



Nedersaksisch en Limburgs onder Deel III van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden

Door dr. Henk Bloemhoff



wetenschappelijk
bureau nsc



wetenschappelijk
bureau nsc

Het Wetenschappelijk Bureau voor NSC draagt bij aan de politieke inzet van Nieuw Sociaal Contract door de partij gevraagd en ongevraagd te voeden met nieuwe inzichten en beleidsvoorstellen. De blik overstijgt de dagelijks dynamiek van de Haagse politiek en is gericht op duurzame oplossingen voor goed bestuur en bestaanszekerheid.



Inhoudsopgave

§ 1. Vooraf	4
§ 2. Het Handvest – Kerndelen II en III, en uitvoeringsinstrumenten	4
§ 3. Momentum I: Kamerdebat van 19 oktober 1995; aanvaarding en foute afslag	8
§ 4. Momentum II: ‘Nedersaksisch waar het kan. Een pragmatische uitwerking van deel III (...)’ (2009)	10
§ 5. Momentum III. Convenant Nedersaksisch (2018) en Convenant Limburgs (2019).....	13
§ 6. WOO-kijkjes achter de schermen van het Ministerie: Geen dienstbaarheid, wel chronisch tegenstribbelen	15
§ 7. Keuze van Artikelen of onderdelen voor het Nedersaksisch	22
§ 8. Keuze van Artikelen of onderdelen voor het Limburgs	25
§ 9. Momentum IV: Actuele situatie en context vragen om handelen: Deel III toekennen en snel doorstarten in de normale situatie (2025-2026)	28
§ 10. Conclusie	29
Literatuurlijst.....	32



§ 1. Vooraf

Wie zich in onze tijd informeert over de regionale talen in Nederland krijgt er vier in beeld: het Nedersaksisch, het Limburgs, het Fries en het Papiaments. Het zijn territoriale talen. Alle vier zijn ze erkend onder deel II van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden. Het Fries en het Papiaments zijn dat bovendien onder Handvestdeel III. Wie zich verder oriënteert kan tegenkomen dat er van de territoriale talen die onder de werking van het Handvest vallen er 129 zijn die onder zowel deel II als deel III erkend zijn. Slechts bij 19 gebeurde dat niet. Ook het Limburgs en het Nedersaksisch in Nederland horen per 1996 respectievelijk 1997 bij de achterblijvers. Is er iets mis met beide talen? Nee, maar er ging wel van alles mis. De vraag die nu voorligt is of deze twee talen alsnog Deel III-talen kunnen worden, en hoe? Dit rapport laat zien dat deze erkenning goed mogelijk is en geeft duidelijke stappen daartoe.

§ 2. Het Handvest – Kerndelen II en III, en uitvoeringsinstrumenten

Het Handvest werd ingesteld door de Raad van Europa (hierna ook: RvE)ⁱ, in 1992. In 1996 vond bij de Nederlandse ratificatie plus het instellen van een Goedkeuringswet ook formeel de erkenning van het Fries en het Nedersaksisch plaats. Het Nedersaksisch kreeg hierbij alleen de status van Deel II. Een jaar later gebeurde hetzelfde voor het Limburgs.

Het Handvest heeft betrekking op de landen die het hebben geratificeerd. Inmiddels zijn dat er 25.ⁱⁱ Het doel is de bescherming van de traditionele Europese regionale talen of talen van minderheden. Het verlies van deze talen zou een bedreiging vormen voor het Europees cultureel erfgoed. Daarom vraagt het Handvest voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is het gebruik van regionale talen of talen van minderheden te bevorderen, zoals op scholen en in de media. Ook vraagt het om deze talen bij juridische en administratieve doeleinden te gebruiken alsook bij economische, maatschappelijke en culturele activiteiten.ⁱⁱⁱ

Om het gestelde doel te kunnen bereiken bevat het Handvest twee hoofdbestanddelen, Deel II en Deel III. Deel II bestaat uit Artikel 7. Binnen dit artikel is Lid 1 het belangrijkste. Dat is omdat dit helder de doelstellingen en principes van het Handvest opsomt. Die zijn bij beleids- en andere toepassingsdiscussies van wezenlijk belang. De tekst van artikel 7 is hieronder in zijn geheel opgenomen.

Artikel 7. Doelstellingen en beginselen

1. *De Partijen baseren hun beleid, wetgeving en praktijk ten aanzien van regionale talen of talen van minderheden in de gebieden waar deze talen worden gebruikt en overeenkomstig de situatie van elke taal, op de volgende doelstellingen en beginselen:*

a. de erkenning van de regionale talen of talen van minderheden als uiting van culturele rijkdom;



- b. de eerbiediging van het geografisch gebied van elke regionale taal of taal van een minderheid ten einde te verzekeren dat bestaande of nieuwe bestuurlijke indelingen geen belemmering vormen voor de bevordering van de desbetreffende regionale taal of taal van een minderheid;*
- c. de noodzaak van vastberaden optreden ter bevordering van regionale talen of talen van een minderheid ten einde deze te beschermen;*
- d. 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;*
- e. de instandhouding en ontwikkeling van banden, op de door dit Handvest bestreken terreinen, tussen groepen die een regionale taal of taal van een minderheid gebruiken en andere groepen in de Staat die een taal spreken die in identieke of soortgelijke vorm wordt gebruikt, alsmede de totstandkoming van culturele betrekkingen met andere groepen in de Staat die andere talen gebruiken;*
- f. het voorzien in passende vormen en middelen voor het onderwijs in en de bestudering van regionale talen of talen van minderheden op alle daarvoor in aanmerking komende onderwijsniveaus;*
- g. het verschaffen van voorzieningen om degenen die een regionale taal of taal van een minderheid niet spreken en die wonen in het gebied waar deze wordt gebruikt, in staat te stellen deze taal te leren indien zij dit wensen;*
- h. de bevordering van studie en onderzoek van regionale talen of talen van minderheden aan universiteiten of gelijkwaardige instellingen;*
- i. de bevordering van passende soorten internationale uitwisselingen, op de door dit Handvest bestreken terreinen, voor regionale talen of talen van minderheden die in identieke of soortgelijke vorm worden gebruikt in twee of meer Staten.*

In de volgende pagina's wordt nader ingegaan op structuur en wezen van Deel II en III. Deel III bestaat uit zeven artikelen, genummerd 8 tot en met 13. Daarin wordt, in 68 opties, het beleid beschreven dat staten kunnen toezeggen om tot uitvoering van juiste en effectieve maatregelen te komen. Men kan dat beleid als ambities, als voornemens, lezen en ze daarbij als 'programmatisch' zien. Men kan het ook als beleid zien dat geheel voltooid moet zijn en als zodanig te codificeren is. Dit verschil in interpretatie is niet zonder belang, waarover straks meer.

Het is sowieso niet zo dat alle opties die in Deel III beschreven staan bij ratificatie hoeven te worden onderschreven. Het is aan staten zelf om te kiezen, waarbij wel een minimum vereist is van 35 artikelen of onderdelen ('leden', 'letters', 'opties binnen letters'). De zeven artikelen waaruit Deel III bestaat hebben betrekking op zeven verschillende levenssferen, vaak domeinen



genoemd. Dat laat zich uit de volgende reeks aflezen: Artikel 8 betreft Onderwijs, Artikel 9 Rechterlijke autoriteiten, Artikel 10 Bestuurlijke autoriteiten en diensten, Artikel 11 Media, Artikel 12 Culturele activiteiten en voorzieningen, Artikel 13 Economisch en sociaal leven en Artikel 14 Grensoverschrijdende uitwisselingen. Bij het maken van keuzes die een staat maakt uit de Artikelen of onderdelen, geldt een eenvoudig keuzemenu. Men kiest tenminste drie opties uit Artikel 8 en 12 en steeds tenminste één uit Artikel 9, 10, 11 en 13. Dat is dan, zoals genoemd, uit een reeks van maar liefst 68 mogelijkheden.

Aan de hand van één enkel Artikel, met daarin onze keuze in de context van Lid 1, letter b, het primair onderwijs betreffende, laten we hier zien wat de 'invulling' van Deel III betekent.

Het Handvestdeel III stelt:

Artikel 8. Onderwijs

1. Met betrekking tot het onderwijs verplichten de Partijen zich ertoe, binnen het grondgebied waar deze talen worden gebruikt, overeenkomstig de situatie van elk van deze talen en zonder afbreuk te doen aan het onderwijs in de officiële taal of talen van de Staat:

- a. (...)
- b.
 - i. primair onderwijs te bieden in de desbetreffende regionale talen of talen van minderheden; of
 - ii. een aanmerkelijk deel van het primair onderwijs te bieden in de desbetreffende regionale talen of talen van minderheden; of
 - iii. binnen het primair onderwijs te voorzien in het onderwijzen van de desbetreffende regionale talen of talen van minderheden als integrerend deel van het leerplan; of
 - iv. een van de onder i tot en met iii genoemde maatregelen althans toe te passen op de leerlingen wier gezin daarom verzoekt en wier het aantal voldoende wordt geacht;
- (...)

Toelichtend: we zien hier de opties voor het primair onderwijs. De keuze gaat hier uit naar optie iii voor het Nedersaksisch. Deze is belangrijk en haalbaar. Die moet dus voor toepassing van Deel III worden ondertekend. De opties i en ii zijn 'sterker', optie iv is 'zwakker'.

Deze 'invulling' lijkt strenger dan het geciteerde Artikel 7, Lid 1, Letter f. Schijn bedriegt echter, want de geciteerde optie iii uit Artikel 8 Lid 1 Letter b is een uitwerking daarvan. Men dient zich te realiseren dat de deelnemende staat ook alleen al op basis van Artikel 7 gehouden is aan serieuze zorg voor primair onderwijs in de regionale taal. De opties van Deel III zijn concretiseringsvormen van Artikel 7, Lid 1. En dat artikel verplicht ook al tot beleidsnaleving. Een kleine groep Artikelen of delen ervan is nog iets meer dan dat: die vragen om wettelijke verankering. Het is een belangrijk onderscheid: beleidsnaleving is te controleren, maar wettelijke verankering vereist wetsaanpassing.^{iv}



In de huidige praktijk wordt op flink wat scholen verspreid over het hele gebied al de nodige aandacht geschonken aan Nedersaksische taal, literatuur en geschiedenis. Daarmee is het geen grote stap deze keuzemogelijkheid te ondertekenen. De onderwijswet biedt al wel ruimte in dit geval: 'Het onderwijs wordt gegeven in het Nederlands. Daar waar naast de Nederlandse taal, de Friese taal of een streektaal in levend gebruik is, kan de Friese taal of de streektaal mede als voertaal bij het onderwijs worden gebruikt.'

Het onderwijs in het Nedersaksisch moet wel gestructureerd worden en ingedeeld volgens doorlopende leerlijnen. Een aantal Nedersaksische overheden lijkt daartoe het voortouw te willen nemen. Het is aan te bevelen, ook volgens het *Committee of Experts* van de RvE, dat het Rijk daarbij sterk betrokken is – zijnde hoofverantwoordelijk voor het onderwijs. Daarbij moet het tot bestuursafspraken komen tussen de Nedersaksische overheden, en tussen de Limburgs overheid, met het Rijk. De taalinstututen in de zeven Nedersaksische hoofdregio's en die in Limburg zullen betrokken moeten worden bij de verdere ontwikkeling.

