

Vergaderjaar 2004–2005

30 035

Regels over de verplichting om bij de overheidsorganen, bij de uit de openbare kas bekostigde onderwijsinstellingen, alsmede bij de examens waarvoor wettelijke voorschriften zijn vastgesteld, de schrijfwijze van de Nederlandse taal te volgen, waartoe de Nederlandse Taalunie beslist (Spellingwet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel bepaalt dat bij een drietal categorieën in de Nederlandse samenleving de spelling van het Nederlands wordt gevolgd, waartoe de Nederlandse Taalunie beslist. De drie categorieën betreffen de overheidsorganen, de onderwijsinstellingen die bekostigd worden uit de openbare kas en de examens waarvoor wettelijke voorschriften zijn vastgesteld. De Nederlandse Taalunie is de internationale intergouvernementele organisatie die sinds 1981 de spelling van de Nederlandse taal bepaalt voor Nederland en voor de Vlaamse Gemeenschap. De in het wetsvoorstel voorziene Spellingwet vervangt de huidige spellingwet van 1947 (Stb. H 52). Die vervanging is nodig, omdat de huidige spellingwet niet voldoet. Die wet bevat nog spellingregels zonder dat daartoe enige grond bestaat. Bovendien zijn die spellingregels niet volledig en ook sluiten ze niet goed aan bij de spellingregels die de Nederlandse Taalunie tot stand heeft gebracht.

In het vervolg van het algemeen deel van de toelichting wordt nader ingegaan op de achtergrond van de thans bestaande spellingregels, op de noodzaak tot een wettelijke voorziening en op de verdere opbouw en andere facetten van het wetsvoorstel. In paragraaf 2 komt de totstandkoming van een uniforme spelling voor Nederland en de Vlaamse Gemeenschap aan de orde. Aan het slot van die paragraaf komt ter sprake dat in 2003 tussen Suriname en de Nederlandse Taalunie een associatieovereenkomst is gesloten met als doel Suriname in de activiteiten van de Nederlandse Taalunie te betrekken. Vervolgens gaat paragraaf 3 in op de noodzaak tot een nieuwe wet. Paragraaf 4 handelt over de opbouw van het wetsvoorstel. Ten slotte worden in de paragrafen 5, 6 en 7 achtereenvolgens de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet, de invoering van de wet en de financiële gevolgen, de administratieve belasting en het dereguleringsaspect van de wet besproken.

2. Totstandkoming van een uniforme spelling voor Nederland en de Vlaamse Gemeenschap

Aan het eind van de achttiende eeuw ontstond geleidelijk aan behoefte aan een uniforme spelling van het Nederlands. Dat leidde tijdens de Bataafse Republiek, in 1804, tot de eerste officiële spelling van de Nederlandse taal. Deze spelling wordt wel aangeduid als de spelling-Siegenbeek, naar de ontwerper ervan, Siegenbeek, die de spellingregels opstelde op last van het uitvoerend bewind van de Bataafsche Republiek. De spelling-Siegenbeek werd gepubliceerd onder de titel «Verhandeling over de Nederduitsche spelling, ter bevordering van de eenparigheid in dezelve» en werd verplicht gesteld voor stukken die uitgingen van de regering. Bij het onderwijs kwam de spelling-Siegenbeek, hoewel daar niet verplicht, gaandeweg algemeen in gebruik.

