

Vergaderjaar 1993–1994

**23 543**

## **Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met opnemng van regels betreffende het gebruik van de taal in het bestuurlijk verkeer**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 24 mei 1994

#### **HOOFDSTUK I: ALGEMEEN**

Tot ons genoegen constateren wij dat uit het verslag blijkt dat bij de Tweede Kamer in brede kring waardering bestaat voor de uitwerking die in het wetsvoorstel is gegeven aan de motie-Van Middelkoop/Mateman (Kamerstukken II 1991/92, 21 427, nr. 22). Ook de integratie van het voorontwerp van wet Friese taal in het bestuurlijk verkeer in het voorliggende wetsvoorstel kan op veel steun in de Tweede Kamer rekenen.

De leden van de fracties van VVD en D66 betuigden hun instemming met het wettelijk vastleggen van de rechten van Friestalige burgers bij het gebruik van hun taal in het bestuurlijk verkeer. De hiervoor door de leden van laatstgenoemde fractie genoemde reden, de unieke positie van de Friese taal in de provincie Friesland, onderschrijven wij.

De zienswijze van de leden van de D66-fractie dat het vraagstuk van de eventuele grondwettelijke verankering van het recht op gebruik van de Nederlandse taal los staat van dit wetsvoorstel en in een later stadium nog aan de orde zal komen, is inderdaad juist.

De leden van de fracties van CDA, SGP en GPV hebben in verschillende bewoordingen gevraagd of de regering voornemens is het gebruik van het Nederlands en het Fries in het rechtsverkeer wettelijk te regelen, waarbij de leden van de fracties van CDA en GPV benieuwd zijn naar het standpunt van de regering over het advies «Fries in het rechtsverkeer» van de commissie Friese taal. De leden van de SGP-fractie vroegen zich af of de Wet op de rechterlijke organisatie wel de meest geschikte plaats is voor een regeling omtrent het gebruik van de taal in het rechtsverkeer. De leden van de D66-fractie tenslotte vroegen ten aanzien van de positie van het Fries in het rechtsverkeer, of de bestaande wet uit 1956 wordt verruimd.

In antwoord aan de vier genoemde fracties kan worden gemeld dat op 22 april j.l. een wetsvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden van het gebruik van het Fries in het rechtsverkeer door de ministerraad is aanvaard en vervolgens voor advies naar de Raad van State is gezonden. Bij dit wetsvoorstel wordt – dit in antwoord op de vraag van de

SGP-fractie – het door de commissie Friese taal uitgebrachte advies opgevolgd om de verruiming te doen opnemen in de specifieke wet op dit punt, de Wet houdende enige regelen betreffende het gebruik van de Friese taal, in het bijzonder in het rechtsverkeer (Stb. 1956, 242). Die wet strekt zich uit over alle sectoren van de rechtspraak, zodat geen aparte regelingen nodig zijn in bijvoorbeeld de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van strafvordering en de Algemene wet bestuursrecht. Gelet op het feit dat de bedoelde wet reeds lang goed functioneert en een adequaat kader vormt voor de gewenste verruiming van de positie van het Fries in het rechtsverkeer, is er geen reden thans een wetgevingsproject te starten waarbij ten principale de positie van het Nederlands in het rechtsverkeer wordt vastgelegd; mocht de wenselijkheid daarvan te zijner tijd blijken, dan kan zulks alsnog worden gezien.

Het ligt in de bedoeling – dit in antwoord op de fracties van CDA en GPV – om het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de commissie Friese taal op te nemen in de memorie van toelichting bij het genoemde wetsvoorstel. In punt 3.2. van de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur (Stcrt. 1993, 237) is overigens reeds opgenomen dat dit wetsvoorstel zal worden opgesteld op basis van het advies.

## **HOOFDSTUK II: GEBRUIK VAN DE NEDERLANDSE TAAL IN HET BESTUURLIJK VERKEER**

De leden van de CDA-fractie vonden het tweeledige doel van het wetsvoorstel niet helder weergegeven in de artikelen 2:6 en 2:7. Weliswaar onderschreven zij onder meer het doel dat de inzet van allochtone ambtenaren voor specifieke doelgroepen niet onmogelijk moet worden gemaakt, de gebezigde formulering zou naar hun mening echter tegelijkertijd tot misverstanden kunnen leiden ten aanzien van de toelaatbaarheid van andere talen in het bestuurlijk verkeer. Zij gaven de regering derhalve in overweging in artikel 2:6 of artikel 2:7 beter tot uitdrukking te brengen, dat bestuursorganen in Friesland zowel het Nederlands als het Fries als hoofdtaal zouden kunnen gebruiken. In dat verband verwezen deze leden ook naar een soortgelijke suggestie van het «Berie foar it Frysk».

Wij delen het oordeel van de CDA-fractie, dat de genoemde bepalingen tot misverstanden aanleiding zouden kunnen geven, niet. In de memorie van toelichting, niet alleen in het algemeen gedeelte maar ook in het artikelsgewijze gedeelte, is naar onze mening helder uiteengezet wat de reikwijdte en de strekking van de artikelen 2:6 en 2:7 zijn. Artikel 2:6, eerste lid, formuleert de hoofdregel dat het Nederlands de taal in het bestuurlijk verkeer is; op deze hoofdregel kunnen twee uitzonderingen worden gemaakt. Allereerst voor zover bij wettelijk voorschrift daarin is voorzien. Artikel 2:7 vormt daarvan een voorbeeld; bovendien met de uitdrukkelijke intentie aan te geven dat het Fries in de provincie Friesland naast het Nederlands als tweede hoofdtaal dient te worden beschouwd. De tweede uitzondering die op de hoofdregel van artikel 2:6, eerste lid, kan worden gemaakt is bedoeld voor situaties waarbij het gebruik van een andere taal gegeven de omstandigheden van het concrete geval doelmatiger is en de belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad.

Een andere – bijkomende – reden om het voorstel van de leden van de CDA-fractie en van het «Berie foar it Frysk» niet te volgen ligt hierin, dat het opnemen van de regel dat het Fries naast het Nederlands in de provincie Friesland de tweede hoofdtaal is de in artikel 2:6 juncto artikelen 2:7 e.v. gekozen wetssystematiek te zeer zou doorbreken.

Een wijziging van de artikelen 2:6 en 2:7 in de door de leden van de CDA-fractie en het «Berie foar it Frysk» bepleite zin, wordt door ons dan ook niet overwogen. Wel wordt bij nota van wijziging een redactionele

wijziging van artikel 2:6 uit anderen hoofde voorgesteld. In het artikelsgewijze gedeelte van deze nota is deze wijziging toegelicht.

De leden van de fracties van PvdA en D66 constateerden dat er bij de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht twijfels bestonden over het belang van het nu wettelijk regelen van het gebruik van de taal in het bestuurlijk verkeer. De rechtsontwikkeling ten aanzien van dit onderwerp zou volgens deze commissie nog niet zijn afgerond. Zij merkt daarover op dat weliswaar in de jurisprudentie de hoofdregel is uitgekristalliseerd dat, behoudens wettelijke uitzonderingen, het Nederlands de taal van bestuur en rechtspraak is, maar dat dat met de strekking ervan – met name in hoeverre (de bestaande) wettelijke uitzonderingen geacht moeten worden uitputtend te zijn – nog niet het geval is. Tevens wijst de commissie erop dat een regeling van de taal niet in de weg kan staan aan (toekomstige) verplichtingen op grond van het volkenrecht en het communautaire recht. De leden van deze fracties verzochten de regering hierop nader in te gaan. De leden van de PvdA-fractie vroegen daarnaast om een reactie op de stelling van de eerdergenoemde commissie dat, als gevolg van de noodzakelijke uitzonderingen (voor bijvoorbeeld het Fries), de voorgestelde regeling maar een betrekkelijk beperkte juridische waarde zal hebben. De leden van de D66-fractie vroegen zich verder af waarom een wettelijke regeling inzake het gebruik van de taal bij de totstandkoming van de eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht nog niet opportuun werd geacht door de regering en thans wel.

