



Beperkte verspreiding  
ACFC/OP/III(2019)003

## **ADVIESCOMITÉ VOOR HET KADERVERDRAG INZAKE DE BESCHERMING VAN NATIONALE MINDERHEDEN**

---

**Derde advies over Nederland<sup>1</sup>,  
goedgekeurd op 6 maart 2019**

<sup>1</sup> Tot het moment van publicatie kunnen er nog redactionele wijzigingen worden doorgevoerd.

## MANAGEMENTSAMENVATTING

Nederland blijft de rechten van de Friese nationale minderheid in hoge mate beschermen en heeft fors geïnvesteerd in met name onderwijs, taal en cultuur. De provincie Fryslân heeft meer bevoegdheden gekregen op het gebied van onderwijs, hetgeen de weg heeft vrijgemaakt voor langetermijnbeleid in dit opzicht. De respectieve bevoegdheden van de centrale en provinciale autoriteiten zijn helder omschreven in bestuursafspraken, die regelmatig door middel van consultatie worden getoetst.

Belangrijkste aandachtspunten zijn het tekort aan leraren Fries en, meer in het algemeen, de nog steeds beperkte schrijfvaardigheid in het Fries. Wat betreft het recht om de Friese taal te bezigen in rechtbanken en gerechtshoven, vormt het tekort aan Fries sprekende tolken en rechtbankmedewerkers een praktische barrière voor de effectieve implementatie ervan. De bestuurlijke herindeling, waarbij gemeenten worden samengevoegd, brengt risico's voor de Friese taal met zich mee aangezien het spreken ervan onder druk komt te staan. Het Adviescomité is van mening dat een effectievere raadpleging en deelname van verenigingen die de Friese minderheid vertegenwoordigen, van belang is op alle terreinen.

Ondanks een lange traditie van verdraagzaamheid en openheid voor andere culturen en talrijke maatregelen om een inclusieve samenleving te bevorderen, wordt de Nederlandse maatschappij in toenemende mate geconfronteerd met racisme, islamofobie en antisemitisme. Ook in het politieke debat van de gevestigde politieke partijen duiken af en toe polariserende en xenofobe uitspraken op. Door het ontbreken van een goed functionerende overlegstructuur en bezuinigingen op de financiering van ngo's voor minderheden, hebben deze groepen minder mogelijkheden om hun stem te laten horen en bij te dragen aan de integratie in de maatschappij vanuit hun eigen perspectief.

Roma, Sinti en Reizigers blijven uitgesloten van het toepassingsbereik van het Kaderverdrag. Degenen die tot deze groepen behoren worden op vele terreinen met discriminatie geconfronteerd, met name wat betreft huisvesting. De onlangs aangenomen verbeterde beleidsmaatregelen vereisen een snelle implementatie op lokaal niveau. Het ontbreken van een strategische aanpak en een effectief en duurzaam overlegmechanisme belemmert de invoering van beleidsmaatregelen die erop gericht zijn de situatie van mensen die deel uitmaken van deze gemeenschappen te verbeteren.

### **Kwesties die voortvarend moeten worden aangepakt**

- **Waarborgen dat de implementatie van de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur 2019-2023 resulteert in substantiële en blijvende verbeteringen van de rechten van personen die behoren tot de Friese nationale minderheid; waarborgen dat de provincie Fryslân alle benodigde middelen krijgt om de rol van “Taalschipper” die zij onlangs op zich heeft genomen te kunnen uitvoeren; hanteren van een strategische en participatieve benadering op alle gebieden van taalgebruik met bijzondere aandacht voor educatie en lerarenopleiding, het recht de Friese taal te gebruiken in de rechtbank en het gebruik van de Friese taal op tv en in de gedrukte en digitale media.**
- **Waarborgen van de effectieve deelname van Roma, Sinti en Reizigers aan de beleidsvorming en, samen met de betrokken stakeholders, ontwikkelen van veelomvattend beleid bij de aanpak van discriminatie van Roma, Sinti en Reizigers op het gebied van onderwijs, de arbeidsmarkt en huisvesting. In het bijzonder, krachtige maatregelen nemen om gemeenten te steunen bij het implementeren van het in juni 2018 goedgekeurde huisvestingsbeleid.**
- **Bevorderen van intercultureel respect en tolerantie in de samenleving, onder andere door het instellen van een duurzame, transparante en representatieve structuur voor het raadplegen van minderheidsgroepen en het ondersteunen van maatschappelijke organisaties van deze groepen.**

## **Inhoud**

<b>I. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN</b>	<b>6</b>
<b>II. BEVINDINGEN PER ARTIKEL</b>	<b>9</b>
Artikel 3 van het Kaderverdrag	9
Artikel 4 van het Kaderverdrag	11
Artikel 5 van het Kaderverdrag	14
Artikel 6 van het Kaderverdrag	16
Artikel 9 van het Kaderverdrag	23
Artikel 10 van het Kaderverdrag	26
Artikel 11 van het Kaderverdrag	28
Artikel 12 van het Kaderverdrag	30
Artikel 14 van het Kaderverdrag	31
Artikel 15 van het Kaderverdrag	36
Artikelen 17 en 18 van het Kaderverdrag .....	<b>37</b>
<b>III. CONCLUSIES</b>	<b>39</b>

# ADVIESCOMITÉ VOOR HET KADERVERDRAG INZAKE DE BESCHERMING VAN NATIONALE MINDERHEDEN

## DERDE ADVIES OVER NEDERLAND

1. Het Adviescomité heeft het huidige Advies over Nederland goedgekeurd overeenkomstig artikel 26, eerste lid, van het Kaderverdrag en Regel 23 van Resolutie (97) 10 van het Comité van Ministers. De bevindingen zijn gebaseerd op informatie uit het landenrapport (hierna te noemen “landenrapport”) dat op 11 juli 2018 werd ontvangen, evenals op schriftelijke bronnen en informatie die het Adviescomité ontving van contacten binnen en buiten de overheid tijdens zijn bezoek aan Leeuwarden/Ljouwert, Eindhoven, Gerwen/Nuenen en Den Haag van 19 tot en met 22 november 2018.
2. Het onderstaande hoofdstuk I bevat de belangrijkste bevindingen van het Adviescomité met betrekking tot belangrijke kwesties betreffende de tenuitvoerlegging van het Kaderverdrag in Nederland. Deze bevindingen weerspiegelen de gedetailleerdere bevindingen per artikel in hoofdstuk II, dat de bepalingen van het Kaderverdrag bevat waar het Adviescomité wezenlijke vragen bij stelt.
3. In beide hoofdstukken wordt uitgebreid verwezen naar de follow-up van de bevindingen van de monitoring van het Kaderverdrag in het eerste en tweede Advies over Nederland van het Adviescomité, goedgekeurd op respectievelijk 25 juni 2009 en 20 juni 2013, en in de dienovereenkomstige resoluties van het Comité van Ministers, die werden aangenomen op 12 januari 2011 en 28 mei 2014.
4. De slotopmerkingen in hoofdstuk III kunnen als basis dienen voor de ophanden zijnde conclusies en aanbevelingen inzake Nederland van het Comité van Ministers.
5. Het Adviescomité ziet ernaar uit de dialoog met de Nederlandse autoriteiten voort te zetten, evenals met vertegenwoordigers van nationale minderheden en anderen die zijn betrokken bij de implementatie van het Kaderverdrag. Om een inclusief en transparant proces te stimuleren moedigt het Adviescomité de autoriteiten nadrukkelijk aan om het huidige Advies na ontvangst openbaar te maken.<sup>2</sup> De autoriteiten worden tevens uitgenodigd dit Advies en de ophanden zijnde resolutie van het Comité van Ministers te laten vertalen in de Nederlandse en Friese taal en deze breed te verspreiden onder alle relevante actoren. Het Adviescomité moedigt de autoriteiten aan een follow-up-evenement te organiseren na publicatie van dit derde-cyclusadvies. Het Adviescomité is van mening dat een dialoog waarin de in dit Advies opgenomen observaties worden besproken de verdere implementatie van de aanbevelingen zou bevorderen.

---

<sup>2</sup> Het Comité van Ministers heeft op 16 april 2009 de regels voor de publicatie van het Advies en andere monitoringdocumenten gewijzigd, zulks met het oog op een betere transparantie en het in een vroeg stadium delen van de informatie omtrent de bevindingen en conclusies van de monitoring met alle betrokken partijen (zie Resolutie CM/Res (2009)3 tot wijziging van Resolutie (97) 10).

## I. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

### Monitoringproces

6. Nederland hanteert nog steeds een constructieve benadering van het monitoringproces ingevolge het Kaderverdrag. Het tweede Advies van het Adviescomité werd kort na goedkeuring tezamen met de kabinetsreactie op het advies in december 2013 gepubliceerd. De Resolutie van het Comité van Ministers werd in mei 2014 aangenomen.

7. Het Adviescomité is verheugd te constateren dat het tweede Advies in het Nederlands en Fries is vertaald en moedigt de autoriteiten aan ook het derde Advies inzake de implementatie van het Kaderverdrag te laten vertalen.

8. Het Adviescomité betreurt dat het derde landenrapport met een vertraging van twee jaar werd ingediend. Daarnaast is het Adviescomité zeer bezorgd over het feit dat de personen die behoren tot nationale minderheden en maatschappelijke organisaties niet zijn geraadpleegd tijdens het opstellen van het landenrapport. De autoriteiten worden sterk aangeraden vertegenwoordigers van verenigingen, niet-gouvernementele organisaties of onderzoeksinstituten, met name die die betrokken zijn bij Friese-minderheidskwesties, in de gelegenheid te stellen deel te nemen aan het opstellen van het vierde landenrapport.

9. Het Adviescomité verwelkomt de uitstekende samenwerking met de Nederlandse autoriteiten zowel op rijksniveau als in de provincie Friesland voorafgaand aan, tijdens en na zijn bezoek in november 2018.

### Algemeen overzicht van de implementatie van het Kaderverdrag na drie monitoringscycli

10. De positie van de autoriteiten ten aanzien van het beperken van het toepassingsbereik van het Kaderverdrag tot de Friezen blijft ongewijzigd. De autoriteiten houden eveneens vast aan de toepassing van dezelfde criteria die bij de bekrachtiging van het Kaderverdrag werden gedefinieerd. Dit betreft niet alleen het criterium van staatsburgerschap, maar ook het vereiste voor een nationale minderheid om te wonen in “traditionele/voorouderlijke vestigingsgebieden”, wat per definitie leidt tot de uitsluiting van Roma, Sinti en Reizigers<sup>3</sup>, maar ook van andere groepen.

11. Wat betreft de personen die behoren tot de Friese nationale minderheid, merkt het Adviescomité op dat er bij de rijksoverheid een duidelijke politieke wil bestaat om de Friese taal en cultuur actief te beschermen en te bevorderen en dat de provinciale autoriteiten in Friesland daaraan sterk gecommitteerd zijn. De bestuursafspraken tussen de rijksoverheid en provinciale overheden, die regelmatig worden gesloten, vormen een belangrijk instrument om dit doel te bereiken. Goede communicatie en samenwerking tussen beide partijen en de blijvende commitment van de centrale autoriteiten zullen cruciaal zijn voor de succesvolle implementatie van de bestuursafpraak 2019-2023.

---

<sup>3</sup> De uitdrukking “Roma, Sinti en Reizigers” wordt gebruikt om de eigen aanduiding van de respectieve groepen in Nederland weer te geven, tenzij wordt verwezen naar specifieke documenten die betrekking hebben op slechts een van deze gemeenschappen. Zie tevens het glossarium met begrippen die betrekking hebben op Roma en Reizigers van de Raad van Europa (1 februari 2019), beschikbaar op [www.coe.int/roma](http://www.coe.int/roma)

## **Bescherming tegen discriminatie**

12. De Algemene wet gelijke behandeling van 2004 heeft betrekking op discriminatie op grond van “ras”, waaronder volgens de uitleg van de Nederlandse instanties die zich inzetten voor gelijke behandeling ook taal valt, met inbegrip van de Friese taal. Om redenen van duidelijkheid en toegang tot het recht voor personen die tot nationale minderheden behoren, alsmede de zichtbaarheid en preventieve functie, is het Adviescomité van mening dat het expliciet opnemen van de grond “taal” in de wet van belang zou zijn.

## **Bevorderen van integratie en interculturele dialoog**

13. De Nederlandse autoriteiten hebben een breed pakket aan maatregelen genomen om tolerantie en interculturele dialoog te bevorderen, discriminatie te bestrijden en haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven aan te pakken. De trend dat er vraagtekens gezet kunnen worden bij het beeld van Nederland als traditioneel open en tolerant jegens etnische en religieuze verscheidenheid heeft zich echter ook tijdens de monitoringsperiode voortgezet. Polariserende en xenofobe uitlatingen worden niet alleen verspreid door de extreemrechtse partijen, maar ook door sommige mainstream politici.

14. Het Adviescomité heeft van vertegenwoordigers van minderheidsgroepen vernomen dat zij vanuit hun respectieve minderheidsperspectieven graag actiever willen bijdragen aan de integratie van de Nederlandse maatschappij, maar niet over voldoende middelen beschikken voor hun organisaties en functionerende kanalen voor deelname aan de besluitvormingsprocessen.

15. Hoewel de autoriteiten onderkennen dat Roma, Sinti en Reizigers op diverse gebieden discriminatie ondervinden en zij daarom diverse programma's ondersteunen, bestaat er noch een veelomvattend beleid noch een functionerend overlegmechanisme dat gericht is op deze gemeenschappen. Met name de huisvesting van woonwagenbewoners geeft reden tot zorg. De rijksoverheid heeft in juni 2018 nieuw beleid ingevoerd met de bedoeling de kwestie vanuit mensenrechtenperspectief te benaderen. Het blijkt dat gemeenten ondersteuning nodig hebben om dit beleid op lokaal niveau daadwerkelijk te implementeren.

## **Media in de Friese taal**

16. Het bestaan van de regionale publieke omroep *Omrop Fryslân*, wiens onafhankelijkheid in het geding kwam bij de hervorming van het Nederlandse omroepstelsel tussen 2013 en 2016, is van groot belang voor het bevorderen van de Friese taal. Het feit dat de steun voor de omroep voor de komende vijf jaar is veiliggesteld in de bestuursafspraken 2019-2023 is toe te juichen, maar de positie van *Omrop Fryslân* blijft kwetsbaar aangezien het voorzien in publieke uitzendingen in de Friese taal niet is vastgelegd in de Nederlandse Mediawet of in de Wet gebruik Friese taal.

## **Gebruik van de Friese taal**

17. In de Wet gebruik Friese taal, die in 2014 van kracht werd, wordt bepaald dat het Nederlands en het Fries de officiële talen zijn in de provincie Fryslân en worden relatief uiteenlopende taalrechten toegekend aan sprekers van het Fries in het bestuurlijk verkeer en rechtsverkeer, al zijn deze vooral van toepassing op het grondgebied van de provincie Fryslân. Hoewel de implementatie van de Wet gebruik Friese taal wat betreft het bestuurlijk verkeer op

provinciaal niveau grotendeels tot tevredenheid stemt, waren gesprekspartners van het Adviescomité minder te spreken over de mogelijkheden om Fries te spreken in de rechtbank en de mogelijkheden om Fries te gebruiken op gemeentelijk niveau. Dit laatste geldt met name in de gemeenten die na recente fusies zijn gevormd. Er kan ook meer gedaan worden om de zichtbaarheid van de Friese taal in de openbare ruimte te vergroten, bijvoorbeeld door topografische aanduidingen of opschriften op openbare gebouwen.

### **Onderwijs in de Friese taal**

18. De decentralisering van bevoegdheden op onderwijsgebied naar de provincie Fryslân in 2016 kan als een succes worden beschouwd en als een belangrijke stap naar een brede onderwijsstrategie gericht op het verwezenlijken van de doelstelling van de bestuursafspraken 2019-2023, namelijk een significante toename van het deel van de bevolking dat in het Fries kan spreken, lezen en schrijven. Het Taalplan Frysk, gepubliceerd in 2018, verstrekt voor het eerst uitgebreide basisgegevens over lessen in het Fries op alle basisscholen en scholen voor het voortgezet onderwijs in de provincie Fryslân. De Onderwijsinspectie heeft de status van het Fries in het onderwijs voor het laatst in 2009 geëvalueerd, maar er worden in de nieuwe bestuursafspraken nu heldere afspraken gemaakt over de rol van de inspectie. De Onderwijsinspectie wil vanaf 2019 meer reguliere beoordelingen uitvoeren. Hieraan ontbrak het in het verleden en dit riep ernstige twijfels op over de voorgaande monitoringscycli.

19. Nu het aantal drietalige (Engels, Nederlands en Fries) scholen toeneemt en ook het aantal leerlingen dat eindexamen Fries doet een stijgende lijn vertoont, blijft het hardnekkige tekort aan gekwalificeerde leerkrachten een reden tot zorg. Daarnaast wordt het Fries voornamelijk op basisscholen onderwezen, terwijl maar weinig scholen in het voortgezet onderwijs Fries als vak aanbieden. Om de kwaliteit van onderwijs van het Fries ook in de toekomst te waarborgen moet er veel aandacht besteed worden aan de rol van de Onderwijsinspectie en moet er geïnvesteerd worden in het opleiden van leraren. Een laatste punt van zorg is het gebrek aan tweetalig of Fries kleuteronderwijs, met name in grotere steden.