Na de afscheiding van de zuidelijke Nederlanden en de totstandkoming van België dreigden de Vlamingen in hun taal door het Frans te worden overheerst. In hun strijd daartegen zochten zij aansluiting bij hun noordelijke taalverwanten, wat onder meer tot uiting kwam in het beleggen van zogenoemde Taal- en Letterkundige Congressen met Nederland. Toen op het Taal- en Letterkundige Congres van 1851 in Brussel besloten werd om een historisch «Woordenboek der Nederlandsche Taal» (WNT) voor het gehele taalgebied op te stellen, ontstond er behoefte aan een spelling voor het hele Nederlandse taalgebied. Dat leidde in eerste instantie tot een studie van De Vries en Te Winkel over de beginselen van de spelling. Daaruit bleek dat de spelling Siegenbeek voor verbetering vatbaar was. De studie van De Vries en Te Winkel mondde in 1865 uit in een publicatie van hun hand getiteld «Woordenlijst voor de spelling der Nederlandsche taal». Die woordenlijst bevatte niet alleen een woordenlijst, maar ook een verhandeling over spellingregels. In België werd de spelling-De Vries en Te Winkel voorgeschreven voor de staatsscholen en voor de centrale overheid. In Nederland evenwel kwam een dergelijke verplichting niet tot stand. Hier huldigde het ministerie Thorbecke de opvatting dat de regering zich afzijdig diende te houden en dat van haar geen blijk van instemming of afkeuring ter zake was te verwachten. In de praktijk evenwel kwam de spelling-De Vries en Te Winkel al snel in zwang bij het middelbaar onderwijs. Dat had mede tot gevolg dat eerst, in 1869, de verplichting werd ingetrokken om de spelling-Siegenbeek te gebruiken bij de departementen en dat vervolgens, vanaf 1883, bij de departementen de spelling-De Vries en Te Winkel verplicht werd ingevoerd. Aan het onderwijs werd geen verplichte spelling opgelegd.

De sinds 1883 geldende regeling bleef bestaan tot de jaren dertig van de twintigste eeuw. In deze jaren kwam een tweetal voorschriften over de spelling tot stand voor het onderwijs, die te boek staan als de spelling-Terpstra en de spelling-Marchant. Die voorschriften dateren van respectievelijk 1931 en 1934. Ze richtten zich op de eisen die aan de spelling moesten worden gesteld bij de eindexamens van scholen. Bij de spelling-Marchant ging het daarbij in het bijzonder om scholen voor voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs en om kweekscholen. Beide voorschriften over de spelling weken af van de spelling-De Vries en Te Winkel. Al snel, in 1936, werd de verplichting voor de scholen om de spelling-Marchant te volgen weer grotendeels ingetrokken.

De juist al genoemde behoefte die vanaf de eerste helft van de negentiende eeuw in België en Nederland ontstond aan onderlinge samenwerking op het gebied van de spelling, nam in de loop van de twintigste eeuw niet af. Die behoefte leidde er na de Tweede Wereldoorlog toe dat een gemengde Nederlands-Belgische Commissie in het leven werd geroepen die tot taak kreeg een spellingwijziging voor te bereiden. De bedoeling was om te komen tot eenduidige spellingregels die voor het hele Neder-

landse taalgebied zouden kunnen worden gebruikt. De uitkomsten van de gemengde commissie leidden uiteindelijk tot eenheid van spelling. Deze spelling werd zowel voor de overheid als voor het onderwijs verplicht voorgeschreven. In België gebeurde dat bij het regentsbesluit van 6 maart 1946. In Nederland kwam bijna een jaar later de wet van 14 februari 1947, houdende voorschriften met betrekking tot de schrijfwijze van de Nederlandsche taal (Stb. 1947, No. H 52), tot stand. Deze wet trad op 1 mei 1947 in werking.

Artikel 1 van de wet van 1947 bepaalt als hoofdregel, dat de «officieele schrijfwijze van de Nederlandsche taal» die van De Vries en Te Winkel is. Op deze hoofdregel zijn evenwel, ook in artikel 1, uitzonderingen geformuleerd, die de spelling De Vries en Te Winkel van haar historisch karakter ontteden. De dubbele e en o in open lettergrepen werden een enkele, de sch werd als s geschreven, indien de ch niet wordt uitgesproken en de naamvalsverbuiging werd facultatief. Naast deze spellingvoorschriften bevat de wet van 1947 ook de opdracht om over een aantal onderwerpen voorschriften vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur. Deze onderwerpen hebben betrekking op de spelling van aardrijkskundige namen, het voornaamwoordelijk gebruik en het gebruik van tweede naamvalsvormen, de spelling van bastaardwoorden en historische namen, en de tussenklanken in samenstellingen. De wet regelt ook dat de vastgestelde spellingregels moeten worden gevolgd door de overheid, door de van overheidswege bekostigde onderwijsinstellingen alsmede bij de examens die van overheidswege worden erkend of waaraan van overheidswege medewerking of ondersteuning wordt verleend.