Wij willen met de laatstgenoemde vraag beginnen. In hoofdstuk III van de memorie van toelichting, in het bijzonder in paragraaf 1, is in een notedop weergegeven op welke wijze de afgelopen decennia gewerkt is aan het verstevigen van de positie van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer. Dat resulteerde in 1989 in een bestuursafpraak tussen het Rijk en de provincie Friesland; een bestuursafpraak waarmee – vooralsnog – de positie van het Fries voldoende leek te zijn gewaarborgd. Vanuit deze optiek bezien werd een wettelijke regeling nog niet opportuun geacht. Waarom nu wel een regeling wordt voorgesteld, is in paragraaf 2 van bovengenoemd hoofdstuk uit de memorie van toelichting aangegeven. Met name de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 20 juni 1990 heeft ons ervan overtuigd dat een wettelijke regeling van de Friese taal als tweede bestuurstaal in de provincie Friesland noodzakelijk was. Een voorontwerp van wet inzake het gebruik van het Fries in het bestuurlijk verkeer is daarom toen opgesteld. De eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht had echter inmiddels de Tweede Kamer bereikt. Vervolgens ontstond de discussie over de positie van de Nederlandse taal en over de wenselijkheid en noodzakelijkheid daaromtrent een wettelijke regeling te treffen. Deze feiten bij elkaar opgeteld hebben ertoe geleid dat uiteindelijk het voorliggende wetsvoorstel is verschenen. En zoals ook de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht terecht stelt, is de meest aangewezen plaats voor een dergelijke regeling de Algemene wet bestuursrecht.

Wij komen thans toe aan de vraag van de leden van de fracties van PvdA en van D66 ter zake van de bij de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht geconstateerde twijfels terzake van een wettelijke regeling nu. Het moge duidelijk zijn dat wij de twijfels van de commissie niet delen. De commissie zelf wijst er – in navolging van de regering – op dat inmiddels uit constante jurisprudentie de hoofdregel kan worden vastgesteld dat Nederlands de taal van bestuur en rechtspraak is. Uitzonderingen daarop dienen op een (formele) wet te berusten. Eén van de doelstellingen van de Algemene wet bestuursrecht is codificatie van constante jurisprudentie. Vanuit deze optiek lijkt een regeling in de Algemene wet bestuursrecht aangewezen. Te meer nu – zoals de

commissie zelf ook al constateert – het noodzakelijk zal zijn een aantal uitzonderingen op de hoofdregel wettelijk vast te leggen en één van die uitzonderingen de positie van het Fries in het bestuurlijk verkeer betreft. Naast de regeling van het Fries zullen in een wettelijke regeling van de taal in het bestuurlijk verkeer ook voor andere uitzonderingssituaties voorzieningen dienen te worden getroffen. Dat is dan ook geschied; zie daartoe artikel 2:6 van het wetsvoorstel.

De opmerking van de commissie dat wat de strekking van de hoofdregel betreft, met name in hoeverre (de bestaande) wettelijke uitzonderingen geacht moeten worden uitputtend te zijn, een en ander nog niet in de jurisprudentie uitgekristalliseerd is, kunnen wij niet goed plaatsen. Het lijkt ons in ieder geval niet wenselijk met het treffen van een wettelijke regeling daarop te wachten, nu de noodzaak daarvan anderszins is gebleken en de voorgestelde wettelijke regeling bestaande wettelijke uitzonderingen en de jurisprudentievorming dienaangaande onverlet laat.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ons om een reactie op de stelling van de commissie dat de voorgestelde regeling als gevolg van de noodzakelijke uitzonderingen maar een betrekkelijk beperkte juridische waarde zal hebben. Het moge duidelijk zijn, dat wij een ander oordeel zijn toegedaan. De opmerking van de commissie suggereert immers dat een wetsvoorstel zoals wij thans hebben voorgesteld, eigenlijk alleen een symbolische betekenis zou hebben. Dat wij daar anders over denken blijkt reeds uit ons betoog over de noodzaak van de totstandkoming van deze wettelijke regeling.

De opmerking van de commissie in haar advies, dat een wettelijke regeling van de taal niet in de weg kan staan aan (toekomstige) verplichtingen op grond van het volkenrecht en het communautaire recht lijkt ons evident, maar ontslaat de regering er niet van alert te zijn op mogelijke ontwikkelingen op dat vlak en waar nodig te interveniëren. In dit verband vroegen de leden van de GPV-fractie om een nadere verduidelijking van de uitspraak dat het niet ondenkbaar is dat in de toekomst EU-regelingen tot stand komen die het gebruik van talen in het bestuur betreffen. Zij achten het niet goed denkbaar dat de regering akkoord zou gaan met rechtstreeks werkende bepalingen in EU-regelingen op dit terrein, zeker waar het de relatie overheid/burger zou betreffen.

Wij willen daaromtrent het volgende opmerken. Het is niet onze bedoeling geweest de indruk te wekken dat Nederlandse bestuursorganen in EU-regelingen zouden (kunnen) worden verplicht een andere taal dan het Nederlands (en in Friesland, met inachtneming van de bepalingen uit het voorliggende wetsvoorstel, het Fries) in hun relatie met burgers te voeren. Wij achten het echter niet uitgesloten dat EU-regelingen wel bepalingen zouden kunnen bevatten inzake de te hanteren talen van de lidstaten in het verkeer tussen Europese bestuursorganen en burgers. Uiteraard zal het streven van de regering erop gericht zijn dat het Nederlands daartoe blijft behoren.

De leden van de VVD-fractie waren van mening dat als gevolg van de titel van afdeling 2.2 (Gebruik van de Nederlandse en de Friese taal) begrepen zou kunnen worden dat het tweede lid van artikel 2:6 uitsluitend bestemd is om gebruik van het Fries in het bestuurlijk verkeer toe te staan, terwijl in de memorie van toelichting wordt gesteld dat dit tweede lid een andere strekking heeft. Naar het oordeel van deze leden zou dit onduidelijkheden kunnen scheppen. Zij erkenden met de regering dat een algemene uitzonderingsbepaling van belang is, doch vroegen zich af of het niet voor de hand ligt de tweetaligheid in de provincie Friesland in een lid van artikel 2:6 vast te leggen, opdat duidelijk is dat deze uitzondering ook kan gelden voor die gevallen waar de Friese taal wordt gebruikt.



In antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie zijn wij reeds nader ingegaan op de betekenis van het tweede lid van artikel 2:6. Anders dan de leden van de VVD-fractie lijken te veronderstellen is het tweede lid niet uitsluitend bedoeld om het gebruik van het Fries in het bestuurlijk verkeer mogelijk te maken. Integendeel, het tweede lid is daarbij in het geheel niet aan de orde; relevant voor het gebruik van het Fries is het oorspronkelijk derde lid (na de nota van wijziging opgenomen in het eerste lid in de clausule «tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald»), waarvan artikel 2:7 en volgende wat het gebruik van de Friese taal betreft een (formeel-wettelijke) uitwerking vormen.

De suggestie van de leden van de VVD-fractie om de tweetaligheid in de provincie Friesland in een lid van artikel 2:6 vast te leggen, menen wij – om eerder in antwoord op vragen van de CDA-fractie aangegeven redenen – niet te moeten volgen.

Wel stellen wij bij nota van wijziging voor het opschrift van afdeling 2.2 aan te passen, opdat duidelijk wordt dat deze afdeling niet exclusief op het gebruik van het Nederlands en het Fries in het bestuurlijk verkeer ziet, maar in voorkomende gevallen ook op andere talen.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de algemene uitzondering die op grond van artikel 2:6, tweede lid, ontstaat, niet te veel afbreuk doet aan de hoofdregel van artikel 2:6, eerste lid. Is een dergelijke ruime uitzonderingsbepaling wel nodig? Wordt daardoor in feite de positie van de Friese taal niet gelijk gesteld aan die van andere talen die bij uitzondering in het bestuurlijke verkeer worden toegestaan? Ook de leden van de fractie van het GPV vonden artikel 2:6, tweede lid, zeer algemeen geformuleerd. Zo is immers moeilijk aan te geven wat onder «doelmatiger» in concrete situaties dient te worden verstaan en wanneer daarvan werkelijk sprake is. Zij zouden een aanscherping van deze bepaling op prijs stellen.

In aanvulling op hetgeen wij al eerder met betrekking tot artikel 2:6, tweede lid, hebben opgemerkt, willen wij nog het navolgende naar voren brengen. Het is zeker niet zo dat – zoals de leden van de SGP-fractie stellen – door het bieden van de mogelijkheid om een andere taal te gebruiken dan het Nederlands, indien het gebruik daarvan doelmatiger is en de belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad, de positie van de Friese taal met een dergelijke taal gelijk wordt gesteld. Dat blijkt naar onze mening alleen al uit het feit dat in het onderhavig wetsvoorstel de positie van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer structureel en uitvoerig wordt geregeld. Bij de uitzonderingen waar het tweede lid op ziet gaat het – anders dan bij de regeling van het Fries – telkens om concrete gevallen waar de in dat lid besloten afweging zal dienen te worden gemaakt ter beantwoording van de vraag of een andere taal dan het Nederlands kan worden gebruikt. Dat is een geheel andere benadering dan die welke is gekozen in onder meer artikel 2:7, eerste lid, waarbij juist als uitgangspunt het recht op gebruik van een andere taal, namelijk het Fries, reeds bij voorbaat is gegeven.

