tot het uiterste moet inspannen om het Nederlands als officiële taal van de Unie te behouden. Het beroep op een grondwettelijke bepaling kan

haar argumentatie versterken. De bepaling vormt daarmee een hindernis voor de verzwakking van de positie van het Nederlands.

Een grondwettelijke zorgplicht van de overheid is niet alleen van belang voor de officiële positie van het Nederlands, maar ook voor de praktijk van het gebruik van het Nederlands binnen de Europese instellingen. De voorgestelde bepaling roept de regering op daarin een vast beleid te voeren en zo nodig op te komen voor het gebruik van de Nederlandse taal.

De leden van de CDA-fractie vragen om een (mogelijke) verklaring waarom de regering niet met een voorstel tot het opnemen van een bepaling over de Nederlandse taal in de Grondwet is gekomen. Een mogelijke verklaring is dat de regering na het uitbrengen van de door de Kamer gevraagde notities verdere actie van de Kamer heeft afgewacht. In dit verband verwijzen wij verder naar ons antwoord aan de PvdA-fractie.

De leden van de CDA-fractie vragen nader in te gaan op de door ons afgewezen varianten voor een Grondwetsbepaling uit de notitie van 5 oktober 1992. De notitie noemt vier mogelijkheden voor een bepaling over de Nederlandse taal in de Grondwet, namelijk een klassiek grondrecht, een sociaal of (sociaal-)cultureel grondrecht, een codificatiebepaling en een instructienorm.

#### *A. Klassiek grondrecht*

De notitie formuleert als klassiek grondrecht: «Ieder heeft het recht het Nederlands te gebruiken.» Zoals wij in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie al hebben aangegeven vinden wij een als klassiek grondrecht geformuleerde taalbepaling waardevol, maar niet voldoende. Zij brengt immers de zorgplicht van de overheid niet expliciet tot uitdrukking.

De bescherming van het gebruik van de taal kan ook plaatsvinden in een non-discriminatiebepaling. De leden van de CDA-fractie vragen, onder verwijzen naar de grondwetten van Duitsland, Zweden en Italië, waarom niet daarvoor gekozen is. Wij menen dat aan een afzonderlijke non-discriminatiebepaling zoals in Duitsland minder behoefte bestaat omdat artikel 1 van de Grondwet discriminatie «op welke grond dan ook», dus ook op grond van taal, reeds verbiedt. De Zweedse en Italiaanse Grondwetten beschermen de taalminderheden. De door ons voorgestelde bepaling heeft daarop uiteraard geen betrekking.

#### *B. Sociaal of (sociaal-)cultureel grondrecht*

De formulering uit de notitie «Bevordering van het gebruik van het Nederlands is voorwerp van zorg der overheid» hebben wij, behoudens de wijziging van «Nederlands» in «Nederlandse taal» in ons voorstel overgenomen. Zij brengt op eenvoudige wijze de taak van de overheid met betrekking tot het gebruik van het Nederlands tot uitdrukking. De bepaling heeft niet alleen in nationaal maar ook in internationaal verband betekenis.

In het onderdeel «Friese taal» gaan wij in op de redenen om aan de door ons voorgestelde bepaling geen bepaling inzake het Fries toe te voegen.

#### *C. Codificatiebepaling*

De notitie geeft als formulering van een codificatiebepaling: «De wet regelt het gebruik van de taal door de overheid.» Een dergelijke bepaling draagt de wetgever op het gebruik van de taal door de overheid te regelen en onderstreept daarmee het belang van de taal. Zij houdt evenwel een zwakke formulering van de zorgplicht van de overheid in. Bovendien

noemt zij de Nederlandse taal niet uitdrukkelijk. Zou zij wel verplichten tot wettelijke regeling van het gebruik van het Nederlands door de overheid, dan zou de bepaling leiden tot overbodige wet- en regelgeving, aldus de notitie (blz. 6). Om deze redenen heeft een codificatiebepaling niet onze voorkeur.

#### *D. Instructienorm*

Ten slotte noemt de notitie de mogelijkheden van een instructienorm, een opdracht aan en plicht van de overheid. De formulering sluit aan bij die van de openbaarheidsbepaling in de Grondwet (artikel 110) en zou kunnen luiden «Voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald, gebruikt de overheid het Nederlands.» Een dergelijke bepaling dwingt tot regeling van de uitzonderingen en brengt evenals een codificatiebepaling de zorgplicht onvoldoende tot uitdrukking. Om deze redenen heeft ook een als instructienorm geformuleerde bepaling niet onze voorkeur.

In antwoord op de vraag van de CDA-fractie of alternatieve formuleringen zijn overwogen, merken wij op dat aanvankelijk de formulering van een instructienorm naar het voorbeeld van artikel 2:6, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is overwogen, maar dat om de in de vorige alinea genoemde redenen daarvan is afgezien. Ook uit de tot nu toe in de Kamer gevoerde discussie valt een zekere voorkeur voor een sociaal-grondrechtelijke bepaling op te maken, zoals de notitie van 5 oktober 1992 opmerkt.