Mede met het oog op de algemene maatregel van bestuur die volgens de wet van 1947 tot stand moest komen, werd in dat zelfde jaar een Nederlands-Belgische commissie, de zogenoemde Woordenlijstcommissie, in het leven geroepen die tot taak had de juist genoemde spellingregels op te stellen. Deze commissie vervaardigde een Woordenlijst van de Nederlandse taal die zowel door de regering van België als door die van Nederland werd overgenomen. De Woordenlijst van de Nederlandse taal (hieronder verder aangeduid met de algemeen gebruikte naam: Groene boekje) kende net als de woordenlijst van De Vries en Te Winkel een leidraad, waarin de spellingregels waren uitgewerkt, en een woordenlijst. Voor Nederland werden de spellingregels van het Groene boekje vastgesteld bij besluit van 31 oktober 1953 (Stb. 668). De nieuwe spelling trad op 1 september 1955 in werking (Stb. 388). Niet voor alle spellingregels in het Groene boekje bestond een wettelijke basis in de wet van 1947. Gezien de opzet van de wet van 1947, die onder meer inhoudt dat in de wet (basis)bepalingen zijn opgenomen over de spellingregels zelf, had het voor de hand gelegen de vaststelling van het besluit van 31 oktober 1953 gepaard te doen gaan met een wetswijziging. Dat is niet gebeurd. In het voorwoord van het Groene boekje merken de onderwijsministers van België en Nederland hierover op dat in de leidraad tevens «voorschriften en aanwijzingen» worden gegeven «voor de spelling van de spraakklanken, de verdeling van woorden in lettergrepen, het gebruik van het koppelteken, het deelteken en het weglatingsteken en het gebruik van hoofdletters.» Daarbij koesteren beide bewindslieden de verwachting dat deze voorschriften en aanwijzingen «ertoe zullen bijdragen, dat ook ten aanzien van die punten zich een praktijk zal ontwikkelen, die zich baseert op de leidraad.»

Ook na het uitbrengen van het Groene boekje bleven er spellingproblemen bestaan. In 1963 werd daartoe opnieuw een Belgisch-Nederlandse commissie ingesteld. Aan de eindvoorstellen in 1968 van deze commissie werden echter geen gevolgen verbonden. Wel kwam als gevolg van de steeds verder toenemende samenwerking tussen Nederland en België in 1975 een besluit tot stand om een Belgisch-Nederlands samenwerkingsorgaan op het gebied van de Nederlandse taal en cultuur

in het leven te roepen. Dat orgaan zou onder meer de officiële spelling voor Nederland en België gaan vaststellen. Het besluit leidde in 1980 tot het Verdrag inzake de Nederlandse Taalunie (Trb. 1980, 147) (verder: het Verdrag). Het Verdrag is op 23 juli 1981 in werking getreden (Stb. 1981, 453). Vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag bepaalt de Nederlandse Taalunie de spelling van de Nederlandse taal, dit op grond van artikel 4, onder b, van het Verdrag. Het Comité van Ministers van de Nederlandse Taalunie (verder: het Comité van Ministers) bepaalt daarbij het beleid van de Nederlandse Taalunie en draagt zorg voor de uitvoering van het Verdrag. Nader uitgewerkt houdt deze bevoegdheid in dat het Comité van Ministers de spellingregels vaststelt gehoord de Raad voor de Nederlandse Taal en Letteren, het adviesorgaan van de Nederlandse Taalunie. Tevens is de Interparlementaire Commissie, als controlerend orgaan van de Nederlandse Taalunie, zoals over alle zaken die op de Nederlandse Taalunie betrekking hebben, bevoegd om te beraadslagen over voornemens van het Comité van Ministers aangaande de spellingregels en zich daarover te richten tot het comité.

