

Vergaderjaar 2019–2020

34 562

Voorstel van wet van de leden Kuiken, Dik-Faber en Van Eijs ter erkenning van de Nederlandse Gebarentaal (Wet erkenning Nederlandse Gebarentaal)

Nr. 7

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt de Nederlandse Gebarentaal (hierna: NGT) juridisch te erkennen. Hiermee vormt dit wetsvoorstel het sluitstuk van een proces van dertig jaar waarin er wel maatschappelijke en politieke erkenning is gekomen voor de NGT als moedertaal van de Nederlandse dovensgemeenschap, maar juridische (wettelijke) erkenning tot nu toe achterwege is gebleven. Met de ratificatie en goedkeuring van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en de wettelijke erkenning van nationale gebarentalen in een groot aantal Europese landen vinden de initiatiefnemers het de hoogste tijd dat de NGT naast maatschappelijke en politieke ook juridische erkenning krijgt. Met dit wetsvoorstel wordt deze juridische erkenning geregeld en worden tevens een aantal hieruit voortvloeiende rechten en plichten vastgelegd, zoals het recht om een eed, belofte of bevestiging af te mogen leggen in de NGT en de plicht voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om het gebruik van de NGT te bevorderen. Daarnaast wordt een adviesorgaan ingesteld dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hierover adviseert.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. Eerst wordt de achtergrond geschetst van het belang van de NGT voor de dovensgemeenschap (paragraaf 2). Vervolgens wordt de historie geschetst van de erkenning van de NGT (paragraaf 3). Daarna wordt ingegaan op de huidige voorzieningen vanuit wet- en regelgeving in Nederland (paragraaf 4) en op de wet- en regelgeving in het buitenland (paragraaf 5). In paragraaf 6 wordt vervolgens de wenselijkheid van juridische erkenning beargumenteerd. Paragraaf 7 beschrijft de belangrijkste elementen van het wetsvoorstel. Paragraaf 8 gaat in op de constitutionele aspecten en paragraaf 9 op de financiële gevolgen. In de artikelsgewijze toelichting

worden tenslotte de afzonderlijke artikelen van het wetsvoorstel nader toegelicht.

2. Achtergrond

De NGT is de taal van de Nederlandse dovensgemeenschap. Met doven worden personen met een auditieve beperking bedoeld. De dovensgemeenschap is een diverse gemeenschap. De kern van die gemeenschap bestaat uit mensen die doof geboren zijn of doof geworden zijn voordat zij de gesproken Nederlandse taal verworven hebben, de zogenaamd vroegdoven, in medische termen benoemd als prelinguaal doven. Voor hen is een visueel-manuele taal zoals de NGT de eerste, en enige volledig toegankelijke taal.

Van elke 1.000 baby's die jaarlijks in Nederland geboren worden is er 1 doof of slechthorend.¹ Door ziekte of andere oorzaken wordt nog eens 1 op de 1.000 baby's op jonge leeftijd doof of slechthorend. In totaal gaat het om ongeveer 30.000 mensen in Nederland, waarvan er bijna 10.000 volledig doof zijn en de NGT als moedertaal hebben.² Recent onderzoek naar de Nederlandse situatie noemt dat er tussen 11.900 en 20.400 vroegdoven in Nederland zijn.³ Ongeveer 95% van alle kinderen die doof zijn, heeft horende ouders (en veel personen die doof zijn, krijgen horende kinderen). Dit stelt deze ouders voor een enorme opgave. Zij moeten zich opeens een voor hen nieuwe, visuele, taal eigen maken: de NGT. Door de NGT kunnen ouders communiceren met hun kind en hun kind optimaal ondersteunen bij de taalverwerving. Het is uitermate belangrijk dat dove kinderen in een vroeg stadium de NGT aangeboden krijgen om hun taalontwikkeling op gang te brengen. Voor hen is de NGT de enige mogelijkheid daartoe. Als er in de eerste vijf levensjaren geen volwaardige taal wordt aangeleerd, zal taalverwerving blijvend achterlopen. De taalontwikkeling van kinderen die doof zijn, verloopt gelijk aan die van horende kinderen. Het risico op achterstand in de taalontwikkeling zit vooral in het aanbod en de beschikbaarheid van mensen om hen heen die de NGT beheersen.

De NGT is tevens de moedertaal van mensen die horend geboren zijn en dove ouders hebben. Daarnaast bestaat de dovensgemeenschap uit de zogenoemde laatdoven en plotsdoven, personen die in de loop van het leven geleidelijk of plotseling doof geworden zijn, en uit horende personen uit de omgeving van dove personen. Voor hen allen geldt dat zij om verschillende redenen veel waarde hechten aan de NGT.

Bij de NGT gaat het om een taal, met een eigen lexicon (woordenschat) en grammatica. Het Basis- en Onderwijs Lexicon van de NGT is in 2002 op verzoek van de overheid gestandaardiseerd om te komen tot erkenning van de NGT. Sinds 2004 heeft het Nederlands Gebarent centrum (hierna: NGC) de opdracht om als Lexicografisch Instituut voor de NGT het lexicon van de NGT in kaart te brengen, uit te breiden en toegankelijk te maken.

¹ Gehoorverlies van meer dan 40 dB.