Ten slotte vragen de leden van deze fractie of bij eerdere gelegenheden is overwogen een soortgelijke bepaling in de Grondwet op te nemen. Dat is in zekere zin het geval. Bij de behandeling in december 1976 van de wetsvoorstellen die tot hoofdstuk 1 van de Grondwet hebben geleid vroeg de heer Waltmans (PPR) de mening van de regering over de suggestie van het Instituut voor Taal-integratie om een bepaling op te nemen, luidende: «Ieder heeft behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen het recht zijn moedertaal te gebruiken.» De bepaling strekte verder dan de bescherming van het Nederlands, ja zij diende met name de ontplooiing van de Friese taal en cultuur (Handelingen II 1976/77, blz. 1981). De regering bij monde van minister De Gaay Fortman achtte een dergelijke bepaling niet noodzakelijk naast de voorgestelde artikelen betreffende het recht op culturele ontplooiing, vrijheid van meningsuiting en onderwijs. De suggestie uit 1976 is een voorbeeld van een klassiek geformuleerde taalbepaling, die zoals reeds vermeld niet onze voorkeur heeft.

De leden van de VVD-fractie zijn ingegaan op de motivering voor ons initiatiefvoorstel. Zij zijn evenals wij van mening dat het Nederlands als gevolg van de internationalisering onder druk staat. Zij beschouwen de internationalisering evenwel als een gegeven. De behoefte aan ongehindere communicatie zal blijven leiden tot het gebruik van een gemeenschappelijk beheerste taal, meestal een van de grote wereldtalen, aldus deze leden. Wij onderkennen deze ontwikkeling, maar merken daarbij op dat niet altijd sprake is van een gemeenschappelijk beheerste taal. Met het constateren van de internationalisering is niet alles gezegd. De vraag is of de Nederlandse overheid in het licht van de internationalisering een taak heeft het gebruik van de Nederlandse taal te bevorderen. Wij menen dat de bescherming van de Nederlandse taal een Nederlands belang is, dat bovendien voldoende gewicht heeft om in de Grondwet te worden opgenomen. De relevantie van de voorgestelde bepaling is dat zij de overheid ertoe aanzet de positie van het Nederlands te versterken. Internationalisering hoeft immers niet alleen tot uniformering te leiden maar maakt mensen ook bewust van de waarde van de eigen taal en cultuur en laat ruimte voor de verdere ontwikkeling daarvan. Internationalisering of niet, ook de leden van de VVD-fractie zullen de democratische betekenis willen erkennen van het gebruik van de moedertaal in het

verkeer tussen (Europese) overheid en burger. Mochten zij op dit punt nog niet geheel overtuigd zijn, dan adviseren wij een bezoek aan de publieke tribune van het Europees Parlement met de koptelefoon afgestemd op bv. de Spaanse tolk.

De leden van de VVD-fractie ervaren de uitbreiding van de Europese Unie niet als een bedreiging van het Nederlands. Zij wijzen daarbij onder andere op artikel 217 EG-Verdrag volgens hetwelk de Raad met eenparigheid van stemmen de regeling van het taalgebruik door de Instellingen der Gemeenschap vaststelt. Wij merken op dat dit artikel niet verhindert dat een land als Nederland onder druk wordt gezet met een andere regeling van het taalgebruik in te stemmen. Bovendien is te verwachten dat bij een aanzienlijke uitbreiding van de Europese Unie het artikel ter discussie zal komen. Voor gerustheid is, menen wij, allerminst reden.

Ten derde vragen de leden van de VVD-fractie wat de relevantie van de voorgestelde Grondwetsbepaling is in verband met de gebrekkige regeling van het gebruik van de taal door de Nederlandse overheid in het verkeer met de burger. Voor de Kamers der Staten-Generaal, rechtsprekende organen, de Raad van State en andere belangrijke organen is thans niet wettelijk vastgelegd dat zij en onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen de Nederlandse taal gebruiken. De grondwettelijke plicht het gebruik van het Nederlands te bevorderen brengt mee dat genoemde instellingen zelf in beginsel de Nederlandse taal hanteren, in elk geval in het verkeer met burgers. De voorgestelde bepaling vult dus een lacune.

De vraag van deze leden of aansluitend aan het voorgestelde Grondwetsartikel nog andere wettelijke bepalingen toegevoegd moeten worden beantwoorden wij hieronder naar aanleiding van de door de leden van de D66-fractie gestelde vragen.

Ten vierde menen de leden van de VVD-fractie dat het in de Grondwet regelen dat het Nederlands de officiële voertaal van het Koninkrijk is op zichzelf niet in brede kring als noodzakelijk wordt ervaren. Wij merken op dat in verschillende andere landen de Grondwet de officiële taal wel aanduidt. Een dergelijke bepaling is op zichzelf reeds gerechtvaardigd, maar inderdaad niet de eerste en enige reden voor ons voorstel.

