

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Hare Excellentie mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Leeuwarden, 30 november 2018

Hooggeachte mevrouw Ollongren,

In 2017 heeft DINGtiid, uw Rijksadviesorgaan voor de Friese taal, een onderzoek uitgezet bij Mercator Europees Kenniscentrum voor Meertaligheid en Taalleren (hierna: Mercator), het onderzoeksbureau van de Fryske Akademy. Mercator heeft voor ons gekeken naar de implementatie van de aanbevelingen die de Committees of Experts (hierna: COMEX) sinds de ratificatie van het Europees Handvest voor Regionale of Minderheidstalen van de Raad van Europa (hierna: RvE) in 1996 aan Nederland hebben gedaan waar het de Friese taal betreft.

Uw komst naar Leeuwarden op 30 november 2018 voor de ondertekening van de nieuwe *Bestjoersôfspraak Fryske Taal en Kultuer* (hierna: BFTK) – het belangrijkste instrument bij de implementatie van het Europees Handvest – is voor DINGtiid een goed moment om dit rapport aan te bieden. Onze adviesbrief biedt aanbevelingen bij de belangrijkste bevindingen uit het rapport, waarbij we ons hoofdzakelijk hebben gericht op de conclusies en aanbevelingen van de hoofdstukken 4 en 5 in het rapport. De bedoeling van DINGtiid met deze adviesbrief is namelijk vooral om de effectiviteit van de rapportages bij zowel de RvE als het Rijk te verbeteren, en daarmee de implementatie van de aanbevelingen van de RvE te bevorderen. Het rapport bevat overigens nog veel meer nuttige observaties en aanbevelingen op het niveau van de individuele hoofdstukken van het Europees Handvest, die niet zozeer het rapportage- en implementatieproces als wel concrete maatregelen betreffen; deze zal DINGtiid in de loop van 2019/2020 met de betreffende partijen of overheden opnemen.

Met vriendelijke groet,



Klaas Sietse Spoelstra
Voorzitter DINGtiid

Bijlage: adviezen bij “De implementatie van het Europees Handvest voor Regionale of Minderheidstalen in Nederland sinds de ratificatie in 1996”

POSTADRES

/ BHP Flex - Blokhúspoarte
/ Blokhúspan 40
/ 8911 LJ Ljouwert

/ ynfo@dingtiid.nl
/ www.dingtiid.nl
/ @dingtiid

De implementatie van het Europees Handvest voor Regionale of Minderheidstalen in Nederland sinds de ratificatie in 1996

Inleidend

Onderzoeksbureau Mercator heeft in opdracht van DINGtiid in 2017 en 2018 onderzoek verricht naar de implementatie van de aanbevelingen die inzake het Europees Handvest voor Regionale of Minderheidstalen sinds de ratificatie ervan aan Nederland zijn gedaan, en de processen die met de Europese rapportages samenhangen (p.1).

Het rapport van Mercator is als volgt opgebouwd: na de inleidende en methodologische hoofdstukken (H1-3) volgt in H4 een overzicht van de ratificatie en monitoring van de artikelen van het Europees Handvest sinds 1996. H5 gaat in op de BFTK. In H6-12 bespreekt het rapport per hoofdstuk van het Europees Handvest – hier wordt de term ‘domein’ gebruikt – de aanbevelingen die de COMEX door de jaren aan Nederland hebben gedaan; elk hoofdstuk rondt af met aanbevelingen die voor het betreffende domein worden gedaan om de implementatie te verbeteren. Aan het einde van het rapport (H13) worden enkele algemeen geldende conclusies en aanbevelingen gedaan.

Mercator heeft voor haar rapport de volgende methodes gebruikt (p. 2):

- * deskresearch: bestudering van rapportages van Nederland aan de Raad van Europa (hierna: RvE), van rapportages van de COMEX aan de RvE, en van adviezen van het Comité van Ministers aan Nederland.
- * interviews met key-experts voor wat betreft de zeven domeinen van het Europees Handvest, de COMEX en de periodieke rapportages van Nederland aan de RvE.
- * analyse van de resultaten.

Voorbeelden van ‘best practice’ (voor: RvE)

We beginnen met de belangrijkste positieve opmerkingen in het rapport. Het rapport bevat op p. 13 enkele voorbeelden van regelingen en afspraken die in de afgelopen jaren sterk bevorderend hebben gewerkt voor de Friese taal. Deze zouden in andere regio's een vergelijkbaar positief effect kunnen hebben. De RvE zou deze voorbeelden als ‘best practices’ onder de aandacht van andere lidstaten kunnen brengen om zodoende ook daar de positie van regionale of minderheidstalen te bevorderen. Het gaat in ieder geval om de volgende zaken:

* De Wet gebruik Friese taal (Taalwet, 2014): algemeen wordt het nut voor de Friese taal van de Taalwet onderschreven. De Taalwet betekent een concretisering ten opzichte van het Europees Handvest waarmee bijvoorbeeld ook gemeentelijke overheden veel beter uit de voeten kunnen als het gaat om het vormen en uitvoeren van taalbeleid. De Taalwet regelt ook de positie van het Fries in het bestuurlijk en het rechtsverkeer, en de instelling van een Rijksadviesorgaan voor de Friese taal (DINGtiid).