² De belangrijkste groepen gebruikers van de NGT bevinden zich in deze groep, met name de groep mensen die doof of zeer slechthorend geboren is. In deze memorie van toelichting bedoelen we over het algemeen deze groepen vanwege het grote aantal gebarentaligen in deze groep. In totaal zijn er ongeveer 1,5 miljoen mensen met een auditieve beperking in Nederland, maar die krijgen deze beperking over het algemeen op latere leeftijd. Onder mensen die later slechthorend/doof worden bevinden zich veel minder gebruikers van de NGT.

³ P. Prawiro-Atmodjo, M. Langendoen & C. Tijsseling: Literatuurstudie naar de leefsituatie van vroegdove volwassenen. Koninklijke Kentalis: 2016, pag. 15–16).

Het belang van de NGT voor doven is voor horenden niet altijd duidelijk. Veel horenden zien een gebarentaal namelijk niet als een volwaardige taal, maar als een «hulpmiddel» voor doven om te communiceren. Het niet erkennen van de NGT als een zelfstandige taal, betekent onvoldoende erkenning en ruimte voor de groep mensen voor wie de NGT bepalend is voor hun linguïstische identiteit. Hierin zijn doven niet anders dan anderen.

Naast het belang van erkenning van de NGT voor de linguïstische identiteit van doven is er nog een ander aspect. Zonder juridische erkenning blijft de positie van de NGT namelijk kwetsbaar. Bovendien is de NGT voor een aanzienlijk deel van de dovengemeenschap de enige taal die volledig toegang biedt tot communicatie en informatie. Medisch-technische innovaties hebben hier geen verandering in gebracht.

In 2018 heeft de Commissie Gelijkheid en Non-Discriminatie van de Raad van Europa unaniem een resolutie aangenomen die oproept tot de erkenning van de gebarentalen met het oog op de uitoefening van mensenrechten door doven.⁴

De Nederlandse overheid heeft het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap inmiddels geratificeerd. In de preambule van dat verdrag (deel p, pag. 2) uiten de Verenigde Naties hun zorgen over discriminatie van mensen met een beperking, onder andere op het gebied van taal. Erkenning van de NGT helpt discriminatie van dove mensen tegen te gaan. Middels ratificatie van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap heeft de overheid zich uitgesproken voor:

- het tegengaan van discriminatie op het gebied van taal (preambule);
- het zorg dragen voor professionele tolken gebarentaal in publieke gebouwen en bijeenkomsten (artikel 9);
- de bevordering van vrijheid van meningsuiting en toegang tot informatie (artikel 21). Hier wordt met name gewezen op lid e: «overheden dienen gebarentalen te erkennen en te bevorderen»;
- het bieden van mogelijkheden om gebarentaal te leren en om de linguïstische identiteit van de dovengemeenschap te bevorderen. Hierbij geldt overigens dat leerkrachten van dove kinderen gekwalificeerd dienen te zijn op het gebied van de nationale gebarentaal (artikel 24);
- het bieden van mogelijkheden tot participatie op het gebied van cultuur, recreatie, vrijetijdsbesteding en sport, waarbij de overheid ervoor zorg dient te dragen dat de linguïstische identiteit, inclusief de nationale gebarentaal (en inherent daaraan: de cultuur), erkend en gesteund wordt (artikel 30).

In het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap worden tevens zorgen geuit «over het feit dat personen met een handicap ondanks [...] uiteenlopende instrumenten en initiatieven overal ter wereld nog steeds geconfronteerd worden met obstakels die hun participatie in de samenleving als gelijkwaardige leden belemmeren.»

Tevens is het zo dat het Europees Parlement de bescherming en promotie van Europese gebarentalen, waaronder de NGT, nastreeft. In de resolutie van 23 november 2016 over gebarentaal en professionele gebarentaal-tolken wordt in dit verband zowel gewezen op het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie waarin discriminatie op grond van

⁴ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=25211&lang=en>

handicap uitdrukkelijk verboden is, als op het meertaligheidsbeleid van de EU waarin het leren van meerdere talen bevorderd wordt.⁵

De initiatiefnemers delen de zorg die in het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap wordt uitgesproken en het belang dat het Europees Parlement hecht aan de bescherming en bevordering van gebarentalen. Dit gaat ook over de personen in Nederland die doof of slechthorend zijn. De juridische erkenning van de NGT draagt volgens de initiatiefnemers bij aan de volwaardige participatie van dove gebarentaligen aan de samenleving, waarmee ook invulling wordt gegeven aan een van de uitgangspunten van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

3. Historie van de erkenning van de NGT in Nederland

De afgelopen dertig jaar is meermalen de vraag om juridische erkenning van de NGT naar voren gekomen, waarbij telkens is gekozen voor een pragmatische aanpak en werd ingezet op maatschappelijke en politieke erkenning van de NGT.

In 2002 is de standaardisatie van het Basis- en Onderwijs Lexicon van de Nederlandse Gebarentaal in samenwerking met de dovengemeenschap voltooid, in opdracht van de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De overheid had de voltooiing van de lexicon als voorwaarde gesteld voor juridische erkenning van de NGT. Zo heeft de toenmalige Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in 1999 aan de Tweede Kamer geschreven dat zij meent dat de Nederlandse Gebarentaal, zodra van deze een standaard is vastgesteld, recht heeft op een volwaardige erkenning, waarbij zij spreekt over juridische erkenning.⁶ De overheid is deze belofte echter nooit nagekomen.