De leden van de D66-fractie zijn het eens met de doelstellingen van de door ons voorgestelde bepaling, maar zij achten het (momenteel) niet nodig de Nederlandse taal in de Grondwet te verankeren. Wij betreuren het huidige standpunt van de leden van de D66-fractie, te meer daar zij nog bij de schriftelijke en mondelinge behandeling van het wetsvoorstel betreffende het gebruik van de taal in het bestuurlijk verkeer van hun belangstelling voor een grondwettelijke bepaling blijken gaven (Kamerstukken II 1993/94, 23 543, nr. 4, blz. 2; Handelingen II 1993/94, blz. 6107).

De leden van de D66-fractie zien geen meerwaarde in het codificeren van het ongeschreven rechtsbeginsel dat het Nederlands de taal van het rechtsverkeer is in een sociaal grondrecht. Wij merken op dat ons voorstel niet zozeer een codificatie in de zin van een uitdrukkelijke regeling door de gewone wetgever beoogt, maar de opneming van een zorgplicht van de overheid in de Grondwet. Tot de inwerkingtreding van artikel II van de Wet van 4 mei 1995, Stb. 302, was trouwens geen sprake van een ongeschreven rechtsbeginsel omdat artikel 7 van het koninklijk besluit van 4 juni 1830, Stb. 19 de Nederlandse taal in administratieve, financiële en gerechtelijke zaken voorschreef. Het is juist dat het door ons voorgestelde sociaal grondrecht minder concreet is dan de door de rechtspraak bevestigde regel dat «het Nederlands hier te lande geldt als de in het rechts- en bestuurlijk verkeer aangewezen taal» (Afd. rechtspraak 17 januari 1985, AB 1986, 73). Dat is onvermijdelijk omdat het sociale grondrecht een ruimere strekking heeft dan overheidsorganen te verplichten in beginsel de Nederlandse taal te gebruiken.

De meerwaarde van de voorgestelde grondwettelijke bepaling is dat zij genoemde verplichting vastlegt en in algemene zin de overheid een zorgplicht oplegt. De voorgestelde bepaling is ook een aansporing voor de wetgever om het gebruik van het Nederlands in het rechtsverkeer uitdrukkelijk te regelen, evenals voor het bestuurlijk verkeer gebeurd is, en daarmee het ongeschreven rechtsbeginsel te codificeren. Daarmee beantwoorden wij ook de vraag van de leden van de VVD-fractie of andere wettelijke bepalingen naast een bepaling in de Grondwet nodig zijn.

Het is juist, zoals de leden van de D66-fractie stellen, dat een sociaal grondrecht, naast de uitwerking in de wetgeving, is aangewezen op de vertaling in jurisprudentie. Wij zijn het niet met hen eens dat het sociale grondrecht geen rechtens afdwingbare norm is. De norm is dat de overheid het gebruik van de Nederlandse taal bevordert. Maatregelen die het gebruik van het Nederlands ontmoedigen zijn daarmee in strijd en zouden als zodanig bij de rechter kunnen worden aangevochten. Het is dan aan de rechter te beslissen of de maatregel met uitzondering van een wet in formele zin in strijd is met de grondwettelijke zorgplicht van de regering.

De leden van de D66-fractie achten het opnemen van de Nederlandse taal in een grondrecht vanwege een symbolische waarde pas nodig als het Nederlands zijn dominante positie zou dreigen te verliezen. Ons voorstel is niet ingegeven door de vrees dat dit reeds het geval is, maar wij menen dat ook niet gewacht moet worden met opnemings van een bepaling tot dat gevaar wel reëel is.

De leden van de D66-fractie menen dat de overheid ook aangesproken kan worden op het belang van de Nederlandse taal zonder een grondwettelijke inspanningsverplichting. Dat is juist, maar de aanspraken missen dan een belangrijke ruggensteun. Dat geldt voor de zorg ten aanzien van de positie van het Nederlands in Europa en de rest van de wereld, maar ook voor bijvoorbeeld onderwijs en cultuur en de inburgering van vreemdelingen.

Weliswaar dient de regering volgens de leden van de D66-fractie te waken tegen achterstelling van de Nederlandse taal binnen de EU, maar zij menen dat een grondwetsbepaling geen juridische bescherming biedt als de EU regels ten nadele van het Nederlands zou stellen. Zoals wij in antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie hebben aangegeven, vormt een grondwettelijke bepaling in ieder geval een hindernis voor een verzwakking van de positie van het Nederlands binnen de Europese Unie.

De leden van de RPF-fractie beschouwen het initiatiefvoorstel als een poging om de Nederlandse taal vitaal te houden. Wel vragen zij in hoeverre een bepaling in de Grondwet een effectief middel is om de genoemde doelstelling te bereiken. Wij zijn ons ervan bewust dat het levend houden van de taal uiteindelijk afhangt van de gebruikers van de taal. Wel kan de overheid door haar taalbeleid de vitaliteit van de Nederlandse taal bevorderen. De Grondwetsbepaling legt de grondslag voor dat taalbeleid.