Nederland verzaakte

Hoewel er door de Nedersaksische overheden^v en anderen de nodige verzoeken en voorstellen zijn gedaan heeft Nederland, als een van de deelnemende 'Partijen' aan het Handvest, geen beleidsopties ondertekend die de gevraagde Deel III-toepassing van het Handvest op Nedersaksisch en Limburgs ingehouden zouden hebben. Dat zou wel de gewone gang van zaken geweest zijn, want toepassing van Deel III is in overeenstemming met de 'ingevolge Artikel 2, tweede lid, aangegane verplichtingen', aldus de titelbeschrijving boven de artikelen van Deel III. Daarin lezen we bovendien: 'Ten aanzien van elke op het tijdstip van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring in overeenstemming met artikel 3 aangegeven taal verplicht elke Partij zich tot toepassing van minimaal vijfendertig leden of letters daarvan, gekozen uit de bepalingen van Deel III (...)'

De vraag rijst: hoe kunnen Nedersaksisch en Limburgs dan buitengesloten zijn? Het *Rapport van Uitleg*, Engels: *Explanatory Report* (voortaan: *Uitleg*) maakt dit duidelijk.^{vi} Staten kunnen er voor kiezen om een taal buiten de bepalingen van Deel III te laten vallen. Maar dan moeten de redenen wel verenigbaar zijn met de geest, doelstellingen en beginselen van het Handvest.

De *Uitleg* staat niet in het Handvest zelf maar is een officieel RvE-document daarbuiten. Er zijn bovendien twee belangrijke commissies: het al genoemde *Committee of Experts* (COMEX) en het *Committee of Ministers* (van Buitenlandse Zaken). Het COMEX monitort de toepassing van het Handvest in de deelnemende staten en adviseert het *Committee of Ministers* en de desbetreffende staat op grond van informatieve stukken en visitaties ter plekke. Het *Committee of Ministers* adviseert de staat op hoofdaandachtspunten. Aan de hand van *check listen*, visitaties ter plekke en al naar gelang de situatie van een taal, draagt het COMEX voortdurend verbeterpunten aan bij staten. Dit laat zien dat het Handvest niet een statisch geheel is maar van meet af aan een in programmatische zin fungerende overeenkomst. Men kan van een groeimodel spreken. Het Handvest werd in Nederland goedgekeurd bij wet van 9-2-1996. Wat mag er dan gebeurd zijn waardoor Nederland Nedersaksisch en Limburgs heeft uitgesloten van toepassing van Deel III?



Fig. 1. Het Nedersaksisch taalgebied in Nederland, met daarin aangegeven de verschillende hoofdvariëteiten. De Limburgse taal bestrijkt de Nederlandse provincie Limburg.

§ 3. Momentum I: Kamerdebat van 19 oktober 1995; aanvaarding en foute afslag

Bij Nedersaksische instellingen en via de regionale media begon de aanstaande invoering van het Handvest in Nederland vanaf 1992 enige bekendheid te krijgen. Maar nog voor de Kamerbehandeling op 19 oktober 1995 verkondigde ambtenaar de heer M.H. Klijnsma van Binnenlandse Zaken (voortaan ook: BZK) dat erkenning van het Nedersaksisch niet mogelijk was. Hij reageerde op een pleidooi van de heer S. Reker^{vii} voor de erkenning van het Nedersaksisch onder Deel III. Klijnsma vond dit onhaalbaar, 'gegeven de achterstand van de Oost-Nederlandse dialecten ten opzichte van het Fries'.^{viii} Dit is een foutieve redenering, want de maatstaf voor erkenning dient men af te leiden uit de bepalingen van het *Handvest* zelf en de *Uitleg*. Het is niet



het Fries dat de maatstaf dient te zijn. De Deel III-opties die men kiest hoeven niet voor alle Deel III-talen dezelfde te zijn, dat is geen vereiste (*Uitleg*, § 48). 'Als het gaat om de specifieke maatregelen in Deel III van het Handvest is het in ieder geval grotendeels aan de partijen zelf om te bepalen welke bepalingen van toepassing zijn op welke taal.' (*Uitleg*, § 21). Niet het Fries is de norm, dat zijn de mogelijkheden van het Handvest zelf, geruggesteund door de *Uitleg*. Dit wordt vaker gesignaleerd: diverse voorwaarden die in het verleden aan het Nedersaksisch gesteld werden zijn niet uit *Handvest* en *Uitleg* zelf af te leiden.

In de eerste helft van juni 1995 deden diverse Kamerleden, de provincies Groningen, Drenthe, Overijssel en de gemeenten Oost- en West-Stellingwerf, samen met de streektaalinstellingen (met name de koepel SONT met de 'werkgroep erkenning') het nodige voorwerk om het Nedersaksisch te doen erkennen onder Deel II en III door het ministerie van Binnenlandse Zaken - met staatsecretaris Kohnstamm in de hoofdrol - en door de Tweede Kamer. De overheden dienden een gezamenlijk verzoek in. Ook door een brief van een drietal taalspecialisten^{ix} die de status van taal van het Nedersaksisch bevestigden, gaf de staatssecretaris zich na aandringen gewonnen. Het Nedersaksisch zou worden erkend, zij het niet onder Deel III, maar eerst alleen onder Deel II. Op de toepassing van Deel III zou de staatssecretaris zich nader beraden en in elk geval zou hij erover in overleg treden met de regionale overheden. De ratificatie van het Handvest volgde in 1996. Inmiddels kwam, los van Nedersaksische pogingen en discussies, ook het Limburgs langs zij. Net als het Nedersaksisch werd het onder de werking van Deel II gebracht; officieel per 18 maart 1997.^x In tegenstelling tot het Nedersaksisch waren er tot voor kort geen bewegingen die Deel III voor het Limburgs nastreefden.

Bezinning: Verkeerde route

Aan de ene kant vreugde, aan de andere kant frustratie: Nedersaksisch werd buiten de werking van Deel III gehouden. Binnenlandse Zaken oordeelde dat het beleid in de praktijk geen toekenning van Deel III rechtvaardigde en volhardde daarin. Maar was het Handvest op die manier bedoeld – om eerst met voldoende beleid te moeten komen voordat men aanspraak zou kunnen maken op Deel III? Dat is geenszins het geval want een Staat mag weliswaar een taal buiten de werking van Deel III houden, maar de argumenten moeten dan wel verenigbaar zijn met de doelstellingen, principes en geest van het Handvest. Die zijn te vinden in Deel II, Artikel 7, Lid 1. Artikel 7, Lid 1 vraagt erom dat partijen hun beleid, wetgeving en praktijk baseren op de vervolgens genoemde doelstellingen en principes, beschreven onder de letters a t/m i. De opties in Deel III zijn concretisering van deze beschrijvingen. Het Rijk had meteen ja kunnen zeggen tegen een keuze van een 35-tal mogelijkheden. Immers, § 49 van de *Uitleg* formuleert: 'In het Handvest wordt er in principe wel vanuit gegaan dat staten gebruikmaken van de mogelijkheden van Deel III, omdat daarin de essentie van de (...) geboden bescherming is vastgelegd.' Bovendien, het niet willen concretiseren is juist strijdig met de geest, doelstellingen en principes: de partijen moeten juist daarop te voeren beleid baseren. Het is uitgerekend Deel III dat juist een zeer concrete vertaalslag naar beleid en bijbehorende activiteiten beschrijft. Dat het Rijk daarin zover niet wilde gaan, vinden wij strijdig met doel en principes van het Handvest.

In de jaren vanaf 1995 waren er steeds briefwisselingen en andere informele en formele contacten met bewindslieden, Kamerleden, ministers of staatssecretarissen. Ze leidden alleen



tot vervolcontacten, en het Ministerie van Binnenlandse Zaken hield vast aan de lijn om pas tot erkenning over te gaan als er – naar ministerieel oordeel – door voldoende beleid van de regio voldaan zou zijn aan een minimaal aantal opties in Deel III. Zodat men alleen hoefde te codificeren, zonder de kans te lopen op kritiek van de RvE vanwege te weinig beleid. Dat moest van de regionale overheden komen, want de Rijksoverheid nam geen verantwoordelijkheid. Ook al had het Rijk die – te weten: als aan het Handvest deelnemende ‘partij’, dat zijn immers niet de lagere overheden. Terugblikkend: van 1995 tot en met 2015 was er een lange, slepende periode met een reeks aan vruchteloze pogingen, waarvan we hieronder alleen de voornaamste nog kort zullen noemen.

Tussenstap: Koesteren van een cultureel erfgoed.

In 1996 kwamen de regionale overheden nader met het Ministerie in gesprek – Gelderland was inmiddels aangehaakt - en daarbij liet men zien, in de vorm van een zogeheten bijlage bij een brief, hoe in de verschillende regio's al aan voldoende Deel III-keuzemogelijkheden werd voldaan. Die bijlage liet ook zien dat er niet alleen in informele contexten plaats is voor het Nedersaksisch, maar ook in hogere domeinen als literatuur, taalkunde en media. Het resultaat was echter negatief. De staatssecretaris vond onder meer dat de paragrafen die zouden kunnen gelden niet in alle regio's op hetzelfde niveau werden verwezenlijkt. Zo zou het echter niet mogen.

De regio-overheden reageerden met een gedegen rapport. Dat werd op basis van haar inventariserend onderzoek samengesteld door bestuurskundige mevrouw D. Vliegthart en het verscheen in 2003. De titel van haar eindrapport hield eigenlijk al een aanbeveling in zich: *Koesteren van een cultureel erfgoed*. De ondertitel dekt waar het rapport verslag van deed: *Concretiseringsonderzoek naar de erkenning van het Nedersaksisch onder deel III van het Europees handvest voor regionale talen en talen van minderheden*. Mevrouw Vliegthart concludeerde: alle overheden voldoen aan genoeg opties uit Deel III, erkenning is nu al mogelijk. Wel deed ze daarbij drie aanbevelingen, met hoge prioriteit: 1) Er moet een formele juridische basis komen voor het gebruik van het Nedersaksisch, 2) Het gebruik van het Nedersaksisch moet actief worden gestimuleerd en 3) Kinderen moeten tijdens de gehele onderwijsperiode in aanraking komen met het Nedersaksisch. We merken op dat op basis van het Rapport Vliegthart de toepassing van Deel III op het Nedersaksisch al plaats had kunnen vinden.

Namens de Nedersaksische overheden trad centrale gedeputeerde de heer H. Gerritsen in overleg met staatssecretaris mevrouw A. Bijleveld. Het leidde tot een belangrijke afspraak: de Nedersaksische overheden zouden onderzoeken of inderdaad Deel III al wel toegepast zou kunnen worden. Dat moest dan wel zonder nieuwe verplichtingen tot wet- en regelgeving en zonder dat het tot meer kosten zou leiden.

§ 4. Momentum II: 'Nedersaksisch waar het kan. Een pragmatische uitwerking van deel III (...)' (2009)

De regionale overheden gingen voortvarend aan de slag en lieten een onderzoek uitvoeren door twee bestuurskundigen / juristen verbonden aan de RUG, te weten de heren dr. M. Herweijer en



prof. dr. J.H. Jans. Net als bij Vliegenthart eindigden ook zij hun rapport, verschenen in 2009 en getiteld *Nedersaksisch waar het kan*, met positieve conclusies:

‘Uit de combinatie van de beleidsanalyse (...) en de juridische toets (...) is naar voren gekomen dat binnen de bestaande bevoegdheidsverdeling en bij de geldende wetgeving op zinnige wijze 37 concrete beleidsambities kunnen worden geformuleerd die voortbouwen op bestaand beleid, voldoen aan een behoefte van het grote publiek en een gunstig rendement afwerpen en daarom ook de moeite waard zijn om aan te melden bij de Raad van Europa en daarmee voor de toekomst te borgen. De betekenis van deze aanmelding is dat Nederland, maar meer in het bijzonder de drie provinciebesturen en de beide gemeentebesturen in de komende jaren kunnen worden aangesproken op hun beleidsprestaties ten gunste van de instandhouding en bevordering van de streektaal.’ (p. 103). Herweijer en Jans merken ook op dat onder Deel III de beleidsverantwoordelijkheid veel breder zal worden: het Nedersaksisch zal in al de zeven beleidsonderdelen (nl. van Deel III) een rol kunnen spelen (p. 103-104).