Na het nodige voorwerk stelde het Comité van Ministers in 1990 een spellingcommissie in met als opdracht zich te buigen over de spelling van de bastaardwoorden, de tussenklanken in samengestelde woorden, de diakritische tekens (trema, apostrof en liggend streepje) en, uiteindelijk ook, over de vreemde woorden. De spellingcommissie bracht in 1993 rapport uit. Bij besluiten van 21 maart 1994 en 24 oktober 1994 nam het Comité van Ministers daaruit een aantal aanbevelingen over, bekrachtigde deze en nam nog enkele aanvullende beslissingen over de spelling. Tezelfdertijd nam het Comité van Ministers de beslissing om van de Woordenlijst elke tien jaar een aangepaste editie zonder wijziging van de spellingregels te laten verschijnen. Belangrijkste spellingwijzigingen in 1994 betreffen de aanwijzing van de voorkeurspelling van bastaardwoorden als enige spelling en de regels over de tussenklanken in samengestelde woorden. Op 25 september 1995 stemde het Comité van Ministers in met een nieuwe editie van het Groene boekje. In die editie is dezelfde systematiek en indeling aangehouden als in de editie van 1953.

De invoering van het in oktober 1995 uitgegeven Groene boekje is wat Nederland betreft geschied bij algemene maatregel van bestuur. In deze algemene maatregel van bestuur, het Spellingbesluit (Stb. 1996, 394), maakt het resultaat van de spellingwijziging van 1995 deel uit van het besluit zelf. Dat is gerealiseerd door opneming in het Spellingbesluit van een tweetal bijlagen. In de ene bijlage is de tekst van de leidraad van het Groene boekje ongewijzigd opgenomen. De andere bijlage is een woordenlijst die in hoofdzaak die woorden van de woordenlijst van het Groene boekje bevat die niet zonder meer uit de spellingregels in de leidraad zijn af te leiden. Het Spellingbesluit is op 1 augustus 1996 in werking getreden. Daarbij is tevens het besluit over de spelling van 31 oktober 1953 (Stb. 668) ingetrokken. Ook het Spellingbesluit is gebaseerd op de wet van 1947 inzake de spelling. Voor het Spellingbesluit geldt, evenals voor het besluit over de spelling van 31 oktober 1953, dat niet voor alle spellingregels in het Groene boekje een wettelijke basis is opgenomen in de wet van 1947. Op dit punt wordt nader ingegaan in paragraaf 3.

Ten slotte verdient opmerking dat de Nederlandse Taalunie en Suriname op 12 december 2003 een associatieovereenkomst hebben ondertekend. De associatieovereenkomst houdt onder meer in dat besluiten van het Comité van Ministers van toepassing zijn op Suriname na voorafgaande instemming daarmee zowel van het Comité van Ministers als van Suriname. Ook is bepaald dat het Comité van Ministers en Suriname gezamenlijk beslissen welke in het verleden genomen besluiten van het Comité van Ministers van toepassing zullen zijn ten aanzien van Suriname.

3. Noodzaak tot een nieuwe wet

Zoals in paragraaf 2 is aangegeven, geldt als hoofdregel van de wet over de spelling van 1947 de spelling De Vries en Te Winkel. Dit leidde in 1996 van de kant van de Raad van State tot kritische vragen, toen het op de wet van 1947 gebaseerde ontwerp van het Spellingbesluit aan de Raad werd voorgelegd. De Raad van State was onder meer van oordeel dat voor een aantal spellingonderwerpen waarover het Comité van Ministers een beslissing had genomen en die ook in het Spellingbesluit waren uitgewerkt, onvoldoende steun in de wet van 1947 aanwezig was. De Raad had hierbij in het bijzonder het oog op de diakritische tekens en op de schrijfwijze van staande uitdrukkingen in de derde naamvalsform.