De leden van de RPF-fractie constateren dat de voorgestelde bepaling het midden houdt tussen een symboolbepaling en een opdrachtbepaling. Zij vragen waarom wij, anders dan de Raad van State, de Franse grondwetsbepaling niet als een symboolbepaling aanmerken. Onder een symboolbepaling verstaan wij een bepaling die symbolische waarde heeft zonder dat aan de bepaling rechtsgevolgen verbonden zijn. In deze zin achten wij artikel 2 van de Franse Grondwet – «Het Frans is de taal van de Republiek» – geen symboolbepaling. De door ons voorgestelde bepaling houdt, anders dan een codificatiebepaling, een meer algemeen geformuleerde opdracht aan de overheid in. Dat het voorgestelde artikel 22a geen loze symboolbepaling is blijkt uit de eerder gegeven antwoorden op de vragen van de leden van deze en andere fracties. Een uitdrukkelijke

opdracht aan de wetgever, dus een codificatiebepaling, zou leiden tot overbodige regelgeving (zie het antwoord aan de leden van de CDA-fractie). Zij zou immers vereisen dat de wet de uitzonderingen op het gebruik van het Nederlands door de overheid regelt. Te denken valt aan het taalgebruik in het verkeer met vertegenwoordigers van andere landen of met vreemdelingen die een vergunning aanvragen.

De leden van de RPF-fractie vragen naar de praktische gevolgen van het voorgestelde artikel. Zou het Nederlands bijvoorbeeld als officiële taal bij het Europees Merkenbureau worden erkend? Wij menen dat de zorgplicht het gebruik van het Nederlands te bevorderen, meebrengt dat de regering erkenning van het Nederlands als werktaal van het Europees Merkenbureau blijft nastreven. Voor het internationaal optreden van bewindspersonen en hun ambtenaren betekent de grondwettelijke zorgplicht dat zij een gelijkwaardige positie van het Nederlands nastreven en als deze niet bereikbaar is, in officiële besprekingen bij voorkeur gebruik maken van een tolk in plaats van het spreken van een vreemde taal.

In dit verband vragen de leden van de RPF-fractie in hoeverre het initiatiefvoorstel is ingegeven door onvrede met het huidige taalbeleid van de regering. Wij merken op dat het taalbeleid van de regering of het ontbreken daarvan in het meer en minder recente verleden aanleiding heeft gegeven tot schriftelijke vragen en uitspraken van de Kamer. De motie-Van Middelkoop c.s. inzake de werktalen van het Europees Merkenbureau (Kamerstukken II 1993/94, 23 400 V, nr. 40) is daarvan een voorbeeld. Artikel 7.2 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek is mede een reactie op het pleidooi van minister Ritzen voor het Engels als voertaal in het hoger onderwijs (zie Aanhangsel Handelingen II 1989/90, nr. 210). De voorgestelde bepaling geeft richting aan het taalbeleid van de regering.

De leden van de RPF-fractie vragen in hoeverre het Nederlands-Belgisch Cultureel Verdrag in de gewenste bescherming van de Nederlandse taal voorziet. Wij veronderstellen dat deze leden doelen op het inmiddels door de Tweede Kamer goedgekeurde op 17 januari 1995 te Antwerpen tot stand gekomen Verdrag inzake de samenwerking op het gebied van cultuur, onderwijs, wetenschappen en welzijn tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap in het Koninkrijk België (Trb. 1995, 52). Wij verwijzen naar de toelichting bij dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 1995/96, 24 434 (R 1550), nr. 3), waaruit blijkt dat dit verdrag niet wil voorzien in bescherming of bevordering van de Nederlandse taal als zodanig. Daarvoor geldt het Verdrag inzake de Nederlandse Taalunie, dat op 1 april 1982 in werking trad.

Met de Raad van State erkennen wij de grote waarde van dit Verdrag voor de instandhouding en ontwikkeling van de landstaal. Artikel 3, onderdeel b, verplicht tot de gemeenschappelijke bevordering van de kennis en het verantwoorde gebruik van de Nederlandse taal. Het Taalunieverdrag betreft de gemeenschappelijke bevordering van de Nederlandse taal; het laat de aanvullende zorg van de Nederlandse overheid onverlet. Zoals ook de Raad van State opmerkt bevat het Verdrag geen waarborgen tegen het gebruik van andere talen dan de Nederlandse. Het voorgestelde Grondwetsartikel beoogt wel overheidsorganen te verplichten in beginsel het Nederlands te gebruiken.

De leden van de SGP-fractie vragen ons aan te geven hoe wij tot de keuze zijn gekomen om een bepaling inzake het gebruik van de Nederlandse taal als sociaal grondrecht te formuleren en hoe wij aankijken tegen de andere in de notitie van 5 oktober 1992 geschetste mogelijkheden. De keuze voor een sociaal grondrecht is ingegeven door de werking die daarvan uitgaat, zoals omschreven in de memorie van toelichting. In het antwoord op een gelijkkluidende vraag van de leden van de CDA-fractie zijn wij reeds ingegaan op de andere mogelijkheden voor een taalbepaling in de Grondwet en hebben wij onze voorkeur voor een sociaal grondrecht nader toegelicht.