Tussen 1997 en 2012 is in meerdere kabinetsbrieven ingegaan op juridische erkenning van de NGT:

- in 1997 is door de Commissie Nederlandse Gebarentaal in het rapport «Meer dan een gebaar» aangegeven dat de NGT juridisch verankerd zou moeten worden, naast het nemen van concrete maatregelen om het gebruik van de NGT te bevorderen. Ook in de actualisatie daarvan: «Actualisatie 1997–2011 van het rapport Meer dan een gebaar» geeft het Platform Erkenning Nederlandse Gebarentaal aan juridische erkenning nog steeds belangrijk te vinden;
- in 2001⁷ heeft de toenmalige Staatssecretaris van VWS aangegeven wat de mogelijkheden zijn, die in «Meer dan een gebaar» zijn beschreven, om de NGT juridisch te erkennen. Op dat moment zag men onvoldoende mogelijkheden om aan te sluiten bij Nederlandse wetgeving;
- In 2002⁸ is een actieplan beschreven met de maatregelen waarmee de NGT wordt bevorderd;
- In 2004⁹ werd door de toenmalige Staatssecretaris aangegeven dat de analyse in 2001 was dat de mogelijkheden om de NGT juridisch te verankeren zeer beperkt zijn en juridische erkenning niet per se noodzakelijk is. Wel gaf zij aan dat het belangrijk is om de taal maatschappelijk goed in te bedden, waarbij politieke erkenning kan

⁵ Europees Parlement, document P8_TA(2016)0442, Gebarentaal en professionele gebarentaal-tolken, Resolutie 23 november 2016 (2016/2952(RSP)).

⁶ 21 oktober 1999, kenmerk DBG/OAG-2003031.

⁷ 29 juni 2001, TK 2000/2001, 27 400 XVI, nr. 90, nr. 249.

⁸ 3 juli 2002, TK 2001/2002, 28 000 XVI, nr. 124.

⁹ 9 juni 2004, TK 2003/2004, 29 200 XVI, nr. 249.

helpen (onder andere door het eerder genoemde actieplan). De internationale vergelijking die was uitgevoerd, bood volgens de Staatssecretaris toen geen nieuwe inzichten;

- in 2008¹⁰ werd ook een pragmatische richting gekozen: daar waar problemen bestaan, wordt gezocht naar een oplossing. Wel werd aangegeven dat in verband met het in 2007 ondertekende VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap een analyse zal worden gemaakt van de consequenties van het verdrag voor de Nederlandse wetten en regelingen. De uitkomst van deze analyse is gebruikt ten behoeve van de memorie van toelichting bij de Goedkeuringswet en vormde de basis voor de Invoeringswet.

In 2010 heeft de ChristenUnie een initiatiefnota uitgebracht, getiteld «Positie doven versterken; Nederlandse Gebarentaal erkennen!», met daarin voorstellen om de positie van personen die doof of zwaar slechthorend zijn en hun taal te versterken. De nota roept op tot formele erkenning door de NGT als zelfstandige taal vast te leggen in de Grondwet, en ratificatie van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Daarnaast pleit deze nota voor meer aandacht voor de positie van personen die doof of zwaar slechthorend zijn in de zorg, het onderwijs en in overheidscommunicatie.

4. Huidige voorzieningen (vanuit wet- en regelgeving) in Nederland

In Nederland zijn momenteel de volgende voorzieningen getroffen op basis van wet- en regelgeving ter bevordering van de NGT:

- in de wetgeving met betrekking tot het cluster 2 onderwijs, het onderwijs aan leerlingen met een auditieve en/of communicatieve beperking, is tweetalig onderwijs en de mogelijkheid van NGT als voertaal en instructietaal opgenomen;
- in het reguliere onderwijs is in alle onderwijssoorten de mogelijkheid aanwezig een tolk NGT mee te nemen voor in principe alle onderwijscontacturen. In het kader van de Wet overige OCW-subsidies is hiervoor een wettelijke vergoedingsregeling getroffen, die wordt uitgevoerd door het UWV;
- voor personen met een auditieve beperking zijn er in Nederland regelingen voor de vergoeding van tolken in de onderwijs- en arbeidssituatie en voor de leefsituatie. Het gaat o.a. om tolken NGT, tolken Nederlands met ondersteunende gebaren, schrijftolken en tolken Tactiele Gebaren;
- er is een beeldtelefoonvoorziening beschikbaar, die is aangewezen als universele dienst in de Telecomwetgeving. Hierdoor kan iemand met een auditieve beperking met een webcam via een tolk NGT communiceren met iemand die de NGT niet machtig is. Voorts wordt de ontwikkeling van technologieën voor tolken op afstand nader verkend;
- uit de artikelen 5 en 6 EVRM volgt dat ieder die betrokken wordt in een procedure die tot onvrijwillige vrijheidsontneming kan leiden (strafzaken), recht heeft op kosteloze bijstand van een tolk. Dit geldt niet alleen voor een vreemde gesproken taal, maar ook voor de NGT. Bij verhoor door de politie, rechter-commissaris en tijdens de rechtszaak wordt dus voor de inzet van een kosteloze tolk (NGT) zorg gedragen;
- artikel 5 EVRM wordt door de rechtspraak «doorgetrokken» voor procedures op grond van de Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (vrijheidsontneming), zie HR 20 juni 2014, ECLI:N-L:HR:2014:1495;