### **Participatie**

20. Niet-gouvernementele organisaties die zich bezighouden met Friese kwesties worden op ad-hocbasis en bij bepaalde thema's geraadpleegd door de provincie Fryslân en gesprekspartners melden dat ze doorgaans goede toegang hebben tot beleidsmakers op provinciaal niveau. Er is echter geen geïnstitutionaliseerd overlegorgaan waar ngo's, waaronder ngo's voor jongeren, elkaar regelmatig kunnen treffen, met elkaar in gesprek kunnen komen, zaken op de agenda kunnen zetten en de provincie kunnen adviseren over beleid.



## II. BEVINDINGEN PER ARTIKEL

### Artikel 3 van het Kaderverdrag

#### Toepassingsbereik

##### *Aanbevelingen uit de twee voorgaande monitoringscycli*

21. In de vorige monitoringscycli oordeelde het Adviescomité dat de door de autoriteiten gehanteerde benadering met betrekking tot de persoonlijke werkings sfeer van het Kaderverdrag en met name het staatsburgerschapscriterium en het territorialiteitsbeginsel willekeurig de mogelijkheden zou kunnen beperken voor andere potentiële groepen om te profiteren van de bepalingen van het Kaderverdrag. Het Adviescomité was van mening dat deze groepen niet op adequate wijze waren geraadpleegd over hun mogelijke inclusie en riep de autoriteiten op een flexibeler benadering te hanteren ten aanzien van het toepassingsbereik van het Kaderverdrag, onder andere door raadplegingsmechanismen.

##### *Huidige situatie*

22. De positie van de autoriteiten ten aanzien van het beperken van het toepassingsbereik tot de Friezen blijft ongewijzigd, hetgeen spijtig is. De meeste rechten die aan de Friese minderheid worden toegekend, met name rechten die betrekking hebben op het gebruik en leren van de taal (zie de artikelen 10 tot en met 14) zijn beperkt in hun territoriale reikwijdte, namelijk tot de provincie Fryslân.

23. Volgens de autoriteiten zijn er tijdens de verslagperiode geen formele verzoeken tot erkenning als nationale minderheid of voor bescherming krachtens het Kaderverdrag ingediend bij de regering of het parlement. De autoriteiten hebben tijdens het bezoek van het Adviescomité bevestigd dat indien een dergelijk verzoek zou zijn ingediend, dit zou worden getoetst aan de hand van de vijf criteria die tijdens het parlementaire debat over de bekrachtiging van het Kaderverdrag werden vastgesteld.<sup>4</sup>

24. Tijdens en na het monitoringsbezoek heeft het Adviescomité contact opgenomen met een aantal vertegenwoordigers van groepen die zichzelf Roma, Sinti of Reizigers noemen.<sup>5</sup> Zij toonden actief belangstelling voor het Kaderverdrag en spraken hun teleurstelling uit over het feit dat de autoriteiten hen niet beschouwden als groepen die onder het toepassingsbereik vielen. Een van de redenen dat er geen formeel verzoek tot erkenning is gedaan, zo werd het Adviescomité verteld, is vanwege de beperkende aard van de bovengenoemde vijf vereisten, waardoor een dergelijke claim wordt uitgesloten.

25. Het Adviescomité onderstreept nogmaals zijn in het eerste Advies over Nederland vervatte mening dat de vereiste dat een nationale minderheid moet wonen

<sup>4</sup> [Handelingen van 30 november 2004 over de ratificatie van het Kaderverdrag, EK 2004/2004, nr. 7/https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20042005-338-348.html](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20042005-338-348.html), 338-348 Volgens het [Eerste advies over Nederland](#) (par. 3.3) worden als nationale minderheden beschouwd die groepen van de bevolking die van oudsher op het grondgebied van de staat gevestigd zijn en die van oudsher in een vestigingsgebied wonen, maar die zich van de meerderheid van de bevolking onderscheiden door hun taal, cultuur en geschiedenis - dus door hun eigen identiteit - en die deze identiteit willen behouden.

<sup>5</sup> Het totale aantal personen dat tot deze groepen behoort wordt geschat tussen de 32.000 en 48.000. Zie [Council of Europe \(July 2012\), Estimates and official updates of Roma in Europe](#)

<sup>6</sup> Zie het Eerste advies over Nederland, goedgekeurd op 25 juni 2009, voor een gedetailleerde beoordeling van de territoriale dimensie van deze definitie (par. 22) en het staatsburgerschapscriterium (par. 23).

in traditionele/voorouderlijke vestigingsgebieden, leidt tot de uitsluiting van Roma en Sinti, die van oudsher in Nederland aanwezig zijn, maar in het hele land wonen.

26. Het Adviescomité erkent dat de verdragsluitende partijen beoordelingsruimte hebben bij het vaststellen van de persoonlijke werkingssfeer van het Kaderverdrag. Het Adviescomité beschouwt het echter als zijn plicht de persoonlijke werkingssfeer bij de implementatie van het Kaderverdrag te onderzoeken om na te gaan of er geen willekeurig of ongerechtvaardigd onderscheid is gemaakt.<sup>7</sup> Wat betreft het staatsburgerschapscriterium blijft het Adviescomité van mening dat hoewel staatsburgerschap een legitiem vereiste kan zijn wanneer het bijvoorbeeld het kiesrecht op nationaal niveau betreft, de algemene toepassing van dit criterium problematisch is in relatie tot andere waarborgen die verband houden met andere belangrijke terreinen waarop het Kaderverdrag van toepassing is, zoals non-discriminatie en gelijkheid.<sup>8</sup>

27. Een andere groep die mogelijk onder bescherming van het Kaderverdrag zou kunnen vallen zijn de Molukkers.<sup>9</sup> Het Adviescomité is benaderd door vertegenwoordigers van de Molukse bevolking, die goed op de hoogte zijn van het Kaderverdrag en de bescherming die dit verdrag biedt en die de wens uitspraken dat er meer aandacht aan hen wordt besteed als minderheidsgroep.

28. Tijdens het opstellen van dit advies is het Adviescomité ook benaderd door vertegenwoordigers van de inwoners van het Caraïbische eiland Bonaire die Papiaments spreken. Ook zij hebben hun belangstelling uitgesproken voor de bescherming die het Kaderverdrag biedt. Bij de ratificatie van het Kaderverdrag in 2005 verklaarde Nederland het Kaderverdrag voor het Koninkrijk in Europa te aanvaarden.<sup>10</sup> Bij de staatkundige hervorming van 2010 werden de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) onderdeel van het land Nederland binnen het Koninkrijk der Nederlanden en kregen de status van “bijzondere gemeenten”.<sup>11</sup> Het standpunt van het Nederlandse kabinet is dat het Koninkrijk der Nederlanden onderworpen is aan het internationaal recht en als zodanig kan toetreden tot internationale overeenkomsten maar dat “de geografische toepasselijkheid van deze overeenkomsten kan worden beperkt tot (...) het Europese deel van Nederland (...)”.<sup>12</sup>

29. Het Adviescomité neemt er nota van dat vertegenwoordigers van sprekers van het Papiaments uit de BES-eilanden menen dat het feit dat staten delen van hun land waar minderheden wonen en die onder rechtstreeks bestuur van die overheid staan, uitsluiten van de toepassing van het Kaderverdrag, strijdig lijkt met het doel van het Kaderverdrag. Het Adviescomité neemt er voorts nota van dat de Nationale Ombudsman, het College voor de

<sup>7</sup> ACFC, [Thematic Commentary No. 4](#) The Framework Convention: a key tool to managing diversity through minority rights. The scope of application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, aangenomen op 27 mei 2016, par. 26.

<sup>8</sup> Ibid., par. 29.

<sup>9</sup> Voor meer informatie over de Molukse minderheid in Nederland, zie het World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, via <https://minorityrights.org/minorities/moluccans>

<sup>10</sup> Verklaring in de akte van aanvaarding die op 16 februari 2005 is nedergelegd.

<sup>11</sup> Website van de rijksoverheid over de nieuwe staatkundige indeling [www.government.nl/topics/caribbean-parts-of-the-kingdom/new-constitutional-order](http://www.government.nl/topics/caribbean-parts-of-the-kingdom/new-constitutional-order)

<sup>12</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken van het Koninkrijk (2015), [Koninkrijk der Nederlanden: Een Koninkrijk – Vier landen; Europees en Caribisch](#)

Rechten van de mens en het VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten<sup>13</sup> de beperkte toepasselijkheid van de internationale mensenrechtenverdragen op de Nederlandse overzeese gebiedsdelen hebben bekritiseerd.

#### *Aanbevelingen*

30. Het Adviescomité dringt er bij de autoriteiten op aan het toepassingsbereik van het Kaderverdrag flexibeler te benaderen. Het nodigt de autoriteiten uit het toepassingsbereik artikel per artikel uit te breiden naar groepen die baat kunnen hebben bij de bepalingen ervan. Het roept de autoriteiten verder op een formele dialoog aan te gaan met vertegenwoordigers van groepen die belangstelling hebben voor de door het Kaderverdrag geboden bescherming.

31. Het Adviescomité roept de autoriteiten op de juridische situatie met betrekking tot de territoriale toepassing van het Kaderverdrag na de staatkundige hervorming van 2010 te verduidelijken.

### **Artikel 4 van het Kaderverdrag**

#### **Bescherming tegen discriminatie**

#### *Aanbevelingen uit de twee voorgaande monitoringscycli*

32. In de voorgaande monitoringscycli constateerde het Adviescomité dat er in Nederland op vele fronten wordt gestreden tegen discriminatie en verwelkomde de ontwikkeling van een systeem van gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen. Het Adviescomité merkte echter op dat er slechts een paar gevallen van discriminatie onder de aandacht van Ombudsman en de voormalige Commissie Gelijke Behandeling werden gebracht door personen die tot een minderheidsgroep behoren en riep de autoriteiten op alle etnische groepen bewuster te maken van de rechtsmiddelen die voorhanden zijn.

#### *Huidige situatie<sup>14</sup>*

33. Het recht op gelijke behandeling en verbod op discriminatie worden hoofdzakelijk gewaarborgd door de Nederlandse grondwet (artikel 1) en de Algemene Wet Gelijke Behandeling, AWGB.<sup>15</sup> In de AWGB wordt directe en indirecte discriminatie verboden. De wet is van toepassing op de particuliere sector, de levering van goederen en diensten, waaronder onderwijs, sociale bescherming en gezondheidszorg. Voor alle vormen van discriminatie wordt het beginsel van de omgekeerde bewijslast toegepast in procedures voor de rechter en de instantie voor gelijke rechten, het College voor de Rechten van de Mens.

34. In de grondwet staat een niet-uitputtende lijst van discriminatiegronden. De AWGB is echter uitsluitend van toepassing op de gronden genoemd in artikel 1.1.b ervan. Deze omvatten nationaliteit en ras, maar niet taal. Het Adviescomité constateert dat “ras” door

<sup>13</sup> College voor de rechten van de mens (2016), [Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba](#); UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (6 juli 2017), [Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands](#) par. 14.

<sup>14</sup> Het Adviescomité merkt op dat de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) in 2018 de gelegenheid heeft gehad deze ontwikkeling grondig te bestuderen bij het opstellen van zijn vijfde verslag over Nederland. Het Adviescomité verwijst in dit verband naar de gedetailleerde bevindingen en aanbevelingen van het ECRI.

<sup>15</sup> Europees netwerk van juridische deskundigen in gendergelijkheid en non-discriminatie (2018), [Country report Non-Discrimination: The Netherlands](#)

het College voor de Rechten van de Mens beschouwd wordt als betrekking hebbende op gevallen van vermeende discriminatie op grond van het gebruik van de Friese taal.<sup>16</sup> Het Adviescomité is niettemin van mening dat het beter zou zijn de grond “taal” expliciet op te nemen in de wet, om zowel de duidelijkheid en toegankelijkheid te verbeteren en de zichtbaarheid en preventieve werking te versterken.

35. Het College voor de Rechten van de Mens (NIHR) is de belangrijkste officieel aangewezen instantie voor gelijke rechten die geaccrediteerd is met de “A”-status volgens de Beginselen van Parijs. Het College heeft een breed mandaat, verregaande onderzoeksbevoegdheden en geeft juridische adviezen over individuele discriminatieklachten.<sup>17</sup> Deze adviezen zijn niet-bindend en het College kan geen sancties opleggen, maar het oordeel van het College wordt als zeer gezaghebbend beschouwd en is meestal voldoende om de praktijk te veranderen. Het College geeft tevens advies over beleid en wetgeving. Het Adviescomité verwelkomt het brede mandaat van het College. Het constateert dat de beslissingen en rapporten van het College over de discriminatie van Roma, Sinti en Reizigers op het gebied van huisvesting, in combinatie met een rapport van het Bureau Nationale Ombudsman, uiteindelijk hebben bijgedragen aan een verandering van beleid (zie artikel 6). Het Adviescomité merkt echter met zorg op dat een aantal van zijn gesprekspartners onvoldoende bewust waren van het werk van het College en de bestaande middelen om discriminatie te rapporteren.

36. Alle gemeenten zijn verplicht gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (adv's) in te stellen of te subsidiëren. Momenteel registreren 38 adv's meldingen van discriminatie en bieden slachtoffers op lokaal niveau ondersteuning. Het Adviescomité heeft met genoeg kunnen constateren dat het College en de adv's goed lijken samen te werken. Een aantal gesprekspartners, zowel Friezen als anderen (waaronder Roma, Sinti en Reizigers) waren echter niet op de hoogte van het bestaan van een adv in hun gemeente. Een evaluatie in 2017 toonde aan dat adv's die meerdere gemeenten bedienen doorgaans doelmatiger werken dan kleine adv's, waarvan er een aantal, volgens het onderzoek, niet volledig onafhankelijk zijn aangezien ze onderdeel vormen van de gemeente en de juiste middelen ontberen om volledig operationeel te zijn.<sup>18</sup>

37. De gemeentelijke antidiscriminatievoorziening in de provincie Fryslân, *Tûmba*, ontvangt gemiddeld vier klachten per jaar over vermeende discriminatie op grond van het gebruik van de Friese taal. Klachten betreffen bijvoorbeeld het ontzeggen van de mogelijkheid om Fries te spreken met de politie, op een medisch meldpunt, in het openbaar vervoer of op de werkplek. In geen van deze gevallen betrof het een geval van discriminatie onder de AWGB. Deze gevallen worden doorgaans door bemiddeling beslecht, vaak met hulp van het taleninstituut *Afûk*, die counseling en Friese taalcursussen aanbiedt. *Tûmba* ontvangt regelmatig klachten in de Friese taal, heeft delen van zijn website in het Fries en probeert sprekers van het Fries aan te spreken bij zijn inspanningen om de bewustwording te vergroten.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> College voor de Rechten van de Mens 2009-111.

<sup>17</sup> Wet van 24 november 2011, houdende de oprichting van het College voor de rechten van de mens; Staatsblad 2011, 573

<sup>18</sup> [Regioplan \(2017\). Onderzoek naar de werking van de ADV's in de praktijk.](#)

<sup>19</sup> Een recente advertentie van *Tûmba* luidt als volgt “Te zwart voor de disco? Te Fries voor Ljouwert? Te zwanger voor de werkgever? (...) Een klacht indienen helpt”. *Tûmba* heeft ook een publiek debat georganiseerd dat op Omrop Fryslân werd uitgezonden onder de titel “Frysk Zwart” over “huidskleur en regionale identiteit”, dat onder andere ging over de gebeurtenissen rond de aankomst van Zwarte Piet in Dokkum in november 2017. Zie [www.omropfryslan.nl/nieuws/788262-live-iepenup-over-frysk-zwart](http://www.omropfryslan.nl/nieuws/788262-live-iepenup-over-frysk-zwart).

38. Het Bureau Nationale Ombudsman van Nederland (hierna “de Ombudsman”) onderzoekt klachten over de overheid, kan op eigen initiatief onderzoek instellen en geeft advies aan de overheid over hoe zij haar gedrag kan verbeteren. Oordelen van de Ombudsman zijn niet bindend, maar wel zeer gezaghebbend. In circa 95% van de gevallen worden deze oordelen dan ook gevolgd. De Ombudsman heeft 170 medewerkers, waaronder ook enkele sprekers van het Fries, en kan in het Fries gestelde klachten in behandeling nemen. In de verslagperiode zijn dergelijke verzoeken niet binnengekomen.