Wat de noodzaak van een uitzonderingsbepaling als voorzien in het tweede lid betreft, willen wij het volgende opmerken. Door de voorgestelde regeling wordt in de Algemene wet bestuursrecht een min of meer gesloten stelsel van het gebruik van de taal in het bestuurlijk verkeer opgenomen. Legitiem gebruik van enige taal in het bestuurlijk verkeer moet daarin zijn grondslag vinden. Zonder een uitzonderingsbepaling als in artikel 2:6, tweede lid, voorgesteld, zou het recht op gebruik van een andere taal in het bestuurlijk verkeer dan het Nederlands alleen dan zijn toegestaan, indien daarin bij wettelijk voorschrift zou zijn voorzien; dit laatste is in het wetsvoorstel geschied met betrekking tot het Fries. Een dergelijk systeem zou niet alleen voor de praktijk ongewenste consequenties hebben maar ook volstrekt onwerkbaar zijn. Het moet mogelijk

blijven dat in die gevallen waarin het evident is dat het gebruik van een andere taal gegeven de concrete omstandigheden doelmatiger is en bovendien de belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad, ook inderdaad die andere taal mag worden gebruikt. In de memorie van toelichting hebben wij een aantal van die gevallen geschetst (blz. 4 en 5). Ter aanvulling op de voorbeelden genoemd in de memorie van toelichting, kunnen we nog noemen de dagelijks voorkomende contacten tussen bijvoorbeeld medewerkers van de gemeentelijke afdelingen burgerzaken met buitenlanders, waar in het Engels, Duits of een andere taal die beide partijen machtig zijn wordt geconverseerd. Weer een ander voorbeeld is de ter beschikking stelling door overheid-instellingen van folders over bestuurlijke aangelegenheden in een andere dan de Nederlandse taal. Deze en andere voorbeelden geven bovendien aan dat de bestuurspraktijk van elke dag zo gevarieerd is, dat het moeilijk zal zijn om in meer algemene zin in die concrete situaties invulling te geven aan het criterium «doelmatiger». Een uitzonderingsbepaling als door ons voorgesteld achten wij derhalve onontkoombaar.

Dan rest nog de vraag, die de leden van de leden van de fractie van de GPV hebben gesteld, of, nu moeilijk is aan te geven wat in concrete situaties als «doelmatiger» moet worden beschouwd, wellicht toch nog tot een aanscherping van de bepaling zou kunnen worden gekomen. Wij hebben ons over deze vraag gebogen en zijn tot de conclusie gekomen, dat wij daartoe geen mogelijkheden zien. Bezien is of het opnemen in de bepaling van de zinsnede «gegeven de concrete omstandigheden van het geval» een aanscherping als door de genoemde leden gewenst zou bewerkstelligen. Nu dit element al zonder meer in de afweging als bedoeld in artikel 2:6, tweede lid, wordt betrokken, zou toevoeging aan de bepaling niet die aanscherping opleveren, waar het de leden van de GPV-fractie om te doen is.

De leden van de fractie van de SGP vroegen nog wat de noodzaak is van de mogelijkheid ook «krachtens de wet» (bedoeld zal zijn «bij wettelijk voorschrift») een officiële positie toe te kennen aan een andere taal dan de Nederlandse. Naar onze opvatting is in het voorgaande de betekenis en noodzaak van het oorspronkelijke artikel 2:6, derde lid, (ingevolge de nota van wijziging opgenomen in het eerste lid) onder meer in antwoord op vragen van de leden van de fracties van CDA en VVD, voldoende aangegeven, zodat wij voor de beantwoording van deze vraag willen volstaan met een verwijzing daarnaar.

### **HOOFDSTUK III: DE FRIESE TAAL IN HET BESTUURLIJK VERKEER**

#### **1. Inleiding**

Wij zijn verheugd met de instemming van de zijde van de leden van de CDA- en GPV-fracties met onze aanpak om ten aanzien van de regeling in dit wetsvoorstel van de positie van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer aan te sluiten bij de bestuursafspraken Friese taal en cultuur uit 1989 en het kabinetsstandpunt uit 1953. Wij delen de bij de leden van de GPV-fractie bestaande verwachting dat op termijn de feitelijke positie van de Friese taal kan worden worden versterkt. Met de leden van de VVD-fractie ondersteunen wij in dat verband het door de provincie Friesland gevoerde beleid ten aanzien van de Friese taal.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of wij konden aangeven in welke mate de inwoners van de provincie Friesland de emancipatie van de Friese taal wenselijk vinden.

Een direct antwoord op deze vraag kunnen wij niet geven, omdat geen recent opinie-onderzoek ter zake beschikbaar is. Overigens merken wij op

dat het provinciale taalbeleid al jarenlang op een zeer brede steun door alle fracties in provinciale staten van Friesland kan rekenen. Deze steun blijkt niet enkel uit het stemgedrag van de statenfracties, maar ook uit de programma's van de verschillende partijen voor de statenverkiezingen.

De leden van de SGP-fractie constateerden een verschil tussen de in de memorie van toelichting en in het advies van de Raad van State genoemde cijfers met betrekking tot de beheersing van het Fries.

Dit door de leden van deze fractie gesignaleerde verschil ontgaat ons. In de memorie van toelichting wordt op blz. 6 op grond van onderzoek uit de vroege jaren '80 gesteld dat 65% van de Friese bevolking Fries kan lezen en 10% Fries kan schrijven.<sup>1</sup> De Raad van State haalt meer recente publicaties aan waaruit blijkt dat 13% van de Friese ambtenaren (dat zijn dus zowel provincie- als gemeente-ambtenaren) en 12% van de gehele Friese bevolking over actieve schriftelijke vaardigheden in het Fries beschikt, dat wil zeggen Fries kan schrijven. Beide laatstgenoemde percentages zijn inderdaad laag, maar geven juist een iets gunstiger beeld te zien dan het door ons aangehaalde onderzoek. Over de leesvaardigheid stelt de Raad van State op basis van recent onderzoek dat een derde deel van de inwoners van Friesland niet over schriftelijke vaardigheden in het Fries beschikt, terwijl volgens het door ons geciteerde onderzoek van Gorter 65% van de Friezen Fries kan lezen. Ook deze cijfers zijn dus vrijwel hetzelfde.

De leden van de fractie van de SGP informeerden ook naar de percentages van de Friese bevolking die uitsluitend Fries kunnen verstaan, spreken, lezen en schrijven.

Deze zijn te verwaarlozen. Als gevolg van het sterk verbeterde niveau van het genoten onderwijs, en de voortgaande maatschappelijke en economische schaalvergroting en mobiliteit is de beheersing van het Nederlands onder de Friese bevolking nagenoeg algemeen geworden. Dit neemt niet weg dat veel Friezen zich mondeling beter in het Fries kunnen uitdrukken dan in het Nederlands.

De leden van de SGP-fractie vroegen verder in hoeverre ambtenaren en andere werknemers bij Friese bestuursorganen de Friese taal machtig waren.

Uit zeer recent onderzoek onder *provinciale* ambtenaren blijkt dat 30% van deze ambtenaren over voldoende schrijfvaardigheid in het Fries beschikt en 83% in het Fries gestelde teksten goed kan lezen. Interessant met het oog op de praktische uitvoerbaarheid van het provinciale taalbeleid inzake het bestuurlijk verkeer is dat het potentieel van de ambtenaren die Fries kunnen schrijven, nog niet voor de helft wordt gebruikt.<sup>2</sup> Over de beheersing van het Fries bij ambtenaren en andere werknemers bij de overige Friese bestuursorganen zijn geen gegevens beschikbaar.

## 2. De noodzaak van wetgeving

Bij de leden van enkele fracties bestonden twijfels over de noodzaak van wetgeving, althans wetgeving in deze vorm.

De leden van de PvdA-fractie wezen op het ontbreken van praktische problemen bij burgers in het gebruik van het Fries in het bestuurlijk verkeer.

Verder vroegen deze leden zich af of het feit dat slechts een klein deel van de Friese ambtenaren het Fries voldoende machtig is, niet tot praktische bezwaren leidt.

