Bijlage 4

Juridische aantekeningen wettelijke rechten en plichten Friese taalwetten

In deze bijlage wordt ingegaan op de juridische rechten en plichten van Ooststellingwerf in relatie tot de Wet Gebruik Friese Taal en het wettelijk verplichte Friestalig onderwijs. De bijlage is in gezamenlijkheid geschreven met team Juridische Zaken

1. **Wet gebruik Friese taal**

Kunnen wij een beroep doen op de uitzondering van artikel 3 lid 2 van de Wet gebruik Friese taal?
Ja, artikel 3 lid 2 Wet gebruik Friese taal is inderdaad in de dagelijkse praktijk bruikbaar. In de Memorie van Toelichting (pagina 7)[1] staat hierover het volgende: *'Het voorgestelde artikel 3 is echter inmiddels zodanig vormgegeven dat alle bestuursorganen, dus ook die van de gemeente Ooststellingwerf, de mogelijkheid hebben te verzoeken 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 de taalnota staat dat de provincie de overheden via het interprovinciaal toezicht gaat aanspreken op de uitvoering van de wet.
De provincie heeft ook een formele rol als toezichthouder op de uitvoering van de *Wet Gebruik Friese taal*. Op grond van het *Interbestuurlijk Toezicht* worden om die reden ook gesprekken gevoerd met gemeenten over hun wettelijke taken op dit gebied. De komende jaren wordt gezamenlijk toegewerkt naar een volledig gelijkwaardige positie van het Fries in alle communicatie-uitingen. Hier wordt met de gemeenten concrete en meetbare ambities voor geformuleerd.
Artikel 3 lid 2 is dan een mogelijkheid om in te zetten. Uiteindelijk staat dan bezwaar en beroep open.

Kan de provincie het beleid zoals verwoord in de Taalnota (bij ons) afdwingen?
Nee. De Taalnota van de provincie verwoordt het beleid van de provincie. De provincie kan niet het eigen beleid afdwingen (dat is immers het beleid van de provincie, niet het beleid van de gemeente). Dat beleid hoeven wij niet uit te voeren, want het is provinciaal beleid en daarmee nog geen gemeentelijk beleid. Je kunt dat ook zien door de veelvuldig gebruikte woorden 'stimuleren', 'faciliteren' en 'steunen'. Het staat de provincie vrij om te stimuleren, faciliteren en steunen, maar daarmee zijn wij als gemeente niet verplicht om hieraan mee te doen.

Er bestaat geen verplichting om ons te conformeren aan het provinciale taalbeleid, zoals verwoord in de taalnota. De taalnota is namelijk geen algemeen verbindend voorschrift, maar een set voornemens van de provincie.
In de theoretische situatie dat de provincie daar een ander oordeel over heeft, is er in juridisch opzicht maar één ding dat de provincie zou kunnen doen, namelijk indeplaatsstelling op grond van Artikel 124 Gemeentewet.
Dit is echter een zeer zwaar middel waar de provincie niet zomaar gebruik van maakt (zie ook het beleidskader indeplaatsstelling, https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/documenten/beleidsnota-s/2011/03/08/algemeen-beleidskader-indeplaatsstelling-bij-taakverwaarlozing). Volgens de Grondwet is dit alleen mogelijk als 'het bestuur van een provincie of een gemeente zijn taken grovelijk verwaarloost.'(Artikel 132 Grondwet).
Indeplaatstselling komt niet vaak voor. In de gevonden twee gevallen ging het om maatschappelijke nogal ingrijpende zaken (taakstelling huisvesting vergunninghouders en basisschool op islamitische grondslag).
Voordat een indeplaatsstelling een feit is, moet de provincie de gemeente eerst in de gelegenheid stellen om de verwaarloosde taak alsnog op te pakken. Dat is alleen anders in spoedeisende gevallen. Het is een zwaar en ingrijpend middel.

[1] Memorie van toelichting behandeling Wet gebruik Friese taal, kamerstuk 33335 vergaderjaar 2011 / 2012

Er is ook geen reden om over te gaan tot indeplaatsstelling omdat de gemeente voldoet aan de wettelijke vereisten, en omdat de gemeente niet is gehouden tot het uitvoeren van provinciaal beleid dat niet in een algemeen verbindend voorschrift is opgenomen.

