

Vrij gebruik van Limburgs en Nedersaksisch in het regionaal en lokaal bestuur: een aanbeveling¹

[December 2020]

Stand van zaken

Op 1 maart 1998 is het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden van de Raad van Europa voor Nederland in werking getreden, ook voor de regionale talen Nedersaksisch en Limburgs. Limburgs en Nedersaksisch zijn door de Nederlandse overheid onder de werking van deel II van het Handvest gebracht. Aanduidingen als Limburgs, de Limburgse taal, de regionale taal Limburgs respectievelijk Nedersaksisch, de Nedersaksische taal, de regionale taal Nedersaksisch vallen daarmee binnen de officiële terminologie van de Nederlandse overheid.²

Het convenant van 10 oktober 2018 tussen de Rijksoverheid en de Nedersaksische overheden heet dan ook *Convenant inzake de Nederlandse erkenning van de regionale Nedersaksische taal* en zo heet het convenant van 9 oktober 2019 tussen de Rijksoverheid en de Provincie Limburg het *Convenant inzake de Nederlandse erkenning van de Limburgse taal*. Deze talen zijn dus formeel erkend, door het Handvest (in wettelijke zin) en in beide convenanten (door afspraken in bestuurlijke zin).

Wat betekenen de erkenningen en de doelstellingen van Handvest en convenanten nu in de praktijk in het domein van het regionaal en lokaal bestuur³, oftewel in het bestuurlijk verkeer van gemeenten en provincies? Dat domein is een van de vier domeinen waarin beide convenanten het gebruik van de regionale taal willen versterken. Er blijkt echter een wettelijke belemmering te zijn. We komen daarom met een eenvoudig voorstel om tot een vrij gebruik van beide regionale talen te komen. Het voorstel is geheel in de geest van beide convenanten: het leidt niet tot verplichtingen, maar verruimt de gebruiksmogelijkheden in het bestuurlijk verkeer van de beide regionale talen. Voordat we bij die wettelijke belemmering komen en onze concrete aanbeveling geven om die belemmering weg te nemen, zetten we eerst de context en achtergrond uiteen waarin de regionale talen functioneren.

Nedersaksisch en Limburgs: wat is er afgesproken

In beide convenanten zijn een aantal zaken afgesproken ter bevordering van het gebruik van de beide regionale talen Nedersaksisch en Limburgs. Niet alle zaken die in het Handvest genoemd worden, komen daar expliciet aan de orde. Zo is in deel II van het Handvest, artikel 7 onder lid 1d, de volgende doelstelling opgenomen:

de vergemakkelijking en/of aanmoediging van het gebruik van regionale talen of talen van minderheden, in gesproken en geschreven vorm, in het openbare en het particuliere leven.

¹ Deze aanbeveling is geschreven op persoonlijke titel.

² Michielsen (2020, in Neerlandistiek.nl: <https://www.neerlandistiek.nl/2020/01/het-convenant-voor-de-limburgse-taal-en-de-juridische-en-politieke-status-van-het-limburgs/>) stelt vast dat de Nederlandse overheid in het kader van het Handvest duidelijk heeft gekozen voor de rechtsterm regionale taal, overeenkomstig het Handvest zelf, en niet voor 'streektaal'. Wij willen aanraden deze terminologie te volgen, om verwarring te voorkomen. De Grote Van Dale omschrijft streektaal met 'dialect' en die aanduiding heeft vaak een negatieve connotatie, maar ook 'streektaal' kan in neerbuigende zin worden gebruikt. Dat is niet zo bij 'taal', 'regionale taal'.

³ Als zodanig genoemd in beide convenanten.

Deze aanduiding komt niet letterlijk terug in beide convenanten. Nu speelt in elk geval een deel van het openbare leven zich af in het provinciaal en gemeentelijk bestuurlijk verkeer. Zo noemt het Convenant Nedersaksisch expliciet als overweging:

‘...dat het gebruik van het huidige Nedersaksisch in zijn hoofdvariëteiten, het functioneren als levendig communicatiemiddel en de verzorgde gebruikmaking in het bestuurlijk verkeer en in culturele uitingen van belang zijn voor de eigen cultuur en identiteit.’

Beide convenanten noemen in de algemene toelichting het volgende:

‘Toenemend gebruik in de diverse domeinen (zoals het regionaal en lokaal bestuur, cultuur, media, en onderwijs en kennisontwikkeling) en toenemende waardering daarvoor draagt wezenlijk bij aan het in levend gebruik blijven en verder uitgroeien van het Limburgs/Nedersaksisch. Daarbij geldt dat hoe meer een taal in alle domeinen wordt gebruikt, hoe sterker die verankerd is in enerzijds het persoonlijk bewustzijn en anderzijds in maatschappelijke contexten en instituties’.