39. Het Adviescomité constateert dat er sedert 2016 nationale rapporten worden opgesteld waarin alle discriminatiemeldingen die door de Nederlandse politie en de gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen werden geregistreerd, staan vermeld. In 2017 registreerde de politie 3499 discriminatie-incidenten en de adv’s 4691; het College voor de Rechten van de Mens ontving 416 verzoeken om een oordeel en 4259 vragen. Discriminatie op grond van etnische afstamming kwam het meest voor. De politie registreerde deze grond in 41% van de gevallen, waarbij 8% verband hield met antisemitisme en 5% met islamofobie. In 2017 behandelde het openbaar ministerie 144 specifieke discriminatiefeiten; in 71% van de zaken waarin vervolging werd ingesteld leidde dit tot een strafrechtelijke veroordeling. Daarnaast werden nog eens 187 commune feiten met een discriminatieaspect geregistreerd.<sup>20</sup> Vanwege de Nederlandse gegevensbeschermingsregels zijn er geen uitgesplitste gegevens beschikbaar over de etnische afkomst van de indieners van de klachten. De tweede enquête van de Europese Unie naar minderheden en discriminatie (EU-MIDIS II) van 2017 laat zien dat discriminatie in zekere mate wordt ondergerapporteerd.<sup>21</sup> Dit komt overeen met de indruk die het Adviescomité kreeg tijdens zijn bezoek; degenen die het grootste risico lopen gediscrimineerd te worden zijn niet noodzakelijkerwijs op de hoogte van de mogelijkheid om een klacht in te dienen.

40. Persoonsgegevens in de bevolkingsregisters bevatten geen informatie over etniciteit en er wordt in Nederland geen volkstelling uitgevoerd. Er wordt uitsluitend informatie vastgelegd over het geboorteland en dus alleen of de persoon in Nederland is geboren of een migratieachtergrond heeft.<sup>22</sup> Het Adviescomité heeft begrip voor de terughoudendheid van de autoriteiten wat betreft het verzamelen van gegevens die geacht worden tot de privésfeer te horen, zoals etnische afkomst. Het wijst er echter op dat het verkrijgen van betrouwbare informatie over de situatie van personen die tot nationale minderheden behoren relevant is voor de implementatie van het Kaderverdrag. Deze informatie kan verkregen worden door het verzamelen van statistische gegevens of op andere wijze, bijvoorbeeld ad-hoc-onderzoeken, enquêtes, of opinieonderzoeken. De autoriteiten zouden meer gebruik kunnen maken van dergelijke gegevens en tegelijkertijd voldoen aan de bestaande normen voor gegevensbescherming. Deze gegevens zijn relevant voor het inzicht in de culturele verscheidenheid van de bevolking, de positie van nationale minderheden in de maatschappij en de ontwikkeling en monitoring van op betrouwbare cijfers gebaseerde beleidsmaatregelen om discriminatie te bestrijden.

### *Aanbevelingen*

41. Het Adviescomité roept de autoriteiten op om “taal” expliciet als grond op te nemen in de Wet gelijke behandeling om de duidelijkheid, toegankelijkheid en zichtbaarheid van de geldende bepalingen te vergroten, waaronder met betrekking tot sprekers van het Fries.

<sup>20</sup> Openbaar Ministerie (april 2018), *Strafbare Discriminatie in Beeld 2017*, p. 42.

<sup>21</sup> Europees Bureau voor de grondrechten (FRA) (2017), [Second European Union Minorities and Discrimination Survey](#) p. 31-51.

<sup>22</sup> Voor bevolkingsgegevens zie de website [www.cbs.nl/](http://www.cbs.nl/)

42. Het Adviescomité acht het van essentieel belang te waarborgen dat het College voor de Rechten van de Mens, de Ombudsman en de gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen over toereikende middelen beschikken en roept hen op te investeren in het vergroten van de bewustwording van de antidiscriminatiewetgeving en met name de rechtsmiddelen die beschikbaar zijn bij personen die tot nationale minderheden behoren.

## **Artikel 5 van het Kaderverdrag**

### **Bevordering van de Friese cultuur**

#### *Aanbevelingen uit de twee voorgaande monitoringscycli*

43. Het Adviescomité drong bij de autoriteiten aan op voortzetting van de ondersteuning van het behoud en de bevordering van de Friese cultuur, waaronder in de context van decentralisatie van verantwoordelijkheden van de rijksoverheid naar de provincie Fryslân.

#### *Huidige situatie*

44. Het Nederlandse beleid voor het beschermen en bevorderen van de Friese cultuur wordt al decennialang geregeld door middel van bestuursafspraken Friese taal en cultuur, die periodiek worden vastgelegd tussen de rijksoverheid en de provincie Fryslân. De bestuursafpraak die tijdens de verslagperiode van kracht was (2013-2018) had betrekking op onderwijs, rechtsverkeer, bestuurlijk verkeer, media, cultuur en grensoverschrijdende activiteiten. Een nieuwe bestuursafpraak voor de periode 2019-2023, die dezelfde opbouw heeft, werd op 30 november 2018 ondertekend door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken en de provincie Fryslân. In de afspraak worden verantwoordelijkheden verduidelijkt, ook wat betreft financiering, en kwantificeerbare doelen vastgelegd en er zal na twee jaar een tussentijdse evaluatie plaatsvinden. Het Adviescomité verwelkomt deze benadering, die resulteert in een hoge mate van transparantie, stabiliteit en betrouwbaarheid wat betreft het beleid voor de Friese taal en cultuur.

45. Sinds 2017 geeft de provincie Fryslân invulling aan de rol van *Taalskipper* (Taalschipper), en neemt als zodanig het voortouw bij het formuleren van de langetermijnvisie voor de Friese taal. In deze rol streeft de provincie er bijvoorbeeld naar dat in 2030 het aantal moedertaalsprekers dat de Friese taal goed kan lezen en schrijven en het aantal tweede en derde taalsprekers dat het Fries goed kan verstaan en spreken met 10% is toegenomen.<sup>23</sup>

46. Een sleutelrol bij het opstellen en uitvoeren van de bestuursafspraken wordt vervuld door *DINGtiid*, het officiële orgaan voor de Friese taal, ingesteld bij de Wet gebruik Friese Taal van 2014. *DINGtiid* is een onafhankelijk publiek orgaan dat tot taak heeft de gelijke positie van de Friese taal en de Nederlandse taal in de provincie Fryslân te bevorderen.<sup>24</sup> *DINGtiid* brengt regelmatig verslag uit over de status en behoeften wat betreft de Friese taal en cultuur, adviseert over de implementatie van de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur, en biedt ondersteuning bij het opstellen van beleid en regelgeving op dit gebied. De vijf leden van *DINGtiid* worden benoemd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op voordracht van de Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân.

<sup>23</sup> Bestuursafpraak Friese taal en cultuur 2019-2023, hoofdstuk 1.

<sup>24</sup> Wet van 2 oktober 2013, houdende regels met betrekking tot het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer en in het rechtsverkeer (Wet gebruik Friese taal).

47. De belangrijkste verbeteringen in deze nieuwe afspraak vergeleken met de vorige zijn de borging van de gezamenlijke financiering van de leerstoel Friese taal- en letterkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen, financiële ondersteuning van de provincie Fryslân voor de extra taken op onderwijsgebied, en een heldere omschrijving van de rol van de onderwijsinspectie (zie artikel 14). De nieuwe bestuursafpraak bevat tevens expliciete input-, output- en resultaatindicatoren en wijst op heldere wijze taken en verantwoordelijkheden toe.

48. Het Adviescomité constateert met genoegen dat in de nieuwe bestuursafpraak een aantal projecten wordt genoemd als follow-up van het programma van Leeuwarden/Ljouwert als Culturele Hoofdstad van Europa in 2018. Zo spreken de partijen bijvoorbeeld hun steun uit voor de inrichting van een productiehuis dat als doel heeft het voortbrengen van poëzie en proza in de Friese taal een impuls te geven. Ook het bezoekerscentrum *Lân fan taal* (Land van talen) zal gedurende de looptijd van deze bestuursafpraak blijven bestaan. Het programma van Leeuwarden/Ljouwert als Culturele Hoofdstad van Europa omvatte over het algemeen veel activiteiten in de Friese taal<sup>25</sup>, al klaagden sommige gesprekspartners wel dat dit niet leidde tot voldoende zichtbaarheid van de Friese taal in de openbare ruimten van Leeuwarden/Ljouwert.

49. Prominente Friese culturele instellingen worden gezamenlijk gefinancierd door de provinciale autoriteiten en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dit betreft het Friese theatergezelschap *Tryater*, onderzoeksinstituut *Fryske Akademy* en het Fries Letterkundig Museum en Documentatiecentrum *Tresoar*. Deze laatste instelling is voortgekomen uit de fusie van het provinciaal archief en de provinciale bibliotheek en is momenteel bezig met de digitalisering van het volledige corpus van de Friese literatuur (circa 20.000 titels). Het Adviescomité verwelkomt het feit dat in de bestuursafpraak is vastgelegd dat de provincie en de rijksoverheid overleg moeten plegen wanneer een van beide partijen de aan deze instellingen toegekende middelen wil verlagen. Andere culturele instellingen, zoals het centrum voor Friese kunst en cultuur *Keunstwurk* en de instelling voor de bevordering van de Friese taal *Afûk* worden alleen door de provincie ondersteund.

50. De provincie Fryslân ondersteunt een scala aan innovatieve projecten die de Friese cultuur en taal bevorderen, zoals de app en het boekje *Taal fan it hert* (Taal van het hart) met informatie over de Friese cultuur en taal, de “Friese Google Translate Week” waarin honderden vrijwilligers werden gemobiliseerd en uiteindelijk leidde tot het opnemen van het Fries in Google Translate, en het tweejaarlijks Friestalig songfestival voor jongeren *SjONG*, met een prijs voor het beste YouTube-filmpje.

### *Aanbeveling*

51. Het Adviescomité moedigt de autoriteiten aan de stabiele ondersteuning van instellingen en projecten die de Friese cultuur beschermen en bevorderen voort te zetten in overleg met de provinciale autoriteiten, gemeenten en maatschappelijke organisaties.

---

<sup>25</sup> Voorbeelden van activiteiten van het programma *Lân fan taal* (Land van taal), staan op <https://lanfantaal.frl/>



## Artikel 6 van het Kaderverdrag

### Tolerantie en interculturele dialoog

#### *Aanbevelingen uit de twee voorgaande monitoringscycli*

52. Een van de aanbevelingen van het Adviescomité was om vastberadener maatregelen te treffen om een geest van verdraagzaamheid en interculturele dialoog in de maatschappij te stimuleren, met name door voorlichting over mensenrechten, maatregelen in het politiekorps en door uitingen van onverdraagzaamheid in het politieke debat en op het internet te veroordelen. Het Adviescomité beval daarnaast aan de participatiemechanismen voor de dialoog met vertegenwoordigers van etnische minderheidsgroepen duurzaam te ondersteunen.

#### *Huidige situatie*<sup>26</sup>

53. De Nederlandse autoriteiten hebben een breed pakket aan maatregelen genomen om tolerantie en interculturele dialoog in de samenleving te bevorderen. Aan de hand van het Nationaal Actieprogramma tegen racisme<sup>27</sup> (2016) worden er activiteiten gericht op het bestrijden van discriminatie, het bevorderen van een inclusieve samenleving en het aanpakken van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven. De autoriteiten hebben het Adviescomité verder geïnformeerd over activiteiten die diversiteit en intercultureel begrip bevorderen zoals het Kennisplatform Integratie & Samenleving, activiteiten in het kader van het Decennium voor mensen van Afrikaanse afkomst, projecten over de dialoog tussen joodse en islamitische gemeenschappen en activiteiten in verband met 50 jaar Marokkaanse migratie in Nederland.<sup>28</sup> Het Adviescomité is tevens verheugd te constateren dat er vooruitgang is geboekt wat betreft diversiteit bij de Nederlandse politie.<sup>29</sup>

54. In het algemeen gesproken liet de afgelopen vijf jaar echter een voortzetting zien van de trend dat er vraagtekens gezet kunnen worden bij het beeld van Nederland als traditioneel open en tolerant jegens etnische en religieuze verscheidenheid. De autoriteiten erkennen dat er ernstige problemen zijn wat betreft racisme gericht tegen mensen met een niet-Nederlandse achtergrond, islamofobie en antisemitisme.<sup>30</sup> Het Adviescomité is uiterst bezorgd over het feit dat, volgens zijn gesprekspartners, polariserende en xenofobe uitlatingen in toenemende mate geaccepteerd worden. Dergelijke retoriek wordt door extreemrechtse partijen gebezigd, maar ook door sommige mainstream politici en kabinetsleden.<sup>31</sup>

55. Vertegenwoordigers van de moslimgemeenschappen hebben het gevoel dat een aantal recente wetsvoorstellen tegen hen gericht zijn, met name de onlangs ingevoerde wet van 27 juni 2018 over het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in sommige publieke ruimtes. In de memorie van toelichting bij deze wet wordt specifiek verwezen naar de boerka en de niqab.<sup>32</sup>

<sup>26</sup> Het Adviescomité merkt op dat de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) deze ontwikkeling grondig heeft bestudeerd bij het opstellen van zijn vijfde verslag over Nederland in 2018. De Adviescomité verwijst in dit verband naar de gedetailleerde bevindingen en aanbevelingen van het ECRI.

<sup>27</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/01/22/nationaal-actieprogramma-tegen-discriminatie>.

<sup>28</sup> Door de autoriteiten ingediende schriftelijke informatie.

<sup>29</sup> Zie het landenverslag, artikel 6.

<sup>30</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/01/22/nationaal-actieprogramma-tegen-discriminatie> p. 27-28.

<sup>31</sup> Zie bijvoorbeeld [Euronews \(18 July 2018\)](#), [Dutch foreign minister criticised for saying multi-cultural societies are violent](#) en BBC (23 januari 2017), Nederlandse premier Rutte: "Ga weg als het je niet bevalt".

<sup>32</sup> Nederlands parlement (27 november 2015), *Instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs, het openbaar vervoer, overheidsgebouwen en de zorg (Wet houdende*



Onderzoek onder mensen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond heeft aangetoond dat met name jonge moslims het idee hebben dat ze negatiever worden beoordeeld dan anderen en dat ze in eerste instantie gezien worden als leden van een etnische of religieuze groep en pas dan als Nederlands burger.<sup>33</sup>

56. In een recente Eurobarometer-enquête dacht 55% van de respondenten dat in de afgelopen 5 jaar het antisemitisme was toegenomen en 77% was van mening dat conflicten in het Midden-Oosten van invloed zijn op de wijze waarop Nederlandse joden worden gezien.<sup>34</sup> Tussen 2015 en 2017 werden er jaarlijks tussen de 330 en 430 gevallen van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven van antisemitische aard bij de politie gemeld.<sup>35</sup> Gesprekspartners uit de joodse gemeenschap informeerden het Adviescomité dat de veiligheid van synagogen en andere instellingen en de daarmee verband houdende kosten een grote bron van zorg voor hen zijn.

57. Het Adviescomité merkt op dat de huidige generieke benadering van het integratiebeleid de verantwoordelijkheid voor integratie hoofdzakelijk op het bord van personen die tot minderheidsgroepen behoren legt. In deze context wenst het Adviescomité de autoriteiten eraan te herinneren dat in de geest van artikel 6 van het Kaderverdrag echte integratie binnen de maatschappij een proces is dat van twee kanten moeten komen, waarbij alle delen van de samenleving, zowel meerderheden als minderheden, betrokken moeten worden.<sup>36</sup>

58. Het Adviescomité is met name bezorgd over het feit dat het Landelijk Overleg Minderheden (LOM), dat in 2013 zijn activiteiten staakte, nog niet is vervangen door een ander overlegmechanisme.<sup>37</sup> In het kader van het nieuwe generieke integratiebeleid besloot het kabinet in 2012 het LOM op te heffen aangezien men van mening was dat vertegenwoordiging op basis van etniciteit de scheidslijnen tussen deze groepen te zeer benadrukte en er geen oog meer was voor andere aspecten van de grote diversiteit in de positie van migranten, zoals uiteenlopende opleidingsniveaus, generatieverschillen of culturele oriëntaties.<sup>38</sup>

59. Volgens de autoriteiten is het LOM vervangen door een model van flexibele dialoog die de overheid in staat stelt om aan de hand van de actualiteit en bepaalde thema's uiteenlopende groepen en individuen te betrekken. Het Adviescomité is geïnformeerd over een aantal voorbeelden waarin er overleg is gevoerd tussen de regering en vertegenwoordigers van minderheidsgroepen over specifieke thema's, zoals met Turkse jongeren over sociale insluiting of met Roma, Sinti en Reizigers over huisvesting.

---

instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs, het openbaar vervoer, overheidsgebouwen en de zorg ), [Memorie van Toelichting](#)

<sup>33</sup> Het Nederlands Sociaal Cultureel Planbureau (2016), [Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken](#) Samenvatting, p. 20.

<sup>34</sup> [European Commission \(December 2018\), Special Eurobarometer 484, Perceptions of anti-Semitism](#)

<sup>35</sup> [ODIHR Hate Crime Report Netherlands](#) De politiecijfers omvatten meldingen van haatzaaiende uitlatingen, gegevens van de adv's, en haatzaaiende uitlatingen op internet. Door de politie geregistreerde haatmisdrijven kunnen worden uitgesplitst naar strafbare feiten gepleegd op grond van vooroordelen ofwel naar het soort strafbaar feit, maar niet tegelijkertijd door beide.

<sup>36</sup> ACFC Thematic Commentary No. 4, The Framework Convention: a key tool to managing diversity through minority rights. The scope of application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, aangenomen op 27 mei 2016, par. 54.