Wel moeten wij ons (uiteraard) aan de wet houden. Dan hebben we het over de volgende zaken

***Verplichtingen* op grond van de Wet gebruik Friese taal;**
a. Het toestaan dat met ons in het Fries gecommuniceerd wordt (artikel 3 lid 1 Wet gebruik Friese taal), tenzij dat bij ons tot onevenredige belasting leidt (artikel 3 lid 2 Wet gebruik Friese taal)
b. Het opstellen van regels over het gebruik van het Fries (artikel 5 lid 1 Wet gebruik Friese taal)
c. Het opstellen van een beleidsplan inzake het gebruik van het Fries (artikel 5 lid 2 Wet gebruik Friese taal)
d. Als we zélf stukken in het Fries opstellen, moeten we op verzoek een vertaling in het Nederlands leveren (artikel 8 Wet gebruik Friese taal)
e. In raadsvergadering kan het Fries gebruikt worden. Als dat gebeurt, moet in het Fries genotuleerd worden (artikel 9 Wet gebruik Friese taal)

In hoeverre voldoen we aan deze vereisten?
a. In de mogelijkheid om in het Fries te communiceren wordt (in elk geval in onze Taalnota) voorzien. In de praktijk komt het in onze gemeente niet of nauwelijks voor. Er zijn ook geen problemen mee gerapporteerd, voor zover bekend.
Bovendien is de uitzondering van artikel 3 lid 2 Wet gebruik Friese taal van toepassing: het moet wel haalbaar zijn.
b. We hebben regels over het gebruik van het Fries vastgelegd in de Verordening Fries in het schriftelijk verkeer.
c. Met de Taalnota hebben we een beleidsplan in zake het gebruik van het Fries
d. Voor zover bekend heeft geen enkel bestuursorgaan van onze gemeente ooit een Friestalig document geproduceerd. Daarmee is deze verplichting voor ons niet relevant.
e. Er wordt zelden Fries of Stellingwerfs gesproken in een raadsvergadering, eigenlijk alleen wanneer het over taal gaat. Dan wordt er in het Nederlands genotuleerd en dat heeft niet geleid tot problemen. Aandachtspunt: is er bij de griffie iemand aanwezig die Friestalig (of Stellingwerfs) kan notuleren?

Kunnen we (alsnog) een vrijstelling voor de Wet gebruik Friese taal krijgen, zoals Weststellingwerf die heeft?
Nee. We krijgen de feiten rond de 'vrijstellingsaanvraag van Weststellingwerf' niet goed boven water. Het is mogelijk dat er in de aanloop tot de Wet gebruik Friese taal een mogelijkheid is geweest om een uitzonderingspositie te vragen, en dat Weststellingwerf hiervan gebruik heeft gemaakt en Ooststellingwerf niet. We kunnen het niet achterhalen.

Los daarvan: de vergelijking tussen Weststellingwerf en Ooststellingwerf is bij de behandeling in de Tweede Kamer nadrukkelijk aan de orde geweest (ook naar aanleiding van de reactie van de SSR). In de Memorie van Toelichting wordt hierover het volgende opgemerkt:
'De Stichting Stellingwarver Schrieversronte tot slot dringt erop aan om de uitzonderingsbepaling in artikel 3, tweede lid, en artikel 5, derde lid, niet alleen te laten gelden Weststellingwerf, maar ook voor de gemeente Ooststellingwerf. De taalsituatie in Ooststellingwerf verschilt evenwel van Weststellingwerf, en wel in die zin dat in Ooststellingwerf, met name in Haule, Haulerwijk, Waskemeer en Donkerbroek het Fries wel de dagelijkse omgangstaal is. Uiteraard dient de gemeente Ooststellingwerf hiermee rekening te houden in het contact met haar inwoners.'

Voor alle duidelijkheid: de uitzondering van artikel 3 lid 2 geldt voor alle bestuursorganen, dus ook voor Ooststellingwerf.

De uitzondering van artikel 5 lid 3 geldt niet voor Ooststellingwerf en wel voor Weststellingwerf. Het argument is niet 'Weststellingwerf heeft wel aangevraagd, Ooststellingwerf niet', maar 'de situatie in Weststellingwerf wijkt af van die in Ooststellingwerf.'
Het is daarom zinloos om ontheffing te vragen. Hiervoor zal de wet moeten worden gewijzigd. Inschatting van JZ is dat dit niet gehaald gaat worden. Hier moeten we dan ook maar geen energie meer in steken.