De leden van de SGP-fractie wijzen op de mogelijke (juridische) complicaties van de keuze voor een sociaal grondrecht. Wat is het gevolg indien de overheid zich er niet aan houdt? In de eerste plaats kunnen ministers en de leden van de dagelijkse besturen van lagere openbare lichamen ter verantwoording worden geroepen als zij de grondwettelijke zorgplicht niet nakomen. In het antwoord op de vragen van de D66-fractie hebben wij al aangegeven dat een sociaal grondrecht onder omstandigheden in rechte afdwingbaar is. Wij zijn dan ook niet van mening dat een sociaal grondrecht verwachtingen wekt die niet kunnen worden geëffectueerd. Van de voorgestelde bepaling zal naar verwachting een werking uitgaan als aangegeven in de memorie van toelichting.

Met de leden van de GPV-fractie willen wij het belang van het gebruik van de Nederlandse taal als sociale en culturele factor in de Nederlandse samenleving benadrukken. De leden van deze fractie vragen of de opneming van een taalartikel in de Grondwet alleen moet worden beoordeeld aan de hand van de huidige (inter)nationale positie van de Nederlandse taal en of niet een principiële uitspraak daarover op zijn plaats is. In het licht van de voorgeschiedenis is de toenemende Europese integratie de reden geweest om in de discussie over staatkundige vernieuwing het verankeren van de Nederlandse taal in de Grondwet aan de orde te stellen. De actuele en toekomstige positie van de Nederlandse taal is echter niet de enige reden om een bepaling in de Grondwet op te nemen. Daarnaast zijn er andere, algemeen aanvaarde, redenen. De meeste lidstaten van de Europese Unie vinden de taal belangrijk genoeg om daaromtrent een bepaling in hun grondwet op te nemen. De door ons voorgestelde bepaling dient tevens als grondslag voor het beleid en de wetgeving inzake de Nederlandse taal.

De leden van de GPV-fractie zien het goed dat een taalartikel in de Grondwet in Europees verband vooral als instructienorm fungeert voor bewindslieden om de belangen van de Nederlandse taal veilig te stellen. Het gaat echter niet alleen om veiligstellen. De Nederlandse regering zal ook binnen de EU de belangstelling voor het Nederlands dienen te bevorderen, zodat de culturele rijkdom van ons land beter ontsloten wordt.

Bedreigingen voor het gebruik van het Nederlands zullen zowel bij de vaststelling van taalregelingen als bij de toepassing van deze regelingen moeten worden tegengegaan. Wij hebben daarop eerder in antwoord op vragen van de leden van de fracties van PvdA, D66 en RPF gewezen. Het nieuwe grondwetsartikel vormt een hindernis voor de Nederlandse regering om in te stemmen met het afschaffen van het Nederlands als een van de officiële talen van de EU.

Zoals wij de leden van de RPF-fractie reeds hebben geantwoord is ons voorstel van wet geen symboolwetgeving. De plicht om documenten inzake Europese besluitvorming in het Nederlands te vertalen, vloeit niet voort uit de door ons voorgestelde bepaling, maar uit het bestaande statuut van de Nederlandse taal in de EU, zo antwoorden wij de leden van de GPV-fractie.

De leden van de GPV-fractie vragen welke concrete acties naar ons oordeel voortvloeien uit de opneming van de Nederlandse taal in de Grondwet voor de bevordering van het gebruik van de Nederlandse taal in de Nederlandse Antillen en Aruba. Wij merken op dat het gebruik van de Nederlandse taal niet behoort tot de aangelegenheden van het Koninkrijk als vermeld in artikel 3 van het Statuut. Ongetwijfeld is de Nederlandse taal wel een aangelegenheid waarbij de belangen van de landen zijn betrokken in de zin van artikel 37 van het Statuut. Voor zover ons bekend is geen overleg als bedoeld in dat artikel gevoerd over de opneming van een taalartikel in de Grondwet, maar wij zouden het toejuichen als de Nederlandse regering dat zou doen. De voorgestelde Grondwetswijziging wordt geacht de Nederlandse Antillen en Aruba te raken (artikel 45,



aanhef en onderdeel a, van het Statuut), zodat behandeling in de Koninkrijksministerraad is voorgeschreven wanneer de regering een standpunt over het initiatiefwetsvoorstel bepaalt.

Artikel 37 van het Statuut kan dienen als grondslag voor gezamenlijke actie van de landen van het Koninkrijk ter bevordering van het gebruik van de Nederlandse taal. Welke concrete acties dat moeten zijn is in eerste instantie ter beoordeling aan de regeringen van de landen. Een grondwetswijziging leent zich er niet voor om al te zeer in te gaan op haar concrete uitwerking.

De leden van de AOV-fractie zien het juist dat de bevordering van het gebruik van de Nederlandse taal zowel het mondelinge als het schriftelijke gebruik betreft.

