

Herindeling Westergo en het gebruik van de Friese taal

Onderzoek voor DINGtiid

Groningen, januari 2015

mr. M.E. van der Helm
mr. A. Sibma

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl

Inleiding

Aanleiding voor dit onderzoek is een verzoek van DINGtiid. DINGtiid is de naam van het Orgaan voor de Friese taal, welk orgaan zijn grondslag heeft in artikel 18 van de Wet gebruik Friese taal. Gelet op de herindeling van de gemeenten Het Bildt, Franekeradeel, Menameradiel en een klein stukje Littenseradiel, die op 1 januari 2018 één gemeente gaan vormen, is er behoefte aan een juridisch kader voor de drie talen, die binnen de gemeenten gesproken worden, namelijk de Nederlandse taal, de Friese taal en het Bildts. De werknaam van de nieuw te vormen gemeente is Westergo.

Binnen dit gebied valt op dat het beheersingsniveau van de Friese taal behoorlijk hoog is in de gemeenten Menameradiel en Littenseradiel. In Franekeradeel en Het Bildt ligt het beheersingsniveau iets lager. Van de vier gemeenten heeft Het Bildt geen beleidsplan Fries, heeft Franekeradeel een verordening Friese taal en een beleidsplan en hebben Menameradiel en Littenseradiel een intentieverklaring(afspraken met provincie om zoveel mogelijk in het Fries te corresponderen), een verordening Friese taal en een beleidsplan. Qua plaatsnamen hebben zowel Menameradiel als Littenseradiel officieel de Friese namen ingevoerd. Het Bildt en Franekeradeel hanteren de Nederlandse namen.¹

Dat in de gemeente Het Bildt het Fries minder de voertaal is, wordt veroorzaakt door het feit dat meer mensen daar Bildts spreken. Het Bildts is een streektaal, die door 90% van de inwoners goed wordt verstaan en door 60% van de inwoners regelmatig tot vaak wordt gesproken in het dagelijks leven. In het collegeprogramma 2014-2017 is aangegeven dat borging van *'t Bildts aigene*, onder meer door inzet op krachtenbundeling van organisaties op het gebied van Bildtse taal en cultuur, statusverhoging van de Bildtse taal en drietaligheid in gemeentelijke communicatie zal gebeuren. In 2015 komt er een Bildts taal- en cultuurinstituut, welk instituut in doelstelling en functioneren gaat bijdragen aan het borgen van *'t Bildts aigene*.

Geconcludeerd kan worden dat het Fries een belangrijke plaats inneemt als taal binnen de herindelingsgemeenten. Het Bildts neemt daarnaast binnen het grondgebied van de gemeente Het Bildt ook een belangrijke plaats in.

¹ Zie Friese taalatlas: <http://www.fryslan.nl/taalatlas>.

Onderzoeksvragen

2.1 Onderzoeksvragen

U heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Kinne ynwenners rjochten ûntliene oan de ferskate boarnen? En hokker dan? Kunnen inwoners rechten ontlenen aan de juridische kaders? Zo ja, welke?*
2. *Lizze de juridyske boarnen ferplichtings op oan oerheden/ynstânsjes? En hokker dan? Leggen de juridische kaders verplichtingen op aan overheden/instanties? En zo ja, welke?*
3. *Wat is de beliedsromte, yn it bysûnder foar dizze trijetalige situaasje? Wat is de beleidsruimte, in het bijzonder voor deze drietalige situatie?*

Het onderzoek heeft in eerste instantie betrekking op het gebruik van de twee Rijkstalen en het Bildts in de nieuwe gemeente. Voor zover rechten en verplichtingen in algemene zin, dus ook buiten de herindelingsgemeente, gelden, zal dit worden aangegeven in het advies.

2.2 Juridisch kader

Voor het juridisch kader zijn de volgende regelingen van belang.

2.2.1. **Wet gebruik Friese taal**

Deze wet is per 1 januari 2014 in werking getreden. Voorheen werd dit geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 2 van de Wet gebruik Friese taal is aangegeven dat de officiële talen in de provincie Fryslân het Nederlands en het Fries zijn. In Hoofdstuk 2 van de wet is het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer geregeld. De wet regelt in Hoofdstuk 3 ook het gebruik van de Friese taal in het rechtsverkeer. Dit onderdeel wordt in dit advies niet besproken, nu het hier gaat om een bestuursorgaan.

In artikel 3 staat dat een ieder de Friese taal kan gebruiken in het verkeer met bestuursorganen voor zover deze in de provincie Fryslân zijn gevestigd, alsmede met de onder hun

verantwoordelijk werkzame personen. Dit geldt niet indien het bestuursorgaan heeft verzocht de Nederlandse taal te gebruiken op de grond dat het gebruik van de Friese taal tot een onevenredige belasting van het bestuurlijk verkeer zou leiden.