<sup>37</sup> In het in 1997 opgerichte Landelijk Overleg Minderheden kwamen vertegenwoordigers van grotere minderheidsgroepen, zoals mensen met een Caraïbische, Surinaamse, Molukse, Turkse, Marokkaanse en Tunesische achtergrond bijeen om de overheid te adviseren en informeren over integratiebeleid.

<sup>38</sup> [Vandebunt Adviseurs \(2016\), Evaluatie Landelijk Overleg Minderhedenbeleid](#) p. 11.

60. Na het besluit om het LOM op te heffen werd de jaarlijkse financiering van de partner-ngo's van circa drie miljoen euro per jaar uitgefaseerd. Fondsen voor ngo's die op dit gebied werkzaam zijn, worden nu strikt geormerkt voor bepaalde activiteiten en projecten. Tijdens zijn bezoek heeft het Adviescomité met bezorgdheid geconstateerd dat minderheidsgroepen grote moeite hebben om het minimum aan gemeenschapswerk en pleitbezorging vol te houden met behulp van vrijwilligers en een beperkt aantal betaalde medewerkers. Een aantal van hen vond het spijtig dat de middelen ontbraken om een significanter bijdrage aan de integratie van de Nederlandse maatschappij te leveren vanuit hun onderscheiden minderheidsperspectief.

61. Het Adviescomité heeft met bezorgdheid geconstateerd dat een externe evaluatie van het LOM, in opdracht van de overheid en in 2016 gepubliceerd, tot de conclusie kwam dat de nieuwe flexibele benadering minderheidsgroepen de mogelijkheid ontnaemt hun eigen kwesties op de agenda te zetten. Daarnaast bleek dat de "systematische vroege signalering van zorgbarende ontwikkelingen of van sluimerende problemen met het overleg grotendeels is verdwenen. (...) Dit is met name zorgwekkend als wordt onderkend dat integratieproblemen alleen opgelost kunnen worden door vroegtijdige, consistente, geduldige en duurzame aandacht voor de oorzaken van deze problemen."<sup>39</sup> Het Adviescomité benadrukt bovendien dat in het evaluatierapport weliswaar wordt erkend dat het functioneren van het LOM onvolkomenheden vertoonde, maar wel wordt aanbevolen "het netwerk van representatieve inspraakorganen te herstellen voor groepen minderheden die bijzondere aandacht vragen."<sup>40</sup>

62. Het Adviescomité herinnert eraan dat effectieve deelname van personen die tot minderheidsgroepen behoren cruciaal is voor een betere sociale cohesie; immers, wanneer men minderheden aan de zijlijn van de samenleving houdt kan dat tot sociale uitsluiting en spanningen tussen groepen leiden.<sup>41</sup> Het huidige systeem van ad-hocoverleg is naar zijn mening niet voldoende houdbaar, transparant en representatief om effectieve deelname te waarborgen. Het onthoudt minderheden tevens de mogelijkheid hun eigen punten op de agenda te zetten en met elkaar in contact te komen.

### *Aanbevelingen*

63. Het Adviescomité roept de autoriteiten op intercultureel respect en tolerantie in de samenleving te bevorderen, onder andere door het instellen van een duurzame, transparante en representatieve structuur voor het raadplegen van minderheidsgroepen en het ondersteunen van maatschappelijke organisaties van deze groepen.

### **Bescherming tegen haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven**

64. In het Nederlandse Wetboek van Strafrecht worden beledigende uitlatingen op grond van ras, aanzetten tot haat en strafbare feiten op grond van ras in artikel 137 strafbaar gesteld. Het Adviescomité constateert met genoegen dat het kabinet van plan is het strafmaximum voor het aanzetten tot haat te verhogen om de tendens tegen te gaan dat de vrijheid van meningsuiting - met name online - als onbegrensd wordt beschouwd.<sup>42</sup> In het Nederlandse recht wordt het hebben van een racistisch motief niet als strafverzwarende omstandigheid gezien bij het plegen van commune delicten. In 2018 kondigde de minister van Justitie en Veiligheid aan dat er een onderzoek zal worden uitgevoerd naar dit onderwerp.

<sup>39</sup> *Vandebunt Adviseurs (2016)*, [Evaluatie Landelijk Overleg Minderhedenbeleid](#) p. 43.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 49 (vertaling in het Engels door het Adviescomité).

<sup>41</sup> ACFC Thematic Commentary No. 2, The effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs, aangenomen op 27 februari 2008, par. 9.

<sup>42</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal (2018-2019), Wijziging van onder meer het Wetboek van Strafrecht in verband met de herwaardering van de strafbaarstelling van enkele actuele delictsvormen, [Memorie van Toelichting](#) par. 2.1.

65. Wat het openbaar ministerie betreft is er een gespecialiseerde eenheid voor de vervolging van strafbare haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven en er zijn een aantal in het oog springende strafzaken geweest, waaronder tegen prominente politici.<sup>43</sup> Met name op sociale media en websites zijn haatzaaiende uitlatingen wijdverbreid. Sinds de oprichting van het Meldpunt Internet Discriminatie (MiND), is het aantal ontvangen klachten gestaag toegenomen. In 2017 ontving het MiND 1367 klachten, een toename van 49% ten opzichte van het jaar ervoor. Door haat ingegeven geweld werd in 2017 603 keer door de politie geregistreerd; in ongeveer de helft van deze gevallen was etnische herkomst de belangrijkste grond.<sup>44</sup> Uit rapporten van ngo's en kwalitatieve onderzoeken blijkt echter dat de meeste incidenten nooit worden gerapporteerd. Met name personen die tot minderheidsgroepen behoren weten niet tot welke instanties ze zich kunnen wenden of geloven dat het melden toch niets zal veranderen.<sup>45</sup>

### *Aanbeveling*

66. Het Adviescomité moedigt de autoriteiten aan om haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven op effectieve wijze te blijven voorkomen, onderzoeken, vervolgen en strafbaar stellen door middel van adequate wetgeving en instellingen die over voldoende middelen beschikken en daarnaast personen die tot minderheidsgroepen behoren bewuster te maken van de mogelijkheden van aangifte.

## **Roma, Sinti en Reizigers**

### *Aanbevelingen uit de twee voorgaande monitoringscycli*

67. Het Adviescomité heeft de aanbeveling gedaan dat de autoriteiten hun dialoog met Roma-, Sinti- en Reizigersgemeenschappen verbeteren, onder andere door de inzet van mediators, om de kwestie van staatloosheid te bespreken en toegang tot onderwijs te waarborgen, met specifieke aandacht voor onderwijs voor meisjes.

### *Huidige situatie*

68. Er zijn uiteenlopende schattingen over het aantal Roma, Sinti en Reizigers in Nederland. Nederlandse Reizigers (woonwagenbewoners) worden gezien als de grootste subgroep.<sup>46</sup> Er zijn maar weinig gegevens beschikbaar over de situatie van deze groepen of over discriminatie en anti-zigeunergevoel in de samenleving.

69. Nederland heeft geen nationale strategie voor de integratie van Roma, noch enig ander specifiek beleid voor deze minderheidsgroep. In het eerder genoemde Nationaal Actieprogramma tegen racisme (2016) wordt niet specifiek verwezen naar discriminatie van Roma, Sinti en Reizigers.<sup>47</sup> In zijn reactie op de mededeling van de Commissie inzake een EU-kader voor nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020, noemt het kabinet zijn generieke beleid inzake integratie, sociale cohesie en burgerschap (2011) dat van toepassing is op alle groepen met een bepaalde etnische en/of culturele herkomst, waaronder Roma, en benadrukt dat “integratie niet de verantwoordelijkheid is van de overheid maar van migranten

<sup>43</sup> Zie bijvoorbeeld de vervolging van de leider van de Partij voor de Vrijheid (PVV) vanwege zijn islamofobe uitspraken. Openbaar Ministerie (2018), [Strafbare Discriminatie in Beeld 2017](#)

<sup>44</sup> BZK, Politie en Art.1 (2018), [Discriminatiecijfers in 2017](#)

<sup>45</sup> Zie bijvoorbeeld Ineke van der Valk (2018), [Islamophobia in the Netherlands, National Report 2017](#) in: Enes Bayraklı, Farid Hafez, European Islamophobia Report 2018, Istanbul, SETA.

<sup>46</sup> ETHOS (2018), Country report on the current and historical minoritisation of Roma minorities in the Netherlands, door Jing Hiah en Trudie Knijn.

<sup>47</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/01/22/nationaal-actieprogramma-tegen-discriminatie>.

die zich hier duurzaam vestigen“.<sup>48</sup> Er wordt daarnaast een opsomming gegeven van beleidsmaatregelen op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en huisvesting en de noodzaak wordt onderstreept van het “bestrijden van maatschappelijk onaanvaardbaar en crimineel gedrag”. Nederland neemt evenwel deel aan het periodieke monitoringsproces van de Europese Unie en brengt in dit verband verslag uit over talloze problemen op het gebied van onderwijs, huisvesting, werkgelegenheid, gezondheidszorg en discriminatie.<sup>49</sup> Het Adviescomité is de stellige mening toegedaan dat deze problemen, waarvan er vele duidelijk onderling samenhangen, vragen om een beleid dat deze kwesties op een brede, contextuele en strategische wijze aanpakt.

70. Nederland heeft geen overlegorgaan waarin Roma, Sinti en Reizigers vertegenwoordigd zijn en evenmin van voldoende middelen voorziene ngo's die in staat zouden zijn de belangen van de leden van deze heterogene groep door pleitbezorging te kanaliseren. Een aantal ngo's vertegenwoordigen diverse groepen Roma, Sinti en Reizigers uit verschillende Nederlandse regio's, maar deze zijn bijna volledig afhankelijk van vrijwilligerswerk en kleine projectfondsen. Vertegenwoordigers van deze ngo's worden door de autoriteiten op ad-hocbasis of voor een bepaald onderwerp geraadpleegd, maar er is geen structureel overleg. Het Adviescomité heeft vernomen dat er een succesvol raadplegingsproces heeft plaatsgevonden in voorbereiding op een nieuw huisvestingsbeleid. Het Adviescomité betreurt het dat Roma, Sinti en Reizigers niet de mogelijkheid hebben om op structurelere wijze deel te nemen aan de besluitvorming over kwesties die op hen betrekking hebben. Dit zou hen in staat stellen niet alleen te reageren op door de overheid geïnitieerde verzoeken, maar ook hun eigen ideeën en kwesties op de agenda te zetten.

71. Sinds 2015 is er een beleidskader van kracht uit hoofde waarvan jaarlijks 500.000 euro beschikbaar is voor projecten en activiteiten “ten behoeve van de participatie en emancipatie van Sinti en Roma in Nederland”.<sup>50</sup> Het geld is afkomstig van de Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma (SRSR) die in 2000 in eerste instantie werd opgericht voor het betalen van schadevergoeding aan Roma- en Sinti-slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog. Deze fondsen werden naderhand door het Nederlands Instituut Sinti en Roma (NISR) beheerd. Het NISR is in 2012 ontbonden en na een langduriger raadplegingsproces met vertegenwoordigers van Roma en Sinti werd besloten de fondsen breder in te zetten. Dit beleid wordt sinds april 2015 gevolgd. De fondsen worden sindsdien beschikbaar gesteld voor onder andere de herdenking van de Tweede Wereldoorlog, het bestrijden van discriminatie en vooroordelen, het versterken van de belangenvertegenwoordiging en vertegenwoordiging, het bevorderen van onderwijs, het scheppen van werkgelegenheid, respect voor cultuur en identiteit en advies en richtsnoeren voor mediators. Besluiten over de toekenning worden genomen door een commissie van advies bestaande uit vijf personen uit de Roma- en Sinti-gemeenschappen. Het fonds wordt beheerd door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. In 2018 werden 18 projecten gefinancierd.

72. Het Adviescomité verwelkomt het feit dat het beleidskader is aangenomen na overleg met Roma- en Sinti-vertegenwoordigers en dat de richtsnoeren voor financiering

<sup>48</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (16 december 2011), [Policy measures in the Netherlands for the social inclusion of Roma](#)

<sup>49</sup> Erasmus Universiteit Rotterdam, Risbo (2015), Monitor Sociale Inclusie: vervolgmeting 1 - Eerste vervolgmeting naar de woon- en leefomstandigheden Roma en Sinti in Nederland; Erasmus Universiteit Rotterdam, [Risbo \(2017\)](#), [Monitor Sociale Inclusie: meting 3 - Tweede vervolgmeting naar de woon- en leefomstandigheden van Roma en Sinti in Nederland](#)

<sup>50</sup> [Besluit vaststelling subsidieplafond en vaststelling beleidsregels inzake Beleidskader voor de subsidiëring van projecten en activiteiten ten behoeve van de participatie en emancipatie van de Sinti en Roma in Nederland](#), van 8 april 2015.

een brede reikwijdte kennen en dat Roma- en Sinti-vertegenwoordigers betrokken zijn bij besluiten over de toekenning van het geld. Indachtig de discussies binnen de gemeenschap over of er ook geld mag worden toegekend aan andere dan de “vooroorlogse” Roma en Sinti, acht het Adviescomité het van belang dat de autoriteiten voortdurend in gesprek blijven met de gemeenschap om de legitimiteit van het werk van het fonds te waarborgen.

73. Een andere maatregel die een positieve vermelding verdient, is de reizende tentoonstelling “*O Lungo Drom*” (de lange weg), een project van een Sinti-organisatie dat informatie geeft over de geschiedenis en aanwezigheid van Roma en Sinti in Nederland. De tentoonstelling is elk jaar in zo'n vijf Nederlandse plaatsen te bezoeken. In 2018 konden bezoekers terecht in Arnhem, Middelburg, Heerlen, Eindhoven en Weert. In 2019 krijgt de tentoonstelling een plaats binnen de nationale herdenking van de deportatie van Roma naar het concentratiekamp Auschwitz op 19 mei 1944. De teksten worden ook in het Engels vertaald zodat de tentoonstelling ook in het buitenland kan worden vertoond.<sup>51</sup>

74. De onderwijspositie van Roma, Sinti en Reizigers in Nederland kan als zwak worden omschreven.<sup>52</sup> De onderwijsdeelname aan het primair onderwijs wordt als redelijk goed beoordeeld en er zou weinig sprake zijn van schooluitval. Echter, vanaf het voortgezet onderwijs ontstaan vaker problematische situaties. Kinderen uit de Roma-, Sinti- en Reiziger-gemeenschappen geven aan vaak discriminatie op onderwijsgebied te ervaren. Dit zou resulteren in doorverwijzingen vanuit het primair onderwijs naar te lage niveaus op het voortgezet onderwijs en het niet kunnen vinden van stageplekken.<sup>53</sup>

75. De woonsituatie is buitengewoon complex, zoals ook door de autoriteiten werd erkend tijdens het bezoek. Hoewel veel Sinti en - per definitie - Reizigers in een woonwagen willen wonen op (permanente) woonwagencampen, wonen de meeste Roma, zeker degenen die pas recenter zijn gearriveerd, in sociale huurwoningen of in huurappartementen aan de onderkant van de huizenmarkt.<sup>54</sup> Uit een in 2018 door de overheid verricht onderzoek bleek dat er 260 woonwagenlocaties zijn met in totaal 7724 standplaatsen, verspreid over meer dan 80% van de Nederlandse gemeenten.<sup>55</sup> Aangezien een Roma-, Sinti of Reizigershuishouden naar schatting uit gemiddeld drie personen<sup>56</sup> bestaat, kan worden aangenomen dat er ruim 23.000 personen op deze locaties wonen. Uit bovengenoemd onderzoek blijkt ook dat 38% van de woonwagenlocaties eigendom is van gemeenten en 47% van wooncorporaties.

76. In 2018 is er een nieuw huisvestingsbeleid<sup>57</sup> ontwikkeld door de overheid in samenwerking met vertegenwoordigers van Roma, Sinti en Reizigers en met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Dit nieuwe kader verving het kader dat sinds 2016 werd gebruikt en dat gemeenten vijf varianten bood met betrekking tot de instandhouding van woonwagenstandplaatsen. Twee van deze beleidsvarianten, de nuloptie (ook wel “uitsterfbeleid” genoemd) en de reductieoptie (“afbouwbeleid”),

<sup>51</sup> [European Heritage Stories Grant](#), Directorate Democratisation, Raad van Europa, 17 oktober 2018.

<sup>52</sup> Tenzij anderszins vermeld is de informatie in deze paragraaf gebaseerd op [Risbo \(2017\)](#), [Monitor Sociale Inclusie: meting 3](#) p. 53.

<sup>53</sup> Risbo (2017), [Monitor Sociale Inclusie: meting 3](#), p. 53.

<sup>54</sup> Nederlands kenniscentrum over discriminatie Art.1 (2012), [Social Thematic Study: The situation of Roma](#) p. 8-9.

<sup>55</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018), brief aan de Tweede Kamer, [Aanbieding Monitor Woonwagenstandplaatsen in Nederland](#), 12 oktober 2018.

<sup>56</sup> FRANET Information Request on Roma and Travellers for EU MIDIS II (2017), p. 13-14.