We lichten nog twee belangrijke opmerkingen uit de conclusies: 1) niet hoeven alle aan te melden beleidsambities [opties uit Deel III] al ten volle gerealiseerd te zijn in alle subregio's: maatwerk leveren en aansluiten bij de bijzondere kenmerken van een gebied gelden als vertrekpunt (p. 104); 2) de bestaande diversiteit tussen de subgebieden is er en moet behouden blijven, en de Raad van Europa zal begrijpen dat de 37 ambities per streektaal een andere mate van invullen kunnen krijgen’ (p. 104).

In maart 2010 werd de nieuwste aanvraag tot toepassing van Deel III, nu gefundeerd op het rapport van Herweijer & Jans (2009), aangeboden aan de staatssecretaris. Zij reageerde positief, maar wel kondigde ze een consultatie aan die uitgevoerd zou gaan worden door relevante departementen. Pas op 20 maart 2012 zou het resultaat bekendgemaakt worden. Het bleek op een nadrukkelijke afwijzing van Herweijer & Jans’ ‘pragmatische uitwerking’ neer te komen, en het besluit van Minister van Binnenlandse Zaken mevrouw L. Spies daarbij was dienovereenkomstig (20-3-2012).

Krachtige protesten van de Nedersaksische overheden volgden, evenals een grote protestbijeenkomst in Grollo en een digitale petitie die door ruim 10.000 mensen werd onderschreven. Ook volgde een nadrukkelijke weerlegging van de argumentatie in het departementale beoordelingsverslag door onderzoeker M. Herweijer (31-3-2012)

Die weerlegging doet er hier toe. Het aantal gekozen Deel III-opties was voldoende, het keuzemenu was inachtgenomen. Aanmelding bij de Raad van Europa had meteen kunnen volgen. Daarna had men, onder advisering van het COMEX en in overleg met centrale functionarissen in de verschillende domeinen kunnen doorontwikkelen. Dit alles tot groei en bloei en in elk geval tot meer stevige bescherming van het Nedersaksisch. Zoals met het Handvest bedoeld is. De ministeries traden echter niet op als beoordelaar zoals het COMEX uitstraalt (wijzen op wat ontbreekt, verbeterpunten aandragen), ze kwamen ook niet tot een ‘nee, tenzij’, maar toonden een onverbiddelijk rood licht.

Herweijer bracht zeer serieuze tegenwerpingen in namens beide samenstellers van het rapport, en kwam ook met de kwalificatie: ondeugdelijk. We volgen zijn lijn: het Handvest is een groeimodel, zo is ook in de praktijk van de afgelopen dertig jaar steeds weer gebleken, en bij



‘instap’ van het Nedersaksisch met de door Herweijer en Jans gekozen opties in Deel III, beschermingsinstrumenten eigenlijk, was aanbrenging van Deel III bij de RvE voldoende geweest. Hetzelfde kan overigens gezegd worden over de uitwerking van Deel III in het ‘Rapport Berenschot’, dat op 21-10-2024 voor het Limburgs is gepresenteerd, en waarover hier later meer.^{xi} De in dat rapport aangegeven opties, voldoende voor Deel III, hoeven evenmin meteen al volmaakt te worden uitgevoerd bij toekenning van Deel III. Ze kunnen spoedig worden ondertekend en gedocumenteerd bij de RvE. Verder beleid kan in ontwikkeling worden gebracht en blijven doorlopen – voor het Nedersaksisch zowel als voor het Limburgs.

We citeren nu Herweijer (& Jans) met de samenvattende conclusies in hun weerlegging van de departementale toets, bij brief aan de Nedersaksische overheden:

- zaken die door de provinciebesturen mogelijk worden gemaakt, worden onnodig van een juridische afdwingbaarheid voorzien,
- er is geen oog voor de vele noodzakelijke voorzieningen die worden gerealiseerd door de provincies en gemeenten en die dus niet door het Rijk geleverd hoeven te worden,
- er is te weinig aandacht voor de lichte variant van de bescherming onder Deel III waartoe de provinciebesturen en gemeentebesturen hebben geadviseerd,
- de departementsambtenaren toetsen ook aan beleidswenselijkheid, maar dat werd hen niet gevraagd,
- op vier van de zeven beleidsdomeinen waarvoor gedetailleerde voorstellen zijn ontwikkeld, is geen nauwkeurig commentaar gekomen.

Herweijer verwijt onder meer nog het volgende: ‘Uit gehele paragrafen worden vaak enkele woorden gelicht teneinde het voorstel in zijn volledigheid als "onhaalbaar" te bestempelen. Daarmee wordt geheel voorbijgegaan aan het feit dat het Handvest ruimte laat voor maatwerk. Klaarblijkelijk zijn de opstellers van de beantwoording niet van zins geweest om te komen tot de vorming van een objectief gefundeerd oordeel over de aanvraag. Gesteld kan worden, dat er geen sprake is van behoorlijk bestuur.’

Na de afwijzing door minister Spies kwam er opnieuw overleg op gang, nu ook met Kamerleden, maar zonder dat voldoende steun volgde. Zeer teleurstellend was het Kamerdebat van 29-5-2013. Opnieuw had het Nedersaksisch pech: ondanks stevige pleidooien waren er te weinig fracties voor te vinden om nog eens nader naar de toepassing van Deel III te kijken. De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, R. Plasterk, gebruikte daarbij overigens geen argumenten die aan Handvest of *Uitleg* ontleend konden zijn, maar viel wel op door drogredenen (zie hiervoor ook § 6, laatste deel). Toch diende zich een volgend momentum aan.



§ 5. Momentum III. Convenant Nedersaksisch (2018) en Convenant Limburgs (2019)

Er resteerde een patstelling tussen Rijk en regio, en juist daarom kwam er opnieuw overleg, nu tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de koepel Streektaalorganisaties Nedersaksisch Taalgebied (SONT) en een vertegenwoordiger van de Nedersaksische overheden. Deel III bleef afgewezen, maar er moest in gezamenlijkheid toch wel iets gedaan worden. Het idee van een Convenant kwam ter tafel, kreeg bijval en weldra werd het nader uitgewerkt. Behalve in een erkenningsuitspraak (geparafraseerd: het Nedersaksisch is een door Nederland erkende, volwaardige taal) moest het convenant ook voorzien in gezamenlijk beleid. Dat zou erop gericht zijn het Nedersaksisch beter te beschermen, zoals door structurele taaloverdracht op jongere generaties in het onderwijs. Ook in de domeinen bestuurlijk verkeer, media en cultuur zouden belangrijke initiatieven moeten worden ontwikkeld. Het Convenant Nedersaksisch werd gepresenteerd in 2018. Participerende overheden waren vanaf het begin het Rijk, de provincies Groningen, Drenthe, Overijssel, Gelderland en Friesland, en de gemeenten Oost- en West-Stellingwerf. Sinds kort doen ook mee de provincie Flevoland en de gemeenten Urk en Bunschoten. Naast het Convenant Nedersaksisch ontwikkelde zich ook weldra, naar analogie, een Limburgse evenknie (2019).

Beide convenanten hebben tot nu toe in de praktijk een voornamelijk symbolisch karakter. Er ontstond een overlegstructuur, maar tot een *all-over-the pattern*-aanpak met een beleid van formaat kwam het tot op heden niet. Zoals het op het terrein van onderwijs al wel degelijk een aantal jaren had gekund – en sterk was aanbevolen door het COMEX. En dat nog alleen in Deel II-kader.

We benoemen nu een aantal zaken waarin beide Convenanten tekortschoten. De Rijksoverheid zou daar handelen, waar dat niet tot de bevoegdheden of mogelijkheden van de regionale of lokale overheden kon worden gerekend. Een sturend optreden binnen onderwijs is een voorbeeld. Het Rijk heeft, zoals vaker, laten weten dat wettelijk het een en ander mogelijk is, maar pakt geen sturende rol bij de concretisering van het onderwijs. Oftewel, we zien geen gedegen en structurele onderwijsplannen tot stand komen voor de taalgebieden van Nedersaksisch c.q. Limburgs. Men had daarom beter de eerdere adviezen van het COMEX voor een algehele aanpak meteen kunnen volgen. Die is nodig, op grond van Deel III, maar evengoed op grond van Deel II. Waarbij Deel III verbijzondert tot schooltypen en maatschappelijke contexten en waarbij men nog steeds kan kiezen, zoals in het voorbeeld door ons gegeven in §2. De Deel III-aanpak had normaal gesproken voor de hand gelegen, maar bij de totstandkoming van beide convenanten had de minister juist als uitdrukkelijke voorwaarde gesteld dat 'dat bij een erkenning binnen Nederland (...) niet deel III van het Handvest als een vertrekpunt moet worden genomen'.



In 2024 heeft SONT, reagerend naar de RvE toe op een Nederlands commentaar op een visitatierapport van de RvE, het volgende gesteld (geparafraseerd): ‘Was het Convenant Nedersaksisch effectief gebruikt dan zou er sprake zijn geweest van een beroep op goed bestuur. Maar tot nu toe gebeurde dit niet, er kwamen geen beleidsinitiatieven. Een zeker extern initiatief werd zelfs verhinderd. De koepelorganisatie SONT samen met de Raod veur ’t Limburgs stelde [namelijk] voor om de AWB te wijzigen om het mogelijk te maken dat Nedersaksen en Limburgers hun taal zonder beperkende regels op bestuurlijk gebied mogen spreken. Een wetswijziging ligt daarbij voor de hand. De rijksoverheid deed echter geen moeite maar vroeg, na lang dralen, aan de regionale en lokale overheden wat te doen, want het Convenant sluit de invoering van nieuwe wetgeving uit. Men stelde ook de ‘is er behoefte’- vraag. Maar er was alleen aangedrongen op een wetswijziging wegens een passage in de AWB die vrij gebruik van Nedersaksisch en Limburgs in het bestuurlijk verkeer hindert. En de convenanten vragen juist om het tegenovergestelde: stimulering van het Nedersaksisch en Limburgs ook in het bestuurlijke domein. In een WOO-geopenbaard stuk staat echter dat de regionale overheden vonden dat er geen behoefte was. Dit staat haaks op de Toelichting bij het Convenant Nedersaksisch:

‘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 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.’

Er is meer dat wringt. De verwachting was gewekt dat de convenanten een (goed) alternatief zouden zijn voor deel III. Dat is tot nu toe niet het geval. Twee voorbeelden: 1) een verzoek bij het Ministerie van Onderwijs tot de instelling van een bachelor Nedersaksisch respectievelijk Limburgs werd afgewezen omdat het geen Deel III-talen zijn; 2) bij het Nederlands Letterenfonds zijn er alleen subsidiemogelijkheden voor Deel III-talen.

Op 4 juli 2025 heeft SONT, als een van de ontwikkelaars van het Convenant Nedersaksisch, afstand genomen. Het uitblijven van een algeheel onderwijsplan voor het hele gebied, het afwijzen van een vrij gebruik van Nedersaksisch en Limburgs in het bestuurlijk verkeer en de uitsluiting van niet-Deel III-talen die we hiervoor al noemden, vormden alle aanleiding. We citeren: ‘om voortaan weer volop te pleiten voor toepassing van Deel III, zowel op het Nedersaksisch als het Limburgs’.