¹⁰ 12 augustus 2008, TK 2007/2008, 31 200, nr. 178

- bij asielzaken wordt – tenzij de vreemdeling de Nederlandse taal machtig is – in alle gevallen kosteloos een tolk door de IND ingezet. Het doet er niet toe of het een tolk in een vreemde taal is, of een tolk NGT, of wellicht allebei. Hetzelfde geldt voor reguliere verzoeken tot toelating, zij het dat als van de vreemdeling redelijkerwijs verlangd kan worden dat hij de Nederlandse taal voldoende beheerst (betrokkene verblijft bijvoorbeeld al vijf jaar legaal in Nederland), de IND geen zorg hoeft te dragen voor de inzet van een tolk. Dit zal bij een doof persoon anders zijn, dus ook in die gevallen is in bijstand van een kosteloze tolk NGT voorzien;
- voor civiele en bestuurszaken bij de rechter geldt in beginsel dat partijen zelf voor een tolk moeten zorgen. Echter, indien iemand op grond van de Wet op de rechtsbijstand in aanmerking komt voor een toevoeging (gesubsidieerde rechtsbijstand), dan wordt ook in die gevallen voor een kosteloze tolk (NGT) gezorgd.

Voorts zijn verschillende andere maatregelen genomen om het gebruik van de NGT te bevorderen:

- het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft middelen beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling van materiaal voor tweetalig onderwijs (in het Nederlands en in de NGT) binnen de scholen voor speciaal onderwijs aan personen met een auditieve beperking;
- de Hogeschool Utrecht (een instelling voor hoger beroepsonderwijs) verzorgt een opleiding tolk/docent NGT;
- de NPO verzorgt voor verschillende programma's een vertaling in de NGT: de ochtendjournaals op werkdagen, het Jeugdjournaal, Koningsdag, Prinsjesdag, de Sinterklaasintocht en de Kersttoespraak van de Koning;
- het besluit digitale toegankelijkheid overheid voorziet in specifieke voorschriften met betrekking tot de toegankelijkheid van websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties. Het besluit is een uitwerking van de Europese Toegankelijkheidsrichtlijn. Het is verplicht om te voldoen aan de eisen uit hoofdstuk 9 van EN 301 549. Dit staat gelijk aan WCAG 2.1, niveau A en AA. Vertalingen in Gebarentaal (niveau AAA 1.2.6 Gebarentaal (vooraf opgenomen) zijn hierdoor niet verplicht. De rijksoverheid heeft echter een aantal pagina's met voor gebarentaligen extra relevante informatie, zoals informatie over de tolkvoorzieningen, de Wmo en Wajong op www.rijksoverheid.nl wel vertaald in de NGT. Daarnaast zijn een aantal campagnespots ook vertaald in de NGT.

5. Wet- en regelgeving in het buitenland

Zoals er geen universele gesproken taal is, is er ook geen universele gebarentaal en ook geen gelijke manier waarop taal juridisch erkend en gefaciliteerd wordt. Ieder land heeft daarom zijn eigen wet- en regelgeving met betrekking tot gebarentaal. In de Europese Unie bestaan 30 gebarentalen, maar bindende regelgeving met betrekking tot gebarentaal ontbreekt. Het Europees Parlement heeft in 1988 een resolutie uitgebracht getiteld «Resolution on Sign Languages for the Deaf» (DOC A2–302/87). Deze resolutie is in 1998 opnieuw uitgebracht in een licht gewijzigde versie.¹¹ De meest recente resolutie is de eerder aangehaalde resolutie van 23 november 2016. De resolutie heeft geen expliciet wettelijk of bindend karakter, maar roept vooral op tot erkenning van gebarentaal en de daarmee samenhangende problematiek (zoals het gebrek aan tolken).

¹¹ N. Timmermans, The status of sign languages in Europe. Council of Europe: 2005.

De EU heeft de instelling van een Internationale Dag van Gebarentalen (23 september) overgenomen van de VN.¹²

Juridische erkenning van gebarentalen gebeurt op verschillende manieren: in de Grondwet; via een algemene taalregeling; door middel van een gebarentaalwet of -decreet of een bredere wet of decreet over gebarentaal en andere vormen van communicatie; erkenning door een nationale Raad van Talen of erkenning in wetgeving voor gehandicapten.¹³

Op dit moment hebben de meeste Europese landen hun nationale gebarentaal juridisch erkend, zij het op verschillende manieren. Er zijn landen die hun nationale gebarentaal binnen «gehandicaptenwetgeving» erkend hebben: Litouwen (1995), Roemenië (2002) en Duitsland (2002). Erkenning van een gebarentaal «en andere vormen van communicatie» vond plaats in: Spanje (2007), Tsjechië (2008), Hongarije (2009) en Polen (2011). Een andere vorm van juridische erkenning is erkenning binnen een algemene taalregeling: Litouwen (1999), Estland (2007), Zweden (2009) en IJsland (2011). De landen die hun nationale gebarentaal erkenden door middel van een aparte wet of decreet zijn Slowakije (1995), Slovenië (2002), België: Wallonië (2003), Cyprus (2006), België: Vlaanderen (2006), Bosnië en Herzegovina (2009), Macedonië (2009), Finland (2015), Servië (2015), Schotland (2015) en Malta (2016). In Noorwegen is de Noorse gebarentaal in 2009 erkend door de Nationale Raad van Talen. Tenslotte zijn er landen die gebarentalen in hun Grondwet erkend hebben: Finland (1995), Portugal (1997), Oostenrijk (2005), Hongarije (2011) en Denemarken (2014).