<sup>57</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (12 juli 2018), [Beleidskader gemeentelijk woonwagen - en standplaatsenbeleid](#)

bleken door de gemeenten het vaakst te worden gekozen, ongeacht de werkelijke vraag naar deze standplaatsen. Sinti en Reizigers met wie het Adviescomité een ontmoeting had, zagen dit beleid als een gebrek aan respect voor hun cultuur, waarin het leven in woonwagens in breder familieverband een essentieel onderdeel vormt. Gesprekspartners vertelden het Adviescomité dat er lange wachtlijsten voor de standplaatsen bestaan en dat sommige mensen hun hele leven moeten wachten. Jonge gezinnen moeten noodgedwongen in de woonwagen van hun ouders blijven wonen omdat ze geen kans maken op een standplaats op de locatie waar de rest van de familie verblijft. Vanaf 2014 zijn er 20 zaken geweest waarin het College voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat gemeenten en woningcorporaties het gelijkheidsbeginsel hadden geschonden door dit beleid in te voeren.

77. Het Adviescomité is verheugd dat het nieuwe beleidskader duidelijk gebaseerd is op een mensenrechtenperspectief, dat het grotendeels in lijn is met het door het College<sup>58</sup> gegeven advies en gebaseerd is op een dialoog met alle betrokken stakeholders. Het Adviescomité constateerde echter ook dat gemeenten vinden dat zij onvoldoende zijn voorbereid en onvoldoende ondersteund worden bij de implementatie van dit beleid.<sup>59</sup>

78. Daarnaast werd het Adviescomité in kennis gesteld van een aantal klachten dat werd ingediend bij de gemeentelijke antidiscriminatievoorziening “Radar” in Eindhoven. Deze betreffen bijvoorbeeld de weigering van een verzekeringsmaatschappij om een opstalverzekering af te sluiten voor een woonwagen op een vaste locatie, het niet bezorgen van een tijdschrift omdat het adres op een woonwagenkamp is en het feit dat in een onderzoek naar huisvestingswensen bij de vraag “naar welk soort woning bent u op zoek” de optie “woonwagenlocatie/standplaats” niet wordt gegeven.

79. De arbeidsmarktpositie van Roma en Sinti in Nederland wordt gekenmerkt door een hoge mate van werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid. Doordat veel Roma en Sinti geen goede opleiding hebben genoten zijn zij vaak actief in beroepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In gesprekken met onderzoekers gaven Roma en Sinti aan dat veel van hen willen werken, maar dat dit vaak onmogelijk is doordat er geen banen zijn of vanwege discriminatie.<sup>60</sup> Om deze situatie aan te pakken zijn de autoriteiten van plan een pilot te starten met mediators om jongeren uit de Roma- en Sinti-gemeenschap te ondersteunen bij het voortgezet en beroepsonderwijs.<sup>61</sup>

### *Aanbevelingen*

80. Het Adviescomité dringt er bij de autoriteiten op aan ferme maatregelen te nemen en alle benodigde ondersteuning te bieden aan gemeenten bij het invoeren van een non-discriminatoire en doeltreffende huisvestingsbeleid voor Reizigers in lijn met de aanbevelingen van het Bureau Nationale Ombudsman en College voor de Rechten van de Mens.

81. Het Adviescomité roept de autoriteiten op de effectieve deelname van Roma, Sinti en Reizigers te waarborgen bij het opstellen van beleid door versterking van de organisaties aan de basis en het investeren in partnerschappen op basis van een vertrouwensrelatie.

<sup>58</sup> Nationaal College voor de Rechten van de mens (2017), [Advies inzake woonwagens en standplaatsenbeleid](#).

<sup>59</sup> Voor een gedachtewisseling in 2018 tussen burgemeesters en de regering over de invoering van het huisvestingsbeleid, mede in het kader van het voorkomen van misdrijven, zie: [Brief aan gemeenten over het beleidskader gemeentelijk standplaatsenbeleid](#)

<sup>60</sup> Risbo (2017), Monitor Sociale Inclusie: meting 3, p. 66-67.

<sup>61</sup> Door de autoriteiten ingediende informatie.



82. Het Adviescomité roept de autoriteiten op te overwegen een meer op betrouwbare cijfers gestoelde, brede en strategische benadering te hanteren bij het aanpakken van hardnekkige discriminatie en ongelijkheid die wordt ervaren door personen die behoren tot de Roma-, Sinti- en Reizigersgemeenschappen, met name op het gebied van onderwijs, huisvesting en werkgelegenheid.

## Artikel 9 van het Kaderverdrag

### Media in de Friese taal

#### *Aanbevelingen uit de twee voorgaande monitoringscycli*

83. Het Adviescomité benadrukte het belang van *Omrop Fryslân* als de enige Friestalige televisie- en radiozender en deed een beroep op de autoriteiten zich in te zetten voor het behoud van de onafhankelijkheid en financiële zekerheid van de omroep. Daarnaast riep het de autoriteiten op om bij het opstellen van nieuwe wetgeving voor regionale omroepen uit te gaan van de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra en overleg met vertegenwoordigers van de Friese minderheid.

#### *Huidige situatie*

84. In de context van de hervorming van het Nederlandse regionale omroepbestel en forse bezuinigingen door de rijksoverheid werd er in de periode tussen 2013 en 2016 gediscussieerd over een wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet 2008. In het wetsvoorstel werd onder meer voorzien in de fusie van regionale omroepen en hun integratie in een nationale omroep, waarbij de onafhankelijkheid van de Friestalige omroep *Omrop Fryslân* aan banden zou worden gelegd. Na een politieke debat over de specifieke verantwoordelijkheid van *Omrop Fryslân* bij het behouden en bevorderen van de Friese taal werd het wetsvoorstel uiteindelijk niet aangenomen. De onafhankelijkheid van *Omrop Fryslân* werd daarentegen gewaarborgd middels een afzonderlijke Bestuursafpraak Fries in de Media die in 2016 werd gesloten tussen de rijksoverheid en de provincie Friesland. Hiermee werd de onafhankelijkheid van *Omrop Fryslân* en de gezamenlijke financiering door de rijksoverheid en de provincie tot en met 2018 verzekerd. Met ingang van 2019 zijn de bepalingen inzake *Omrop Fryslân* opgenomen in de Bestuursafpraak Friese Taal en Cultuur 2019-2023. Dankzij de nieuwe afspraak is het voortbestaan van *Omrop Fryslân* als onafhankelijke regionale omroep weer voor vijf jaar verzekerd.

85. Het Adviescomité beschouwt de aanwezigheid van een volwaardige publieke omroep in de Friese taal als een van de hoekstenen van de borging van de Friese taalrechten.<sup>62</sup> Het is derhalve verheugd dat de Nederlandse autoriteiten het voortbestaan van *Omrop Fryslân* als zelfstandige eenheid tot en met 2023 hebben verzekerd. Niettemin beschouwt het Adviescomité de positie van *Omrop Fryslân* als kwetsbaar. Het voorzien in radio- en televisieuitzendingen in de Friese taal wordt in de Mediawet, noch in de Wet gebruik Friese taal gewaarborgd.

86. In het kader van de hervorming van de regionale publieke omroep, werd er door de rijksoverheid aanzienlijk minder geld beschikbaar gesteld voor de publieke omroepen, waaronder *Omrop Fryslân*. Het Adviescomité is zich ervan bewust dat de bezuinigingen uiteindelijk minder fors waren dan in eerste instantie voorzien, maar betreurt niettemin dat *Omrop Fryslân* aanzienlijk minder heeft kunnen uitgeven.

<sup>62</sup> Zie ACFC Thematic Commentary No. 3, Language rights of persons belonging to national minorities under the Framework



Convention, aangenomen op 24 mei 2012, par. 41. Zie ook resolutie CM/Rec(2012)1 van het Comité van Ministers over het beheer van het publieke omroepbestel.

Het Adviescomité is van mening dat de aanpassing aan de nieuwe mediaomgeving en de noodzakelijk uitbreiding van het media-aanbod van *Omrop Fryslân* naar het internet en sociale media, stabiele en toereikende personele en financiële middelen vereist.

87. Het Adviescomité verwelkomt het feit dat, zowel volgens de vorige als de huidige bestuursafpraak, ten minste één lid van het toezichthoudende orgaan (*Orgaan dat het beleid voor het media-aanbod bepaalt*) een achtergrond heeft op het gebied van de Friese taal en cultuur. Daarnaast wordt vermeld dat in de Raad van Toezicht van de RPO deskundigheid op het gebied van de Friese taal en cultuur gewenst is. Het Adviescomité is van mening dat gezien het nationaal belang van het Fries als tweede officiële taal, deskundigheid op het gebied van de Friese taal en cultuur niet alleen gewenst is in het toezichthoudende orgaan van *Omrop Fryslân*, maar zeker ook in het nationale toezichthoudende orgaan van de Regionale Publieke Omroep.

88. Het Adviescomité was verrast te vernemen dat er in 2017 vraagtekens gezet werden bij de doorgifte van uitzendingen van *Omrop Fryslân* buiten de provincie opdat ook in andere delen van Nederland de programma's te zien waren. In 2017 stopte KPN, een van de twee aanbieders, met de landelijke doorgifte van *Omrop Fryslân*. Het Adviescomité is verheugd dat dit probleem is opgelost dankzij de tussenkomst van onder andere ngo's, de provincie Fryslân en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De provincie betaalt nu 20.000 euro per jaar voor de doorgifte als deel van de totale kosten. Het Adviescomité is van mening dat publieke televisie en radio in de Friese taal zeker beschikbaar moeten zijn voor personen die tot de Friese minderheid behoren en waar dan ook in Nederland wonen.

89. *Omrop Fryslân* produceert programma's voor kinderen uit vijf verschillende leeftijdsgroepen (0 tot 15 jaar) die op woensdag en vrijdag worden uitgezonden. De programma's zijn ook online beschikbaar zodat scholen er tijdens de lessen Fries gebruik van kunnen maken.<sup>63</sup> Gedurende de looptijd van de bestuursafpraak 2019-2020 zal gekeken worden naar de ontwikkeling van digitale lesmethoden en materiaal voor het vak Fries in de voorschoolse periode en op school.

90. Er zijn geen specifieke vereisten die nationale of regionale publieke omroepen verplichten informatie over de Friese minderheid in hun programmering op te nemen. Er wordt echter wel wekelijks een documentaire over actuele Friese kwesties uitgezonden door de NPO (Fryslân DOK). Deze documentaires worden door *Omrop Fryslân* in de Friese taal gemaakt en zijn van Nederlandse ondertiteling voorzien. Het Adviescomité juicht dit toe en acht het van belang dat de landelijke publieke omroepen regelmatig aandacht aan Friese kwesties besteden.<sup>64</sup>

91. Twee regionale kranten, het *Friesch Dagblad* en de *Leeuwarder Courant*, worden in Leeuwarden/Ljouwert uitgegeven en beide publiceren een klein aantal artikelen in het Fries. Vertegenwoordigers van beide kranten vertelden het Adviescomité dat het moeilijk was om journalisten te vinden met een Friese achtergrond en schrijftalent. Het *Friesch Dagblad* stuurt journalisten af en toe naar een Friese taalcursus die door *Afûk* wordt verzorgd. De

<sup>63</sup> Zie [www.skoal.tv](http://www.skoal.tv).

<sup>64</sup> Zie ACFC Thematic Commentary No. 3, Language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention, aangenomen op 24 mei 2012, par. 41.

kranten ontvangen geen publiek geld, dat een stimulans zou kunnen vormen om de Friese taal meer te gebruiken of voor taalcursussen.

92. Tijdens het bezoek werd de aandacht van het Adviescomité gevestigd op het feit dat na de fusie van gemeenten een aantal kleine plaatselijke kranten, waarvan een aantal in minderheidstalen schrijven,<sup>65</sup> nu concurreren om dezelfde fondsen die voor deze kranten beschikbaar zijn. Het Adviescomité acht het van belang dat er oplossingen worden gevonden voor deze kranten die, ondanks de wijdverbreide digitalisering, nog steeds een belangrijke bron van informatie en identificatie zijn voor mensen, met name op het platteland.

93. Fries is een populaire taal op de sociale media. Deskundigen stellen zelfs dat het gebruik van geschreven Fries dankzij de sociale media toeneemt omdat Friestalige sprekers zich hiervan bedienen om op informele wijze met vrienden en familie te communiceren.<sup>66</sup> Hoewel naar verluidt de spellingsregels van het Fries op sociale media niet altijd worden gevolgd, beschouwt het Adviescomité het toenemende gebruik van het Fries als een teken van vitaliteit van deze taal.

94. De homepage van *Omrop Fryslân* is in het Fries en dat geldt ook voor de app van de omroep. Alleen de nieuwspagina van de website en de app zijn ook in het Nederlands beschikbaar. 75% van de nieuwsberichten worden in het Fries gelezen, 25% in het Nederlands. Het Adviescomité is verheugd te constateren dat *Omrop Fryslân* erin is geslaagd het aantal bezoekers van zijn website tussen 2014 en 2018 te verdubbelen. De uitsluitend in het Fries gestelde Facebook-pagina van de omroep heeft tussen de 80.000 en 120.000 unieke bezoekers per dag. Uit gegevens van *Omrop Fryslân* blijkt ook dat het hier niet alleen om de jongere generatie gaat; 27% van de bezoekers van [www.omropfryslan.nl](http://www.omropfryslan.nl) is tussen de 60 en 75 jaar oud.<sup>67</sup> Het Adviescomité verwelkomt deze ontwikkelingen en is van mening dat sociale media een waardevolle mogelijkheid bieden om het gebruik van de geschreven Friese taal te bevorderen.

### *Aanbevelingen*

95. Het Adviescomité moedigt de autoriteiten sterk aan hun steun voor het ook op lange termijn functioneren van de enige Friestalige omroep van het land te blijven voortzetten en te waarborgen dat deze ook in de rest van het land beschikbaar is.

96. Het Adviescomité roept de autoriteiten op een coherente strategie voor Friestalige media te ontwikkelen en daarbij gebruik te maken van nieuwe technologische ontwikkelingen en de mogelijkheden die door sociale media worden geboden. Daarnaast moet worden overwogen te investeren in hoogwaardige en relevante content in de Friese taal, gericht op een breed scala van sprekers van het Fries van alle leeftijden, die kan worden gebruikt door verschillende soorten online- en gedrukte media.

<sup>65</sup> Fries, maar ook in het Bildts zoals de 'Bildtse Post', het voorbeeld in kwestie.

<sup>66</sup> Provincie Fryslân (2018), *Taal fan it hert* (Taal van het hart).

<sup>67</sup> 18-30 jaar: 21%, 31-44 jaar: 22%, 45-59 jaar: 30%. Informatie verstrekt door Omrop Fryslân.

## Artikel 10 van het Kaderverdrag

### Gebruik van de Friese taal in het contact met bestuursorganen

#### *Aanbevelingen uit de twee voorgaande monitoringscycli*

97. In de voorgaande monitoringscycli merkte het Adviescomité op dat het gebruik van de Friese taal bij de provinciale en gemeentelijke bestuursorganen wettelijk beschermd was en sprak de verwachting uit dat het aannemen van de Wet gebruik Friese taal de praktische toepassing van dit recht verder zou stimuleren. Hoewel de ondersteunende houding van de provinciale autoriteiten in dit verband wordt verwelkomd deed het Adviescomité de aanbeveling dat het gebruik van de Friese taal ook mogelijk moest worden bij contacten met nationale bestuurlijke autoriteiten in de provincie Fryslân. Het Adviescomité sprak tevens zorgen uit over mogelijke negatieve effecten van het samengaan van gemeenten voor de Friese taalrechten.

#### *Huidige situatie*

98. In de Wet gebruik Friese taal (hierna “de wet”), die op 1 januari 2014 in werking trad, worden bestaande bepalingen uit sectorwetten en wetboeken in een enkele wet samengebracht. In de wet worden het Nederlands en het Fries aangewezen als de “officiële talen in de provincie Fryslân” (artikel 2). Hoewel veel van de bepalingen van de wet al waren ingevoerd, is het van belang dat ze in een enkel document zijn vastgelegd, tezamen met de bevestiging dat het Fries een van de twee officiële talen van de provincie is.<sup>68</sup>

99. De wet vermeldt “Een ieder kan de Friese taal gebruiken in het verkeer met bestuursorganen, voor zover deze in de provincie Fryslân zijn gevestigd” (artikel 3.1). Deze bepaling geldt evenwel niet indien het gebruik van het Fries “tot een onevenredige belasting van het bestuurlijk verkeer zou leiden”, hetgeen de autoriteiten in theorie een aanzienlijke beoordelingsvrijheid geeft. Provinciale en lokale bestuursorganen “stellen” regels op over het gebruik van de Friese taal met het oog op het versterken van de positie van de taal binnen het werkgebied van het betreffende orgaan. Wat de onderdelen van de rijksoverheid betreft, zij “kunnen” dergelijke regels opstellen.

100. Onderdelen van de rijksoverheid hebben, volgens door de autoriteiten verstrekte informatie, slechts in één geval regels opgesteld voor het gebruik van de Friese taal. Een geregistreerde non-profitorganisatie had zijn financieel verslag in het Fries ingediend bij de belastingautoriteiten, hetgeen destijds niet was toegestaan. Na dit voorval zijn de regels in 2017 aangepast en organisaties kunnen nu hun financiële verslagen indienen in de Friese taal.