Verder geven de convenanten aan dat de minister met de Nedersaksische overheden respectievelijk de Limburgse provinciale overheid zal nagaan in hoeverre het Nedersaksisch respectievelijk Limburgs bevorderd kan worden in verschillende maatschappelijke domeinen.

Er is met dit alles voldoende reden Limburgs en Nedersaksisch ook in het regionaal en lokaal bestuurlijk verkeer te bevorderen.⁴ Daarbij ligt het voor de hand om na te gaan of bestaande regelgeving daarin een belemmering is.

‘Het Limburgs is geen overheidstaal’

Directe aanleiding voor onze wens om onnodige belemmeringen weg te nemen is het antwoord van de minister van Binnenlandse Zaken Ollongren op recente kamervragen (oktober 2020), in het bijzonder het antwoord op deze vraag:

In welke mate werkt de regering aan het erkennen van het Limburgs als overheidstaal?

Het antwoord van de minister luidt:

“De regering werkt niet aan het erkennen van het Limburgs als overheidstaal. Dit is geen deel van de erkenning van de taal onder deel II van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden of het convenant inzake de Nederlandse erkenning van de Limburgse taal. Het convenant is niet gericht op de totstandkoming van nieuwe verplichtingen, maar op het bevorderen van het gebruik van het Limburgs.”⁵

Hoe verhoudt zich dit antwoord tot een bevordering van het Limburgs en het Nedersaksisch in het bestuurlijk verkeer?

De stand van zaken

De intenties, formuleringen en inwerkingstelling van de beide convenanten komen voort uit de wens

⁴ Wat de mogelijkheden zoal kunnen zijn laat Artikel 10 van het Europees handvest zien. Dat betreft de uitwerking voor het domein ‘Bestuurlijke autoriteiten en openbare diensten’. De opties maken deel uit van het bekende keuzemenu: een staat kan ervoor kiezen om tot een volledige of tot een lichtere inzet te besluiten. Het gaat om het gebruik in juridische contexten, het gebruik in de media, het schriftelijk gebruik in formele documenten, het gebruik in het onderwijs, etc.

⁵ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2020Z17256&did=2020D41331>

om te komen tot nadere uitwerkingen van deel II van het Europees Handvest (dat is ook het met regelmaat terugkerend advies van de Raad van Europa) en van een redelijk alternatief voor deel III.⁶ Het alternatief geschetst in het Nedersaksisch convenant is het stimuleren van het gebruik in het bestuurlijk domein. Doel is aanmoediging en het scheppen van mogelijkheden. Zoals de minister schrijft, het Convenant Limburgs is inderdaad niet gericht op de totstandkoming van nieuwe verplichtingen.

Kijken we nu naar de huidige situatie van het Limburgs en Nedersaksisch dan mag verondersteld worden dat veel betrokkenen geen bezwaar hebben tegen het gebruik van het Limburgs of het Nedersaksisch in Staten- en gemeenteraadsvergaderingen. Vrij gebruik zou zelfs als logisch kunnen worden beschouwd. Het gebruik doet zich nu al incidenteel voor, en meestal stuit dat niet op bezwaren.

Dat lijkt te suggereren dat er geen belemmeringen zijn. In vergaderingen van de gemeente of de provincie mag de regionale taal vrijelijk gebruikt worden. En burgers mogen zich vast in het Limburgs of Nedersaksisch tot gemeentebestuur en provinciaal bestuur richten. Of toch niet en zien we hier de Algemene wet bestuursrecht over het hoofd?

Bestuursrecht, afdeling 2.2: gebruik van de taal in het bestuurlijk verkeer

In de Algemene wet bestuursrecht is een artikel opgenomen over de keuze van de taal in bestuursorganen. Daarin wordt het Nederlands met name genoemd. Het betreft Afdeling 2,2, Artikel 2:6, dat als volgt luidt:

Artikel 2:6

- 1 Bestuursorganen en onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen gebruiken de Nederlandse taal, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.
- 2 In afwijking van het eerste lid kan een andere taal worden gebruikt indien het gebruik daarvan doelmatiger is en de belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad.

Onder de verantwoordelijkheid van die bestuursorganen werkzame personen in het Limburgse en Nedersaksische taalgebied dienen dus de Nederlandse taal te gebruiken, tenzij het tweede lid van kracht zou zijn. Volgens lid 2 kan in de omstandigheid dat een provinciale of gemeentelijke overheid vaststelt dat het hanteren van een andere taal, in ons geval Limburgs respectievelijk Nedersaksisch, doelmatiger is, het gebruik gesanctioneerd worden. Nu kan toetsing van de doelmatigheid niet alleen tot goedvinden van het gebruik leiden, maar ook tot het oordeel 'niet-doelmatig'. In dat geval wordt het hanteren van het Nedersaksisch respectievelijk Limburgs uitgesloten, wat een gebruiksverbod betekent. Dat verdraagt zich echter niet met de doelstelling van de beide convenanten en het Handvest om het gebruik in het bestuurlijke domein te bevorderen. Ook discussie alleen al over doelmatigheid verdraagt zich niet met een vrij gebruik.