6. Wenselijkheid van juridische erkenning

Inmiddels is de NGT in Nederland maatschappelijk erkend en met hulp van de overheid ook gestandaardiseerd, maar de NGT is niet juridisch verankerd. In het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap staat in artikel 21e dat landen die dit verdrag ratificeren het gebruik van gebarentalen moeten erkennen en bevorderen. Hoewel het hier niet uitdrukkelijk gaat om juridische erkenning, is dit wel een belangrijke reden voor de initiatiefnemers om dit wetsvoorstel in te dienen. Wetgeving is een voor de hand liggend instrument van de overheid om over te gaan tot erkenning en bevordering van het gebruik van de NGT. Dit is enkele jaren geleden ook gebeurd met de Friese taal. Met de Wet gebruik Friese taal is het Fries naast het Nederlands de tweede erkende taal in Nederland geworden. Mede daarom hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen om de juridische erkenning van de NGT ook in een aparte wet te regelen.

De initiatiefnemers wijzen erop dat de Nederlandse dovengemeenschap al tientallen jaren wacht op juridische erkenning. De overheid heeft de juridische erkenning in het vooruitzicht gesteld, mits de lexicon voor de NGT zou worden voltooid. Dit is reeds in 2002 gebeurd.

Juridische erkenning houdt voor de dovengemeenschap meer in dan alleen een erkenning van hun moedertaal, het is ook een erkenning van hun cultuur en hun identiteit. De huidige voorzieningen op het gebied van

¹² [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/625196/EPRS_ATA\(2018\)625196_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/625196/EPRS_ATA(2018)625196_EN.pdf)

¹³ M. De Meulder (2016), *The Power of Language Policy. The Legal Recognition of Sign Languages and the Aspirations of Deaf Communities*. Universiteit van Jyväskylä: dissertatie. Download-link: https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/52219/978-951-39-6876-2_vaitos16122016.pdf?sequence=3

de NGT, die deels zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, gaan met name over de ondersteuning van tolken NGT. Doorgaans zijn tolkvoorzieningen goed geregeld, maar het gaat volgens de initiatiefnemers in de kern niet om goede tolkvoorzieningen, maar om de erkenning van de NGT an sich. Er is veel aandacht besteed aan de tolkvoorzieningen, terwijl de aandacht juist uit moet gaan naar de dovengemeenschap die van de NGT afhankelijk is. Hieruit volgt dan vervolgens dat goede tolkvoorzieningen noodzakelijk zijn.

Voorts zorgt juridische erkenning middels duurzame vastlegging bij wet ervoor dat de positie van de gebruikers van de NGT wordt versterkt. Zo zorgt het voor een versterking van andere wetten waarin reeds bepalingen zijn opgenomen over het gebruik van de NGT (zie paragraaf 4). Juridische erkenning zorgt er bovendien voor dat gebarentaligen die doof zijn zich nadrukkelijker kunnen beroepen op het gebruik van hun eigen taal (bijvoorbeeld bij het afleggen van een eed, belofte of bevestiging) en op ondersteuning in de NGT (bijvoorbeeld door de inzet van de tolken NGT).

7. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Naast de juridische erkenning van de NGT als officiële taal beoogt het wetsvoorstel onder meer de volgende zaken te regelen: bevordering van het gebruik van de NGT door de rijksoverheid, mede door een jaarlijkse rapportage over de staat van de NGT, en de instelling van een adviescollege dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties adviseert over het bevorderen van het gebruik van de NGT. Hieronder worden de belangrijkste elementen uit het wetsvoorstel toegelicht.

Juridische erkenning van de NGT

Kern van het wetsvoorstel is de juridische erkenning van de NGT als officiële taal in Nederland, naast het Nederlands en het Fries. Deze juridische erkenning van hun eigen moedertaal is voor de dovengemeenschap het sluitstuk van hun jarenlange strijd voor erkenning voor hun taal, hun cultuur en hun zijn. Waar er in de afgelopen decennia veel regelingen zijn getroffen op het gebied van tolkvoorzieningen en de rechten van tolken, staan in dit wetsvoorstel de rechten van doven en gebarentaligen centraal. Juridische erkenning expliciteert het recht van doven om de NGT te gebruiken en om informatie te krijgen in de NGT.

Bevorderen van het gebruik van de NGT

Naast de juridische erkenning beoogt dit wetsvoorstel ook om het gebruik van de NGT te bevorderen. Hierbij zien de initiatiefnemers in eerste instantie een verantwoordelijkheid voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aangezien deze verantwoordelijk is voor het taalbeleid in Nederland, maar ook voor de overheidscommunicatie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties krijgt de taak om een beleid te voeren dat erop is gericht te bevorderen dat er vaker gebruik gemaakt wordt van de NGT bij openbare toespraken van het kabinet, in het bestuurlijk verkeer en in het rechtsverkeer. Het doel is om de communicatie van de overheid toegankelijker te maken voor personen die doof zijn enerzijds, en personen die doof zijn en hun communicatiebehoeften zichtbaarder te maken voor het brede publiek anderzijds.

Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap stelt in artikel 21b:

«Het aanvaarden en faciliteren van het gebruik van gebarentalen, braille, ondersteunende communicatie en alternatieve vormen van communicatie en alle andere toegankelijke middelen, communicatiemogelijkheden en -formats naar keuze van personen met een handicap in officiële contacten.»

De overheid heeft de taak personen die doof zijn te informeren over voor hen belangrijke zaken op een manier die voor hen te begrijpen is. Ondertiteling of tekst aanbieden is daarbij vaak niet voldoende, omdat steeds weer uit onderzoek blijkt dat gesproken talen niet volledig toegankelijk zijn en daardoor geschreven talen (die een uitdrukking zijn van gesproken talen) onvoldoende begrepen worden. Daar waar nodig en mogelijk, moet het streven zijn om deze communicatie dan ook in een gebarentaal, in dit geval de NGT, aan te bieden.

Het is aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om invulling te geven aan de taak om het gebruik van de NGT te bevorderen. Bij openbare toespraken van de leden van het kabinet denken de initiatiefnemers in eerste instantie aan de wekelijkse persconferentie van de Minister-President op vrijdag na de ministerraad en het gesprek met de Minister-President dat 's avonds wordt uitgezonden. Op deze wijze kunnen ook dove gebarentaligen uit eerste hand kennis nemen van recente politieke ontwikkelingen. De initiatiefnemers wijzen erop dat openbare toespraken van de Koning, zoals de Troonrede (net als de rest van het programma op Prinsjesdag) en de Kersttoespraak al worden vertaald in de NGT. De initiatiefnemers zouden verder ook bepaalde Kamerdebatten, zoals het wekelijkse Vragenuur en de Algemene Politieke Beschouwingen willen laten vertalen in de NGT. Hier zien zij echter geen verantwoordelijkheid voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het is aan de Tweede Kamer in samenspraak met de NPO om dit op te pakken.

Het bestuurlijk verkeer ziet op de communicatie van overheidsorganen met burgers en van overheidsorganen onderling. De initiatiefnemers zien met name een taak voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een beleid te voeren om het gebruik van de NGT in het bestuurlijk verkeer tussen overheidsorganen en burgers zoveel mogelijk te bevorderen. Hierbij denken initiatiefnemers onder meer aan het zoveel mogelijk bevorderen dat dove gebarentaligen bij de afdeling Burgerzaken van hun gemeente de NGT kunnen gebruiken. Verder vinden de initiatiefnemers het van groot belang dat crisiscommunicatie live wordt vertaald in de NGT. In navolging van onder meer de beleidsreactie¹⁴ op het WODC rapport uit 2017 *«Het alarmeren en informeren van kwetsbare groepen bij crisissituaties»* is in samenwerking met onder meer belangenorganisaties voor doven en slechthorenden al gewerkt aan de doorontwikkeling van communicatiekanalen. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft onlangs op verzoek van de Tweede Kamer¹⁵ aangekondigd dat er een plan van aanpak komt voor communicatie met kwetsbare groepen, waaronder doven en slechthorenden, in crisissituaties. In het wetsvoorstel is een specifieke bepaling opgenomen om te borgen dat crisiscommunicatie zoveel mogelijk direct wordt vertaald in de NGT.

Ook in het juridisch-maatschappelijk verkeer (rechtsverkeer) dient het gebruik van de NGT te worden bevorderd. Zo dient het mogelijk te worden dat een eed, belofte of bevestiging ter uitvoering van een wettelijk voorschrift in de NGT kan worden afgelegd.

¹⁴ Kamerstukken II, 2016/17, 29 517, nr. 122

¹⁵ Kamerstukken II 2018/2019, 29 754, 497, motie lid Drost c.s.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient over het gevoerde beleid jaarlijks aan de Tweede Kamer te rapporteren.

Adviescollege Nederlandse Gebarentaal

Met dit wetsvoorstel wordt tevens beoogd om een adviescollege voor de NGT in te stellen. Dit adviescollege zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties adviseren over het beleid om het gebruik van de NGT te bevorderen. Het ligt voor de hand om dit adviescollege onder te brengen bij het Nederlands Gebarencentrum (NGc), dat reeds functioneert als onafhankelijk landelijk expertisecentrum op het terrein van Nederlandse Gebarentaal en Nederlands met Gebaren (NmG). Een adviescollege met een wettelijke adviestaak dient echter aangemerkt te worden als een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges. En op grond van artikel 4 van de Kaderwet adviescolleges is vereist dat een dergelijk adviescollege bij wet is ingesteld. Het NGc is echter een privaatrechtelijke rechtspersoon (stichting). Met het oog op de wettelijke eis en gelet op de reeds bij het NGc aanwezige kennis en expertise, wordt met dit wetsvoorstel beoogd een Adviescollege Nederlandse Gebarentaal in te stellen dat gehuisvest is bij het NGc en waarvan de leden worden voorgedragen door het NGc. Het wetsvoorstel voorziet er aldus de facto in dat het Nederlands Gebarencentrum een uitbreiding van haar takenpakket krijgt, doordat het Adviescollege Nederlandse Gebarentaal, waarvan de leden worden voorgedragen door het NGc, als adviesorgaan optreedt in het kader van het door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te voeren beleid ten aanzien van het bevorderen van het gebruik van NGT. Deze functie is vergelijkbaar met de functie van het Adviesorgaan voor de Friese taal (DINGtiid). Deze laatste ziet toe op de status en het gebruik van het Fries in de provincie. DINGtiid adviseert en rapporteert aan bestuursorganen (zoals ministeries, de provincie en Friese gemeenten) en rechterlijke instanties. Ook heeft het een agenderende en adviserende functie. Het ziet ook toe op de juiste invulling van het Kaderverdrag voor Nationale Minderheden en op het Europees Handvest voor regionale talen.