101. Wat het gebruik van het Fries in contacten met de politie betreft, heeft het Adviescomité te horen gekregen dat mondelinge verhoren, zoals ook wettelijk is toegestaan, in de praktijk in het Fries plaatsvinden, maar dat de processen-verbaal in het Nederlands worden opgemaakt. In het proces-verbaal wordt de taal waarin het gesprek is gevoerd meestal zelfs niet eens aangegeven. Het Advies is van mening dat de enkele geldigheid van de Nederlandse geschreven vertaling en het feit dat de gesprekstaal niet eens wordt vastgelegd,

<sup>68</sup> In de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur staat vermeld dat, in navolging van de commissie van deskundigen van Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden, de provincie Fryslân een verkennend onderzoek zal instellen naar de haalbaarheid van het omzetten van de Wet gebruik Friese taal naar een kaderwet. Deze zou dan niet alleen betrekking hebben op het bestuurlijk verkeer en het rechtsverkeer, maar kunnen worden uitgebreid tot alle door het Handvest bestreken gebieden.

nadelig kan uitpakken voor de betrokken Fries sprekende personen aangezien in de vertaling de authenticiteit van de verklaringen verloren kan gaan.

102. Het Adviescomité verwelkomt het voornemen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zoals vervat in paragraaf 1.7 van de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur 2019-2023, dat “zij inzetten op het vergroten van de minimale kennis van de Friese taal en cultuur van de bij het dossier Friese taal en cultuur direct betrokken rijksambtenaren”.<sup>69</sup>

103. Op provinciaal niveau zijn er volgens onze gesprekspartners zowel mondeling als schriftelijk goede mogelijkheden om de Friese taal te gebruiken. Het Adviescomité constateerde een positieve grondhouding ten aanzien van het bevorderen van de Friese taal, zowel op politiek niveau als bij de medewerkers die voor dit dossier verantwoordelijk zijn. De website van de provincie is beschikbaar in beide talen, de meeste medewerkers spreken Fries en documenten over Friese onderwerpen in de brede zin van het woord zijn in twee talen beschikbaar en soms alleen in het Fries.

104. De provincie steunt ook talrijke projecten om het gebruik van de Friese taal in alle aspecten van het dagelijks leven te vergemakkelijken, ook voor officiële doeleinden. Een van deze hulpmiddelen is het *Taalweb Frysk*, een digitaal platform dat door de Fryske Akademy is ontwikkeld en dat een woordenlijst en een spellingschecker bevat en plug-ins voor de Friese taal voor standaard softwareapplicaties als Word en Outlook.<sup>70</sup>

105. Het Adviescomité werd verteld dat op gemeentelijk niveau 96% van de ambtenaren Fries verstaat, 75% het spreekt en 24% zich in de Friese taal schriftelijk kan uitdrukken.<sup>71</sup>

### *Aanbeveling*

106. Het Adviescomité roept de autoriteiten op te waarborgen dat het recht om de Friese taal te gebruiken in het bestuurlijk verkeer, zoals gewaarborgd door de Wet gebruik Friese taal, in de praktijk volledig wordt toegepast bij alle publieke diensten, waaronder de wetshandhaving.

## **Gebruik van de Friese taal in rechtbanken en gerechtshoven**

### *Aanbevelingen uit de twee voorgaande monitoringscycli*

107. Het Adviescomité constateerde dat het recht om Fries te spreken voor de rechter in de wet is vastgelegd, maar betreurde het gebrek aan Friese tolken. Het riep de autoriteiten op om meer proactief te zijn in dit opzicht.

### *Huidige situatie*

108. Verdachten en getuigen hebben al sinds lange tijd het recht Fries te spreken tijdens terechtzittingen in de provincie Fryslân, en dit recht is bevestigd door de Wet gebruik Friese taal 2014. Ook tijdens terechtzittingen buiten de provincie Fryslân mag Fries worden gesproken

<sup>69</sup> Bestuursafpraak Friese taal en cultuur, hoofdstuk 1, par. 1.7.

<sup>70</sup> Zie <https://taalweb.frl>

<sup>71</sup> Door de autoriteiten ingediende schriftelijke informatie.

indien de persoon aannemelijk kan maken dat hij of zij zich in het Nederlands onvoldoende kan uitdrukken.

109. In de praktijk ligt de zaak genuanceerder. Met de inwerkingtreding op 1 januari 2013 van de Wet herziening gerechtelijke kaart werd het aantal rechtbanken en gerechtshoven teruggebracht en werd rechtbank Leeuwarden/Ljouwert samengevoegd met andere rechtbanken in Noord-Nederland en ontstond de Rechtbank Noord-Nederland. Deze rechtbank heeft locaties in Leeuwarden/Ljouwert, maar ook in Groningen en Assen in de naburige provincies. Volgens de autoriteiten worden zaken uit de provincie Fryslân bij voorkeur behandeld in Leeuwarden/Ljouwert, maar volgens gesprekspartners van het Adviescomité is dit niet altijd het geval. De reden waarom een zaak niet in het Fries kan worden behandeld is naar verluidt meestal het ontbreken van Friestalige rechtbankmedewerkers en/of tolken.<sup>72</sup>

110. De autoriteiten konden het Adviescomité geen preciezere gegevens verstrekken over het aantal Friestalige rechtbankmedewerkers en tolken. Gezien het feit dat het recht om Fries te spreken voor de rechter als sinds jaar en dag bestaat en bovengenoemde problemen al vele jaren bekend zijn<sup>73</sup>, acht het Adviescomité het problematisch dat dergelijke gegevens niet voorhanden lijken te zijn. Om de situatie goed te kunnen evalueren, zou bekeken moeten worden hoe vaak Fries wordt gebruikt in rechtszittingen en documenten, hoe vaak verzoeken om Fries te gebruiken worden afgewezen en op welke gronden. Het Adviescomité begrijpt dat aanvragen bij de rechterlijke autoriteiten in het Fries kunnen worden ingediend, maar dat deze automatisch naar het Nederlands worden vertaald en dat niet geregistreerd wordt dat het een vertaling uit het Fries betreft.

111. Het Adviescomité betreurt het dat er geen specifieke bepalingen over het gebruik van het Fries in het gerechtelijk verkeer zijn opgenomen in de Bestuursafspraken Friese taal en cultuur 2019-2023. In het hoofdstuk over rechterlijke autoriteiten wordt slechts gemeld dat de provincie Fryslân van plan is in overleg te treden met de Rechtbank Noord-Nederland en het Hof Arnhem-Leeuwarden en dat afspraken afzonderlijk worden vastgelegd.

112. Een aantal gesprekspartners vertelde het Adviescomité ook dat Friezen die zich gemakkelijker in hun moedertaal uitdrukken dan in het Nederlands, toch instinctief overschakelen op het Nederlands in contexten als wetshandhaving of justitie aangezien dit wordt gezien als de maatschappelijke norm en zij denken dat het in hun nadeel zou werken als zij Fries zouden spreken. Het Adviescomité vindt dit verontrustend aangezien dit sprekers van het Fries in dergelijke gevallen in een achtergestelde positie plaatst.

### *Aanbeveling*

113. Het Adviescomité roept de autoriteiten op om het recht om de Friese taal te bezigen in rechtbanken en gerechtshoven, zoals gewaarborgd door de Wet gebruik Friese taal, volledig te implementeren. Hiertoe dienen ze de situatie te monitoren en te evalueren, de bewustwording te vergroten en te voorzien in de nodige middelen om de beschikbaarheid van Friestalige medewerkers te verzekeren.

<sup>72</sup> Gesprekspartners vertelden bijvoorbeeld over een advocaat wiens cliënt Fries wilde spreken. Zowel de rechter als de officier van justitie waren akkoord, maar aangezien de griffier de Friese taal niet machtig was moest de zitting in het Nederlands worden gehouden.

<sup>73</sup> Zie ook het Tweede advies over Nederland van het Adviescomité, goedgekeurd op 20 juni 2013, par. 10, en het 5<sup>e</sup> cyclusverslag van de commissie van deskundigen van het Europees Handvest voor regionale talen en minderheidstalen in Nederland, goedgekeurd op 16 juni 2016, par. 53-154.

## **Artikel 11 van het Kaderverdrag**

### **Borden en topografische aanduidingen in minderheidstalen**

#### *Aanbevelingen uit de twee voorgaande monitoringscycli*

114. In de voorgaande monitoringscycli constateerde het Adviescomité dat het plaatsen van naamborden in het Fries tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten behoort en dat de situatie per gemeente verschillend is. De autoriteiten werd aangeraden hun inspanningen te vergroten om de mogelijkheid tot het plaatsen van tweetalige topografische aanduidingen in de gehele provincie Fryslân te bevorderen.

#### *Huidige situatie*

115. Gemeenten in de provincie Fryslân bepalen zelf of namen van de gemeente, straten of andere topografische gebieden in het Nederlands, Fries of in beide talen worden weergegeven en een kopie van deze bestanden wordt automatisch opgenomen in kadastrale systemen op landelijk niveau.<sup>74</sup>

116. De provincie Fryslân heeft onlangs een alfabetische lijst van plaatsnamen in het Fries op zijn website geplaatst, hetgeen zeer is toe te juichen.<sup>75</sup> In de hoofdstad van de provincie, Leeuwarden/Ljouwert, maar ook in Sneek/Snits, het administratieve centrum van de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân, was de Friese taal tijdens het bezoek van het Adviescomité echter niet erg zichtbaar in de publieke ruimte. Sommige gesprekspartners vertelden dat ze dachten dat het gebruik van Friese plaatsnamen bij delen van de bevolking weerstand zou kunnen oproepen. Het Adviescomité hoopt dat meer fusiegemeenten het voorbeeld van Súdwest-Fryslân zullen volgen, waar plannen bestaan om het hele nieuwe administratieve centrum te voorzien van tweetalige borden. Het Adviescomité onderstreept de grote symbolische waarde van tweetalige topografische aanduidingen als bevestiging dat taalkundige diversiteit wordt gewaardeerd en dat in een bepaald gebied diverse linguïstische groeperingen in harmonie samenleven.

117. Het Adviescomité neemt er tot slot nota van dat volgens gesprekspartners van Friese ngo's aanduidingen in het Fries in rechtbanken of politiebureaus in de provincie Fryslân een krachtig signaal zouden uitstralen dat de Friese taal een officiële status in de provincie heeft.

#### *Aanbeveling*

118. Het Adviescomité moedigt de autoriteiten aan om hun inspanningen om het plaatsen van borden en topografische aanduidingen in het Fries te vergroten.

---

<sup>74</sup> Bestuursafspraken Friese taal en cultuur, hoofdstuk 3.2

<sup>75</sup> Alfabetische lijst met plaatsnamen in het Nederlands en Fries is beschikbaar op <https://www.fryslan.nl/>

<sup>76</sup> ACFC Thematic Commentary No. 3, The Language Rights of Persons belonging to National Minorities under the Framework Convention, aangenomen op 24 mei 2012, par. 67.

## Artikel 12 van het Kaderverdrag

### Kennis over nationale minderheden, intercultureel onderwijs en meertaligheid

#### *Aanbevelingen uit de twee voorgaande monitoringscycli*

119. Bij de voorgaande monitoringscycli constateerde het Adviescomité dat de Friese geschiedenis en cultuur, grotendeels, is opgenomen in de algemene onderwijsprogramma's in Nederland, maar dat er in de Nederlandse wetgeving geen specifieke bepaling is opgenomen met betrekking tot het onderwijzen van de Friese geschiedenis en taal. Het feit dat de Friese geschiedenis en cultuur aan bod komt in de Canon van Nederland en dat er regionale curricula werden ontwikkeld, werd echter als een positieve ontwikkeling gezien aangezien dit meer autonomie mogelijk maakt en de lokale behoeften beter weerspiegelt.

#### *Huidige situatie*

120. Het Adviescomité constateert dat er in 2013 voor de scholen een regionaal curriculum beschikbaar is gekomen (*kanon fan de Fryske skiednis*). Het is beschikbaar in de Friese en Nederlandse taal op een digitaal onderwijsplatform en bevat multimediamateriaal over Friese geschiedenis en cultuur en over de Friese taal.<sup>77</sup> Het blijft echter moeilijk vast te stellen in welke mate Nederlandse scholieren die buiten de provincie Fryslân wonen daadwerkelijk iets leren over de Friese geschiedenis en cultuur.

121. Het Adviescomité verwelkomt de voortgang die in de provincie Fryslân is geboekt en neemt in dit opzicht met waardering kennis van het werk van *Afûk*, die de bevordering van de Friese taal en cultuur is blijven ondersteunen, zowel op scholen als in het volwassenenonderwijs en heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van het Friese curriculum.<sup>78</sup> Wat de situatie buiten de provincie Fryslân betreft herinnert het Adviescomité eraan dat de verplichtingen die zijn opgenomen in artikel 12.1 van het Kaderverdrag “niet alleen betrekking hebben op het onderwijs voor minderheden, maar ook dat voor meerderheden.”<sup>79</sup> Er zou een toetsing moeten plaatsvinden van de feitelijke praktijk op scholen, de inhoud van les- en leermateriaal en de kennis en opvattingen van leerlingen om de positie van Friese geschiedenis en cultuur in het reguliere onderwijs goed te kunnen beoordelen.

122. Onder het kopje “Veelkleurig Nederland” wordt in het bovengenoemde geschiedeniscurriculum een aantal elementen aangehaald die de diversiteit van het land weerspiegelen.<sup>80</sup> Tolerantie en intercultureel begrip, mensenrechten en respect voor diversiteit komen in het verplichte vak ‘burgerschapsonderwijs’ aan bod. Beide curricula worden momenteel door het Nederlandse parlement tegen het licht gehouden, hetgeen de publieke discussie weer heeft doen oplaaien.<sup>81</sup> Het Adviescomité stelt nogmaals dat curricula voor geschiedenis en burgerschapsonderwijs de diversiteit van de samenleving moeten weerspiegelen en is van mening dat de reguliere herziening ervan niet gepolitiseerd mag worden.<sup>82</sup>

<sup>77</sup> Regionale canon van de provincie Fryslân, beschikbaar via [www.entoen.nu/nl/fryslan/fryslan](http://www.entoen.nu/nl/fryslan/fryslan)

<sup>78</sup> Website van *Afûk*, beschikbaar via <https://afuk.frl>

<sup>79</sup> ACFC Thematic Commentary No. 1, Education under the Framework Convention for the Protection of National Minorities, aangenomen op 2 maart 2006, par. 40.

<sup>80</sup> “Veelkleurig Nederland”, beschikbaar via [www.entoen.nu/nl/veelkleurignederland](http://www.entoen.nu/nl/veelkleurignederland)

<sup>81</sup> Het Parool (19 juni 2018), *Kamer: houd canon weer eens tegen het licht*

<sup>82</sup> ACFC Thematic Commentary No. 1 “Education under the Framework Convention for the Protection of National Minorities” (maart 2006), p. 11.



123. Het Adviescomité volgt met belangstelling de paradigmaverschuiving van het beschermen en bevorderen van de Friese taal an sich naar een meertalige benadering waarbij de Friese taal een plaats inneemt naast het Nederlands en andere talen. De drietalige scholen in de provincie Fryslân zijn een voorbeeld van deze trend en een andere is de omzetting van de studierichting Friese taal en cultuur aan de Rijksuniversiteit Groningen naar meertaligheid en minderheidstalen.<sup>83</sup> Tijdens zijn bezoek vernam het Adviescomité met belangstelling dat het plaatsen van de Friese taal in een meertalig kader over het algemeen gezien wordt als positief. Sommige deskundigen die het Adviescomité tijdens het bezoek heeft gesproken gaven aan dat drietalige scholen ook kinderen uit Nederlandstalige gezinnen zouden aantrekken. Er is ook onderzoek naar de positieve effecten van drietalige scholen op de taalverwerving van kinderen met een migratieachtergrond, die zich meer thuis voelen in een omgeving waar meertaligheid wordt gewaardeerd. Het Adviescomité merkt op dat naar zijn mening de meertalige benadering in de provincie Fryslân naast aanzienlijke cognitieve voordelen voor individuen, ook kan bijdragen aan begrip en samenwerking tussen de culturen. Het Adviescomité heeft echter ook begrip voor de zorgen dat door te veel nadruk op meertaligheid de waarde van de bescherming en bevordering van de Friese taal als zodanig wat uit het oog verloren kan worden.

#### *Aanbeveling*

124. Het Adviescomité nodigt de autoriteiten uit om de gevolgen voor het lesgeven in de Friese taal in het kader van een meertalige aanpak op uitgebreide schaal te blijven beoordelen.

125. Het Adviescomité moedigt de autoriteiten aan het opnemen van de Friese geschiedenis en cultuur in de algemene curricula, ook buiten de provincie, te blijven ondersteunen.