* Decentralisering onderwijstaken: vanaf het moment dat de onderwijstaken voor wat betreft het Fries zijn overgeheveld naar de provincie is de ambitie verhoogd en wordt harder gewerkt aan de kwaliteit van het onderwijs. De decentralisatie betekent ook een erkenning van het feit dat regionaal beter dan nationaal aangevoeld wordt hoe hoog de ambitie kan en moet zijn ten aanzien van het onderwijs in de betreffende taal, en van het feit dat de relevante kennis regionaal voorhanden is, en daar ook uitgebouwd moet worden.

* Bestuursafspraken: zowel de BFTK als de Bestuursafpraak Fries in de media (2016) borgen de langeretermijnpositie van het Fries. Het aangaan van zulke

afspraken op het hoogste bestuurlijke niveau betekent een zorgvuldige voorbereiding en een breed gedragen consensus, die de positie van het Fries duurzaam borgen.

Overzicht implementatiegeschiedenis

H4 van het rapport bespreekt de ratificatie- en monitoringsgeschiedenis. Hier herhalen we dit zeer informatieve overzicht, dat weergeeft welke bepalingen volgens de COMEX al dan niet naar behoren zijn geïmplementeerd (Tabel 1, in het rapport op p. 9). Een korte blik leert meteen al waar kennelijk aanbevelingen van de RvE meer of minder vruchtbare grond hebben gevonden.

Tabel 1: Overzicht implementatie volgens de vijf afgeronde COMEX-rapportagecycli

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

Groen: vervuld. Rood: niet vervuld. Bruin: voor een deel vervuld. Grijs: COMEX vraagt om meer informatie. f = formeel vervuld, g = in het algemeen vervuld.

Het overzicht geeft duidelijk aan op welke punten de implementatie vlot verliep, maar ook waar de implementatie kennelijk niet naar de zin van de COMEX is en Nederland er kennelijk niet in slaagt dit te regelen op een wijze die de COMEX overtuigt. Een complicatie hierbij is dat er vaak verschillende verwachtingen ten aanzien van de rapportageprocessen en informatievoorziening bestaan, zo blijkt uit het onderzoek (4.6). Dit laatste komt ook in de navolgende adviezen aan de orde.

Adviezen

Hieronder volgen adviezen van DINGtiid aan het Rijk, aan de RvE en aan de provincie Fryslân; als gezegd zijn ze vooral gebaseerd op de observaties en aanbevelingen die het rapport biedt in de hoofdstukken 4 en 5. Onze adviezen zijn erop gericht om aan te geven welke stappen genomen zouden kunnen worden om implementatie sneller te realiseren, op een wijze die voor alle partijen acceptabel is. Het gaat dus meer om het proces van rapporteren en implementeren dan om concrete implementatieafspraken. Wat dat betreft is deze adviesbrief ook in lijn met wat DINGtiid eerder ten aanzien van de governance op het Friese dossier adviseerde (het 'Taalskipper-advies' "verandering en verbetering" uit 2015 en ons aanhoudende standpunt van sterker aan te brengen SMART-heid bij de invulling van de nieuwe BFTK (2019-2023)). Heldere procesafspraken bieden ruimte voor meer en betere aandacht voor de inhoud.

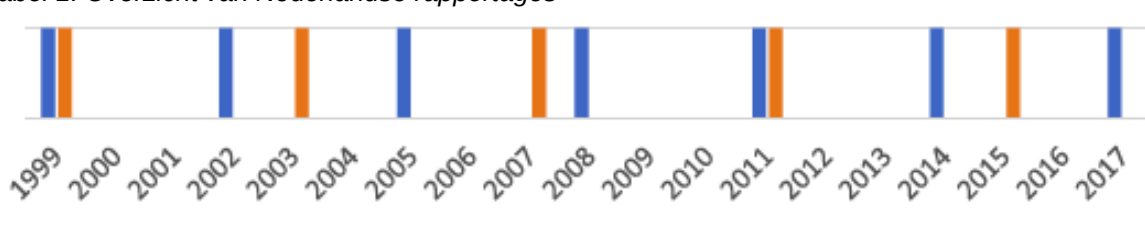
Tegen deze achtergrond doet DINGtiid de volgende observaties en adviezen:

Advies 1:

Rapportagecyclus en 'Charter fatigue' (voor: Rijk en RvE (Comité van Ministers))

Waar Europa een driejaarlijkse rapportagecyclus hanteert, volgt Nederland – evenals meerdere lidstaten – met haar rapportages een vierjaarlijkse beleidscyclus (vgl. hieronder Tabel 2, in het rapport op p. 10). Deze ongelijke tred leidt tot welhaast structureel commentaar door de RvE op te late levering van rapportages. Een vicieuze cirkel treedt in, die de onderlinge verstandhouding en welwillendheid niet ten goede komt.