De leden van de fractie van D66 zouden een nadere en gemotiveerde beschouwing over de wenselijkheid van een wettelijke regeling van de positie van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer op prijs stellen. Deze

<sup>1</sup> Gorter, D., *Taal yn Fryslân*, Leeuwarden 1984, 73-130.

<sup>2</sup> Gorter, D., en Jonkman, R.J., *Taal op it wurk fan provinsjale amtners*, Leeuwarden 1993 (nog niet gepubliceerd).

leden wezen in dit verband op het spanningsveld tussen enerzijds de bevredigende werking van de bestuursafpraak Friese taal en cultuur 1989 en anderzijds de consequenties van bepaalde jurisprudentie voor de werking van deze bestuursafpraak. In deze nadere beschouwing zou dan ook aandacht moeten worden besteed aan de vraag of niet met een regeling van een meer beperkte omvang kan worden volstaan.

Het is op zich juist dat de in de bestuursafpraak Friese taal en cultuur 1989 neergelegde regels inzake het gebruik van het Fries in het bestuurlijk verkeer bevredigend functioneerden. De uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 20 juni 1990 heeft aan deze regels echter goeddeels hun werking ontnomen. De Afdeling stelde namelijk dat uitzonderingen op de hoofdregel dat het Nederlands geacht wordt de taal van bestuur en rechtspraak te zijn, op een formele wet gebaseerd dienen te zijn.<sup>1</sup> Met de leden van de VVD-fractie zijn wij daarom van mening dat het in brede kring erkende belang van een ruime plaats voor het Fries in het bestuurlijk verkeer, een dergelijke formeel-wettelijke regeling onontkoombaar maakt. Door de eerder genoemde uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State is regeling in de bestuursafpraak niet langer een serieus te overwegen alternatief.

Het feit dat slechts een klein deel van de Friese ambtenaren het Fries voldoende machtig is, blijkt in de huidige bestuurspraktijk niet tot grote problemen te leiden. Omdat met dit wetsvoorstel wordt beoogd de bestaande praktijk te codificeren, is de gebrekkige beheersing van het Fries geen reden om af te zien van deze regeling. Daarnaast moet worden bedacht dat lagere overheden in Friesland die aan het Fries een bepaalde plaats in het bestuurlijk verkeer toekennen, dit doorgaans niet zullen doen zonder een flankerend beleid te voeren ten aanzien van de schrijfvaardigheid in het Fries van hun ambtenaren.

Een zorgvuldige regeling van de positie van de Nederlandstalige minderheid in Friesland en van bepaalde praktische aspecten van het gebruik van twee officiële bestuurstalen naast elkaar hebben geleid tot een relatief gedetailleerde en uitvoerige regeling van de positie van het Fries als taal in het bestuurlijk verkeer. Een meer globale regeling zou hieraan onvoldoende recht hebben gedaan. Een zekere versobering van de desbetreffende bepalingen achten wij echter wel mogelijk. Om deze en andere redenen hebben wij in de nota van wijziging enkele wijzigingsvoorstellen geformuleerd.

Ten aanzien van de voorgestelde regeling met betrekking tot de positie van de Nederlandse taal in het bestuurlijke verkeer plaatsten de leden van de PvdA-fractie, vanwege het ontbreken van knelpunten, vraagtekens bij de noodzaak daarvan.

Dergelijke knelpunten ontbreken inderdaad, althans in meer acute zin. Beide kamers der Staten-Generaal hebben niettemin uitgesproken codificatie van de ongeschreven regel dat het Nederlands de officiële bestuurstaal is, wenselijk te achten. De motieven voor deze uitspraken (versterking positie van het Nederlands in het licht van Europese en mondiale ontwikkelingen, onjuistheid van het wettelijk vastleggen van alleen de uitzondering op de hoofdregel, de wenselijkheid belangrijke ongeschreven regels wettelijk te verankeren) onderschrijven wij. Echter, zodra men daartoe overgaat, zullen – gelet op de geldende jurisprudentie – ook de uitzonderingen daarop wettelijk geregeld moeten worden.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de stand van zaken met betrekking tot de ratificatie van het Europees Handvest inzake streektaalen en talen van minderheden.

Naar verwachting zal op korte termijn het wetsvoorstel tot ratificatie van dit Handvest ter advisering aan de Raad van State worden voorgelegd. Uit het Handvest vloeit voor Nederland de verplichting voort om het gebruik

<sup>1</sup> Nr. R03.88.0156, zie ook NJB 1990, 1287.



van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer op een deugdelijke wijze mogelijk te maken. Hierin is nog een aanvullende reden gelegen om de status van het Fries als bestuurstaal door middel van wetgeving te regelen. Ook de resolutie van het Europees Parlement van 9 februari j.l. over culturele en taalminoriteiten in de Europese Gemeenschap (Pb. EG, C61, 28-2-1994) zien wij als een aansporing om aan het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer een deugdelijke juridische grondslag te geven.

### **3. Grondrechtelijke aspecten**

De leden van de fracties van CDA, PvdA, SGP en GPV vroegen aandacht voor de gelijke behandeling van niet-Friestaligen. Zij vroegen zich af of het gebruik van het Fries in vergaderingen van vertegenwoordigende organen feitelijk geen belemmering betekent voor de uitoefening van het passief kiesrecht van niet-Friestaligen voor de verkiezingen van deze organen.

Wij willen de bezorgdheid van de leden van de genoemde fracties wegnemen door op het volgende te wijzen. Van de inwoners van het overwegend Friestalige deel van Friesland verstaat vrijwel iedereen het Fries. Gelet op de mate van linguïstische verwantschap tussen het Fries en het Nederlands ligt dit ook voor de hand: het is voor de overgrote meerderheid der Nederlandstaligen niet zo moeilijk om Fries te leren verstaan. Hierdoor is het ook voor de uit de niet-Friestalige delen van Friesland afkomstige, Nederlandstalige leden van provinciale staten, wellicht soms met enige inspanning, mogelijk zonder tolk Friestalige collega's voldoende te verstaan. Voorstelbaar is echter dat pas in Friesland woonachtige, niet-Friestalige leden van vertegenwoordigende organen overgangsproblemen hebben met de passieve beheersing van de Friese taal. De praktijk heeft geleerd dat in dit soort, overigens schaars gebleken, gevallen de normale wederkerige tegemoetkoming voor afdoende oplossingen zorgt.

Een en ander maakt de veronderstelling dat niet-Friestaligen vanwege het gebruik van het Fries in vergaderingen van vertegenwoordigende organen, zouden afzien van kandidaatstelling voor de verkiezingen van deze organen, onwaarschijnlijk. Wij wijzen er verder op dat in de vele jaren dat het Fries wordt gebruikt in vergaderingen van vertegenwoordigende organen in Friesland hierover, noch bij de niet-Friestalige leden van deze organen noch bij niet-Friestalige mogelijke kandidaten voor verkiezingen ervan, problemen zijn gerezen.

Aan het gebruik van de Friese taal in vergaderingen van vertegenwoordigende organen en de positie van niet-Friestalige leden van deze organen in dat verband zijn echter niet alleen praktische, maar ook principiële aspecten verbonden.

Door middel van deze wet wordt de officiële status van de Friese taal in het bestuurlijke verkeer binnen de provincie Friesland erkend. Dit betekent een verdere versterking van het tweetalige karakter van deze provincie. Deze tweetaligheid brengt voor zowel de Friestalige als de Nederlandstalige bewoners van Friesland rechten en plichten met zich. Zoals de officiële eentaligheid van de rest van Nederland verplichtingen met zich brengt voor niet-Nederlandstaligen – voor het gebruik van hun niet-Nederlandse taal bestaan in het officiële verkeer immers maar zeer beperkte rechten –, dienen Nederlandstaligen in Friesland rekening te houden met het gebruik van het Fries in het officiële verkeer in deze provincie. Een zekere mate van aanpassing aan het tweetalige karakter van Friesland mag daarom van hen in redelijkheid worden gevraagd. Dat geldt a fortiori voor diegenen die een overwegend Friestalige gemeenschap vertegenwoordigen in een gekozen orgaan. Van gemeenteraadsleden van overwegend Friestalige gemeenten en leden van provinciale staten van Friesland mag daarom een positieve houding ten opzichte van

de taal van de meerderheid van de burgers die zij vertegenwoordigen, worden verwacht. Een dergelijke positieve houding dient concreet gestalte te krijgen in onder meer een reële bereidheid de Friese taal, althans in passieve zin, te leren beheersen.