### **Artikel 14 van het Kaderverdrag**

#### **Fries in het onderwijs**

#### *Aanbevelingen uit de twee voorgaande monitoringscycli*

126. In de voorgaande monitoringscycli moedigde het Adviescomité de autoriteiten aan om hun inspanningen voor een hoge kwaliteit van onderwijs in het Fries op alle niveaus voort te zetten, onder meer door het ontwikkelen van beoordelingstools, en om het bestaan van kleine drietalige scholen in plattelandsgebieden te beschermen. Het Adviescomité nodigde voorts de autoriteiten uit ervoor te zorgen dat rekening wordt gehouden met de belangen van vertegenwoordigers van de minderheid, met inbegrip van de ouders, met betrekking tot het onderwijzen van het Fries.

#### *Huidige situatie*

127. Volgens de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs is het onderwijzen van de Friese taal in de provincie Fryslân verplicht, tenzij de Gedeputeerde Staten de scholen een ontheffing hebben verleend. Tot 2014 werden de kerndoelen (d.w.z. de eindtermen) voor de Friese taal, zoals voor alle vakken, vastgesteld door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Met ingang van augustus 2014 is deze verantwoordelijkheid gedecentraliseerd naar de provincie Fryslân door wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra. Door

<sup>83</sup> Zie de website van de bacheloropleiding [Minorities and Multilingualism](#) van de Rijksuniversiteit Groningen

de provincie Fryslân meer autonomie te geven op het gebied van onderwijsvraagstukken, voert de overheid de aanbevelingen van de Stuurgroep Hoekstra uit.<sup>84</sup>

128. Op basis hiervan heeft de provincie Fryslân in 2016 de Beleidsregel voor het verkrijgen van ontheffing voor het vak Fries in het primair en voortgezet onderwijs vastgesteld. In deze regel worden verschillende taalprofielen vastgesteld naargelang het onderwijsniveau in het Fries, afhankelijk van de specifieke situatie van elke school. Het hoogste profiel "A" omvat het luisteren, spreken, lezen, schrijven, taalbeschouwing van het Fries en een positieve attitude ten opzichte van de Friese taal. Profiel "B" verleent een ontheffing voor het schrijven, profiel "C" houdt een ontheffing in voor lezen en schrijven, enzovoort. Het laagste profiel "G" staat voor een volledige ontheffing van het onderwijs in het Fries. Deze kan alleen worden verleend aan scholen die zich niet in het Friese taalgebied bevinden, zoals de Waddeneilanden.

129. De volgende stap was het gedetailleerd in kaart brengen en beoordelen van het aantal en de kwaliteit van het Friese taalonderwijs in alle scholen van het primair en voortgezet onderwijs van de provincie Fryslân, wat resulteerde in het Taalplan Fries (*Taalplan Frysk*),<sup>85</sup> dat op 30 september 2018 werd gepubliceerd. Voor dit project bezocht een team van onderwijskundigen alle 423 basisscholen en 71 middelbare scholen in de provincie Fryslân. Het team beoordeelde de behoeften en stelde voor elke school een individueel taalplan op. Op basis hiervan werden taalprofielen toegewezen volgens bovengenoemd systeem, dat om de vier jaar opnieuw zal worden bekeken.

130. In het primair onderwijs voldoet 32% van de scholen in het Friestalige gebied volledig aan de doelstellingen, d.w.z. ze hebben een volwaardige Friese taalopleiding inclusief schrijfvaardigheid en hebben dus een taalprofiel "A" gekregen. De overige scholen kregen uiteenlopende ontheffingen. 21% van de scholen is ingedeeld in de laagste profielen "E" en "F", wat vooral neerkomt op "het ontwikkelen van een positieve attitude ten opzichte van het gebruik van het Fries door henzelf en anderen."<sup>86</sup> Interessant is dat, terwijl de meeste scholen buiten het Friese taalgebied een volledige of bijna volledige ontheffing hebben, er zeven basisscholen zijn die toch profiel "B" hebben behaald.

131. In het secundair onderwijs voldoet 44% van de scholen in de Friese regio volledig aan de eindtermen en 16% van de scholen in het secundair onderwijs heeft de laagste taalprofielen toegewezen gekregen. Twee middelbare scholen in het niet-Friestalige gebied hebben de profielen "A" en "B".

132. De verschillen in taalprofielen zijn te verklaren door de taalachtergrond van de leerlingen, die op haar beurt samenhangt met de scheiding tussen stedelijke tegenover plattelandsgebieden, maar ook door de taalachtergrond van de leerkrachten en het beleid van de school met betrekking tot het Fries als vak en/of over meertalig onderwijs.<sup>87</sup> In de toekomst dienen deze taalprofielen geleidelijk aan te evolueren naar een hoger niveau, zodat tegen 2030, zoals bepaald in de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur, alle scholen in het Friese taalgebied de volledige kerndoelen hebben bereikt en geen gedeeltelijke ontheffingen meer nodig hebben.<sup>88</sup>

<sup>84</sup> Advies van de Stuurgroep decentralisatie Friese taal van Rijk naar de provincie Fryslân (Stuurgroep Hoekstra), *Fries in het onderwijs: meer ruimte, regie en rekenschap voor de provincie Fryslân*, 2 juli 2010. Zie voor het regionale curriculum ook het Tweede advies van het Adviescomité over Nederland, alinea 71.

<sup>85</sup> N.A. Varkevisser/A.P. Walsweer (2018), [Taalplan Frysk \(Taalplan Fries\)](#)

<sup>86</sup> Beleidsregel voor het verkrijgen van ontheffing voor het vak Fries in het primair en voortgezet onderwijs, paragraaf 3.1.

<sup>87</sup> N.A. Varkevisser/A.P. Walsweer (2018), [Taalplan Frysk \(Taalplan Fries\)](#)

<sup>88</sup> Bestuursafpraak Friese taal en cultuur, hoofdstuk 2.3, par. 1.

133. Het Adviescomité werd ervan in kennis gesteld dat zowel beleidsmakers als praktijkmensen in de provincie Fryslân zeer tevreden zijn over de decentralisatie van de bevoegdheden. Het Adviescomité kreeg de indruk dat dit besluit een stimulans was om de belanghebbenden op provinciaal niveau te stimuleren en een groot aantal belanghebbenden motiveert om samen te werken aan het gemeenschappelijke doel van de bevordering van de Friese taal.

134. Wat betreft het effect op de kwantiteit en de kwaliteit van het onderwijzen en leren van de Friese taal, is het nog te vroeg om conclusies te trekken. Aangezien het Taalplan Fries de eerste beoordeling van deze omvang en het detailleringsniveau is, is het moeilijk om de ontwikkelingen van de afgelopen vijf jaar te volgen. Ook is het absolute aantal scholen in de verslagperiode afgenomen, waardoor het moeilijk is om vergelijkingen in de tijd te maken. Gezien de grondige methodologie van het onderzoek zal dit echter zeker een nuttig uitgangspunt zijn om de vooruitgang in de toekomst te volgen.

135. Het is duidelijk dat het aantal drietalige (Nederlands/Engels/Friese) scholen is toegenomen. Terwijl er voor 2012 53 drietalige scholen zijn gemeld<sup>89</sup>, telde het netwerk van drietalige scholen in januari 2019 85 leden.<sup>90</sup> In de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur stelt de provincie Fryslân zich ten doel het percentage leerlingen in het drietalige onderwijs te verhogen van 15% in 2018 naar 30% in 2023.<sup>91</sup> Het Adviescomité is blij met deze stijging. Zij werd geïnformeerd door gesprekspartners van CEDIN, het centrum voor onderwijsdiensten, dat uit hun onderzoek blijkt dat de drietalige aanpak niet alleen positieve effecten heeft op de kennis van de Friese taal, maar ook op de kennis van de Nederlandse taal bij kinderen.

136. Het Adviescomité is verheugd over het feit dat, volgens de informatie die de provincie Fryslân heeft ontvangen, het aantal eindexamens van het middelbaar onderwijs in het Fries is toegenomen van 66 in 2013 naar 138 in 2018. Het Adviescomité kreeg echter ook te horen over sporadische gevallen waarin de leerlingen informeel werd "aanbevolen" om in de bovenbouw niet het vak Fries te kiezen en daardoor ontmoedigd werden om het eindexamen Fries af te leggen. Aangezien de ontwikkeling van de schrijfvaardigheid een van de grote uitdagingen is die uit onderzoek naar voren is gekomen<sup>92</sup> en die aan de orde is gekomen in de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur (zie artikel 5), acht het Adviescomité de aandacht voor het voortgezet onderwijs in het Fries van cruciaal belang.

137. Het Adviescomité stelt met bezorgdheid vast dat verschillende gesprekspartners in de provincie Fryslân niet geheel tevreden waren over de rol van de Inspectie van het Onderwijs in de afgelopen jaren. De inspectie inspecteert de scholen meestal eens in de vier jaar, maar in het geval van het Fries is dit voor het laatst in 2009 gebeurd. Bij dit laatste bezoek had de Inspectie van het Onderwijs geconstateerd dat de kennis van het Fries zeer uiteenlopend was onder de leerlingen en dat de kwalificaties van de leerkrachten en de beschikbare methodologieën niet toereikend waren voor de omstandigheden.<sup>93</sup> De perceptie van veel betrokkenen in de Provincie Fryslân echter,

---

<sup>89</sup> Zie het Tweede Advies over Nederland van het Adviescomité, goedgekeurd op 20 juni 2013, paragraaf 102.

<sup>90</sup> [Netwerk Drietalige Scholen, www.sintrummeartaligens.nl/70/drietalige-school.html#25](http://www.sintrummeartaligens.nl/70/drietalige-school.html#25)

<sup>91</sup> Bestuursafpraak Friese taal en cultuur, hoofdstuk 2,6, par. 6.

<sup>92</sup> E. Klinkenberg/R. Jonkman/N. Stefan (2018) [Taal in Fryslân - Taal yn Fryslân - de folgjende generaasje \(de folgjende generatie\)](#)

<sup>93</sup> Zie Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (30 juni 2011), [Brief aan de Tweede Kamer inzake onderwijs in het vak Fries opgenomen in Bijlage 1 bij het Vierde periodiek verslag over Nederland over de uitvoering van het ECRML \(Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden\)](#).

was eerder dat de Inspectie voor het Onderwijs de afgelopen 10 jaar niet voldoende prioriteit had gegeven aan Fries als minderheidstaal. Gezien de hierboven beschreven decentralisatie, de ontwikkeling van het Taalplan Fries, een evaluatiesysteem (GRIP) en digitale leermethoden (Spoar 8 en Searje 36), heeft de Inspectie van het Onderwijs besloten om vanaf 2019 de kwaliteit van het Friese onderwijs opnieuw te beoordelen, in nauwe samenwerking met de provincie Fryslân. In de nieuwe Bestuursafpraak Friese taal en cultuur wordt de rol van de Onderwijsinspectie beschreven, zij het in vrij grote lijnen.

138. Van de ongeveer 400 voorschoolse locaties in de provincie Fryslân zijn er 220 tweetalig (d.w.z. minstens 50% Friestalig) of uitsluitend Friestalig. In grotere steden als Leeuwarden/Ljouwert en Sneek/Snits is er echter een gebrek aan Friestalige of tweetalige voorschoolse locaties. Het Adviescomité heeft vernomen dat er veel ouders zijn die hun kinderen willen aanmelden voor een tweetalige voorschoolse locatie, maar er geen kunnen vinden. De voorschoolse educatie wordt in Nederland verzorgd door particuliere beroepsorganisaties, die de mogelijkheid, maar niet de verplichting, hebben om tweetalige opties aan te bieden. Het Adviescomité betreurt dit en vindt het belangrijk om een oplossing te vinden om de beschikbaarheid van de Friese voorschoolse educatie te waarborgen die ook in meer stedelijke gebieden aan de vraag kan voldoen.

139. Er is een schat aan leermiddelen voor kinderen en voorlichtingsmateriaal voor ouders en opvoeders ontwikkeld om het gebruik van het Fries bij de vroege taalontwikkeling van kinderen te ondersteunen.<sup>94</sup> Bij de aangifte van pasgeborenen bij de gemeente ontvangen ouders een geschenk met een meertalig kinderboek en informatie over de voordelen van de opvoeding van kinderen in een meertalige omgeving. Het Adviescomité juicht deze initiatieven die de ouders aanmoedigen om de Friese taal aan hun kinderen door te geven, toe.

140. Ten slotte wenst het Adviescomité erop te wijzen dat het onderwijs in de Friese taal uitsluitend in de provincie Fryslân bestaat. Gezien de toenemende mobiliteit van de bevolking zou de overheid kunnen onderzoeken of er ook in de aangrenzende provincies of grotere steden behoefte is aan de mogelijkheid van Friese taallessen, met name op voorschoolse locaties en basisscholen, indien een voldoende aantal gezinnen een dergelijke vraag uit.

### *Aanbevelingen*

141. Het Adviescomité roept de autoriteiten op om in nauwe samenwerking met leerkrachten, ouders, studenten en minderhedenorganisaties alle nodige steun te verlenen voor de uitvoering van het Taalplan Fries, teneinde de doelstelling voor 2030 - een aanzienlijke toename van zowel mondelinge als schriftelijke kennis van de Friese taal - te behalen. Een voldoende hoog kwaliteitsniveau van het onderwijs moet door de Inspectie voor het Onderwijs worden gewaarborgd en systematisch worden gecontroleerd.

142. Het Adviescomité moedigt de autoriteiten sterk aan om maatregelen te nemen om het onderwijzen en leren van de Friese taal in het secundair onderwijs aantrekkelijker te maken, bijvoorbeeld door lage drempels vast te stellen voor het opstarten van Friese taalcursussen en door belemmeringen voor de keuze van het Fries als eindexamenvak op te heffen.

---

<sup>94</sup> Zie bijvoorbeeld de website <https://heitenmem.nl/> (Vader en moeder), een initiatief van de Afûk.

143. Het Adviescomité roept de autoriteiten op ervoor te zorgen dat het aanbod van Fries- en tweetalige voorschoolse locaties ook in de grotere steden van de provincie Fryslân voldoet aan de vraag.

144. Het Adviescomité moedigt de autoriteiten aan om na te gaan of er behoefte is aan de mogelijkheid van Fries taalonderwijs op scholen en voorschoolse locaties buiten de provincie Fryslân.

### Docenten Fries

#### *Aanbevelingen uit de twee voorgaande monitoringscycli*

145. In de vorige monitoringscycli merkte het Adviescomité de toename op van de Friese lerarenopleiding voor primair en secundair onderwijs, die echter nog steeds onvoldoende werd geacht om aan de eisen te voldoen. De autoriteiten werd aanbevolen om het gebrek aan gekwalificeerde Friese taaldocenten aan te pakken, ook op voorschoolse locaties.

#### *Huidige situatie<sup>95</sup>*

146. De lerarenopleiding voor leraren in het basis- en secundair onderwijs wordt gegeven aan de NHL Stenden Hogeschool. Er is een verplichte cursus voor alle toekomstige leerkrachten van het basisonderwijs (ongeveer de helft van hen zijn Friese moedertaalsprekers) om de basisvaardigheden van het Fries te leren lezen en schrijven, wat toe te juichen is. De formele kwalificatie om Fries te onderwijzen in het basisonderwijs (*foech Frysk*) is optioneel. Van de 70 studenten die jaarlijks met hun studie beginnen, kiezen er ongeveer 20 voor dit programma.<sup>96</sup> Er zijn ook een aantal docenten die de zes maanden durende cursus volgen om de *foech Frysk*-bevoegdheid te behalen. Het Adviescomité neemt er positief kennis van dat er om de paar jaar ook cursussen worden aangeboden op de academische lerarenopleiding voor het basisonderwijs aan de Rijksuniversiteit Groningen.

147. NHL Stenden Hogeschool biedt ook een bacheloropleiding aan om in het Fries les te geven in de onderbouw van het secundair onderwijs en een masteropleiding om les te geven in zowel boven- als onderbouw van het secundair onderwijs. Momenteel volgen 16 studenten de bacheloropleiding en vier studenten de masteropleiding. Voor de lerarenopleiding voor zowel het basis- als het secundair onderwijs geldt dat het aantal studenten dat de Friese taal studeert de afgelopen vijf jaar relatief stabiel, maar laag is geweest.

148. Alle gesprekspartners van het Adviescomité zijn het erover eens dat er een tekort is aan gekwalificeerde Friese taaldocenten, zowel op basis- als secundair niveau.<sup>97</sup> Het Adviescomité heeft vernomen dat sommige scholen in de problemen komen als de enige Friese leraar ziek wordt, omdat de vervanger vaak niet over de vereiste kwalificaties beschikt. Volgens het landenverslag<sup>98</sup> hebben de voorzitters van de verenigingen van schoolbesturen de autoriteiten erop gewezen "dat het verhogen van het aantal leerkrachten dat bevoegd is om Fries te onderwijzen momenteel niet hun hoogste prioriteit heeft" en dat "het aan de beroepsgroep zelf is om dit uit te voeren". Het Adviescomité is van mening dat het van groot belang is dat er goed gekwalificeerde leraren zijn die naast de Friese taal ook het Fries als vak kunnen onderwijzen, zowel in een twee- als meertalige omgeving

<sup>95</sup> Het Adviescomité verwijst in dit verband ook naar de resultaten en aanbevelingen van het Vijfde rapport van de expertcommissie van de Raad van Europa over de implementatie van het Europees Handvest voor regionale talen en minderheidstalen in Nederland, goedgekeurd op 16 juni 2016, paragrafen 142-147.