Deze opvatting van de Raad van State gaf aanleiding om in het nader rapport als volgt in te gaan op de structuur van de wet van 1947. Ten eerste bevat de wet van 1947 voor een aantal onderwerpen zelf voorschriften over de spelling van de Nederlandse taal. Ten tweede schrijft die wet ten aanzien van een aantal andere onderwerpen voor om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen. Ten derde zijn er sommige onderwerpen die wel in de leidraad van het Groene boekje zijn uitgewerkt, maar waarvoor de wet van 1947 strikt genomen geen grondslag bevat, zoals de door de Raad van State genoemde diakritische tekens. De passages in de leidraad over die laatste onderwerpen moeten, aldus het nader rapport, als aanwijzingen (handreikingen voor de praktijk) worden beschouwd en niet als een bestanddeel van de tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur. In het nader rapport is verder aangegeven dat het oordeel van de Raad van State dermate zwaarwegend moet worden geacht dat een wetsvoorstel tot wijziging van de wet 1947 zal worden voorbereid, waarin een grondslag is opgenomen voor ook die elementen van de leidraad die nu als handreikingen voor de praktijk worden aangeboden.

De opvatting van de regering in het nader rapport is ook verwerkt in de nota van toelichting op het Spellingbesluit. In die nota is opgenomen dat de regering een wetsvoorstel voorbereidt, waarbij aan de aanwijzingen en handreikingen voor de praktijk een basis wordt verschaft in de wet van 1947 (Stb. 1996, 394, blz. 96, tweede alinea). Dit voornemen is tijdens het algemeen overleg van 20 juni 1996 onder de aandacht van de Tweede Kamer gebracht (Kamerstukken: II 1995/96, 24 400 VIII, nr. 107, blz. 5).

Bij de voorbereiding van de wetswijziging is de vraag gerezen of een wet die betrekking heeft op de spelling wel voorschriften moet inhouden over de spelling zelf. Het antwoord daarop is ontkennend. De reden daarvoor is dat de bevoegdheid om spellingregels vast te stellen met ingang van 23 juli 1981, de dag van inwerkingtreding van het Verdrag, uitsluitend bij de Nederlandse Taalunie berust. Voor Nederland bestaat met ingang van die dag geen enkele noodzaak, maar ook geen enkele ruimte meer om zelf spellingregels vast te leggen. Het dient onverkort de spellingregels in te voeren die de Nederlandse Taalunie vaststelt op grond van artikel 4, onder b, van het Verdrag. De conclusie is dan ook dat de wet van 1947 in het licht van het Verdrag achterhaald is, in ieder geval voorzover het betreft de spellingvoorschriften die in die wet zijn opgenomen. De bepalingen over de spellingvoorschriften in de wet van 1947 zouden dan ook moeten vervallen. Bij wet kan nu worden volstaan met het voorschrift dat de spellingregels van de Nederlandse Taalunie gevolgd worden bij de overheidsorganen, bij de bekostigde onderwijsinstellingen en bij de examens waarvoor wettelijke voorschriften zijn vastgesteld.

Blijft over de vraag of het überhaupt nodig is om een wettelijke spellingsverplichting voor de hiergenoemde drie categorieën te handhaven. Bij nadere bestudering blijkt dat het geval. Om een aantal redenen is het

nodig deze wettelijke verplichtingen te handhaven. Ten eerste geldt voor overheidsorganen, voor uit de openbare kas bekostigde onderwijsinstellingen en voor bij wettelijk voorschrift vastgestelde examens in het algemeen een regel dat de Nederlandse taal moet worden gebruikt voorzover niet anders is bepaald. Bij het Nederlands hoort een bepaalde spelling. Spellingregels voor het Nederlands, en zeker uniforme spellingregels, komen niet zomaar tot stand. Die moeten evenals de verplichting tot het gebruik van het Nederlands worden vastgesteld.