De leden van de CDA-fractie informeerden naar de aard van de in het nader rapport bedoelde «passende voorziening» voor het geval zich problemen zouden voordoen ten aanzien van de positie van niet-Friestaligen in vertegenwoordigende organen waar Fries wordt gesproken. De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom een dergelijke voorziening niet nu al in het wetsvoorstel wordt opgenomen. De leden van de GPV-fractie vreesden dat het scheppen van deze voorziening voorwerp van taalpolitieke strijd zou kunnen worden, hetgeen, volgens deze leden, voorkomen zou moeten worden.

Voorop staat voor ons dat wij er, op grond van het voorgaande en in het nader rapport hierover door ons gestelde, vanuit gaan dat een dergelijke passende voorziening niet nodig zal zijn. Indien onverhoopt toch het tegenovergestelde zou blijken, is uiteraard een heroverweging op zijn plaats. Daarbij hoeft niet per se te worden gedacht aan een wettelijke regeling.

Praktische afspraken met de betrokken gemeente om beter invulling te geven aan de veronderstelde wederzijdse tegemoetkoming ten aanzien van niet-Friestaligen die nog maar kort in Friesland woonachtig zijn, kunnen doelmatiger zijn en genieten daarom onze voorkeur. Als gevolg van deze benadering achten wij de kans op een «taalpolitieke strijd» rondom deze eventuele voorziening uiterst klein.

#### **4. De opzet en reikwijdte van het wetsvoorstel op het vlak van het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer**

De leden van de fracties van de PvdA, D66 en SGP toonden zich bezorgd over de relatieve uitgebreidheid en gedetailleerdheid van de regeling van de positie van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer. De leden van deze fracties vroegen zich af of, mede vanwege de doelmatigheid en de van Friese zijde ingebrachte bezwaren, niet is overwogen te volstaan met een kortere, meer globale regeling. De leden van de fracties van PvdA en SGP wezen in dat verband op artikel 2:6, tweede lid, terwijl de leden van de fractie van D66 een voorkeur uitspraken voor meer decentralisatie in combinatie met een instructienorm als waarborg voor de positie van de Nederlandstalige minderheid. Een meldingsplicht in combinatie met repressief toezicht zou in dit alternatief voldoende mogelijkheden voor correctie bieden.

In hoofdstuk III, paragraaf 2 van deze nota hebben wij al gesteld dat een zorgvuldige regeling van de positie van de Nederlandstalige minderheid in Friesland en van bepaalde aspecten van het gebruik van twee officiële bestuurs talen naast elkaar een op zichzelf tamelijk uitvoerige regeling van de plaats van het Fries in het bestuurlijk verkeer met zich brengen.

Vanwege de in het geding zijnde grondrechtelijke aspecten komt het ons als minder juist voor een en ander slechts globaal te regelen en voor het overige het onderwerp, enigszins anticiperend op de mogelijkheid van uitoefening van repressief toezicht, over te laten aan de lagere regelgever.

Het voorgaande neemt niet weg dat een zekere versobering van de voorgestelde bepalingen inzake de positie van de Friese taal mogelijk is. Zoals eerder in deze nota al gesteld, doen wij hiertoe bij nota van wijziging enkele voorstellen.

De kritiek van Friese zijde dat de voorgestelde regeling een verslechtering ten opzichte van de huidige situatie inhoudt, onderschrijven wij niet.

De huidige praktijk ontbeert namelijk een wettelijke grondslag en is daardoor, gelet op de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 20 juni 1990, uiterst kwetsbaar gebleken. Inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal aan deze kwetsbare positie een einde maken. In die zin beschouwen wij het wetsvoorstel als een sterke verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Een regeling van de positie van het Fries als bestuurstaal in een formele wet brengt echter met zich dat nadrukkelijker aandacht moet worden geschonken aan de rechten van de niet-Friestalige minderheid in Friesland. Dit verklaart waarom op een enkel punt ten aanzien van de positie van het Fries als bestuurstaal een stap terug gedaan moet worden. Over het geheel genomen betekent dit wetsvoorstel echter een verbetering van de positie van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer.

De leden van de D66-fractie vroegen naar aanleiding van opmerkingen van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, om een overzicht van de al bestaande wettelijke uitzonderingen op de ongeschreven hoofdregel dat het Nederlands de officiële taal is en een indicatie van de overige uitzonderingen op deze hoofdregel.

Ten aanzien van het gebruik van andere talen dan het Nederlands in het *rechtsverkeer* geeft de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht een niet uitputtende opsomming. In de eerste plaats is er de bekende Wet van 11 mei 1956, Stb. 242, houdende enige regelen betreffende het gebruik van de Friese taal, in het bijzonder in het rechtsverkeer. Andere regelingen, die zich overigens niet tot het gebruik van het Fries beperken, zijn:

- art. 6:5, derde lid, Algemene wet bestuursrecht (indien een bezwaar of beroep schrift in een vreemde taal is gesteld en een vertaling voor een goede behandeling van het bezwaar of beroep noodzakelijk is, dient de indiener zorg te dragen voor een vertaling);
- artt. 191 en 306 van het Wetboek van Strafvordering (bepalingen voor het geval de verdachte de Nederlandse taal niet verstaat).

Ten aanzien van het *bestuurlijk* verkeer noemt de commissie nog:

- art. 4:5, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht (indien de aanvraag tot het geven van een beschikking of van een van de daarbij behorende gegevens of bescheiden in een vreemde taal is gesteld en de vertaling daarvan voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van deze beschikking noodzakelijk is, kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag met een vertaling aan te vullen).

Een uitvoeriger overzicht van de door de leden van de D66-fractie bedoelde uitzonderingen is in 1987 opgesteld door de Fryske Akademy en het «Berie foar it Frysk».<sup>1</sup>

De leden van de SGP-fractie vroegen of een adequate regeling van de Nederlandse en Friese taal in het bestuurlijk en rechtsverkeer niet steeds bepalingen met zich zal brengen die naar hun aard niet geheel in een bestaande (algemene) wet passen. Deze leden wezen in dat verband op het voorgestelde artikel 2:9, waarvan men zich kan afvragen of dat wel past in de Algemene wet bestuursrecht.

Wij zijn het met de leden van de SGP-fractie eens dat artikel 2:9 qua karakter enigzins afwijkt van de overige voorgestelde bepalingen. Anderzijds is er echter ook sprake van onderlinge samenhang. Ook hetgeen gezegd wordt in een vergadering van een vertegenwoordigend orgaan is namelijk een vorm van bestuurlijk verkeer, zij het dat de burger er niet direct bij betrokken is. Indirect is dat laatste wel het geval: hij kan een vergadering van een vertegenwoordigend orgaan als toehoorder bijwonen of de notulen van die vergadering lezen. Vanwege deze

<sup>1</sup> Lykberjochtiging en it Frysk. Momintopname fan in ûnfolsleine rjochtssteat, Leeuwarden 1987.

samenhang heeft regeling in de Algemene wet bestuursrecht onze voorkeur boven regeling in een afzonderlijke wet. Daarbij achten wij het ook van belang dat de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht dezelfde voorkeur heeft uitgesproken.

### **5. Mondeling gebruik van de Friese taal door natuurlijke en rechtspersonen alsmede overheden**

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of artikel 2:8 niet in te absolute bewoordingen is gesteld. Deze leden gaven de voorkeur aan een wat minder stellige formulering: in plaats van de woorden «Het eerste lid geldt niet» zouden zij de formulering «In afwijking van het eerste lid» gebezigd willen zien.

Onzes inziens betreft het hier een zuiver redactionele kwestie. Wij zien geen verschil tussen beide redacties. Wij hebben de voorkeur gegeven aan de naar ons oordeel meest heldere formulering om te benadrukken dat effectieve mondelinge communicatie, en dus wederzijdse verstaanbaarheid, in het bestuurlijk verkeer van groot belang is.

### **6. Taalkeuze in algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels**

De leden van de CDA-fractie vroegen of artikel 2:12, eerste lid, onder c, ook betrekking heeft op stukken die vallen onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB). Voorts stelden deze leden de vraag of van een in het Fries gesteld stuk, dat op grond van de WOB is verstrekt, een vertaling kan worden verlangd door een niet-Friestalige burger.

Schriftelijke stukken die zijn opgesteld ter directe voorbereiding van algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels vallen onder de werking van de WOB. Bij de verstrekking van deze stukken zullen overigens de bepalingen van de WOB in acht moeten worden genomen.