<sup>96</sup> Door de autoriteiten ingediende schriftelijke informatie.

<sup>97</sup> Hierbij dient te worden opgemerkt dat er een algemeen lerarentekort is in Nederland. Zie ook de informatie op de website van de

Rijksoverheid, [Lerarentekort in het primair onderwijs](#)  
<sup>98</sup> Landenverslag, artikel 12.

en dat dit niet alleen voor de provinciale overheid een prioriteit zou moeten zijn, maar ook voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

#### *Aanbeveling*

149. Het Adviescomité roept de autoriteiten op om het verkrijgen van kwalificaties voor het onderwijs in de Friese taal beter bekend, toegankelijker en aantrekkelijker te maken voor potentiële kandidaten, onder meer door financiële en professionele stimulansen voor Friese en niet-Friese studenten en docenten van andere vakken.

### **Artikel 15 van het Kaderverdrag**

#### **Participatie**

#### *Aanbevelingen uit de twee voorgaande monitoringscycli*

150. Het Adviescomité heeft de autoriteiten aanbevolen vertegenwoordigers van de Friese minderheid te raadplegen bij de voorbereiding van het derde landenrapport, zodat de bestaande overlegmechanismen en het Taalorgaan *DINGtiid* zodra het is opgericht, in staat zullen zijn om hun opdracht doeltreffend te vervullen.

#### *Huidige situatie*

151. Hoewel de provincie Fryslân vaak ad hoc overleg pleegt met niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en naar verluidt zeer open is wanneer ngo's haar benaderen, hebben deze ngo's nauwelijks toegang tot het ministerie dat op nationaal niveau verantwoordelijk is voor Friese-minderheidskwesties. Sommige gesprekspartners noemden de noodzaak van een 'commissaris' of een ander soort 'bolwerk in Den Haag' waarmee de Friese minderheidsbelangen zich kunnen laten gelden.

152. Niet-gouvernementele organisaties werden aan het begin van het onderhandelingsproces tussen de nationale en provinciale overheden geraadpleegd over hun wensen voor de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur 2019-2023. Sommige niet-gouvernementele organisaties die de Friese minderheid vertegenwoordigen meldden echter bij het Adviescomité dat zij zich onvoldoende betrokken voelden bij de verdere fasen van de voorbereiding.

153. De provincie Fryslân beschikt niet over geïnstitutionaliseerde overlegmechanismen voor ngo's die de Friese minderheid vertegenwoordigen. Gezien het belang van het recht op participatie voor nationale minderheden, is het Adviescomité van mening dat een regelmatige bijeenkomst, netwerk of platform moet worden overwogen waar alle ngo's die zich met Friese kwesties bezighouden, met inbegrip van ngo's die zich met jongeren bezighouden, met elkaar in contact kunnen treden en de provincie kunnen adviseren over haar beleid.

154. Op 1 januari 2014 is een bestuurlijke herindeling van kracht geworden, die ertoe heeft geleid dat het aantal gemeenten in de provincie Fryslân is teruggebracht van 37 naar 12 gemeenten. Een aantal plattelandsgemeenten met een hoog percentage Friessprekenden werd samengevoegd met meer stedelijke gemeenten, waar minder Fries wordt gesproken. Zo is per 1 januari 2018 de gemeente Littenseradiel met ruim 80% Friestaligen opgesplitst tussen Leeuwarden/Ljouwert, Súdwest-Fryslân en de nieuwe gemeente Waadhoeke. Per 1 januari 2019 zijn de voormalige gemeenten Dongeradiel, Ferwerderadiel en Kollumerlân en Nijkrúslân opgegaan in de nieuwe gemeente Noardeast-Fryslân.

155. In het kader van de bestuurlijke herindeling werd op 4 november 2013 een overeenkomst inzake Fries taalbeleid gesloten tussen de regering, de provincie Fryslân en de betrokken gemeenten. Overeenkomstig artikel 5 van de Wet gebruik Friese taal werd elke gemeente verzocht om tegen 2019 een taalplan op te stellen voor de bevordering van de Friese taal. Het Adviescomité werd ervan in kennis gesteld dat 13 van de 15 gemeenten in het Friese gebied tegen eind 2018 een dergelijk beleid hadden opgesteld. In het geval van een fusie worden onderhandelingen gevoerd over nieuw Fries taalbeleid en wordt dit goedgekeurd. Tijdens het bezoek aan de gemeente Súdwest-Fryslân vernam het Adviescomité dat de goedkeuring van het nieuwe taalbeleid werd voorafgegaan door een raadgevend referendum.

156. Ambtenaren op provinciaal en gemeentelijk niveau die een ontmoeting hadden met het Adviescomité, legden uit dat bij fusies voor dergelijke overeenkomsten in de regel geldt dat de hogere normen van de gemeenten met een hoog percentage Friestaligen worden toegepast op de gehele nieuwe gemeenten. Vertegenwoordigers van de minderheid en een onderzoeksrapport van het Mercator Europees Kenniscentrum<sup>99</sup> beschouwen de situatie negatiever. Zij zien de noodzaak in om de situatie op de voet te volgen en gemeenten te ondersteunen, zowel wat betreft middelen als praktische adviezen, zodat personen, met name in de landelijke Friese gebieden, niet achterblijven als gevolg van de fusies.

#### *Aanbeveling*

157. Het Adviescomité verzoekt de autoriteiten erop toe te zien dat personen die tot nationale minderheden behoren, naar behoren worden geraadpleegd bij de ontwikkeling en uitvoering van het taalbeleid in het kader van gemeentelijke fusies.

158. Het Adviescomité moedigt de autoriteiten aan een permanent en gestructureerd overlegprogramma op te zetten met ngo's die de Friese minderheid vertegenwoordigen, met inbegrip van ngo's die zich bezighouden met jeugdzaken, en actieve maatregelen te nemen om hen te betrekken bij de besluitvormingsprocessen op alle niveaus.

### **Artikelen 17 en 18 van het Kaderverdrag**

#### **Grensoverschrijdende samenwerking**

##### *Aanbevelingen uit de twee voorgaande monitoringscycli*

159. Het Adviescomité moedigde de autoriteiten aan om samenwerking te blijven ondersteunen met de organisaties die de in andere landen wonende Friezen vertegenwoordigen.

##### *Huidige situatie*

160. De provincie Fryslân en andere instellingen, in het bijzonder de Interfriesche Raad (*Fryske Rie*), die de uitwisseling met de Friese gebieden in Niedersachsen en Sleeswijk-Holstein in Duitsland vergemakkelijkt, onderhouden een groot aantal grensoverschrijdende activiteiten en betrekkingen. Dit partnerschap, dat ook het Waddengebied bestrijkt, zal de komende jaren worden geïntensiveerd, zoals is vastgelegd in de nieuwe Bestuursafpraak Friese taal en cultuur.<sup>100</sup> De *Fryske Rie* deelde aan het Adviescomité voorstellen mee voor nauwere samenwerking

<sup>99</sup> A.F. Schukking/E.L. Klinkenberg (2018), [De rol fan it Frysk by gemeentlike weryndielingen yn Fryslân](#).

<sup>100</sup> Bestuursafpraak Friese taal en cultuur 2019-2023, hoofdstuk 7.1, paragraaf 5.



tussen de Friezen in beide landen, variërend van de ontwikkeling van een gezamenlijk Friese geschiedenis canon en geïntegreerde Fries-Nederlands-Duits-Engelse leerhulpmiddelen tot de oprichting van een "inter-Fries cultuurparlement".

161. De provincie is ook zeer actief in het Network to Promote Linguistic Diversity (NPLD) en deelt via dit platform kennis met regio's in heel Europa. Het Adviescomité neemt met tevredenheid nota van het feit dat de nieuwe Bestuursafpraak Friese taal en cultuur aantoont dat de provincie zich inzet om een leidende rol op zich te nemen in verschillende Europese en interregionale projecten, aangezien het van mening is dat de regio inderdaad veel goede praktijken te delen heeft.

#### *Aanbeveling*

162. Het Adviescomité moedigt de autoriteiten aan om hun actieve betrokkenheid bij en steun aan grensoverschrijdende, internationale en interregionale activiteiten voort te zetten, onder meer door de effectieve uitwisseling van goede praktijken.

### **III. CONCLUSIES**

164. Het Adviescomité is van oordeel dat de voorliggende slotopmerkingen kunnen dienen als basis voor de conclusies en aanbevelingen inzake Nederland die door het Comité van Ministers moeten worden goedgekeurd.

#### **Positieve ontwikkelingen na drie monitoringscycli**

165. Nederland kent een uitgebreide anti-discriminatiewetgeving en een goed ontwikkeld en van voldoende middelen voorzien systeem van organisaties die zich inzetten voor gelijke behandeling. Tijdens de afgelopen monitoringscycli is het systeem verder versterkt. Het College voor de Rechten van de Mens heeft een breder mandaat dan zijn voorganger, de Commissie Gelijke Behandeling. Deze organisatie wordt gecombineerd door het Bureau Nationale Ombudsman en 38 gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen. Er zijn evenwel slechts een paar gevallen van vermeende discriminatie op grond van taal gemeld bij de plaatselijke antidiscriminatievoorziening in de provincie Fryslân en het College voor de Rechten van de Mens, al wordt discriminatie op grond van taal niet expliciet genoemd in de wetgeving.

166. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt in de afgelopen drie monitoringscycli wat betreft de wettelijke bescherming van de Friese taalrechten. De bestuursafspraken die elke vijf jaar worden gesloten tussen de rijksoverheid en de provincie Fryslân zijn steeds gedetailleerder geworden. De Wet gebruik Friese taal, die sinds 2014 van kracht is, is een mijlpaal bij het in één enkele wet vastleggen van het Fries als een van de twee officiële talen van de provincie Fryslân en het gebruik van het Fries in het bestuurlijk verkeer en rechtsverkeer. Een andere belangrijke stap was de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor het onderwijs in de Friese taal naar de provincie Fryslân door wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra.

167. Drietalig onderwijs is een ander gebied waar duidelijk vooruitgang is geboekt sinds de eerste monitoringscyclus. In zijn eerste advies in 2009 prees het Adviescomité de invoering van het model en het bestaan van 23 drietalige scholen; tijdens het tweede onderzoek in 2013 was dit aantal al toegenomen tot 53. Vandaag telt het netwerk van drietalige scholen al 85 leden. In de tussentijd is er een brede waaier aan methoden ontwikkeld die kunnen worden gebruikt bij drietalig onderwijs. Uit begeleidend onderzoek blijkt dat deze benadering, naast significante cognitieve voordelen voor de individuen, ook kan bijdragen aan meer begrip en samenwerking tussen de culturen.

#### **Punten van zorg na drie monitoringscycli**

168. De situatie van Roma, Sinti en Reizigers in Nederland blijft een punt van zorg. Discriminatie en ongelijkheid blijven onverminderd hoog en ook leven er nog veel stereotype beelden binnen de meerderheidsbevolking. Met uitzondering van thematisch en ad-hocoverleg, zoals bij het nieuwe huisvestingsbeleid, bestaat er geen regulier en structureel overlegmechanisme. Het Adviescomité was bezorgd over het gebrek aan vertrouwen tussen Roma-, Sinti- en Reizigersgemeenschappen enerzijds en vertegenwoordigers van de autoriteiten anderzijds. Het (weer) opbouwen van wederzijds vertrouwen en efficiënte partnerschappen op centraal en lokaal niveau is essentieel voor het invoeren van enig beleid dat gericht is op het verbeteren van de situatie van personen die tot deze gemeenschappen behoren.

169. Het bevorderen van intercultureel respect en tolerantie en het bestrijden van racisme, islamofobie en antisemitisme blijven cruciale uitdagingen. Het Adviescomité is van mening dat het voor de opbouw van een geïntegreerde en hechte maatschappij van groot belang is dat naar alle delen ervan wordt geluisterd en dat deze kunnen bijdragen aan de maatschappij waarvan zij deel uitmaken. Het Adviescomité betreurt het dan ook zeer dat het Landelijk Overleg Minderheden (LOM), dat in 2013 zijn activiteiten staakte, nog niet is vervangen door een ander overlegmechanisme. Het erkent dat het LOM weliswaar zijn tekortkomingen had, maar het huidige systeem van thematisch overleg met afzonderlijke minderheidsgroepen dat op ad-hocbasis door de autoriteiten wordt geïnitieerd, zorgt voor onvoldoende rekenschap, transparantie en representativiteit.

170. Deelname van vertegenwoordigers van minderheden zou ook in de provincie Fryslân beter kunnen. Niet-gouvernementele organisaties die zich bezighouden met Friese kwesties worden op ad-hocbasis en bij bepaalde thema's geraadpleegd door de provincie Fryslân en gesprekspartners melden dat ze doorgaans goede toegang hebben tot beleidsmakers op provinciaal niveau. Er is echter geen geïstitutioniseerd overlegorgaan waar ngo's, waaronder ngo's voor jongeren, elkaar regelmatig kunnen treffen, met elkaar in gesprek kunnen komen, zaken op de agenda kunnen zetten en de provincie kunnen adviseren over beleid.

#### *Aanbevelingen*

171. In aanvulling op de maatregelen die moeten worden genomen om de gedetailleerde aanbevelingen, opgenomen in de hoofdstukken I en II van het Advies van het Adviescomité, te implementeren, worden de autoriteiten uitgenodigd de hiernavolgende maatregelen te nemen om de implementatie van het Kaderverdrag verder te verbeteren:

#### **Kwesties die voortvarend moeten worden aangepakt<sup>101</sup>**

- **Waarborgen dat de implementatie van de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur 2019-2023 resulteert in substantiële en blijvende verbeteringen van de rechten van personen die behoren tot de Friese nationale minderheid; waarborgen dat de provincie Fryslân alle benodigde middelen krijgt om de rol van “Taalschipper” die zij onlangs op zich heeft genomen, te kunnen uitvoeren; hanteren van een strategische en participatieve benadering op alle gebieden van taalgebruik met bijzondere aandacht voor educatie en lerarenopleiding, het recht de Friese taal te gebruiken in de rechtbank en het gebruik van de Friese taal op tv en in de gedrukte en digitale media.**
- **Waarborgen van de effectieve deelname van Roma, Sinti en Reizigers bij de beleidsvorming en, samen met de betrokken stakeholders, ontwikkelen van veelomvattend beleid bij de aanpak van discriminatie van Roma, Sinti en Reizigers op het gebied van onderwijs, de arbeidsmarkt en huisvesting. In het bijzonder, het steunen van gemeenten bij het implementeren van het in juni 2018 goedgekeurde huisvestingsbeleid.**
- **Bevorderen van intercultureel begrip en integratie in de samenleving, onder andere door het instellen van een duurzame, transparante en representatieve structuur voor het raadplegen van minderheidsgroepen en het ondersteunen van maatschappelijke organisaties van deze groepen.**

<sup>101</sup> De onderstaande aanbevelingen staan gerangschikt in de volgorde van de corresponderende artikelen van het Kaderverdrag.

## Aanvullende aanbevelingen

- Aannemen van een flexibelere benadering van het toepassingsbereik van het Kaderverdrag en aangaan van een formele dialoog met vertegenwoordigers van groepen die belangstelling hebben voor de door het Kaderverdrag geboden bescherming.
- Opnemen van de grond “taal” in de Wet Gelijke Behandeling en investeren in het vergroten van bewustwording van anti-discriminatiewetgeving en de toepasselijkheid ervan alsmede de rechtsmiddelen die beschikbaar zijn voor personen die tot nationale minderheden behoren.
- Vergroten van inspanningen om haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven op effectieve wijze te voorkomen, onderzoeken, vervolgen en strafbaar te stellen door middel van adequate wetgeving en instellingen die over voldoende middelen beschikken en daarnaast personen die tot minderheidsgroepen behoren bewuster te maken van de mogelijkheden van aangifte.
- Waarborgen dat het recht om de Friese taal te gebruiken in contacten met het bestuur, zoals gewaarborgd door de Wet gebruik Friese taal, volledig in de praktijk worden gebracht bij alle publieke diensten en met name bij de wetshandhaving, voor de rechter en op gemeentelijk niveau; met name aandacht besteden aan beleid voor de Friese taal in de nieuw gevormde gemeenten en de zichtbaarheid van de Friese taal in de openbare ruimte.
- Nemen van alle nodige maatregelen om de uitvoering van het Taalplan Fries te waarborgen in nauwe samenwerking met alle betrokkenen; zorgen voor systematische monitoring door de Onderwijsinspectie; nemen van maatregelen om ervoor te zorgen dat onderwijs in de Friese taal in de voorschoolse periode beter beschikbaar is en op het voortgezet onderwijs en als vak voor leraren aantrekkelijker wordt; onderzoeken van de noodzaak om buiten de provincie Fryslân onderwijs in het Fries te geven.

Waarborgen dat vertegenwoordigers van de Friese minderheid naar behoren worden geraadpleegd bij de ontwikkeling en invoering van beleid, onder andere door het instellen van een overlegschema met ngo's voor Friese minderheden, waaronder voor jongeren, op provinciaal niveau, en door het betrekken van vertegenwoordigers van minderheden bij het opstellen van taalbeleid in het kader van gemeentelijke herindelingen.