Het ministerie wilde uitdrukkelijk Deel III niet als vertrekpunt voor de convenanten en het wilde geen nieuwe wet- en regelgeving. Op zichzelf is dat al strijdig met het *Handvest*, maar het Convenant Nedersaksisch en het Convenant Limburgs brachten geen gelijkwaardig alternatief voor 35 of meer deel III-paragrafen of onderdelen daarvan - die vanaf 1996 met regelmaat in beeld waren door het werk van onder meer Vliegthart en Herweijer & Jans.

Conclusie: Wat het Rijk nu te doen staat is tenminste 35 paragrafen of delen ervan te onderschrijven. Dat zijn tevens de ambities. Het is aan het COMEX om vervolgens blijvend te evalueren, en wel volgens de normale RvE-evaluatiecyclus. Daaruit kan blijken of er aanvullend beleid en meer activiteiten nodig zijn en daaraan kan dan gewerkt gaan worden in een continu



proces. Dat is de gewoonte in het kader van de werking van het Handvest voor andere Deel III-talen.

§ 6. WOO-kijkjes achter de schermen van het Ministerie: Geen dienstbaarheid, wel chronisch tegenstribbelen

Je zou willen verwachten dat het Ministerie naar de mensen in Noord-, Oost- en Zuidoost-Nederland toe een welwillende houding aan zou nemen. Van het type: 'Als het maar even kan Deel III ook voor Nedersaksisch en Limburgs'. Het tegendeel is het geval geweest, en dat dertig jaar lang. Inspectie van een flink aantal WOO^{xii}-documenten van het Ministerie (nota's, adviezen, verslagen, brieven) bevestigt dit. Voor de Kamerbehandeling in 1995 ventileerden ambtenaren van Binnenlandse Zaken al de opvatting dat erkenning van het Nedersaksisch niet mogelijk zou zijn. Binnenlandse Zaken kwam niet tot voortschrijdend inzicht, toen niet en later niet. Een niveau vergelijkbaar met het Friese werd niet gehaald vond men en daarmee was de kous af. Echter: wil men een drempel hanteren dan zijn dat het aantal en de opties die men zelf kiest uit Handvestdeel III, volgens het bijbehorende keuzemenu. Hoe schril is de tegenstelling steeds geweest met het vriendelijk-uitnodigend karakter van het Handvest:

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. Uit het Handvest, Artikel 7, Lid 4

Daar had 'Den Haag' blijkbaar geen boodschap aan. Eerder zijn de belangenbehartigers van het Nedersaksisch structureel tegengewerkt. Dat zien we al in teksten van 21 oktober 1996 en van 9 januari 1997. De staatssecretaris wordt geadviseerd dat erkenning onder Deel III niet kan / moet. Een ambtenaar stelt bijvoorbeeld dat de dingen niet te hard moeten worden gezegd, omdat anders de bestuurders uit de regio zich misschien wel heel defensief zullen gaan opstellen. Al snel in de ontwikkelingen brengen ambtenaren het ambitieniveau als criterium naar voren; die zou men voor het Nedersaksisch moeten formuleren.

De vraag is echter waarom dit zou moeten gebeuren. De Deel III-artikelen of onderdelen zijn immers zelf als ambitieniveaus te beschouwen en worden zo ook opgevat, getuige bijvoorbeeld Herweijer & Jans (2009), p. 5, 15 e.a.). Verschillende argumenten werden vaak naar voren gebracht die suggereerden dat er veel wetgeving nodig zou zijn, dat het gebruik in het bestuurlijk verkeer moeizaam zou worden en dat er significante kosten aan verbonden zijn – zonder dat het ooit tot een serieuze berekening kwam. Er werd bovendien geen draagvlak vermoed. Het was bij het Fries ook moeizaam gegaan en de gedachte was dat het daarom maar niet moest gebeuren. Toch gebeurden de meeste noodzakelijke dingen juist wel voor het Fries, terwijl het Nedersaksisch en Limburgs het nakijken hadden.

Bij de behandelingen van het Handvest in de Tweede Kamer op 19 oktober 1995 was bij de Nedersaksische vertegenwoordigers, en ook bij delen van de bevolking, blijdschap en enthousiasme ontstaan. Erkenning onder Deel II werd toen toegezegd en Deel III werd min of meer in het vooruitzicht gesteld. Daarover zou nader overleg zijn. Achter de schermen van het ministerie was deze waardering waarschijnlijk veel minder want er ontstond een houding van bedenkingen en tegenstand. Hierna volgen enkele citaties om dit te illustreren. Deze komen uit



een reeks van 109 WOO-geopenbaarde documenten. De tegenwerpingen blijken voor het merendeel niet verdedigbaar als men ze toetst aan de criteria / argumenten van het *Handvest* zelf en die in de *Uitleg*. Daardoor zijn ze naar onze mening niet acceptabel en evenmin relevant. Het probleem is echter dat ze wel als relevant zijn ingezet. Zoals in dit geval:

[Uit WOO-document 2, nota van 10-8 2007: advies aan minister]

‘Tijdens het gesprek heeft u nadrukkelijk aangegeven begrip te hebben voor het feit dat de provincies erkenning willen voor hun streektaal, maar dat het rijk hier in geen geval inspanning voor zal leveren. De provincies kunnen zelf onderzoek doen naar hoe dit vorm gegeven kan worden op zo’n manier dat geen wetten of regelingen aangepast hoeven te worden. Ook heeft u aangegeven dat er geen adviesorganen op rijksniveau in het leven geroepen zullen worden. Om hierover misverstanden te voorkomen kunt u een brief sturen waarin deze conclusies uiteengezet worden.’

[Uit WOO-document 4, 8-9-2006, betreft beantwoording Tweede Kamerlid de heer Oplaat]

‘(...) 1. U wordt geadviseerd afwijzend te staan tegenover opwaardering van het Nedersaksisch (naar Deel III). Te veel eisen voor allerlei verschillende talen is in een klein land als Nederland niet werkbaar en daar is onvoldoende draagvlak voor.’

‘(...) 3. U kunt benadrukken, dat het Rijk de opvatting huldigt dat de beleidsverantwoordelijkheid voor het Nedersaksisch primair bij de betrokken provincies ligt. Die kunnen hier actiever in worden en moeten niet steeds naar het Rijk kijken, onder het motto: decentraal wat kan, centraal wat moet.’

[Commentaar: onderwijsverplichtingen ‘moeten’, hetzelfde geldt voor de AWB; een en ander kan alleen maar grotendeels centraal worden geregeld]

‘Erkenning onder Deel III vereist opnieuw instemming van het kabinet, en in het bijzonder ook van de Ministers van OCW [nl. ter zake van het onderwijs] en Justitie, omdat verdergaande Handvestverplichtingen zich met name uitstrekken tot hun beleidsterrein. Daarvoor is onvoldoende draagvlak aanwezig, terwijl daartoe ook geen maatschappelijke noodzaak bestaat.’

[Commentaar: het zijn geen zaken die men om genoemde redenen kan passeren: het Handvest dient uitgevoerd te worden. Ook volgens Deel II moet, gebiedsoverstijgend, door het Rijk, landelijk adequaat onderwijs worden opgezet. De genoemde maatschappelijke noodzaak is sowieso geen Handvest-criterium].

‘Daarnaast adviseerde de RvE dat de rijksoverheid een landelijk taalbeleid zou formuleren voor talen als het Nedersaksisch en het Limburgs. Daar voelt Min Van der Hoeven niets voor. Om die reden heeft u in 2004 in een brief aan de RvE namens uw collega van OCW tot uitdrukking gebracht dat hier geen rol is voor de rijksoverheid.’

[‘Niets voor voelen’ lezen we als: ‘geen draagvlak’ (bij de minister). Echter, de RvE vindt een en ander juist passend gezien het Handvest. En nog wel in het licht van Deel II, niet eens specifiek bij III. In elk geval zou de uitvoering die Deel II vraagt, bij een houding van goede wil, ook tot ondertekening van desbetreffende paragrafen onder Deel III kunnen leiden in plaats van tot een afwijzing.]



[Document 5, d.d. 22 maart 2010, uit een ambtelijk Binnenlandse Zaken-advies aan de minister]

‘Op dit moment levert het beleid inzake het Fries - dat onder Deel III valt - elke drie jaar al negatieve commentaren op vanuit Straatsburg, terwijl het beleid voor het Nedersaksisch en Limburg positief wordt geapprecieerd. Vermeden moet worden dat met een opwaardering van het Nedersaksisch en/of Limburgs onder Deel III de kritiek vanuit Europa toeneemt, in plaats van afneemt. Een dergelijke kritiek leidt - zo zal duidelijk zijn - uiteindelijk ook niet tot de beoogde imagoverbetering van het Nedersaksisch. Imago van het Nedersaksisch hangt in belangrijke mate - maar niet alleen - samen met het door de betrokken overheden gevoerde beleid en met het draagvlak daarvoor onder de bevolking, en zeker niet met kritiek op het tekortschietende beleid.’

[Commentaar: geen Deel III want er is kans op imagoschade; dit is alweer geen criterium dat voorkomt in *Handvest* en *Uitleg*. Men moet juist zorgen dat er goed beleid is.]

[Document 8, 5 juli 2007, gespreksverslag] ‘De staatssecretaris geeft aan [aan regio-vertegenwoordigers] hier niets voor te voelen [d.i. Deel III], vanwege de juridische en administratieve lasten die dit met zich mee zou brengen. Een hogere status voor het Nedersaksisch betekent dat er erg veel op rijksniveau geregeld moet worden. BZK ziet dit niet zitten, niemand zit te wachten op weer extra regels. Het past niet in het huidige beleid waarin wordt gestreefd zoveel mogelijk te decentraliseren. Dit verzoek impliceert een soort van centralisering. In de huidige tijdsgeest is het niet mogelijk landelijk beleid te maken voor het Nedersaksisch.

[Commentaar: ‘de huidige tijdsgeest’ vormt geen criterium om geest, doelstellingen en principes van het Handvest te passeren. Bovendien, centralisering is nodig zolang het Rijk de betreffende centrale bevoegdheden niet overhevelt naar de regio.]

[Document 9, bijlage voor een gesprek van 17 september 2006; aandachtspunten voor de staatssecretaris, hieruit:]

‘De conclusie van dit rapport [zijnde *Koesteren van een cultureel erfgoed*, opgesteld door mevrouw D. Vliegenthart in opdracht van de regio’s en door hen aan de minister aangeboden] als zou voor het Nedersaksisch al in 2003 voldoende invulling zijn gegeven aan 39 bepalingen van Deel III van het Handvest, verdraagt zich wel heel slecht met de kritiek en de bevindingen van de commissie van de Raad van Europa (2004) (...). Deze door de provincies voorgestelde aanpak biedt dan ook een weinig vruchtbaar perspectief om andere ministeries ervan te overtuigen dat de wens van de betrokken provincies realistisch is.’

[Commentaar: het COMEX deed wat gedaan moest worden: adviseren in verband met het toen bestaande Deel II-beleid. Het doel was daarbij natuurlijk niet om verkrijging van Deel III af te wijzen. Die had juist tot beter geformuleerd en scherper uitgevoerd beleid kunnen leiden. Het verzoek om toepassing van Deel III is de taak van de Staat; vindt toepassing plaats, dan adviseert het COMEX verder voor deel III op basis van de door de Staat zelf gekozen bepalingen. Het commentaar van het COMEX kan uitsluitend ter verbetering opgevat worden; *downgrading* is namelijk uitgesloten.^{xiii} Opnieuw is hier een argument bedacht; op basis van veronderstelde meningen van het COMEX zou Deel III niet aangemeld kunnen worden. Maar veronderstellingen over het COMEX kunnen geen reden zijn om Deel III uit te sluiten.]