In artikel 4 staat dat bestuursorganen en de onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen in het verkeer binnen de provincie Fryslân de Friese taal kunnen gebruiken. Dit geldt niet indien een wederpartij heeft verzocht de Nederlandse taal te gebruiken op de grond dat het gebruik van de Friese taal tot een onbevredigend verloop van het mondeling verkeer zou leiden.

In artikel 5 staat dat in de provincie Fryslân gevestigde bestuursorganen die niet tot de centrale overheid behoren, regels opstellen over het gebruik van de Friese taal in schriftelijke stukken en in het mondeling verkeer. De regels bevatten in ieder geval bepalingen gericht op het versterken van de positie van de Friese taal binnen het werkgebied van het betreffende bestuursorgaan. Deze bestuursorganen stellen tevens een beleidsplan inzake het gebruik van de Friese taal op. De bestuursorganen van de gemeenten Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling, Vlieland en Weststellingwerf zijn vrijgesteld van deze verplichtingen.

Artikel 6 regelt dat de Minister die het aangaat, voor onderdelen van de centrale overheid waarvan het werkterrein zich uitstrekt tot de provincie Fryslân of een deel daarvan, regels kan stellen over het gebruik van de Friese taal in schriftelijke stukken en in het mondeling verkeer. Een onderdeel van de centrale overheid kan ook een beleidsplan opstellen inzake het gebruik van de Friese taal.

In artikel 7 staat dat een schriftelijk stuk in de Friese taal tevens in de Nederlandse taal wordt opgesteld, indien het bestemd of mede bestemd is voor buiten de provincie Fryslân gevestigde bestuursorganen of bestuursorganen van de centrale overheid; of algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels inhoudt. De bekendmaking, mededeling of terinzagelegging van een dergelijk schriftelijk stuk geschiedt in ieder geval ook in de Nederlandse taal, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat.

Artikel 8 regelt dat, indien een schriftelijk stuk in de Friese taal is opgesteld, het bestuursorgaan daarvan op verzoek een vertaling in de Nederlandse taal verstrekt. Het bestuursorgaan kan voor het vertalen een vergoeding van ten hoogste de kosten verlangen. Voor het vertalen kan geen vergoeding worden verlangd, indien het schriftelijk stuk:

- a. de notulen van de vergadering van een vertegenwoordigend orgaan inhoudt en:
 - 1. het belang van de verzoeker rechtstreeks bij het genotuleerde is betrokken, of
 - 2. de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels betreft;
- of
- b. een besluit of andere handeling inhoudt waarbij de verzoeker belanghebbende is.

Het laatste artikel van Hoofdstuk 2, artikel 9, regelt dat een ieder in vergaderingen van in de provincie Fryslân gevestigde vertegenwoordigende organen de Friese taal kan gebruiken. Hetgeen in de Friese taal is gezegd, wordt in de Friese taal genotuleerd.

2.2.2. Internationale verdragen

Van belang zijn de volgende bepalingen.

Europees Handvest voor regionale talen en minderheden

Artikel 7, onder B geeft aan: de eerbiediging van het geografisch gebied van elke streektaal of taal van een minderheid ten einde te verzekeren dat bestaande of nieuwe bestuurlijke indelingen geen belemmering vormen voor de bevordering van de desbetreffende streektaal of taal van een minderheid.

Op grond van dit Handvest is het mogelijk om streektalen te erkennen, namelijk talen die belangrijk zijn voor het culturele erfgoed van Europa. In Nederland gaat het naast het Fries om het Nedersaksisch en het Limburgs, waarbij het Fries als enige de status van rijkstaal heeft.

Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden

Uitgangspunt van dit verdrag is niet zozeer de taal, maar de nationale minderheid, zijnde in dit geval de Friezen.

Artikel 16 geeft aan dat de partijen zich onthouden van maatregelen die de verhoudingen in de bevolking in gebieden bewoond door personen die behoren tot nationale minderheden, wijzigen en die zijn gericht op beperking van de rechten en vrijheden voortvloeiend uit de in dit Kaderverdrag vervatte beginselen.

2.3 Onderzoeksvraag 1: Rechten van de inwoners

Welke rechten kunnen inwoners van de gemeente nu ontlenen aan bovenstaand juridisch kader?