Het is echter niet zo dat elk in het Fries gesteld stuk dat op grond van de WOB is verstrekt, desgevraagd gratis in het Nederlands wordt vertaald. Dat laatste is alleen het geval indien het een stuk betreft in de zin van artikel 2:12, eerste lid (van deze stukken is namelijk altijd al een Nederlandstalige versie beschikbaar, zodat het niet voor de hand ligt (extra) vertaalkosten in rekening te brengen bij degenen die om een exemplaar van dat stuk vraagt) of artikel 2:13, derde lid. Voor het vertalen in het Nederlands van documenten die niet onder de werking van één van deze bepalingen vallen, geldt dat hiervoor op grond van artikel 2:13, eerste en tweede lid, een redelijke vergoeding kan worden verlangd.

De leden van fractie van het CDA vroegen om een reactie op kritiek van Friese zijde dat artikel 2:12, eerste lid, onder c, een beperking zou inhouden van het gebruik van de Friese taal. De leden van de VVD-fractie onderschreven deze kritiek. Deze leden meenden dat er geen sprake is van codificatie van de huidige praktijk, maar van een onnodige verslechtering van de positie van het Fries. Belanghebbende niet-Friestalige burgers kunnen immers op grond van artikel 2:13, derde lid, onder b, een gratis vertaling van de desbetreffende documenten ontvangen. De leden van de VVD-fractie verzochten de regering daarom af te zien van deze bepaling.

De door de leden van de VVD-fractie onderschreven kritiek van gedeputeerde staten van Friesland en het «Berie foar it Frysk» gaat voorbij aan het feit dat stukken ter directe voorbereiding van algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels in beginsel voor alle burgers van belang kunnen zijn, terwijl zij niet altijd op grond van artikel 2:13, derde lid, onder b, aanspraak kunnen maken op het gratis vertalen in het Nederlands. Wij menen dat het recht van niet-Friestaligen om kennis te kunnen nemen van voor de openbare besluitvorming relevante stukken



hier dient te prevaleren boven de in verband met de emancipatie van de Friese taal wenselijke terughoudendheid ten aanzien van verplichtingen overheidsdocumenten altijd (ook) in het Nederlands op te stellen. Overigens gaat het om een beperkte categorie stukken die doorgaans – ook indien zou worden afgezien van artikel 2:12, eerste lid, onder c, – toch al in het Nederlands zou moeten worden vertaald, zij het in een later stadium, namelijk op grond van artikel 2:12, eerste lid, onder b. Van een verslechtering van de positie van het Fries als gevolg van artikel 2:12, eerste lid, onder c, is dus nauwelijks sprake.

## 7. Vertalingen

De leden van de fractie van het CDA meenden dat nog onvoldoende aannemelijk was gemaakt waarom het voorstel van de Raad van de State voor een vertalingsregeling, waarbij verzoeken om een gratis vertaling van een in het Fries gesteld overheidsdocument alleen zouden mogen worden geweigerd indien deze kennelijk onredelijk zouden zijn, niet is overgenomen. Deze leden verzochten de regering om een nadere motivering.

De leden van de SGP-fractie deden het voorstel voor te schrijven dat alle overheidsdocumenten die naar hun aard algemeen toegankelijk behoren te zijn, in het Nederlands beschikbaar zijn. Een afzonderlijke vertalingsregeling inzake Friestalige notulen van openbare vergaderingen van vertegenwoordigende organen, zou aldus overbodig zijn, zo meenden deze leden.

Afgezien van de moeilijke hanteerbaarheid van het criterium «kennelijk onredelijk», is ons bezwaar tegen het voorstel van de Raad van State dat het de bewijslast omdraait. In dat voorstel is het niet langer de verzoeker die moet aantonen dat hij belanghebbend is bij het in het in Fries gestelde document vervatte besluit, maar het bestuursorgaan dat moet aantonen dat een dergelijk verzoek kennelijk onredelijk is. Het voorstel van de Raad van State leidt op die manier tot een aanmerkelijke verhoging, vooral in psychologische zin, van de drempel voor bestuursorganen om tweetaaligheid te betrachten bij het opstellen van schriftelijke stukken. De balans tussen enerzijds het emancipatiestreven van de Friese taal en anderzijds de rechten van de Nederlandstalige minderheid in Friesland zal daardoor worden verstoord.

Aan het voorstel van de leden van de SGP-fractie kleven dezelfde bezwaren. Dit voorstel voorziet namelijk in een aanzienlijke uitbreiding van de categorie schriftelijke stukken die in ieder geval in het Nederlands moeten zijn gesteld. Dat betekent in de praktijk voor bestuursorganen die deze documenten in het Fries willen opstellen, verplichte dubbeltaligheid en dus een substantiële verhoging van de bestuurslasten. Het gebruik van de Friese taal voor het opstellen van overheidsdocumenten wordt hierdoor ontmoedigd. Gelet op het feit dat één van doelstellingen van dit wetsvoorstel juist versterking van de plaats van het Fries in het bestuurlijk verkeer is, achten wij het voorstel van de leden van de SGP-fractie geen verbetering.

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af hoe ruim de kring van belanghebbenden in de zin van artikel 2:13, derde lid, onder b, is.

Hoe groot de bedoelde kring van belanghebbenden precies is, is afhankelijk van het besluit in kwestie en is dus niet in algemene zin aan te geven. Het in dit wetsvoorstel gebruikte begrip «belanghebbende» valt uiteraard onder de in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht gegeven definitie.

Het voorstel van de D66-fractie om in artikel 2:13 «vertaling» te vervangen door «vertaling in het Nederlands», spreekt ons aan en is in de

nota van wijziging opgenomen. De huidige redactie kan inderdaad tot misverstanden leiden.

De leden van de GPV-fractie vroegen wat onder de in artikel 2:13, tweede lid, genoemde «redelijke vergoeding» voor een vertaling uit het Fries van een overheidsdocument moest worden verstaan. Wordt de redelijkheid bepaald door het belang van de verzoeker bij de vertaling of door het belang van het bestuursorgaan bij een tegemoetkoming in de werkelijke kosten? De kritiek van de Raad van State dat het evenwicht met de hoofdregel zou zijn verbroken ten nadele van de verzoeker, achten deze leden overigens onvoldoende weerlegd door de regering. Het ligt toch in de rede dat de financiële lasten van de met deze wettelijke regeling beoogde emancipatie van de Friese taal voor rekening komen van de overheid, zo opperden deze leden.

Bij een «redelijke vergoeding» gaan onze gedachten in de eerste plaats uit naar een redelijke bijdrage in de kosten van het vertalen. In aansluiting op soortgelijke bepalingen elders in de Algemene wet bestuursrecht hebben wij in de nota van wijziging overigens voorgesteld om te spreken over een «vergoeding van ten hoogste de kosten». Deze redactie geeft duidelijker aan dat het vertalen zonder winstoogmerk dient te geschieden. Indien een verzoeker een reëel belang heeft bij een overheidsdocument, kan hij op grond van artikel 2:13, derde lid, onder b, aanspraak maken op een gratis vertaling. Wij achten het niet onredelijk om van niet-belanghebbenden een bepaalde bijdrage in de vertaalkosten te verlangen. Ter onderbouwing van deze opvatting verwijzen wij naar paragraaf 3 van deze nota, waar wij hebben uiteengezet dat het tweetalige karakter van de provincie Friesland en de daarmee samenhangende officiële positie van de Friese taal tot verplichtingen leidt voor de niet-Friestaligen. Deze uiteenzetting is ook van toepassing op de voorgestelde vertalingsregeling.

De leden van de CDA-fractie informeerden naar de omvang van de thans gevraagde vertalingen. Deze leden en die van de D66-fractie vroegen voorts naar de voor burger en overheid aan deze vertalingen verbonden kosten.

De stand van zaken bij de provincie Friesland ten aanzien van verzoeken om vertalingen en de daarmee gemoeide kosten is als volgt. Het aantal verzoeken om vertalingen van in het Fries gestelde stukken is gering. Van Friestalige nota's worden in de praktijk geen vertalingen gevraagd, waarschijnlijk omdat deze nota's altijd een Nederlandstalige samenvatting bevatten. De verzoeken om vertalingen betreffen vrijwel uitsluitend de in de regionale dagbladen gepubliceerde, in het Fries gestelde agenda's van statenvergaderingen en statencommissies. De kosten van vertalingen komen, sinds de uitspraak van de afdeling rechtspraak van de Raad van State van 20 juni 1990, voor rekening van de provincie. De precieze kosten van deze vertalingen kunnen niet goed worden geschat, omdat de extra werktijd die ermee is gemoeid, niet wordt bijgehouden. Over de situatie op dit vlak bij andere Friese bestuursorganen ontbreken gegevens.