[Uit Document 25, 25 maart 2015]

‘Gelet op de vele verplichtingen die hier voor het Rijk en de medeoverheden uit voort zouden vloeien is dit echter onwenselijk. Dit is voor SONT echter onacceptabel en daarom is in de afgelopen periode verkend of er mogelijkheden zijn om SONT tegemoet te komen, zonder dat dit ertoe leidt dat er allerlei dwingende verplichtingen vanuit de RvE worden opgelegd. Een vorm van nationale erkenning ('nationaal' als tegenhanger van 'Europees') kan een mogelijk alternatief bieden en vanuit SONT is reeds positief op deze suggestie gereageerd. Advies/actie. U wordt geadviseerd om in te stemmen met het verder verkennen van de mogelijkheid het Nedersaksisch nationaal te erkennen.’

[Commentaar: Het is kennelijk de minister die handgeschreven aangeeft: ‘Akkoord, maar met voorwaarde dat het deel III-verhaal dan ook moet stoppen’. Dat laatste is strijdig met het Handvest - want niet verenigbaar met geest, doelstellingen en principes.]

[Verder citeren we uit dit document:]

‘Zelfs als BZK de erkenning daadwerkelijk in overweging zou willen nemen, dan zal dat hoogstwaarschijnlijk op grote bezwaren van andere departementen stuiten. Erkenning van het Nedersaksisch onder deel III van het handvest is daarom zowel inhoudelijk als politiek gezien niet realistisch.’

[Commentaar: wat dan in strijd is met geest, doelstellingen en principes van het Handvest].

‘Kanttekening bij de nationale erkenning is dat, ofschoon het vooral voordelen lijkt te bieden, het risico bestaat dat het geïnterpreteerd wordt als een opstapje naar erkenning onder deel III. Het is daarom van belang dat vanuit BZK van meet af aan wordt uitgedragen dat dit op geen enkele wijze wordt beoogd en er moeten hier daarom heldere afspraken over worden gemaakt. Ook om draagvlak bij de andere betrokken departementen te creëren is dit van belang.’

[Document 64, 28-6-2007] ‘Het risico van erkenning van het Nedersaksisch is dat er vanuit het Rijk steeds meer moet worden erkend en gestimuleerd. Andere minderheidstalen in Nederland met dezelfde status als het Nedersaksisch (zoals het Limburgs) zullen dezelfde eisen kunnen stellen. (...) Het is voor Nederland niet werkbaar om voor het Nedersaksisch, en mogelijk voor andere talen, landelijk beleid te maken en nationale middelen in te zetten. Ook een nieuw adviesorgaan (Consultatief Orgaan-Nedersaksisch) is ten tijde van versobering van het aantal adviesorganen niet wenselijk. (...) Bestuurders moeten zich afvragen of de opwaardering en institutionalisering van het Nedersaksisch iets is waar de Nederlandse samenleving op zit te wachten.’

[Uit een Nota van 10 april 2009 aan de minister van Binnenlandse Zaken] ‘Kortom, er valt nog wel iets op te helderen, voordat het Rijk meegaat in de wensen van NO-Nederland. Ook in dat opzicht is het geboden na te gaan in hoeverre Europa bereid is zijn rol inzake naleving verdragsverplichtingen zodanig te flexibiliseren, dat ingeval van Nederland niet de centrale overheid de kritiek over zich afroept bij eventuele onvolkomen naleving van verdragsverplichtingen. In dat verband is nader overleg met de RvE op zijn plaats, voordat stappen worden gezet die het Rijk - onbedoeld of niet - tot het mikpunt van kritiek maakt.’ [Er staat tevens in de kantlijn te lezen: ‘Overdreven allemaal’]



[Uit een ambtelijke nota van 25-2-2013] 'Ons advies blijft om afwijzend op deze ideeën te reageren. Dit zal namelijk significante inspanningen met zich meebrengen, zoals aanpassingen in wet- en regelgeving, beleidsintensivering en extra kosten.'

[Uit Nota voor de minister, 30-4-2014] 'Het onderwerp heeft nadrukkelijk de aandacht van decentrale bestuurders en Kamerleden uit de regio. De lobby is zeer actief en niet te onderschatten. Het doel van het gesprek is dichterbij elkaar te komen om zo minder hard te botsen, zonder inhoudelijk ook maar iets toe te geven. Andere departementen zijn ook zeer kritisch over mogelijke toepassing van deel III voor het Nedersaksisch; zij staan hier zeer huiverig tegenover en kijken angstvallig naar BZK. Onder deel III moet er beleid voor het Nedersaksisch in het onderwijs, media (OCW) en als rechtstaal (V&J) komen (...). Daar zitten de departementen niet op te wachten en dat is ook exact de reden waarom er niet aan de afgesproken voorwaarde wordt voldaan: dat vergt aanpassing van wet- en regelgeving, beleidsintensivering en dit brengt ook kosten met zich mee.'

[Uit Document 43, d.d. 21 april 2015, aan dBDF; in verband met het Convenant Nedersaksisch] '(...) wordt opgemerkt dat het, om voldoende steun voor erkenning binnen Nederland te verwerven, van belang is dat het reeds vanaf het begin van de verkenning voor iedereen duidelijk moet zijn dat de lobby voor erkenning onder deel III van het Handvest wordt gestaakt indien het Nedersaksisch daadwerkelijk op nationaal niveau wordt erkend'.

[Commentaar: Merkwaardig dat de overheid het stoppen van de lobby voor deel III wil afkopen met nationale erkenning van het Nedersaksisch. Het willen afhouden van Deel III als voorwaarde voor het Convenant staat haaks op geest, principes en doelstellingen van Deel II.]

[Uit document 57, ambtelijk aan minister Plasterk, d.d. 25 maart 2015, betreft totstandkoming Convenant Nedersaksisch ('nationale erkenning'); inclusief handgeschreven opmerkingen:] 'AUB mijn waarschuwingen laten staan, Eens [nl. het moet geen opstapje worden naar Deel III]; 'Ben ik niet voor.' [Dat staat bij:] Daarnaast kan worden overwogen om bepaalde activiteiten ter bevordering van de taal (financieel) te stimuleren (...) het Consultatief Orgaan voor het Nedersaksisch een beperkte jaarlijkse bijdrage vanuit BZK te verstrekken. De financiële gevolgen hiervan kunnen zeer beperkt zijn, aangezien met enkele tienduizenden euro's per jaar al het nodige moet kunnen worden gedaan.'

[Uit document 62, 10-4-2009, ambtelijk aan minister of staatssecretaris] 'Opties: 1. In dit stadium wordt geadviseerd grote terughoudendheid te betrachten met het verzoek van Noordoost-Nederland; 2. Desgewenst zou gekozen kunnen worden voor een tussenstap, waarbij de driejaarlijkse rapportage inzake het Nedersaksisch onder genoemd Handvest (aan de Raad van Europa) wordt opgesteld conform de verdergaande bepalingen van Deel III Handvest, zonder dat deze bepalingen door Nederland al van toepassing zijn verklaard op het Nedersaksisch. Op termijn zal dan blijken of NO-Nederland inderdaad aan dit niveau van beleidsinspanningen kan voldoen.'

[Commentaar: optie 2 is nooit uitgeprobeerd; we zien hier weer als uitgangspunt: eerst moet wat gedaan wordt codificeerbaar zijn. Dit is echter niet nodig. Deel III-toepassing en dat aandragen bij de RvE was meteen mogelijk geweest.]



[In de marge lezen we nog: 'Ik vind dit niet erg terughoudend', dat is bij de passage:] 'Min BZK kan verwelkomen dat NO-Nederland de ambitie heeft om de beleidsinspanningen zodanig te verhogen dat toepassing van Deel III Handvest gerechtvaardigd is. De beleidsinspanningen zijn daarmee evenwel nog niet in overeenstemming. Om die reden is opwaardering van het Nedersaksisch tot Deel III thans nog niet aan de orde.'

[Document 63, 23-6-2014. Bij dit voorstel staat een handgeschreven opmerking: 'Gesprek tussen BZK ambtelijk en door SONT aangehaalde onderzoekers: 'Ik zal dit niet blokkeren. Houd er wel rekening mee dat u door dit gesprek u begeeft op een glibberig pad, want die hoogleraren komen met een lijst argumenten (...) En dan moet BZK daar weer op ingaan etc. Dus wel aub geen verwachtingen.'

[Uit document 65, 10-4-2009. Nota aan minister en staatssecretaris] 'Alles is al helemaal in orde, zo is de met veel decibellen verkondigde boodschap uit NO-Nederland. [In de marge staat geschreven: 'beetje flauw, Ik heb Herweijer gesproken' [verder onleesbaar]]' [Verder wordt gesteld:] 'Of de [regio-]overheden bereid zijn die inspanning daadwerkelijk te leveren, moet worden afgewacht. Als de regio in gebreke blijft, worden niet de provinciebesturen door Europa aangesproken, maar - zoals gezegd - [het Rijk] en dan met name OCW en JUS, zo valt op grond van een eerste snelle analyse te constateren.' [In de marge staat geschreven: 'Zwaar overdreven'.] 'Kortom, er valt nog wel iets op te helderen, voordat het Rijk meegaat in de wensen van NO-Nederland.' [In de marge staat: 'Rijk doet er ook niets aan. Soms moet je enthousiaste club voordeel van de twijfel geven']

[Uit Document 98, 9 april 2013, ambtelijk advies aan de minister:] 'U wordt geadviseerd u niet toeschietelijk te tonen voor verdere inspanningen van rijkswege voor het Nedersaksisch of erkenning onder deel III van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden. [verderop:] ...wordt geadviseerd om u op geen enkele wijze toeschietelijk te tonen om het Nedersaksisch onder deel III van het Europees Handvest te erkennen. U wordt geadviseerd de volgende lijn aan te houden: ► U kunt alle inspanningen verwelkomen om het Nedersaksisch als streektaal te bevorderen als een verrijking voor ons cultureel erfgoed. ► U kunt aangeven dat belangenbehartigers/vertegenwoordigers van de streektaal als de heren Tichelaar en Munniksma in beginsel aan zet zijn om de positie van het Nedersaksisch als streektaal te versterken. ► U kunt de heren prijzen voor hun inspanningen en ze evt. vragen wat er concreet gedaan wordt om het Nedersaksisch te bevorderen. ► U kunt aanstippen dat er vanuit het rijk geen maatregelen worden genomen om het Nedersaksisch onder deel III te erkennen. Huidige erkenning onder deel II past het beste bij de huidige situatie. (...) wanneer het Nedersaksisch onder deel III van het Handvest erkend wordt, dan heeft het wat het Handvest betreft dezelfde status als het Fries. Dat het Fries nog méér is - want een tweede rijkstaal - is een notie die u en uw gesprekspartners wel kennen, maar veel pleitbezorgers voor het Nedersaksisch (al dan niet bewust) achterwege zullen laten.'

[Commentaar: de vergelijking met de situatie van het Fries is niet relevant. Immers, het Handvest wordt toegepast op basis van de eigen situatie en de keuzes daarbij uit Deel III.]