Het Verdrag en het Handvest geven de inwoners geen rechten. Zij richten zich tot de landen, die het Verdrag en het Handvest ondertekend hebben. Het Rijk heeft op grond hiervan een zorgplicht voor de positie van het Fries als tweede rijkstaal binnen de provincie Fryslân en de erkenning van de Friezen als nationale minderheid. De Minister heeft wel aangegeven voornemens te zijn bij gemeentelijke herindelingen in de provincie Fryslân afspraken te willen maken over de bescherming van de positie van de Friese taal. Bij de herindeling van Boarnsterhim en de Friese Meren is er tussen de deelnemende gemeenten, de Provincie en het Rijk ook daadwerkelijk een bestuurlijke overeenkomst over het taalbeleid ondertekend. Overigens wordt in de Wet gebruik Friese taal ook verwezen naar het Verdrag en het Handvest en moet dit ook gezien worden als een resultaat van de zorgplicht van het Rijk.

Aan de Wet kunnen inwoners wel rechten ontlenen. Het gaat dan om de volgende rechten:

- Het recht om gebruik te maken van de Friese taal in het verkeer met bestuursorganen en hun ambtenaren, die gevestigd zijn in de provincie Fryslân, tenzij het bestuursorgaan heeft aangegeven de Nederlandse taal te willen gebruiken op de grond dat het gebruik van de Friese taal tot een onevenredige belasting van het bestuurlijk verkeer zou leiden (artikel 3).
- Het recht om het bestuursorgaan en diens ambtenaren, die zich bedienen van de Friese taal, te verzoeken de Nederlandse taal te gebruiken, indien gebruik van de Friese taal tot een onbevredigend verloop van het mondeling verkeer zou leiden (artikel 4).

- Het recht op een Nederlandse vertaling van een in het Fries geschreven schriftelijk stuk, soms tegen betaling van de kosten (artikel 8).
- Het recht om in vergaderingen van in de provincie Fryslân gevestigde vertegenwoordigende organen de Friese taal gebruiken (artikel 9).

2.4 Onderzoeksvraag 2: Verplichtingen voor overheden

Welke verplichtingen voor bestuursorganen legt het bovenstaande juridisch kader op?

Het Verdrag en het Handvest bevatten de grond voor de zorgplicht van het Rijk voor de positie van het Fries als tweede rijkstaal binnen de provincie Fryslân en de erkenning van de Friezen als nationale minderheid. Hoewel gemeenten autonoom zijn bij het vaststellen van hun taalbeleid, heeft de Minister aangegeven bij herindelingen in de provincie Fryslân afspraken te willen maken met provincie en gemeenten over de bescherming van de Friese taal in de nieuw te vormen gemeente. Dit is bij de herindeling van Boarnsterhim en de Friese Meren ook gebeurd. De zorgplicht is mede gecodificeerd in de Wet. Het Verdrag en het Handvest leggen niet rechtstreeks verplichtingen op aan lagere bestuursorganen in Fryslân, maar via de Wet wel een aantal.

De Wet legt de volgende verplichtingen op aan bestuursorganen.

- Nu eenieder de Friese taal mag gebruiken in het verkeer met overheden in Fryslân rust op de bestuursorganen en de onder hen werkzame personen de verplichting mondeling en schriftelijk het Fries passief te beheersen (artikel 3). Niet iedereen hoeft het Fries passief te beheersen, maar de inwoner moet zich wel in het Fries kunnen uiten.
- De in de provincie Fryslân gevestigde bestuursorganen (uitgezonderd een aantal gemeenten) moeten regels opstellen over het gebruik van de Friese taal in schriftelijke stukken en in het mondeling verkeer, de zogenoemde taalverordening, die regels bevat, gericht op het versterken van de positie van de Friese taal binnen het werkgebied van het betreffende bestuursorgaan (artikel 4, lid 1).
- Dezelfde bestuursorganen moeten ook een beleidsplan opstellen inzake het gebruik van de Friese taal (artikel 4, lid 2).
- De verplichting om een schriftelijk stuk in de Friese taal tevens in de Nederlandse taal op te stellen, als het bedoeld is voor bestuursorganen buiten Fryslân of algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels bevat, alsmede de bekendmaking daarvan (artikel 7).
- De verplichting een vertaling in de Nederlandse taal te verstrekken van een schriftelijk stuk dat in de Friese taal is opgesteld, indien daarom verzocht wordt (artikel 8).
- De verplichting om hetgeen in de Friese taal gezegd is tijdens vergaderingen van in de provincie Fryslân gevestigde vertegenwoordigende organen in de Friese taal te notuleren (artikel 9).

2.5 Onderzoeksvraag 3: Beleidsruimte gelet op drietalige situatie

Over de beleidsruimte met betrekking tot de twee rijkstalen en het Bildts kan het volgende gezegd worden.