Wij zijn het met hen eens dat de bevordering van het gebruik van de Nederlandse taal ook in het belang van de inburgering van anderstalige immigranten is. Ook overigens waarderen wij hun uitdrukkelijke instemming met de overwegingen die tot ons voorstel hebben geleid.

#### *Een sociaal grondrecht over de Nederlandse taal*

De leden van de PvdA-fractie vragen of de voorgestelde bepaling, zonder opdracht aan de wetgever tot verdere uitwerking, in feite niet veel meer is dan symboolwetgeving. Zoals wij eerder hebben uiteengezet in antwoord op de vragen van RPF en GPV is het voorgestelde Grondwetsartikel geen symboolbepaling, ook al heeft het symbolische waarde. Het heeft de juridische werking die wij in de memorie van toelichting hebben aangegeven. Het artikel bevat geen opdracht aan de wetgever tot uitwerking, maar wel een aansporing daartoe, zodat bijvoorbeeld niet alleen het gebruik van het Nederlands in het bestuurlijk verkeer maar ook in het rechtsverkeer wettelijk wordt geregeld.

De bevordering van het gebruik van het Nederlands achten wij een eigen verantwoordelijkheid van multinationale ondernemingen in Nederland. Het is ons in algemene zin niet bekend hoe het gesteld is met de positie van de Nederlandse taal in Nederlandse vestigingen van deze ondernemingen. Wel verwachten wij dat ondernemers het belang van het gebruik van de eigen taal voor het welbevinden van werknemers binnen het bedrijf onderkennen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom het voorstel zich niet uitlaat over de juridische en andere beleidsinstrumenten om het gebruik van het Nederlands te bevorderen. Ook de leden van de AOV-fractie stellen deze vraag. Wij hebben met deze passage in de memorie van toelichting bedoeld dat de voorgestelde bepaling een bepaalde vrijheid aan de wetgever en andere overheidsorganen laat welke instrumenten zij willen inzetten. Te denken valt aan de bekostiging van het onderwijs in Nederlands als tweede taal, de wettelijke regeling van het gebruik van de Nederlandse taal, subsidiëring van Nederlands onderwijs in het buitenland, voorlichting over het gebruik van de Nederlandse taal, het aanmoedigen van Nederlandse literatuur door het beschikbaar stellen van prijzen, enzovoort.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de gevolgen van de voorgestelde bepaling voor overheidsorganen die geen bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht zijn. Voor de Staten-Generaal en andere Hoge Colleges van Staat en de met rechtspraak belaste organen houdt het taalartikel de verplichting in dat zij in beginsel de Nederlandse taal hanteren.

Voor het antwoord op hun vraag in welke mate de Nederlandse Taalunie (al) tegemoet komt aan het doel van het aanhangige voorstel verwijzen wij naar het desbetreffende antwoord op een eerdere vraag van de RPF.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat bij de Grondwetsherziening van 1983 onder de term «overheid» de rechterlijke macht niet is begrepen. Dit is slechts tot op zekere hoogte juist. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel inzake sociale grondrechten zegt hierover: «Volledigheids-halve zij opgemerkt dat weliswaar het begrip «overheid» op zich zelf gezien mede de rechterlijke macht omvat, maar dat in de onderhavige bepalingen, die zich richten tot de regelgevende of besturende organen van de overheid, voor de rechterlijke macht geen taken zijn weggelegd. Wel zal de rechter besluiten van lagere lichamen kunnen toetsen aan de grondwettelijke bepalingen inzake sociale grondrechten.» (Kamerstukken II 1975/76, 13 873, nr. 3, blz. 7). Wij voegen hieraan het volgende toe. Waar een sociaal grondrecht zich richt tot de «overheid» richt het zich tot alle overheidsorganen die op het door het grondrecht bestreken terrein een taak hebben en over bevoegdheden beschikken. Dat zijn in eerste instantie de wetgever en de bevoegde bestuursorganen. Als de rechter geroepen wordt om te beoordelen of een bestuursorgaan heeft gehandeld in strijd met bijvoorbeeld de grondwettelijke zorgplicht ten aanzien van het leefmilieu, richt de desbetreffende bepaling (artikel 21) zich als het door hem toe te passen recht ook tot de rechter. Omdat het begrip «overheid» alle met openbaar gezag belaste organen omvat kan het voorgestelde artikel 22a zich zonder bezwaar in eerste instantie ook tot de rechtsprekende organen richten. Het zou dan ook niet juist zijn de rechterlijke macht apart naast «de overheid» te noemen.