'Er zijn een aantal zeer goede redenen om niet tot erkenning onder deel III over te gaan die u niet allemaal zonder meer kunt delen met uw gesprekspartners. Men kan vragen verwachten



om voorzieningen te treffen die er wel voor het Fries zijn, precedentwerking (denk aan Limburgs en Papiaments) is denkbaar' [Commentaar: er is hier [in het WOO-document] een stuk weggelakt.] [In dit document lezen we ook:] 'De voormalige staatssecretaris van BZK mw. Bijleveld heeft zich in het verleden toeschietelijk getoond door te stellen dat erkenning overwogen kan worden wanneer bestaand beleid toereikend is. [Commentaar: de ambtenaar / ambtenaren toont / tonen zich duidelijk anti erkenning, als vervolgd word met:] 'Er waren significante inspanningen nodig om dit proces te keren.'

Concluderend

'Er waren significante inspanningen nodig om dit proces te keren'... Het is uitermate teleurstellend en hier en daar zelfs verbijsterend als we lezen hoe men zich ambtelijk teweer heeft gesteld tegen de toepassing van Deel III op het Nedersaksisch, terwijl dat toch al in 1996 een logische stap geweest had moeten zijn. En, in 1997 had die ten gunste van het Limburgs kunnen volgen. Zoals al eerder betoogd, de *Uitleg* stelt dat men alleen Deel III buiten beschouwing kan laten als de argumenten om dat te doen niet in strijd zijn met de geest, doelstellingen en principes, zoals die tot uitdrukking komen in Artikel 7, lid 1 van Deel II.

Het citaat *'Te veel eisen voor allerlei verschillende talen is in een klein land als Nederland niet werkbaar en daar is onvoldoende draagvlak voor'* toont een bot afhouden van de heel subtiele benadering en genuanceerde implementatiemogelijkheden van *Handvest* en *Uitleg*. 'Niet werkbaar' en andere oordelen zijn niet acceptabel als men de acceptatie van het *Handvest* en de instelling van de *Goedkeuringswet* in gedachten neemt. Storend is ook dat men waarschuwt dat er bij meer erkenning vragen kunnen komen naar voorzieningen als bij het Fries. Het kan immers niet zo zijn dat het Rijk gelijke gevallen ongelijk behandelt.

De dienstbare overheid was ver te zoeken. Na ratificatie van het Handvest is het de overheid die geacht mag worden Nedersaksisch en Limburgs met kracht te beschermen. Wellicht is het om redenen die ons niet bekend zijn, maar die daar kennelijk juist niet op gericht waren, dat toepassing van Deel III tot nu toe tegengehouden werd. En dat is dan weer strijdig met de Goedkeuringswet bij de ratificatie van het Handvest, waarvan met name de laatste bijzin het waard is om nog eens te noemen: *'...dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden'*.

Tijdens het Kamerdebat van 29-5-2013 wilde minister R. Plasterk de fracties afschrikken met, overduidelijk, een drogreden: '(...) Ik heb zojuist al gezegd dat, als er onder categorie III wordt erkend, alle natuurkundeboeken in Twente, in Drenthe en in Groningen in het Nedersaksisch moeten worden vertaald. Dat heeft grote budgetconsequenties. Natuurlijk komt (...) ook bij categorie II-erkenning de Europese Commissie luisteren. Alleen komt zij dan niet toezien'. Het eerste is niet waar, en het tweede ook niet: het COMEX komt ook nu al toezien, en wel op de uitvoering van deel II. (Dat doet het COMEX inmiddels al dertig jaar.) Kamerlid Sander de Rouwe (CDA) antwoordde dan ook met: *'Met alle respect, dat is toch een overdrijving van jewelste'*.

Tekenend was ook dat een ambtenaar waarschuwde, na de instelling van het Convenant Nedersaksisch: *'Pas op! Er zijn blijkbaar toch nog mensen die zich niet neergelegd hebben bij het convenant, die willen misschien toch nog deel III. En dat kan niet!'* Het blijkt uit veel: toepassing van Deel III moest hoe dan ook worden voorkomen. Terwijl die toepassing van Deel III op 19



oktober 1995 door Kamer en staatssecretaris min of meer in het vooruitzicht was gesteld. Er is ambtelijk een lijn 'beslist niet deel III' ingezet en dit is zo gebleven. Dat lijkt een eigen politiek doel gediend te hebben, niet de waardige en volledig inzet voor en van het Handvest die gezien de Goedkeuringswet verwacht had mogen worden.

We kwamen toch, eenmaal, wel een positief voorstel tegen in alle stukken, nl. de suggestie om Deel III op proef te gaan invoeren, echter zonder aanmelding bij de RvE. Dat 'zonder aanmelding' lijkt gek, maar we maken uit de stukken meer dan eens op dat men beducht was, of de bewindspersonen probeerde de maken, voor imagoschade bij een echte toetsing door het COMEX.

§ 7. Keuze van Artikelen of onderdelen voor het Nedersaksisch

We brengen hierbij ons concrete voorstel om het Nedersaksisch *spoedig* onder Handvestdeel III bij de RvE aan te melden. Wij stappen met elk artikel of onderdeel dat we uit Deel III kozen, in op een niveau dat wij passend vinden op basis van de huidige situatie, de praktijk en wat redelijkerwijs wenselijk gevonden mag worden. De huidige situatie is deels al 'afgedekt' met de huidige regelgeving in Nederland, of kan dat in enkele gevallen gemakkelijk worden gebracht. Ten overvloede merken we op dat het Handvest ruimte biedt om ook naderhand beleidsverbeteringen aan te brengen en nieuwe artikelen (leden, letters, opties daarbinnen) te kiezen en aan te dragen, opties die dan gunstiger zijn voor de regionale taal. Bijvoorbeeld: we kiezen nu vanwege de situatie uit Artikel 8 'slechts' lid 1, letter a, optie iv, en dat doen we in het volle besef dat naderhand, na (verbetering van) wetgeving, een situatie kan ontstaan die het best door de sterkere optie ii wordt gevangen. Maar voor ondertekening van het Handvest nu moet met optie iv worden volstaan. Deze luidt: *iv. indien de autoriteiten geen directe bevoegdheid op het gebied van het aan het onderwijs op school voorafgaande onderricht hebben, [verplichten ze zich] de toepassing van de in i tot en met iii bedoelde maatregelen te begunstigen en/of aan te moedigen*

Het volgende geeft een overzicht van al onze keuzes uit Deel III. Het zijn keuzes die het beste aansluiten bij de situaties van het Nedersaksisch.^{xiv} Twee opmerkingen vooraf. Herweijer en Jans (2009) zeggen naar aanleiding van Handvestartikel 2 lid 2, waarin de voorwaarde is opgenomen dat de Partijen zich verplichten tot de toepassing van minimaal vijfendertig leden of letters, dat daaruit niet kan worden afgeleid dat de lidstaat per definitie verplicht is de verdragsrechtelijke bepalingen om te zetten in nationale wettelijke regelingen en dat niet kan worden volstaan met feitelijke naleving' (p. 86). De verklaring 'minimaal 35 verplichtingen te willen realiseren kan als voldoende worden beschouwd', zo noteren we uit Herweijer & Jans (p. 86). Als de verplichting wordt uitgedrukt door werkwoorden of frasen van het type 'te waarborgen', 'toe te staan', 'niet te weigeren', 'verbieden', dan is wettelijke verankering wel vereist, al bieden de auteurs ook alternatieven (Herweijer en Jans (2009): 87-88). Wij volgen de lijn dat in het genoemde geval van afdingen uitdrukken werkwoorden of frasen, wettelijke verankering het beste is. We zien niet in waarom we daar kopschuw voor zouden moeten zijn. Bovendien, ook voor het Fries is er immers wetgeving.



De tweede voorafgaande opmerking is, dat de onderbrenging van Nedersaksisch en Limburgs bij het Handvest in de tweede helft van de jaren negentig natuurlijk volkomen legitiem was. Dat betrof alleen Deel II; maar het niet willen toepassen van Deel III was dat naar onze mening juist niet. De normale weg was de toepassing van Deel II én Deel III. De verkeerde route waartoe men kwam ontstond door onjuiste inzichten, aarzelingen en tegenwerkingen. Maar de fouten uit het verleden kunnen in dit geval snel goedge maakt worden, namelijk door acceptatie van de in dit rapport geleverde voorstel, met waar gewenst regelgeving.

Bij aanneming brengt ons voorstel hieronder het Nedersaksisch op het Handvestniveau waar het hoort: Deel III. In één oogopslag op het schema hierna wordt ook duidelijk dat de Nederlandse ondertekening van Deel III voor het Nedersaksisch geen vreemde eend in de Europese bijt zal zijn. In de meeste Noord-Duitse deelstaten geldt al sinds de ratificatie ook Deel III, zoals in *Niedersachsen*.

ARTIKEL 8 ONDERWIJS NEDERSAKSISCH NL	NEDERSAKSISCH IN NEDERSAKSEN D
1a iv	1a iv
1b iii	
1c iv	
1d iv	
1e ii	1e ii
1f ii	1f iii
	g, i
ARTIKEL 9 RECHTERLIJKE AUTORITEITEN NEDERSAKSISCH NL	NEDERSAKSISCH IN NEDERSAKSEN D
1a ii, iii	-
1 b ii, iii	1b iii
1c ii, iii	1c iii
2a	2a
ARTIKEL 10 BESTUURLIJKE AUTORITEITEN EN OPENBARE DIENSTEN NEDERSAKSISCH NL	NEDERSAKSISCH IN NEDERSAKSEN D
2a aanpassing AWB nodig	1a v; c; 2a;
2b	2b
2c	2c



2d	2d
2 ^e	2 ^e
2f	2f
5	4a, c
ARTIKEL 11 MEDIA NEDERSAKSISCH NL	NEDERSAKSISCH IN NEDERSAKSEN D
1b ii	1b ii
1c ii	1c ii
1d	1d
1e ii	e ii ; f ii
2	2
3	
ARTIKEL 12 CULTURELE AKTIVITEITEN EN VOORZIENINGEN NEDERSAKSISCH NL	NEDERSAKSISCH IN NEDERSAKSEN D
1a	1a
	1b
1c	1c
1d	1d
1 ^e	1 ^e
1f	1 f
1g	1g
1h	
	2
	3
ARTIKEL 13 ECONOMISCH EN SOCIAAL LEVEN NEDERSAKSISCH NL	NEDERSAKSISCH IN NEDERSAKSEN D
1c	1a, c
1d	1d
2b	
2c	
ARTIKEL 14 GRENDOVERSCRIJDENDE UITWISSELINGEN NEDERSAKSISCH NL	NEDERSAKSISCH IN NEDERSAKSEN D
a	a



b	b
---	---

Fig. 2. Door ons gekozen artikelen voor het Nederlandse Nedersaksisch (links), met rechts de bestaande reeks van vastgestelde opties voor Nedersaksen / Niedersachsen (onder Deel 3)

De veel eerder al gekozen opties in de kolom van de deelstaat Niedersachsen zijn voor een groot deel gelijk aan de opties die we kozen voor het Nedersaksische taalgebied (links) in Nederland. Dat is ook qua aantal: voor het Nederlandse Nedersaksisch namen we 39 opties aan, in Nedersaksen is dat gebeurd voor 38 stuks. In de naburige deelstaat Sleeswijk-Holstein blijken dat er 37 te zijn.

Enkele andere Handvest-landen: Zwitserland (Reto-Romaans) en Slowakije (Roetheens)

Ondertekening van Deel III is de normale gang van zaken in de meeste Europese landen die zich hebben aangesloten bij het Handvest, we noemden het al in § 1. Bij inspecties van de rapportages en aanbevelingen van het COMEX blijkt, zoals verwacht kan worden, dat in de beoordelingen van de implementatie van de Deel III-talen steeds de nodige verbeteringen worden voorgesteld in de uitvoering van beleid dat past bij de onderschreven opties. Geen van de landen werkt helemaal ‘foutloos’, maar Zwitserland, inzake het Reto-Romaans, is niet heel ver van een ideale toestand. Dat is verklaarbaar uit de situatie dat deze taal als vierde landstaal geldt in het eigen kanton Graubünden, en uit de wetgeving, die kennelijk adequaat is.