De leden van de VVD-fractie zagen de noodzaak van kosteloze vertalingen van notulen van openbare vergaderingen van vertegenwoordigende organen niet in. Deze voorgestelde verplichting staat – zo meenden deze leden – op gespannen voet met het in artikel 2:9 toegekende recht het Fries in vergaderingen van vertegenwoordigende organen te gebruiken. De leden van deze fractie verzochten de regering daarom de bepaling in die zin te wijzigen, dat uitsluitend diegenen die in hun belang worden getroffen aanspraak kunnen maken op een kosteloze vertaling van de notulen. Ook bij de leden van de D66-fractie bestond begrip voor de van Friese zijde naar voren gebrachte kritische kanttekeningen bij de

voorgestelde vertalingsregeling ten aanzien van notulen van openbare vergaderingen van vertegenwoordigende organen. Anderzijds achtten de leden van deze fractie het van groot belang dat een ieder, dus ook niet-Friestaligen, kan deelnemen aan het democratisch proces. De leden van de D66-fractie vroegen of in dat verband ooit was overwogen het verstrekken van kosteloze vertalingen van notulen te beperken tot inwoners van de desbetreffende gemeenten danwel de provincie Friesland, en belanghebbenden elders.

Het is de tweede in de afweging van de D66-fractie genoemde overweging geweest die ons ertoe heeft gebracht in de regeling de verplichting op te nemen dat vertalingen van notulen van openbare vergaderingen van vertegenwoordigende organen gratis verstrekt dienen te worden. Ofschoon wij begrip hebben voor de door de gedeputeerde staten van Friesland, de «Ried fan de Fryske Beweging» en het «Berie foar it Frysk» geuite bezwaren tegen ons voorstel en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen, geven wij de voorkeur aan de huidige redactie van deze bepaling. De mogelijkheid van verstrekking van kosteloze vertalingen van notulen tot alleen de inwoners van de desbetreffende gemeenten respectievelijk de provincie Friesland wordt door ons niet overwogen. Ons bezwaar tegen deze variant is dat zij als het ware een *uitzondering binnen een uitzondering creëert, waardoor de regeling te ingewikkeld wordt en lastig uitvoerbaar zal zijn.*

Door de leden van de fracties van VVD en D66 werd nog gewezen op een onbedoeld neveneffect van de voorgestelde vertalingsregeling ten aanzien van notulen van openbare vergaderingen van vertegenwoordigende organen. De regeling zou het mogelijk maken dat iedereen kosteloos Nederlandstalige notulen van deze vergaderingen zou kunnen opvragen, mits de originele notulen in het Fries zijn gesteld.

De vrees voor dit neveneffect is naar onze mening niet terecht. De term «vertaling» in artikel 2:13, derde lid, heeft namelijk uitsluitend betrekking op de activiteit van het vertalen, en niet op het uiteindelijke produkt. Dit produkt is namelijk de vertaalde versie van een document waarvoor in de oorspronkelijke versie heel goed een bepaald bedrag kan worden gevraagd. Het laatstgenoemde bedrag dient ook voor de vertaalde versie in rekening te kunnen worden gebracht. De strekking van artikel 2:13, derde lid, is uitsluitend gelegen in de waarborg dat geen *vertaalkosten* in rekening mogen worden gebracht.

Om misverstanden hierover te voorkomen, hebben wij in de nota van wijziging de redactie van deze bepaling aangepast.

#### **HOOFDSTUK IV: GEVOLGEN VOOR DE BESTUURSPRAKTIJK**

Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie was in de memorie van toelichting nog onvoldoende ingegaan op de hogere bestuurslasten als gevolg van de in het wetsvoorstel opgenomen verplichtingen tot dubbeltaligheid en de geringe taalvaardigheid in de Friese taal van veel ambtenaren. Zij vroegen om een nadere uiteenzetting over dit onderwerp.

De meeste in het wetsvoorstel opgenomen verplichtingen tot dubbeltaligheid bestaan thans al en leiden daarom niet tot extra bestuurslasten. De bestuurslasten van nieuwe verplichtingen tot dubbeltaligheid, bijvoorbeeld ten aanzien van notulen van Friestalige of overwegend Friestalige openbare vergaderingen van vertegenwoordigende organen, zullen naar verwachting beperkt zijn. Het verschil ten opzichte van de huidige situatie is dat enkele in het Fries gestelde documenten voortaan moeten worden vertaald in het Nederlands. Het extra tijdsbeslag als gevolg hiervan achten wij gering, omdat de schriftelijke taalvaardigheid in het Nederlands bij

vrijwel alle ambtenaren in dienst van Friese bestuursorganen ten minste zo groot is als en dikwijls veel groter is dan die in het Fries.

De leden van de GPV-fractie vroegen wat de eisen zijn ten aanzien van de kennis en het gebruik van de Friese taal die worden gesteld aan personen werkzaam bij Friese bestuursorganen. Is onvoldoende beheersing van de Friese taal thans een reden voor afwijzing bij sollicitaties? Zal het wetsvoorstel in de toekomst het nadrukkelijker stellen van de eis van beheersing van de Friese taal legitimeren?

Momenteel geldt voor enkele functies bij de provincie Friesland voldoende beheersing van het Fries als functie-eis. Het gaat hierbij om enkele secretaresse-functies (met name secretaresses van gedeputeerden), medewerkers bij de afdeling voorlichting, en beleidsmedewerkers in de sector Friese taal en cultuur. Met uitzondering van de genoemde functies is kennis van het Fries niet doorslaggevend voor benoeming. Er wordt vanuit gegaan dat nieuwe medewerkers zich het Fries, althans passief, vrij snel eigen maken.

In sollicitatiegesprekken wordt wel in meer informerende zin gesproken over het provinciale beleid inzake de Friese taal. Soms wordt geïnformeerd of de sollicitant bereid is een cursus Fries te volgen. Uit het eerder genoemde onderzoek van Gorter en Jonkman is gebleken dat de meeste provinciale ambtenaren een positieve houding hebben ten aanzien van het provinciale taalbeleid. Ook vinden de provinciale ambtenaren dat de provincie een dergelijke positieve houding ook van hen mag verwachten. Dit verklaart waarom veel ambtenaren bereid zijn een cursus Fries te volgen.

Het wetsvoorstel leidt er niet toe dat, in vergelijking met de huidige praktijk, zwaardere eisen worden gesteld aan de beheersing van het Fries door personen werkzaam bij Friese bestuursorganen. Dit maakt het onaannemelijk dat als gevolg van het wetsvoorstel in toekomstige sollicitatieprocedures het nadrukkelijker stellen van de eis van beheersing van het Fries wordt gelegitimeerd.

## **HOOFDSTUK V: ARTIKELSGEWIJS**

### **Algemeen**

De leden van de fracties van PvdA en D66 vroegen de regering het opschrift van afdeling 2.2 aan te passen. Deze afdeling heeft namelijk niet alleen betrekking op het gebruik van de Nederlands en de Friese taal, maar ook op het gebruik van andere talen in het bestuurlijk verkeer.

De opmerking van de leden van deze fracties is juist. In de nota van wijziging is een voorstel tot aanpassing van het opschrift van afdeling 2.2 opgenomen.

#### *Artikel 2:6*

De leden van de fracties van PvdA, D66 en GPV vroegen zich af waarom in het derde lid de mogelijkheid wordt geopend af te wijken van het tweede lid.

De reden dat in het derde lid de mogelijkheid wordt geopend af te wijken van het tweede lid is gelegen in het verschil in strekking van beide leden. Het tweede lid voorziet in het gebruik van een andere taal dan het Nederlands om functionele redenen. Het gaat daarom om een uit haar aard nogal beperkte uitzondering op de hoofdregel van het eerste lid. Het functionele karakter van deze afwijkingsgrond komt tot uitdrukking in de kwalificatie «doelmatiger». De mogelijkheid die het derde lid biedt om af te wijken van de hoofdregel, is van meer fundamentele aard. De positie van het Fries in het bestuurlijk verkeer in Friesland, ook in vergelijking met



die van het Nederlands, is van een wezenlijk andere orde dan de veel beperktere status die op grond van het tweede lid wordt toegekend aan bijvoorbeeld het Engels of het Frans als talen van de diplomatie, en aan het Turks of Arabisch als talen voor specifieke voorlichting aan bepaalde groepen. Voor een meer uitvoerige beschouwing over de verhouding tussen het tweede en het derde lid verwijzen wij naar hoofdstuk II van deze nota.