De leden van de GPV-fractie zijn geïnteresseerd in de praktische betekenis van een taalartikel in de Grondwet. Zijn er thans problemen in het verkeer tussen overheid en burgers die een dergelijk artikel rechtvaardigen?, zo vragen zij. Dergelijke problemen hebben zich voorgedaan in de procedures die tot rechterlijke uitspraken over het taalgebruik door de overheid hebben geleid. Voorbeelden zijn te vinden in de notitie van 13 oktober 1991 (Kamerstukken II 1991/92, 21 427, nr. 20, blz. 3). Inmiddels is het gebruik van de taal in het bestuurlijk verkeer geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. Voor het rechtsverkeer ontbreekt een wettelijke regeling. Wat dit betreft voorziet het taalartikel in een lacune, ook al blijft daarnaast een wettelijke regeling gewenst. Voor het hoger onderwijs is geregeld dat het Nederlands de voertaal is, voor het overige onderwijs niet. Aan tweetalig onderwijs, dat hoe waardevol ook ten koste kan gaan van het gebruik van het Nederlands, zijn geen grenzen gesteld die de wetgever in acht moet nemen. In verband met deze problemen is een grondwettelijke bescherming van de Nederlandse taal naar onze mening gerechtvaardigd.

De wijze waarop de overheid het gebruik van de Nederlandse taal kan bevorderen, hebben wij reeds aangegeven in antwoord op een desbetreffende vraag van de PvdA. Voorts vragen de leden van de GPV-fractie op welke gronden de overheid de voorgestelde plicht niet behoeft te hanteren en of de overheid zich daarmee niet te gemakkelijk aan haar grondwettelijke plicht kan onttrekken. Het voorgestelde artikel 22a verklaart de bevordering van het gebruik van de Nederlandse taal tot voorwerp van zorg van de overheid. «Bevorderen» houdt in dat de overheid doet wat in haar vermogen ligt, in het licht van de problemen die zich voordoen. Technische en financiële factoren kunnen daarbij een rol spelen. Bevorderen houdt in ieder geval in dat de overheid streeft naar een betere situatie voor het gebruik van het Nederlands dan zich zonder haar optreden zou voordoen. Een algemene uitzondering op het voorgeschreven gebruik van het Nederlands is te vinden in artikel 2:6, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht, dat bepaalt dat een andere taal kan worden gebruikt indien het gebruik daarvan doelmatiger is en de belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad.

De leden van de GPV-fractie vragen in welke lacunes in de formele wetgeving die wij hebbenesignaleerd zou moeten worden voorzien. Zij

vermelden daarbij de ook door ons genoemde regeling van het gebruik van de Nederlandse taal in het rechtsverkeer en in het primair en voortgezet onderwijs. Zonder dat wij daarvan voorbeelden kunnen geven, kan blijken dat ook op andere terreinen behoefte aan een dergelijke regeling ontstaat.

Op de vraag van de leden van de GPV-fractie welke effecten wij van het wetsvoorstel verwachten op het (correcte) gebruik van de Nederlandse taal tussen burgers is ons antwoord dat een Grondwetsbepaling aangeeft dat de overheid de Nederlandse taal en het correcte gebruik ervan belangrijk vindt. Wij verwachten dat daarvan een voorbeeld uitgaat voor de burgers. Voor de onderlinge communicatie van burgers is het artikel daarnaast van belang via de wetgeving en andere maatregelen die de overheid mede op basis van dit artikel treft. De regeling van de spelling – een van de taken van de Taalunie – vergemakkelijkt bijvoorbeeld de communicatie tussen burgers.

Voor het juiste gebruik van de Nederlandse taal in het bestuurlijk en rechtsverkeer is de bepaling ook van belang. De overheid en haar ambtenaren zijn verplicht de officiële spelling te hanteren. Door voorlichting, bijvoorbeeld de Schrijfwijzer van Renkema, kan een correct taalgebruik worden bevorderd. Daaronder valt ook het gebruik van gelijkwaardige Nederlandse termen in plaats van aan andere talen ontleende begrippen. Correct taalgebruik kan worden gehandhaafd als ambtenaren en overheidsorganen het belang ervan inzien en daarnaar handelen.

Ook in antwoord op de leden van de GPV-fractie merken wij op dat een taalartikel in de Grondwet geen absoluut recht voor scholieren en studenten creëert op onderwijs in de Nederlandse taal. Indien de overheid niets zou doen om het gebruik van de Nederlandse taal in het onderwijs te handhaven, zou zij haar plicht verzaken en in rechte kunnen worden aangesproken. Bevordering van de Nederlandse taal houdt ook in dat de overheid zo nodig de eis stelt dat buitenlandse docenten zich de Nederlandse taal eigen maken, behoudens redelijke uitzonderingen. Het gebruik van de Engelse taal in het hoger onderwijs is mogelijk op basis van artikel 7.2, tweede volzin, van de WHW. Deze bepaling is naar onze mening niet in strijd met het door ons voorgestelde artikel 22a.