Een tweede voorbeeld is de situatie van de Slavische taal Roetheens in Slowakije. Begin 2002 trad het Handvest voor dit voormalige Oostblokland in werking. Er zijn een royaal aantal Deel III-opties ondertekend. In het begin laten de COMEX-rapportages zien dat er nog veel te doen is om tot goed beleid en uitvoering te komen. Maar het Handvest is programmatisch, dat lezen we ook in dit geval aan de vorderingen af. Zo laat het rapport van de Staat Slowakije van 2024 aan de RvE een behoorlijke lijst aan voorbeelden van vooruitgang zien. We hadden contact met mevrouw dr. Anna Plišková, verbonden aan de universiteit van Prešov, Centrum voor Talen en Culturen van Nationale Minderheden. Ze houdt zich onder meer bezig met de implementatie van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden in Slowakije, en dat voor wat betreft het Roetheens. We vernamen van mevrouw Plišková dat het Roetheens zowel onder Deel II als III tegelijkertijd werd erkend. Dat gebeurde zonder problemen en lange discussies. Deel III heeft de bewustwording, een goed gevoel voor taalzorg en de ontwikkeling van faciliteiten voor het Roetheens daadwerkelijk ondersteund.

Het is bij het Nedersaksisch en Limburgs totaal anders gegaan. De toepassing van Deel III werd dertig jaar lang tegengehouden. In Slowakije echter werd een stevige beweging naar voren ingezet. De verbeteringen binnen de onderscheiden paragrafen brengen vooruitgang voor de taal. Dit gebeurt niet bij het Nedersaksisch en Limburgs.

§ 8. Keuze van Artikelen of onderdelen voor het Limburgs

Uitgangspositie



De uitgangspositie voor het Limburgs is anders dan die van het Nedersaksisch. Voor het Limburgs^{xv} zijn in het verleden geen stappen gezet om ook erkenning onder Deel III tot stand te brengen. In zowel de erkenning onder deel II als in het afsluiten van het Convenant Limburgs met het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) is Limburg het Nedersaksisch gevolgd. De keren dat vanuit Limburg actief contact gezocht is met de rijksoverheid liepen op een teleurstelling uit, zelfs voor wat betreft de invulling van deel II. Stelselmatig werd de bal weer op het speelveld van de Limburgers gelegd. Er zijn jarenlange, slepende discussies gevoerd met BZK en ook de Taalunie over de positie van de regionale talen in Nederland.

In 2020 ontvouwde de *Raad veur 't Limburgs*, officieel adviesorgaan voor Gedeputeerde Staten van Limburg, de contouren van een taalbeleidsplan. De Raod constateerde dat de Limburgse taal een thema is geworden dat de Limburgse samenleving in haar ziel raakt. De vraag was wat er nodig is om de Limburgse taal een toekomst te geven en te verduurzamen voor komende generaties. Dit vereist dat het Limburgs een speerpunt wordt, zowel beleidsmatig als in het leven van alledag. Er moet een beslissende stap gezet worden naar professionalisering, zowel in de ondersteunende kaders als in de instanties, instituties, organisaties en verenigingen die daar in de provincie bij betrokken zijn en worden.^{xvi} Er moet een provinciale infrastructuur komen, zo bepleit de Raod. De Raod stelt vast dat voor het implementeren van een duurzaam taalbeleid de volgende zaken de volle aandacht vragen, van alle betrokken partijen:

- (1) Er is initiatief en capaciteit nodig op professioneel niveau.
- (2) Het Limburgs behoeft maatschappelijke verankering, waarin alle bevolkingsgroepen participeren.
- (3) Het imago van het Limburgs moet verbeterd worden.
- (4) De promotie van het Limburgs vergt samenwerking en eendracht van alle betrokken partijen.

De Raod voorziet geen enkel heil in de landelijke overheid en vraagt de provincie om een actieve, concrete insteek met passende financiële middelen. Zonder steun van de provincie is de verduurzaming van het Limburgs onhaalbaar. De Raod presenteert de volgende berekening: het Fries wordt jaarlijks met €77 per inwoner gesteund, waarvan €17 van de rijksoverheid afkomstig is; het Limburgs moet het in het jaar 2020 doen met een schamele €0,10 per inwoner per jaar, zonder steun van de rijksoverheid. Gezien de verplichtingen en het groeimodel die in het Handvest en de toelichting op het Handvest verwoord worden, kan vastgesteld worden dat de rijksoverheid haar plichten verzaakt. De politieke partijen in de provincie sluiten de rijen en dat culmineert in 2024 tot een opmerkelijk rapport van Adviesbureau Berenschot en een voortvarende besluitvorming in december 2024 in Provinciale Staten.

De provincie heeft in 2024 het Adviesbureau Berenschot verzocht een rapport op te stellen over de vraag welke weg bewandeld moet worden om het Limburgs een hogere graad van erkenning te bieden.

Maar de inschatting was dat het beleid van de rijksoverheid rondom het steunen van een aanvraag voor een Deel III-status niet snel zou veranderen. Voldoende politiek draagvlak was



nodig. In de vergadering van Provinciale Staten van Limburg werd een voorstel voor een Uitvoeringsprogramma Limburgse taal aangenomen. Men stelt dat het de ambitie van de provincie is om het Limburgs maximaal toe te rusten voor een Deel III-erkenning in 2030, zodat een goed onderbouwd verzoek tot Deel III kan worden voorgelegd. Er zijn twee sporen ingezet:

Spoor A: extra inzetten op Deel II.

Spoor B: een in te stellen actiecommissie houdt zich bezig met het onderzoeks- en voorbereidingswerk om het Limburgs naar een hoger plan te brengen.

Niettemin is het nu heel goed mogelijk om vrijwel meteen, net als wat het Nedersaksisch betreft, voor de toekenning van Deel III te kiezen. Deel III, zo wordt meer dan eens gesteld, ook in dit rapport, is een *groeimodel*. Dus kan, eenmaal onderschreven, de beleidsconcretisering van de gekozen opties uit Deel III verder plaats gaan vinden. De vooruitgang in beleid kan daarbij geheel in overeenstemming met het Handvest en de bijbehorende *Uitleg* gemonitord worden, overeenkomstig de monitoring-cyclus van de RvE.

De invulling van de genoemde sporen zou gestimuleerd worden als de Rijksoverheid zich zou houden aan de doelstellingen van het Handvest en aan de slag zou gaan met de onderschreven opties uit het *groeimodel* dat Deel III is. Deze opstap zou spoedig gemaakt kunnen worden als de Tweede Kamer zich daartoe zou inzetten. En er is niets dat de Kamer zou hoeven te beletten: gelijktijdige toepassing van Deel II en Deel III was bij de ratificatie van het Handvest in 1996 al mogelijk. Het was de gewone weg geweest.

Rapport Berenschot wijst opties uit Deel III aan

Om de Deel III-opties voor het Nedersaksisch te concretiseren waren eerder - onder meer - de rapporten *Koesteren van een cultureel erfgoed* en *Nedersaksisch waar het kan* opgesteld. Die rapporten hadden al tot de toepassing van Deel III kunnen leiden. Om duidelijk te maken dat een opstap naar deel III (ook) voor het Limburgs mogelijk is heeft Adviesbureau Berenschot in z'n rapport eveneens een scenario uitgewerkt. We citeren enkele conclusies.

'Op basis van onze analyse van Deel III komen wij tot de conclusie dat het voor de provincie Limburg ook mogelijk is om te kwalificeren voor een Deel III-status onder het Europees Handvest. Wij hebben uitgerekend dat Limburg met een stevige inspanning op 38 leden van Deel III kan scoren, 3 punten boven het minimumaantal leden waaraan moet worden voldaan.' (p. 36)

'De Deel III-status voor het Limburgs kan worden bereikt zonder dat daar veranderingen in de nationale wet- en regelgeving voor nodig zijn. Juridische medewerking van de rijksoverheid is namelijk niet noodzakelijk voor een Deel III-erkenning. Hiermee zeggen wij niet dat dergelijke wijzigingen niet van betekenis zouden zijn; vanwege de formele erkenning en daarmee samenhangende ondersteuning die ermee tot uitdrukking wordt gebracht zouden wetswijzigingen een groot verschil kunnen maken.' (p. 36)

Wij stellen elders in dit rapport vast dat volgens *Handvest* en *Uitleg* bij ondertekening die opties worden genomen die het meest passen bij de situatie van het Limburgs c.q. Nedersaksisch.



Daarbij hoeft niet meteen al een ideale toestand bereikt te zijn. We refereren opnieuw aan het karakter van een groeimodel. Diverse passages in de *Uitleg* illustreren dat karakter bovendien, zoals § 23: 'In die zin is het belangrijk dat de partijen in een latere fase wijzigingen in hun beleid kunnen aanbrengen, dat wil zeggen als er iets in de wettelijke situatie verandert of als de financiële omstandigheden het toelaten'.

Hierna citeren we de keuzes uit Handvestdeel III die in het Rapport Berenschot geschikt worden geacht.^{xvii} De keuzes betreffen leden of letters; we lezen nog niet de opties die daarbinnen gekozen kunnen worden.

De opties die voor het Limburgs gekozen kunnen worden uit Handvestdeel III volgens het Rapport Berenschot:

Artikel 8. Onderwijs. Hieruit wijst Berenschot alle letters aan onder lid 1, zonder al opties te noemen: a t/m i.

Artikel 9. Rechterlijke autoriteiten. Aangewezen zijn: Artikel 9: a en d

Artikel 10. Bestuurlijke autoriteiten en openbare diensten. Aangewezen zijn: Artikel 10, lid 1: a, lid 2: a, b, e, lid 4: a, b, c en lid 5.

Artikel 11. Media. Aangewezen zijn: Lid 1: a t/m g, en lid 2

Artikel 12. Culturele activiteiten en voorzieningen Aangewezen zijn: Uit dit artikel: Lid 1, letters a t/m d, f, g; Lid 2

Artikel 13. Economisch en sociaal leven. Aangewezen zijn: Lid 1: c, d; Lid 2: b, c

Artikel 14. Grensoverschrijdende activiteiten. Hier scoort het Limburgs niet, aldus Berenschot

§ 9. Momentum IV: Actuele situatie en context vragen om handelen: Deel III toekennen en snel doorstarten in de normale situatie (2025-2026)

Het is zaak om foutieve argumenten te vermijden en dat sec wordt gekeken naar de toepassing van Deel III op basis van de criteria van Deel II, Deel III en de *Uitleg*. Dan kunnen we snel tot een oplossing komen voor een inmiddels dertig jaar durend chronisch probleem.