Het NGc¹⁶ is in 1996 opgericht. Het NGc is sinds 2004 erkend als Lexicografisch Instituut voor de Nederlandse Gebarentaal en wordt sinds 2006 voor haar lexicografische activiteiten gefinancierd door de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Als Lexicografisch Instituut voor de NGT heeft het NGc tot doel het in kaart brengen en beheren van het lexicon van de NGT, het ontwikkelen van een nieuw lexicon en het verspreiden van het lexicon.

De focus van het NGc ligt vooral op het beheren, monitoren en uitbreiden van het lexicon van de NGT. Het NGc staat in nauw contact met de Nederlandse dovengemeenschap en houdt zich bezig met de positie van de NGT en haar gebruikers in de samenleving. Het NGc is dan ook bij uitstek geschikt om als landelijk, onafhankelijk adviesorgaan op te treden inzake de positie van de NGT en de behoeftes van haar taalgebruikers.

Het NGc zorgt ervoor dat de NGT optimaal vastgelegd wordt en gebruikt kan worden. Verder geeft het NGc taaladviezen op het gebied van de NGT en NmG. Daarnaast stimuleert het NGc het gebruik van de NGT door landelijke woordenboeken en cursusmaterialen te ontwikkelen, maar ook door het toegankelijk maken van literatuur voor kinderen door prentenboeken te vertalen.

¹⁶ www.gebarencentrum.nl

Het is uitdrukkelijk de bedoeling van de initiatiefnemers dat het NGc haar huidige taken behoudt, gefinancierd door de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

8. Constitutionele aspecten

Met dit wetsvoorstel beogen initiatiefnemers bij te dragen aan het verwezenlijken van het in artikel 1 van de Grondwet en diverse internationale mensenrechteninstrumenten neergelegde gelijkheidsbeginsel, voor doven en slechthorenden. In het bijzonder wordt met het voorstel beoogd bij te dragen aan het verwezenlijken van het doel van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, door personen met een auditieve beperking beter in staat te stellen zelfstandig te leven en deel te nemen aan alle facetten van het leven. Specifieker nog wordt beoogd met dit wetsvoorstel gevolg te geven aan een aantal verplichtingen die voortvloeien uit dit verdrag.

Artikel 2 van dit wetsvoorstel beoogt tegemoet te komen aan artikel 21, onder e van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap over het erkennen en bevorderen van het gebruik van gebarentalen. De artikelen 3, 4 en 8 van dit wetsvoorstel tegemoet te komen aan artikel 9, eerste lid, onder b, van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap over het treffen van passende maatregelen om personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen toegang te verlenen tot (publieke) communicatie en nooddiensten, en aan artikel 21, onder b, van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap om het gebruik van gebarentalen in officiële contacten te aanvaarden en te faciliteren.

9. Financiële gevolgen

Het doel van dit wetsvoorstel is om de NGT juridisch te erkennen en een adviescollege in te stellen dat belast is met advisering over het beleid om het gebruik van de NGT te bevorderen. De vergoeding voor de vijf leden van het Adviescollege Nederlandse Gebarentaal vloeien voort uit de Wet vergoedingen adviescollege en commissies. Voor de wettelijke adviestaak behoeft het Adviescollege daarnaast een klein budget, waarvan de initiatiefnemers schatten dat een budget van € 50.000 met ingang van 2020 toereikend zal zijn. Daarnaast zal het Adviescollege periodiek onderzoek moeten laten verrichten naar de staat van de NGT, om zodoende zijn adviserende taak goed uit te kunnen voeren. Hiervoor zal het Adviescollege beperkte middelen nodig hebben. Verder verwachten de initiatiefnemers dat er beperkte kosten zullen zijn verbonden aan het vertolken van publieke optredens van de leden van het kabinet en van de crisiscommunicatie in het geval van een ramp of crisis.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Dit artikel definieert de in deze wet voorkomende begrippen. De Nederlandse Gebarentaal (NGT) is gedefinieerd als de visueel-manuele taal die door gebarentaligen in Nederland gebruikt wordt om te communiceren. Onder gebarentaligen wordt verstaan de personen die de NGT machtig zijn. Met «Onze Minister» wordt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bedoeld.

Artikel 2

In dit artikel wordt de erkenning van de NGT als officiële taal in Nederland geregeld. Op de achtergrond van het gebruik van de NGT als taal is in het algemene deel van de toelichting reeds ingegaan.

Artikel 3

Dit artikel geeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de taak om een beleid te voeren dat erop is gericht te bevorderen dat er vaker gebruik gemaakt wordt van NGT bij openbare toespraken van de leden van het kabinet, in het bestuurlijk verkeer en in het rechtsverkeer, om zo de communicatie van de overheid toegankelijker te maken voor personen die doof zijn, en tegelijk hun communicatiebehoeften zichtbaarder te maken voor het brede publiek. De Minister dient over het gevoerde beleid jaarlijks aan de Tweede Kamer te rapporteren. De initiatiefnemers verwijzen naar het algemeen deel voor een uitgebreide toelichting.