De leden van de GPV-fractie vragen waarom het taalartikel niet aangeeft wanneer en jegens wie de overheid Nederlands moet spreken en schrijven. Naar onze mening past een dergelijke mate van concreetheid niet goed in de Grondwet. Het artikel verplicht de overheid in beginsel het Nederlands te gebruiken en laat dus ruimte voor uitzonderingen zoals eerder aangegeven. Zoals reeds vermeld is een nadere wettelijke regeling voor rechtsverkeer en onderwijs gewenst. Artikel 5, onderdeel c, van het Verdrag inzake de Nederlandse Taalunie volstaat niet omdat het slechts ziet op een verantwoord gebruik van de Nederlandse taal, in het bijzonder in het onderwijs en in het ambtelijk verkeer.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de GPV-fractie of gelet op de Grondwetsherziening van 1983 naast de overheid niet ook de rechter moet worden genoemd, verwijzen wij naar ons antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de SGP-fractie.

#### *Friese taal*

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom wij niet de formulering hebben gekozen waartoe de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken kwam in de slotbeschuiving van haar notitie van 5 oktober 1992. Deze formulering voegt aan de door ons voorgestelde bepaling de volzin toe: «De wet stelt regels omtrent het gebruik van het Fries in het verkeer met de overheid.» De toevoeging was ingegeven door de geconstateerde consensus in de Kamer over de noodzaak de positie van het Fries niet aan te tasten.

Sinds de notitie van 1992 is de wettelijke regeling van het gebruik van het Fries in het bestuurlijk verkeer totstandgekomen en de Wet gebruik Friese taal in het rechtsverkeer herzien. Uit de behandeling van beide wetsvoorstellen bleek consensus om de positie van het Fries in het verkeer met de overheid te versterken. Aan de opdracht die in de toegevoegde volzin is vervat is dus reeds volledig voldaan.

Wij hebben om verschillende redenen afgezien van toevoeging van de bedoelde volzin inzake de Friese taal. Ten eerste zou het taalartikel ongelijksoortige bepalingen bevatten, te weten een sociaal grondrecht in de vorm van een zorgverplichting ten aanzien van de Nederlandse taal en een codificatiebepaling voor de Friese taal. Dit zou betekenen dat de overheid ten opzichte van het Fries een verdergaande verplichting zou hebben dan ten opzichte van het Nederlands.

Ten tweede zou door een bepaling inzake het Fries een van de doelstellingen van ons voorstel, namelijk versterking van de internationale positie van het Nederlands, minder de nadruk krijgen.

Ten derde zou de toevoeging afbreuk doen aan de door ons nagestreefde eenvoud van een grondwettelijke bepaling. Bij de algehele herziening van 1983 is ernaar gestreefd de Grondwet te beperken tot de hoofdregels van ons staatsbestel. Een meer gedetailleerde bepaling past daarin minder goed.

Ten vierde zou de vraag rijzen of de Grondwet niet ook andere door het Handvest voor streektalen of talen van minderheden beschermde talen moet vermelden, eventueel door verwijzing naar het Handvest.

Ten slotte maakt de door ons gekozen formulering het niet nodig het Fries te vermelden. Door het bevorderen van het gebruik van het Nederlands voorwerp van zorg van de overheid te maken laat zij voldoende ruimte voor bijvoorbeeld het taalbeleid van de provincie Friesland. Dat zou anders zijn als zij een striktere verplichting van de overheid ten aanzien van het Nederlands zou bevatten. In de bij sociale grondrechten passende open formulering komt dus ook tot uitdrukking dat ons voorstel geenszins tot doel of strekking heeft de positie van minderheidstalen in het algemeen en die van het Fries in het bijzonder te verzwakken.

Met deze nadere toelichting menen wij ook voldaan te hebben aan de wens van de leden van de CDA-fractie om een nadere beschouwing terzake en de vraag betreffende de Friese taal van de leden van de D66-fractie en de SGP-fractie beantwoord te hebben.

De leden van de GPV-fractie vragen of wij het niet heel wel denkbaar achten dat evenals wij een bedreiging van de positie van de Nederlandse taal ten gevolge van internationale ontwikkelingen waarnemen, Friestaligen een vergelijkbare waarneming hebben als het gaat om het gebruik en de bevordering van de Friese taal. Kan de zorgplicht van de overheid ten aanzien van het Fries wel worden gemist, zo vragen deze leden. Wij kunnen ons zeer wel voorstellen dat Friestaligen zich zorgen maken om de positie van het Fries. Het taalbeleid van de provincie Friesland en dat van de rijksoverheid komt aan die zorg tegemoet, zoals onder meer blijkt uit recente wetgeving. Voorts blijkt uit recent taalsociologisch onderzoek dat het niveau van de beheersing van het Fries mogelijk mede ten gevolge van het overheidsbeleid de afgelopen 25 jaar niet of nauwelijks is veranderd.<sup>1</sup> Om de eerder aangegeven redenen achten wij het niet noodzakelijk in de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden een bepaling inzake het Fries, naast die inzake de Nederlandse taal, op te nemen.

<sup>1</sup> D. Gorter, R.J. Jonkman, *Taal yn Fryslân: op 'e nij besjoen*, Ljouwert 1995, aangehaald in: D. Gorter, *Het Fries als kleine Europese taal*, oratie UvA, Ljouwert/Leeuwarden 1996, blz. 1.

Koekkoek  
Van Middelkoop