Maar is er draagvlak? De relevantie van die vraag is twijfelachtig. In 1996 namelijk is het Handvest *als geheel* goedgekeurd en in het normale geval was Deel III direct of vrijwel direct op Nedersaksisch en Limburgs toegepast. Dat zou logisch geweest zijn. We zagen immers al dat Deel III een uitwerking is in termen van ambities / beleidsvoornemens en de concretisering daarvan zou men alleen maar in positieve zin gewaardeerd willen zien. De doelstellingen en principes die beschreven zijn in Deel II moeten de praktijk worden. Dat kunnen de bepalingen van Deel III goed aanzwengelen. Waarom zou men iets anders willen hanteren dan die concrete Deel III-beschrijvingen, en daarbij ook nog kunnen kiezen? Deel III had meteen toegepast kunnen, en naar onze mening moeten, worden. Dat is zoals het Handvest dit vraagt. Daarnaast laten de aanvragen vanuit de gemeenschap voor acceptatie van Deel III zien dat er voldoende draagvlak



in de regio is. Bovendien, de Goedkeuringswet vereist een correcte uitvoering van het Handvest als geheel en er bestonden eigenlijk geen harde redenen om toepassing van Deel III te blokkeren. De regio vond dat Deel III toegepast kon en moest worden en bleef dat vinden op basis ook van de rapporten van Vliegenthart en Herweijer & Jans. Het laatstgenoemde rapport kreeg Staten- en Raden-brede ondersteuning. Alleen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en naderhand ook andere ministeries gooiden roet in het eten. Het bestaande beleid voor het Nedersaksisch zou zwaar onvoldoende zijn. Wij beoordelen nu, omgekeerd, de Nederlandse uitvoering van het Handvest als onvoldoende, want van meet af aan was de Rijksoverheid volstrekt onwelwillend voor wat toepassing van Deel III op het Nedersaksisch en Limburgs betreft.

Een officiële aanvraag voor Deel III voor het Limburgs door de desbetreffende provincie heeft zich nog niet voorgedaan. In 2024 bleek wel een Statenbreed streven aanwezig te zijn om de status van Deel III uiterlijk in 2030 te bereiken. Er is een speciale commissie ingesteld die onderzoek doet naar de implementatie van Deel III-maatregelen en die het provinciebestuur adviseert. Aan draagvlak hoeft ook in geval van het Limburgs niet getwijfeld te worden.

De (niet-)toepassing van Deel III blijkt niet zozeer een technische maar is nu wel een vooral landelijk-politieke zaak. We vinden dat de bestuurlijke aanvragen van de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Gelderland en de gemeenten Oost- en West-Stellingwerf en ook de vele individuele verzoeken, zoals van Kamerleden en taalorganisaties, en dat alles in een tijdsbestek van inmiddels dertig jaar, als voldoende motivatie kunnen worden beschouwd om Deel III alsnog toe te passen op het Nedersaksisch. Ondanks de voortdurende afwijzende houding op Binnenlandse Zaken.

De gezamenlijke overheden in de Nedersaksische regio hebben het indertijd al zo geformuleerd: 'Het gezamenlijke draagvlak wordt aangetoond door ons ambitieniveau, onze beleidsplannen en onze concrete beleidspraktijk. Dit wordt bevestigd door het onderzoek dat wij als overheden hebben laten uitvoeren in september 2008 door de Rijksuniversiteit Groningen (*'Nedersaksisch waar het kan, een pragmatische uitwerking van Deel III Handvest voor Minderheidstalen ten aanzien van de Nedersaksische streektaalen in Noordoost-Nederland'*)[^]. In dit rapport wordt geschetst welk streektaalbeleid de Nedersaksische provincies en gemeentebesturen sinds 1998 hebben gevoerd en met welk pakket concrete beleidsdoelen uitwerking kan worden gegeven aan de ambities van Deel III.' [bron: brief aan Staatssecretaris Bijleveld van 25 maart 2010]

Ook de meeste landelijke politieke partijen willen anno 2025 meer hulp en een betere bescherming van het Nedersaksisch en Limburgs.

§ 10. Conclusie

Om te handelen in de geest van het Handvest dienen Nedersaksisch en Limburgs voor tenminste 35 bepalingen worden aangemeld bij de Raad van Europa. We roepen de Tweede Kamer / de Minister van Binnenlandse Zaken ertoe op dit uit te voeren, bij voorkeur voor 1 januari 2026. Dat is dan zo'n 13 jaar na de negatieve uitkomst van het Kamerdebat met minister Plasterk. Dit was een debat waarin PvdA-Kamerlid mevrouw L. Jacobi, gesteund door anderen, een zeer dringende en treffende oproep deed: 'Wij willen echt de minister aansporen om het Nedersaksisch de steun te geven van deel III (...). Dat zou de gebieden en de mensen die deze streektaal spreken een heel



grote deugd doen'. Die oproep bleek toen helaas aan te veel dovemansoren gericht. De tijden zijn echter veranderd.

Om de gekozen opties, waar dat gewenst lijkt, tot verdere ontwikkeling en uitvoering te brengen, moet er voor het Nedersaksisch een uitvoerende en beleidsadviserende groep aan de slag. Zoals die er inmiddels al voor het Limburgs bestaat. Zulke groepen zijn sowieso nodig, zoals ook tot uitdrukking komt in Deel II, Artikel 7, Lid 4. Daarbij moeten dan zeker de Deel-III opties de agenda bepalen, juist anders dan het Ministerie als eis heeft gesteld aan het Convenant Nedersaksisch en aan het Convenant Limburgs.

Wij adviseren verder dat Binnenlandse Zaken voor 1 juni 2026 aan de Raad van Europa rapporteert hoe men inmiddels tot uitvoering is gekomen en hoe men verder denkt te gaan, daarbij uitgaande van de eerder al onderschreven opties uit Deel III, voor het Nedersaksisch zowel als voor het Limburgs. De genoemde datum geldt sowieso al als punt in de tijd waarop Nederland weer een actuele beschrijving moet aanleveren van de implementatie van het Handvest.^{xviii} Met de in dit rapport geschetste inzet voor Nedersaksisch en Limburgs komt de zorg voor die talen in het juiste vaarwater en op koers. Te weten in een goed en concreet uitvoeringsprogramma waarvan de resultaten meetbaar zijn en in het vaste beoordelingstraject van de Raad van Europa, met de monitoringscycli en het daarbij adviseren van de Nederlandse bestuurders en volksvertegenwoordiging door het COMEX.

Het Rijk en de regionale overheden kunnen zich na aanmelding bij de RvE richten op vooral de uitvoering van de essentie van het Handvest, oftewel de doorlopende toepassing van Deel III, als bedoeld in het tweede deel van § 49 in de *Uitleg*.

Het rapport *Nedersaksisch waar het kan* van de hand van M. Herweijer en J.H. Jans was heel goed te verwezenlijken geweest indien de politieke wil aanwezig was. Hetzelfde geldt voor de Deel III-keuzes voor het Nedersaksisch: die zijn goed uitvoerbaar. Op grond van de keuzes voor het Limburgs in het Rapport Berenschot kan men bijna dezelfde opties ondertekenen als voor het Nedersaksisch.

In 2018 respectievelijk 2019 werden convenanten voor Nedersaksisch en Limburgs ingesteld. Ze kunnen zeker nut hebben, maar blijken achteraf geen gelijkwaardig alternatief voor Deel III. Daarom is de boodschap van dit rapport helder: pas Deel III nu wel toe. Dit wordt ook geadviseerd door het recente Rapport Berenschot voor het Limburgs.

Er kleven grote bezwaren aan het inmiddels dertig jaar lang uitblijven van Deel III:

- het niet toepassen van Deel III is niet in lijn met geest, doelstellingen en principes van het Handvest
- Nedersaksisch en Limburgs lijken gemankeerde talen
- Nedersaksen en Limburgers blijven achtergesteld
- Het Rijk meent dat men geen bachelor-opleidingen hoeft in te stellen, met als reden dat Nedersaksisch en Limburgs geen Deel III-talen zijn



- het Nederlands Letterenfonds kan subsidieverstreking weigeren: die zijn namelijk voor Deel III-talen
- er kan geen vrij gebruik van Nedersaksisch en Limburgs in het bestuurlijke verkeer zijn; de AWB moet daarop aangepast

Toepassing van Deel III zal positieve effecten opleveren:

- Het beleid voor Nedersaksisch en Limburgs zal veel scherper worden geformuleerd en uitgevoerd, en het zal door de Raad van Europa op een onafhankelijke, deskundige manier worden gemonitord
- Na dertig jaar discussies krijgt men onder Deel III een nieuwe, sterke impuls om beleid te maken en uit te voeren

Daarom stelt dit rapport voor de volgende stappen te nemen:

1. De Tweede Kamer besluit tot aanmelding bij de Raad van Europa voor tenminste 35 opties, zie de voorstellen in dit rapport;
2. De Tweede Kamer besluit dat twee werkgroepen, voor Nedersaksisch en Limburgs, aan de slag gaan voor bijbehorend beleid nu en later, in overleg met de regionale overheden;
3. De Tweede Kamer verzoekt het Ministerie om het Nedersaksisch en Limburgs bij de Raad van Europa aan te melden voor plaatsing onder Deel III, en om voortaan adequaat te rapporteren over het gevoerde beleid, met name aan diezelfde Raad. Daarmee is de inwerkingstelling een feit en kunnen beide talen, net als het Fries en Papiaments, de monitoringscycli van de Raad van Europa ondergaan niet alleen voor Deel II maar ook voor wat betreft Deel III



Literatuurlijst

¹ De Nederlandse vertaling van het Handvest vindt men hier:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d3586>

² Daarnaast zijn er 9 landen die wel hebben ondertekend maar nog niet geratificeerd. Een goede indruk krijgt men op <https://www.coe.int/en/web/conventions/concerning-a-given-treaty?module=declarations-by-treaty&territoires=&codeNature=0&codePays=&numSte=148&enVigueur=true&ddateDebut=05-05-1949>

³ Alleen op die manier kunnen die talen waar nodig worden gecompenseerd voor de nadelige gevolgen die ze in het verleden hebben ondervonden en kunnen ze worden behouden en ontwikkeld als een levend facet van de Europese culturele identiteit. Aldus het *Rapport van Uitleg*, § 10.

⁴ Een en ander valt goed na te gaan in het rapport van Herweijer & Jans (2009).

⁵ Toentertijd de provincies Groningen, Drenthe, Overijssel, Gelderland en de gemeenten Oost- en West-Stellingwerf in Zuidoost-Friesland.

⁶ De *Uitleg* is in Nederlandse vertaling hier te vinden:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d3615>

⁷ Toen bekend als columnist, later als hoogleraar Gronings. Het pleidooi werd gehouden tijdens een symposium van de provincie Groningen.

⁸ Klijnsma noemde de tientallen kerkdiensten in het Fries. Kerkdiensten zijn echter niet een Handvest-criterium en naderhand bleek het aantal kerkdiensten alleen al in het Gronings op 50 tot 60 per jaar geschat te worden; dat overtrof het Friese aantal.

⁹ Onder wie de hoogleraar Nedersaksisch, de heer H.W.H. Niebaum

¹⁰ <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/text-of-the-charter>

¹¹ De hoofdtitel is veelzeggend: *Niet langer 'n kwestie van geduld*.

¹² Met veel dank aan de heer S. Némethi, voor het attenderen en aanleveren.

¹³ Zie bijvoorbeeld De Groot, G.-R., 'European Charter for Regional and Minority Languages', in: Schoonheim, T. en J. Van Hoorde (eds.), *Language variation. A factor of increasing complexity and a challenge for language policy within Europe*. Boedapest, 2019: 121

¹⁴ De Nederlandse vertaling van het Handvest vindt men hier:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d3586>

¹⁵ Veel info in deze paragraaf is ons aangedragen door de heer R. van Hout, eerder voorzitter van de – inmiddels voormalige – Raad voor 't Limburgs. Met veel dank!

¹⁶ Voor goed begrip: voor het Nedersaksisch bestaan al een aantal voorzieningen, in de vorm van onder meer streektaalinstututen voor Gronings, Drents, Stellingwerfs, Twents & Sallands, Achterhoeks & Veluws

¹⁷ Zie noot 11.

¹⁸ [https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations#{%2228993157%22:\[13\]}](https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations#{%2228993157%22:[13]})