Artikel 4

Dit artikel verplicht ertoe om in nationale crisis- en noodsituaties de gesproken berichtgeving daarover zoveel als mogelijk onverwijld in NGT om te zetten en de berichtgeving daarmee ook visueel toegankelijk te maken voor gebarentaligen. Het vereist dat crisiscommunicatie zoveel mogelijk onverwijld in NGT wordt omgezet houdt een inspanningsverplichting in die vergt dat crisiscommunicatie, voor zover dit gezien de omstandigheden redelijkerwijs gevegd kan worden, zonder onnodig uitstel door omzetting van de gesproken berichtgeving in NGT ook toegankelijk gemaakt wordt voor doven en slechthorenden die de NGT beheersen.

Artikel 5

Op grond van het eerste lid is het gebarentaligen die, ter uitvoering van een wettelijk voorschrift, mondeling een eed, belofte of bevestiging af moeten leggen, toegestaan om dit te doen met de gebaren in NGT die met de woorden van die eed, belofte of bevestiging corresponderen. Het tweede lid bevat een facultatieve grondslag om bij ministeriële regeling vast te stellen met welke gebaren in NGT de eed, belofte of bevestiging moet worden afgelegd. Het artikel is vergelijkbaar met artikel 10 van de Wet gebruik Friese taal.

Artikelen 6 tot en met 8

Artikel 6 voorziet in de instelling van een Adviescollege Nederlandse Gebarentaal. Dit college is een adviescollege in de zin van artikel 1, onderdeel a, van de Kaderwet adviescolleges. Het Adviescollege heeft ingevolge artikel 8, eerste lid van dit wetsvoorstel de taak de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te adviseren over het bevorderen van het gebruik van de NGT in de samenleving. Het Adviescollege adviseert in ieder geval over de uitvoering van het beleid als bedoeld in artikel 3, alsmede over de behoeften en ontwikkelingen met betrekking tot de Nederlandse Gebarentaal in relatie tot deze wet (artikel 8, tweede lid). Artikel 7 regelt de samenstelling van het Adviescollege. Dat bestaat uit vijf leden, inclusief voorzitter en vicevoorzitter, die benoemd, geschorst en ontslagen worden door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op voordracht van het NGc. Op het Adviescollege is de Kaderwet adviescolleges van toepassing. Op grond van artikel 4 van die wet wordt een adviescollege bij wet ingesteld

en wordt de taak van het adviescollege bij wet omschreven. De artikelen 6, 7 en 8 van dit wetsvoorstel voorzien daarin. Gelet echter op de omstandigheid dat de voor het uitoefenen van deze adviserende taak benodigde expertise reeds ruimschoots aanwezig is bij een bestaande stichting, namelijk het Nederlands Gebarencentrum (NGc), is in artikel 7, tweede lid, van het wetsvoorstel bepaald dat de leden van het Adviescollege worden voorgedragen door het NGc. Doel van de initiatiefnemers is dat het Adviescollege onder hetzelfde dak huist als het NGc en kan bogen op de expertise van de medewerkers van het NGc. De samenstelling en inrichting, de wijze van advisering en standpuntbepaling, en de begroting en programmering van het Adviescollege worden verder beheerst door de regels uit de Kaderwet adviescolleges. De Wet vergoedingen adviescolleges en commissies regelt de vergoedingen van de leden van het Adviescollege.

Artikel 9

Dit artikel wijzigt artikel 46 van de Wet op de veiligheidsregio's. Het nieuw voorgestelde lid verplicht ertoe de in het tweede en derde lid van dat artikel bedoelde informatieverstrekking over rampen en crises die de regio kunnen treffen, ten aanzien waarvan het bestuur van de veiligheidsregio verantwoordelijkheid draagt, zoveel als mogelijk onverwijld in NGT om te zetten en de berichtgeving daarmee ook visueel toegankelijk te maken voor gebarentaligen. Het vereiste dat crisiscommunicatie zoveel mogelijk onverwijld in NGT wordt omgezet houdt een inspanningsverplichting in die vergt dat crisiscommunicatie, voor zover dit gezien de omstandigheden redelijkerwijs gevegd kan worden, zonder onnodig uitstel door omzetting van de gesproken berichtgeving in NGT ook toegankelijk gemaakt wordt voor doven en slechthorenden.

Artikel 10

Om goed kennis te kunnen nemen van deze nieuwe wet, is het voor dove gebarentaligen noodzakelijk dat ze in de NGT geïnformeerd worden over deze nieuwe wet. Omdat vertaling van deze wet zich naar zijn aard niet goed leent voor plaatsing in de publicatiebladen van de overheid, dient de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van dit artikel in de Staatscourant mededeling te doen van een beschikbare vertaling. De vertaling zelf – een visuele weergave waarin de tekst van de wet in de NGT wordt uitgedrukt – zou bijvoorbeeld als film op de website van de rijksoverheid geplaatst kunnen worden.

Artikelen 11 en 12

Deze artikelen regelen de inwerkingtreding en citeertitel van de wet.

Kuiken
Dik-Faber
Van Eijs