2. Andere wettelijke verplichtingen

a. Artikel 9 lid 4 Wet op het primair onderwijs: op basisscholen in Friesland moet onderwijs in het Fries gegeven worden. De kerndoelen hiervoor stellen Provinciale Staten vast. Daarnaast *kan* (niet moet) onderwijs in het Fries (maar bijvoorbeeld ook in het Stellingwarfs) gegeven worden (Artikel 9 lid 13 Wet op het primair onderwijs).
b. Artikel 2.15 Wet voortgezet onderwijs 2020: op scholen voor voortgezet onderwijs in Friesland wordt in de eerste twee leerjaren onderwijs gegeven in Friese taal en cultuur. Ook hiervoor stellen Provinciale Staten de kerndoelen vast

In de Taalnota staan hier vergaande voorstellen over. Dat kunnen we niet zo gemakkelijk naast ons neerleggen. Scholen mogen ontheffing aanvragen. In de nota wordt hierover het volgende gezegd:
Gedeputeerde Staten zullen voortaan alleen in uitzonderlijke gevallen een officiële ontheffing verlenen voor het aanbieden van een of meer kerndoelen Fries. De beleidsregel voor het verkrijgen van ontheffing voor het Fries wordt daarvoor aangepast. Van alle scholen in het Friese taalgebied wordt verwacht dat ze toewerken naar een volledig aanbod Friese taal en cultuur in 2030. In regio's binnen het Friese taalgebied waar een streektaal in gebruik is, kunnen scholen die dat wensen de streektaal toevoegen aan het onderwijsaanbod Friese taal en cultuur.

Verplichting en vrijstelling voor scholen
De verplichting van Artikel 9 lid 4 Wet op het primair onderwijs en Artikel 2.15 Wet voortgezet onderwijs 2020 richt zich op de scholen c.q. de scholenkoepels. Het bevoegd gezag kan vrijstelling aanvragen. Dat is in Ooststellingwerf stichting Comprix, CPO De Tjongerwerven, Stichting Simant (Stellingwerf College), Stichting Fierder Onderwijs (CSG Liudger) en Stg Spec Onderwijs Fryslân (Duisterhoutschool). Hierin heeft de gemeente dus geen (directe) rol. Wel zou de gemeente de stichtingen kunnen ondersteunen bij het aanvragen van vrijstelling. Daarbij is het volgende van belang.

Artikel 9 lid 4 Wet op het primair onderwijs en Artikel 2.15 Wet voortgezet onderwijs 2020 verplichten de provincie om beleidsregels op te stellen waarin de criteria voor de ontheffing staan. Deze beleidsregels hebben we niet kunnen vinden op lokaleregelgeving.overheid.nl. Dat kan betekenen dat de beleidsregels er niet zijn, of dat de beleidsregels niet rechtsgeldig bekendgemaakt zijn, waardoor ze (nog) niet gelden. Ook op de provinciale website hebben we geen beleidsregels voor ontheffing kunnen vinden. We zouden de provincie naar deze beleidsregels kunnen vragen, zodat een verzoek om ontheffing past binnen de provinciale beleidsregels.

We hebben nergens kunnen terugvinden dat er in het verleden ontheffingen zijn aangevraagd of verleend voor Artikel 9 lid 4 Wet op het primair onderwijs en Artikel 2.15 Wet voortgezet onderwijs 2020. Deze vraag staat nog uit.
Het is dan ook lastig inschatten wat de kans op een ontheffing is. Ook omdat het onduidelijk is welke criteria de provincie hierbij hanteert, want de vereiste beleidsregels terzake hebben we kunnen vinden.
We kunnen ons voorstellen dat de kwaliteit van de argumentatie in de aanvraag (mede) bepalend zal zijn. In de Taalnota staat (p. 13) '*De doelstelling van Taalplan Frysk 2030 is dat in 2030 alle scholen in het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs het Fries aanbieden conform de wettelijk vastgelegde kerndoelen Friese taal en cultuur.*' Het is nog de vraag of dat betekent dat er in het geheel geen ontheffingen worden verleend.

Verwarring in de taalnota van wetten
We vermoeden dat de kans op ontheffing groter is als we kunnen onderbouwen dat een school aantoonbaar alleen leerlingen betrekt uit aantoonbaar niet-Friestalige gebieden.
In de taalnota staat *'Het Fries is een verplicht onderdeel van het primair en voortgezet onderwijs op scholen in het Friese taalgebied (alle Friese gemeenten, uitgezonderd de gemeente Weststellingwerf en de Waddeneilanden). Dit is vastgelegd in de Wet op Primair Onderwijs (WPO) en Wet op Voortgezet Onderwijs (WVO).'*
Hier verwart de Taalnota twee zaken. Voor Weststellingwerf en de Waddeneilanden is namelijk wettelijk bepaald dat ze geen verordening en beleidsplan voor het gebruik van het Fries behoeven op te stellen (Artikel 5 lid 3 Wet gebruik Friese taal). Maar in zowel de Wpo als de Wvo worden Weststellingwerf en de Waddeneilanden niet vrijgesteld. Als de provincie de kerndoelen Friese taal en cultuur niet stelt in Weststellingwerf, kan met beroep op het gelijkheidsbeginsel gesteld worden dat dit ook voor de niet Friestalige delen van Ooststellingwerf moet gelden. De taalnota noemt