Tabel 1: Overzicht van Nederlandse rapportages



Blauw: jaar dat Nederland volgens Europese afspraken een rapportage diende te leveren.

Oranje: daadwerkelijk jaar van aanleveren rapportages door Nederland.

Deze discrepantie is het gevolg, en misschien deels ook wel de oorzaak, van wat wel 'Charter fatigue' wordt genoemd: een te hoge rapportagedruk, die leidt tot minder dan optimale informatievoorziening. Dit wekt op zijn beurt weer kordelige passages op in de rapportages van de RvE, wat de rapportagedruk nog verder verzwakt, enzovoorts. DINGtiid adviseert het Rijk om in gesprek te treden met de RvE om de

Europese rapportagecyclus in lijn te brengen met de beleidscyclus van de lidstaten: een vierjarige rapportagecyclus zal de kwaliteit van de informatievoorziening en daarmee van de monitoring en, uiteindelijk, van de implementatie verbeteren.

Advies 2:

Zoek de ruimte bij 'problematische' bepalingen (voor: Rijk, RvE (COMEX) en provincie Fryslân)

Er is welhaast sprake van een status quo tussen de RvE en het Rijk, waarbij de eerste blijft wijzen op, naar haar oordeel, on vervulde bepalingen, terwijl de tweede blijft wijzen op de onmogelijkheid om aan die bepalingen te voldoen op de wijze die de RvE voorstaat – alweer een vicieuze cirkel. De Friese taal en haar sprekers zijn niet gebaat bij deze impasse, en dus dient ze doorbroken te worden. De betreffende Handvestbepalingen laten vaak enige ruimte voor interpretatie; enerzijds is deze ruimte de reden voor de impasse, anderzijds biedt het beide partijen mogelijkheid om te bewegen. Als Taalskipper kan de provincie Fryslân in dit proces een mediërende rol spelen, bijvoorbeeld door het gesprek op te starten, de ruimte die de bepalingen bieden te duiden en de gewenste invulling ervan aan te geven. Zo kan de impasse wellicht worden doorbroken op basis van concrete wensen uit het veld, liever dan op basis van formele standpunten.

Advies 3:

Vorbereidende werkbezoeken (voor: Rijk en provincie Fryslân)

Een van de doelen van het Europees Handvest is om de rijksoverheid en de betreffende taal minderheid samen te laten werken bij de taalbevordering. In dat kader zou het goed zijn als een delegatie van de rijksoverheid in voorbereiding van de periodieke rapportage voor de RvE één- of meermaals naar Fryslân afreist om zich in het veld uitgebreid te laten informeren over de stand van zaken. De provincie Fryslân kan, als Taalskipper, over de invulling van zulke vorbereidende werkbezoeken adviseren. Dit zal de rijksoverheid een scherper beeld geven van de werkelijke ontwikkelingen en wensen voor wat de Friese taal betreft. Daarmee zal de kwaliteit van de rapportage en de kans op succesvolle implementatie vergroten.

Advies 4:

De BFTK als implementatie-instrument (voor: Rijk en provincie Fryslân)

Het onderzoeksteam van Mercator kon nog niet beschikken over de tekst van de nieuwste BFTK (2019-2023), zodat de conclusies en aanbevelingen in H5 van het rapport betrekking hebben op de BFTK's tot en met 2018. De BFTK is de belangrijkste route waarlangs geratificeerde bepalingen van het Europees Handvest worden geïmplementeerd. DINGtiid adviseert Rijk en provincie Fryslân als BFTK-partijen om, bijvoorbeeld aan de hand van Tabel 1, in de komende BFTK-periode te inventariseren welke Handvestbepalingen volgens de RvE niet (voldoende) geïmplementeerd zijn, uit te zoeken wat hiervoor de redenen zijn en tijdig de gesprekken aan te gaan om te zorgen dat dit in de komende BFTK (2024-2018) geregeld en geborgd kan zijn. Daarbij moet oog zijn voor eventuele discrepantie tussen het ambitieniveau dat in Fryslân ten aanzien van het Fries bestaat en de mogelijkheden die het inmiddels al meer dan twintig jaar oude Europees Handvest biedt.

Afsluitend

Kort samengevat adviseren we het Rijk om enerzijds in gesprek te treden met de Raad van Europa om de processen rondom de periodieke rapportages te stroomlijnen en vicieuze cirkels te doorbreken, zodat er meer oog voor de inhoud kan zijn, en anderzijds om zich tijdig en meermaals door én in de provincie Fryslân te laten informeren over de stand van zaken, mogelijke problemen en aanwezige ambities ten aanzien van het Fries. In beide gevallen kan de provincie Fryslân haar verbindende rol als Taalskipper vervullen, door het Rijk bij te staan in een hernieuwde benadering van de implementatievraagstukken en anderzijds door een verzoek van het Rijk aan de Raad van Europa om tot een efficiëntere rapportagecyclus te komen, te ondersteunen.

Uiteraard is DINGtid benieuwd naar de opvattingen van de Minister over de aanbevelingen in deze adviesbrief, en treden we hierover in 2019 graag met u in gesprek.