De leden van de D66-fractie hadden behoefte aan meer inzicht in de reikwijdte van artikel 2:6 en dan met name het tweede lid. Deze leden bepleitten een niet al te ruime interpretatie. De leden van de fracties van PvdA en GPV vroegen welke omstandigheid het noodzakelijk maakt een andere taal dan het Nederlands niet te gebruiken, ondanks het feit dat het gebruik daarvan in een bepaald geval doelmatiger is. Deze leden vroegen zich – gelet op de volgorde van het tweede en derde lid – af of het voorzien in een dergelijke omstandigheid wel daadwerkelijk wordt beoogd. De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af waarom ten aanzien van de volgorde van het tweede en derde lid het advies van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht niet is opgevolgd.

Met betrekking tot de volgorde van het tweede en derde lid verdient het bij nader inzien inderdaad de voorkeur om in de geest van het advies van de commissie de meer fundamentele uitzondering op de hoofdregel (het huidige derde lid) vooraf te laten gaan aan de meer beperkte uitzondering (het huidige tweede lid). Wij hebben er echter, in afwijking van het advies van de commissie, de voorkeur aan gegeven om artikel 2:6 wat bondiger te formuleren, door de eerstgenoemde uitzondering te incorporeren in het eerste lid. De nota van wijziging bevat een voorstel tot aanpassing. Voor het overige verwijzen wij naar hoofdstuk II van deze nota.

#### *Artikel 2:9*

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of artikel 2:9 geen doublure is van artikel 2:8. De leden van de fracties van CDA en PvdA vroegen of het eerstgenoemde artikel wel in de Algemene wet bestuursrecht thuishoort. Het gaat immers niet om verkeer tussen burgers en bestuursorganen. De leden van de laatstgenoemde fractie meenden bovendien dat artikel 2:9 de logische samenhang tussen de artikelen 2:7, 2:8 en 2:10 verstoort en dus beter kan worden verplaatst naar het slot van afdeling 2.2.

Artikel 2:9 betreft een zeer specifieke vorm van mondeling verkeer, en draagt bovendien een sterk naar binnen gericht, intern karakter. Het gaat immers om het gebruik van de Friese taal in vergaderingen van vertegenwoordigende organen en niet, zoals in artikel 2:8, om extern bestuurlijk verkeer uitgaande van bestuursorganen. Van een doublure is daarom geen sprake. Anderzijds bestaat er, zoals wij in hoofdstuk III, paragraaf 4 van deze nota hebben uiteengezet, een sterke inhoudelijke samenhang tussen artikel 2:9 en de andere bepalingen. Om die reden heeft plaatsing van dit artikel in de Algemene wet bestuursrecht onze voorkeur. Verplaatsing van artikel 2:9 naar het slot van afdeling 2.2 verbetert inderdaad de opbouw van deze afdeling. Deze suggestie van de leden van de PvdA-fractie is daarom verwerkt in de nota van wijziging.

#### *Artikel 2:10*

De leden van de SGP-fractie vroegen of de in dit artikel bedoelde verordeningen en regels ook zonder deze specifieke wettelijke basis mogelijk zijn.

Deze leden vroegen verder of in de memorie van toelichting terecht wordt gesproken van de «verplichte» verordening.

Zonder formeel-wettelijke grondslag zijn verordeningen en regelingen

die aan het Fries een zekere status in het bestuurlijke verkeer toekennen, niet mogelijk. De Afdeling rechtspraak van de Raad van State heeft namelijk meermalen overwogen dat het Nederlands geacht wordt de bestuurs- en rechtstaal van Nederland te zijn en dat uitzonderingen op die ongeschreven hoofdregel op een formele wet gebaseerd dienen te zijn. Voor een verdere beschouwing over dit onderwerp verwijzen wij naar hoofdstuk III, paragraaf 2 van deze nota.

Er is in die zin sprake van een verplichte verordening, dat zonder deze verordening inzake de taalkeuze een Friese lagere overheid in het van haar uitgaande schriftelijke verkeer niet de Friese taal mag gebruiken. Friese lagere overheden zijn echter niet verplicht een beleid inzake het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer te voeren.

Naar de mening van de fracties van CDA, PvdA en SGP was het onduidelijk wie de in deze bepaling genoemde verordening moet opstellen. De leden van deze fracties gaven in overweging ter verduidelijking toe te voegen, dat dit «door in de provincie Friesland gevestigde vertegenwoordigende organen» dient te geschieden.

De mening van de aan het woord zijnde leden dat onduidelijk is wie de in artikel 2:10, eerste lid, genoemde verordening mag opstellen, delen wij niet. Het spreekt onzes inziens voor zich dat hier het regelgevende orgaan op het bestuurlijke niveau van het desbetreffende bestuursorgaan bedoeld is. Lagere overheden zijn niet bevoegd om de werking van hun regelingen tot buiten de eigen kring te laten uitstrekken. Wij kunnen ons evenwel voorstellen dat de gebezigde formulering een andere uitleg strikt genomen niet uitsluit. De redactie van deze bepaling is daarom bij nota van wijziging aangepast, waarbij het voorstel van de leden van de fracties van CDA, PvdA en SGP overigens niet volledig is gevolgd.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de ratio van de informatieplicht aan de Minister van Binnenlandse Zaken. Deze leden bepleitten een meer decentrale regeling, namelijk een informatieplicht aan het college van gedeputeerde staten van Friesland. De leden van de SGP-fractie vroegen zich af of deze informatieplicht wel past binnen het streven dergelijke verplichtingen zo veel mogelijk te beperken.

In de memorie van toelichting hebben wij gesteld dat de ratio van deze informatieplicht is gelegen in de wenselijkheid dat het coördinerende departement inzake de Friese taal en cultuur op de hoogte is van de taalkeuzeverordeningen van Friese lagere overheden. Bij nader inzien zijn wij echter tot de conclusie gekomen dat dit doel ook kan worden bereikt zonder een formele informatieplicht. Bij nota van wijziging is artikel 2:10, derde lid, derhalve geschrapt.

De leden van de GPV-fractie vroegen welke taalrechten voor niet-Friestalige gemeenten in Friesland zullen gelden ten aanzien van hun bestuurlijke verkeer met de provincie Friesland en Friestalige gemeenten.

Voorts vroegen deze leden of een milieu-effectrapportage op grond van artikel 2:10 ook in het Fries kan worden gepubliceerd.

Ten aanzien van het mondelinge bestuurlijk verkeer met Friestalige bestuursorganen kunnen niet-Friestalige gemeenten in Friesland, indien het gebruik van de Friese taal zou leiden tot een onbevredigend verloop van de communicatie, op grond van artikel 2:8, tweede lid, verzoeken laatstgenoemde bestuursorganen over te schakelen op het Nederlands. Ten aanzien van het schriftelijke verkeer kunnen niet-Friestalige gemeenten in Friesland rechten ontlenen aan artikel 2:13 en in zekere zin ook aan artikel 2:12. Betreft het in het Fries gestelde algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels of stukken ter directe voorbereiding daarvan, dan wel de notulen van een vergadering van een vertegenwoordigend orgaan, dan is er altijd een Nederlandstalige versie, zonder vertaalkosten, beschikbaar. Voor overige overheidsdocumenten geldt dat

vertaling gratis moet geschieden indien de niet-Friestalige gemeente belanghebbend is.

Een milieu-effectrapportage kan op grond van artikel 2:10 in het Fries worden gepubliceerd. Indien deze rapportage ook bestemd blijkt te zijn voor buiten de provincie Friesland gevestigde bestuursorganen, dient hij echter tevens in het Nederlands te zijn opgesteld (artikel 2:12, eerste lid, onder a).

#### *Artikel 2:11*

De leden van de fracties van CDA en PvdA wilden door middel van een verandering van de aanhef het verband tussen deze bepaling en artikel 2:10 beter tot uitdrukking brengen.

Deze suggestie is op zich het overnemen waard. In het kader van de door vele leden gevraagde versobering van de op de positie van de Friese taal betrekking hebbende artikelen, hebben wij echter besloten dit artikel in zijn geheel te schrappen. Deze wijziging is in de nota van wijziging opgenomen. Ook al omdat in artikel 2:12 enkele meer dwingende normen ten aanzien van het schriftelijk gebruik van de Friese taal zijn geformuleerd, is artikel 2:11 niet meer strikt noodzakelijk. Wij vertrouwen er overigens op dat Friese lagere overheden die een taalkeuzeverordening opstellen, daarbij rekening houden met de in artikel 2:11 genoemde richtlijnen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
D. I. J. W. de Graaff-Nauta

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
E. van Thijn