namelijk expliciet als samenvatting (pagina 18): *'Alle scholen in het Friese taalgebied bieden nieuwe kerndoelen Friese taal en cultuur aan en werken toe naar een volledig aanbod in 2030'*. Omdat het grootste deel van Ooststellingwerf aantoonbaar niet tot het Friese taalgebied behoort, zou dit alleen voor het Friestalige deel van Ooststellingwerf moeten gelden, niet voor de niet Friestalige delen.
De provincie hanteert een andere definitie van Friestalig gebied en gaat uit van het gebied zoals dit in de WGFT wordt gehanteerd, inclusief de gemeente Ooststellingwerf. Dit is dus arbitrair.

3. Verdragen

Kunnen we met een beroep deel II van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden of het convenant Nedersaksisch juridisch bescherming voor het Stellingwarfs afdwingen?
Nee, juridische bescherming van het Stellingwarfs/Nedersaksisch afdwingen aan de hand van deel II van het Handvest ziet JZ niet goed voor zich. Bepaalde delen van deel II zijn redelijk dwingend geformuleerd, zie bijvoorbeeld artikel 7 lid 2:
'De Partijen verplichten zich tot het wegnemen, indien zij dit nog niet hebben gedaan, van alle ongerechtvaardigde vormen van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur betreffende het gebruik van een regionale taal of taal van een minderheid en waarmede wordt beoogd de instandhouding of ontwikkeling van een zodanige taal te ontmoedigen of in gevaar te brengen.'
En artikel 7 lid 4:
'Bij het bepalen van hun beleid ten aanzien van regionale talen of talen van een minderheid houden de Partijen rekening met de behoeften en wensen naar voren gebracht door de groepen die deze talen gebruiken.'
Er staat in de verdragstekst echter geen enkele sanctie opgenomen. Als er sprake is van bijv. weigering van subsidie of een verbod zou een beroep op deze verdragsbepalingen zeker een mogelijkheid zijn. Ik zie echter geen juridische mogelijkheden om met dit verdrag in de hand in de provinciale taalnota ruimte voor het Stellingwarfs af te dwingen. Wel kan een moreel appel op de provincie worden onderbouwd met een beroep op het Handvest.

Hier ligt mogelijk wel een opening, met name in verband met het afdwingen van Fries in het onderwijs in Nedersaksisch taalgebied.
Hierover zou je kunnen overwegen om een juridisch proces te starten en dan de rechter te laten bepalen hoever de bescherming van een taal in deel II tegenover de status van een taal in deel III gaat.

Voor het convenant Nedersaksisch geldt nog veel sterker dat dat dit niet juridisch afdwingbaar is. Het convenant heeft alleen een symbolische waarde. Deze waarde is zeker niet nihil, maar in juridisch opzicht valt er niets mee af te dwingen.

Is het mogelijk om erkenning onder deel II van het Handvest te krijgen voor het Nedersaksisch/Stellingwarfs?
Het is (in theorie) mogelijk om erkenning onder deel III van het Handvest te krijgen voor het Nedersaksisch. Daarvoor zou het Rijk het Nedersaksisch moeten 'aanmelden'. Hiertoe zijn in het verleden de nodige pogingen gedaan. Deze hebben geen resultaat gehad. Als we ons hierop willen richten, zullen we de samenwerking met de provincies waar Nedersaksisch gesproken wordt (Groningen, Drenthe, Overijssel, Gelderland) moeten zoeken. Uit het bestuurlijk overleg van 10 juni 2024 is duidelijk geworden dat hiervoor bijzonder weinig draagvlak bestaat. Dit lijkt dus op het spreekwoordelijke trekken aan een dood paard. Ook hier geen energie in steken.

4. Samenvatting

De Taalnota is provinciaal beleid en geen gemeentelijk beleid. Daarnaast is het geen algemeen verbindend voorschrift. De gemeente is daarmee niet verplicht om de Taalnota uit te voeren.
De Wet gebruik Friese taal is wel een algemeen verbindend voorschrift. Omdat de gemeente voldoet aan de vereisten van deze wet is er geen reden voor de provincie om over te gaan tot indeplaatsstelling. Bovendien is dit een zwaar instrument dat zelden wordt ingezet.

Aanvragen van ontheffing voor Friese kerndoelen is allereerst een zaak van de schoolstichtingen. Zolang er geen provinciale beleidsregels (bekend) zijn is het koffiedikkijken op welke criteria een eventuele aanvraag wordt beoordeeld. Naar onze inschatting is een aanvraag het meest kansrijk in de niet Friestalige gebieden.