Hoe zit het dan met het Fries? Lid 1 sluit op dit moment het gebruik van andere talen uit tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. De speciale positie van het Fries als regionale taal is in een afzonderlijke wet geregeld, de *Wet gebruik Friese taal*,⁷ geheel in overeenstemming met lid 1.

⁶ Zo wordt in het Convenant Nedersaksisch toegelicht: 'Van belang is dat als uitgangspunt wordt gehanteerd dat partijen in consensus bepalen wat de gevolgen zouden moeten zijn van een erkenning binnen Nederland en dat daarbij niet deel III van het Handvest als een vertrekpunt moet worden genomen.'

⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034047/2014-01-01>

De aanbeveling

Een en ander vraagt om een oplossing, en die willen we hier voorleggen. Het gaat daarbij om het wegnemen van bestaande belemmeringen en niet om het aangaan van nieuwe verplichtingen. We willen mogelijkheden scheppen om het Limburgs en Nedersaksisch in het bestuurlijk verkeer te kunnen gebruiken, geheel in lijn met beide convenanten.

We beogen een heldere invulling van deel II van het Handvest, vanuit de mogelijkheden die artikel 10 aangeeft. Hoe kunnen we belemmeringen in het gebruik van de regionale talen in het bestuurlijk verkeer wegnemen? Om dat te bewerkstelligen pleiten we voor het invoeren van een wettelijk voorschrift, vergelijkbaar met het Fries, maar van een bescheidener orde, dat gericht is op een vrije taalkeuze in het bestuurlijk verkeer. Het zou als volgt kunnen luiden, waarbij we op juristen moeten vertrouwen om de details van de formulering uit te werken:

*Bestuursorganen en onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen
mogen naast het Nederlands de in hun gebied erkende regionale talen
Limburgs respectievelijk Nedersaksisch gebruiken.*

We beogen geen verdere detailleringen die tot verplichtingen zouden kunnen leiden. De mogelijkheid van taalkeuze biedt de regionale talen Nedersaksisch en Limburgs de mogelijkheid om deel uit te maken van het bestuurlijk verkeer.

Kort geleden verscheen een belangwekkend rapport van het Congres van lokale en regionale autoriteiten in het raamwerk van de Raad van Europa.⁸ Een opvallende aanbeveling in het rapport is het advies dat lokale en regionale autoriteiten vrij moeten zijn om ook 'niet-officiële talen' te gebruiken in de uitvoering van hun werk, om op die manier zo effectief mogelijk te zijn. De lokale en provinciale overheden wordt verder onder meer aanbevolen voorzieningen te treffen voor alle linguïstische minderheden, voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is, om adequate toegang tot publieke dienstverlening en de democratische lichamen te garanderen, maar ook om doelgerichte communicatie te bewerkstelligen in crisissituaties.⁹ Deze aanbeveling sterkt ons in onze opvatting dat het in de rede ligt om onnodige belemmeringen voor het gebruik van regionale talen in het bestuurlijke verkeer weg te nemen.

⁸ Onze bron is het rapport / memorandum *The use of languages by local and regional authorities; CG37(2019)17final*. Dat rapport richt zich met name op het taalgebruik in de publieke dienstverlening en binnen het functioneren van de lokale democratische organen.

⁹ Het belang bewees zich recentelijk nog bij de inzet van de gebarentaal in de strijd tegen corona; de erkenning van de Nederlandse gebarentaal volgde weldra (https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20200922/gewijzigd_voorstel_van_wet_3/document3/f=/vlggedulamzj_opgemaakt.pdf). Crisissituaties benadrukken dus de relevantie. Daarop wijzen ook de vele affiches met coronavoorschriften in regionale talen, evenals de recente oproep door de Raad van Europa om die talen te gebruiken in geval van wereldwijde medische crises (zie bijv. <https://www.niederdeutschsekretariat.de/europarat-zu-kommunikation-in-regional-oder-minderheitensprachen-in-globalen-medizinischen-krisen/>).

Een ander voorbeeld is het gebruik van het Limburgs door gedeputeerde Koopmans tegen de Limburgse boeren die in protest tegen het stikstofbeleid in oktober 2019 met hun tractoren naar het gouvernement in Maastricht trokken. Die taalkeuze werkte de-escalierend.

Ook in Drenthe wordt het nut van de regionale taal ingezien. In december 2020 is er een motie in de provinciale staten van Drenthe ingediend die het mogelijk wil maken om in het Drents te vergaderen in het provinciehuis.