Het Bildts is geen erkende taal op grond van het Europees handvest voor regionale talen en minderheden. Er zijn derhalve geen verplichtingen of rechten met betrekking tot het gebruik van deze taal. Binnen de autonome bevoegdheden van bestuursorganen is er echter

wel ruimte om uit eigen beweging het Bildts een plek te geven binnen de nieuwe gemeente. Gedacht kan hierbij worden aan straatnaamgeving of te subsidiëren activiteiten, die het gebruik van het Bildts bevorderen. Uit het collegeprogramma van Het Bildt 2014-2017 blijkt dat het college het bevorderen van het Bildts een belangrijk onderwerp vindt. Het college wil dit onder meer doen door inzet op krachtenbundeling van organisaties op het gebied van Bildtse taal en cultuur, statusverhoging van de Bildtse taal, drietaligheid in gemeentelijke communicatie en de oprichting van een Bildts taal- en cultuurinstituut in 2015.

Met betrekking tot de Friese taal ligt de beleidsruimte in de reikwijdte van de maken taalverordening en het beleidsplan. Een taalverordening kan beperkt worden tot alleen het schriftelijke verkeer met het bestuursorgaan, maar kan ook een bredere opzet kennen. In het beleidsplan kunnen daarnaast ook allerlei onderwerpen opgenomen worden, welke het gebruik van de Friese taal kunnen bevorderen. Gedacht kan worden aan bevorderen van taalkennis door cursussen, nieuw aan te trekken personeel, gebruik van Fries bij overleggen, plaats- en straatnamen, subsidiëring van activiteiten die het gebruik van het Fries bevorderen. Bij de herindeling zal de positie van de Friese taal en de bevordering daarvan zeker onderwerp zijn van bespreking en kunnen in de herindelingswet bepalingen opgenomen worden de positie van het Fries te beschermen of te bevorderen. Tevens kunnen de herindelingsgemeenten met de Provincie en het Rijk een bestuurlijke overeenkomst sluiten om het taalbeleid te bevorderen.

Binnen de herindelingsgemeenten ligt het beheersingsniveau van het Fries hoog. De meerderheid van de inwoners verstaat het Fries en spreekt het ook. Daardoor is er ook meer ruimte om het Fries een plek in het beleid te geven.

Met betrekking tot de gemeentenaam is het zo dat deze vaak in het herindelingsadvies wordt aangedragen. Hier kan dus al gekozen worden voor een naam in de Nederlandse taal of de Friese. Mocht men in het herindelingstraject niet tot een voorstel komen, dan kan altijd nog op grond van artikel 158 van de Gemeentewet de naam van de gemeente door de Raad gewijzigd worden.

Met betrekking tot woonplaatsnaamgeving en straatnaamgeving heeft het college op grond van autonome regelgeving grote beleidsvrijheid. Een differentiatie in plaats- en straatnamen in het Fries of het Nederlands is mogelijk. Voor de gebieden waar het Bildts gesproken wordt, kan dus ook gekozen worden voor straatnamen, gespeld in die taal.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de nieuwe gemeente vrij veel beleidsruimte heeft om het gebruik van de Friese taal te beschermen en te bevorderen. Ook voor het Bildts zijn er mogelijkheden. De gemeente is echter autonoom in de mate waarop zij dit wil doen, hoewel er wel een ondergrens is. De positie van de Friese taal mag er niet door verslechteren. Het maken van een taalverordening en een taalbeleid is wel verplicht, maar de reikwijdte hiervan is aan de gemeente. Ook hier geldt dat de positie van de Friese taal niet mag verslechteren.

Het Rijk en de Provincie steunen taalbeleid en de herindelingsgemeenten kunnen een bestuurlijke overeenkomst afsluiten over het taalbeleid.

Bij het invullen van de grote beleidsruimte in het taalbeleid, zijn de feitelijke verschillen in positie en het gebruik van de talen van wezenlijk belang. Het Bildt is drietalig, Menameradiel en Franekeradeel zijn tweetalig, waarbij in de laatste gemeente het Fries een minder grote rol speelt dan in Menameradiel. Hiermee zal bij het maken van afspraken in het kader van de herindeling en het invullen van het taalbeleid rekening moeten worden gehouden.

Bijlage 1: Bronnen en vindplaats

Onderstaande bronnen zijn in het kader van het onderzoek geraadpleegd.
Klik op de bron om naar het betreffende document te gaan

- Wet gebruik Friese taal
- Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden
- Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden
- Stukken Konsultatyf Orgaan
- Collegeakkoord CDA, WB en PvdA 2014 t/m 2017
- Nota cultuur, taal, en onderwijs 2013-2016 (Provincie)
- Bestuursafpraak Friese taal en cultuur 2013 (Rijk-Provincie Fryslân)
- Taalatlas 2011
- Bestuurlijke overeenkomst Fries taalbeleid Súdwest Fryslân
- Streektaalatlas