Ten tweede stelt de Nederlandse Taalunie weliswaar de spellingregels vast, maar daaruit blijkt nog niet dat die spellingregels in Nederland zijn ingevoerd. De verplichtingen die beslissingen over de spelling van de Nederlandse Taalunie opleggen, berusten niet op bepalingen die een ieder verbinden in de zin van artikel 94 van de Grondwet. Er moet van worden uitgegaan dat de bepalingen van het Verdrag geen directe werking voor de burger hebben. Zonder wettelijke bepalingen ter invoering van de spellingregels is niet duidelijk of Nederland de verplichtingen nakomt die vanwege de Nederlandse Taalunie worden opgelegd, en, zo ja, met ingang van welk tijdstip.

Ten derde bieden dergelijke bepalingen houvast. Met het noemen van de drie categorieën die de bepalingen moeten volgen, is iedere onduidelijkheid uitgesloten over de vraag op wie de spellingregels van toepassing zijn en voor wie ze facultatief zijn.

Ten vierde hoeft nauwelijks betoog dat het van belang is dat in het onderwijs overal dezelfde spelling wordt gevolgd. De wet van 1947 wijst uit dat dit doel is te bereiken, indien bij wet wordt vastgelegd dat de vastgestelde spelling door het bekostigde onderwijs moet worden gevolgd.

Ten vijfde is het van betekenis dat ook binnen de overheid eenzelfde spelling wordt toegepast. Het is voor een goed begrip en voor de eenduidigheid van de stukken die van de overheid uitgaan, zonder enige twijfel van groot belang dat niet alleen bij de rijksoverheid, maar ook bij de provincies, de gemeenten, de waterschappen en de andere overheidsinstanties op dezelfde wijze wordt gespeld. Dit doel is alleen goed te bereiken indien daartoe bij wettelijke voorziening een verplichting wordt vastgesteld.

Ten zesde kan worden gewezen op het belang dat zowel bij het onderwijs als bij de overheid van dezelfde spelling wordt uitgegaan. Het is niet te verdedigen om, zoals in de negentiende eeuw het geval is geweest, op school een bepaalde wijze van spelling te leren die, vervolgens, door degenen die later bij de overheid gaan werken, weer zou moeten afgeleerd omdat daar een andere spelling geldt. Ook op dit punt maakt de ervaring uit het verleden duidelijk dat regeling bij wettelijke voorziening van de verplichting om bepaalde spellingregels te volgen wenselijk is. Ten zevende moet in aanmerking worden genomen dat ook de Vlaamse Gemeenschap de spelling invoert bij wettelijke voorziening. De vorm die de Vlaamse Gemeenschap kiest, is van betekenis voor de wijze waarop Nederland beslissingen van de Nederlandse Taalunie over de spelling invoert. Nederland kan door invoering van de spellingregels bij wet tegenover de Vlaamse Gemeenschap bovendien aangeven dat het ook zelf groot belang hecht aan de spelling zoals die wordt vastgesteld door de Nederlandse Taalunie.

Het vorenstaande leidt tot de slotsom dat het nodig is om bij wet vast te leggen welke groepen in de samenleving de spellingregels van de Nederlandse Taalunie moeten volgen. Gezien het andere regime waarvoor thans wordt gekozen, ligt het daarbij voor de hand een nieuwe wet op te stellen, ingericht naar de huidige inzichten.

4. Opbouw van het wetsvoorstel

Over de opbouw van het wetsvoorstel kan het volgende worden opgemerkt. Allereerst is aangegeven welke groepen in de samenleving de schrijfwijze die het Comité van Ministers vaststelt, moeten volgen (artikel 2). Dat zijn degenen die werkzaam zijn bij overheidsorganen en bij bekostigde onderwijsinstellingen, alsmede de deelnemers aan examens waarvoor wettelijke voorschriften zijn vastgesteld. Alles bijeen gaat het hierbij om een aanzienlijk deel van de ingezetenen van Nederland. Alle andere groepen dan de hier genoemde zijn in beginsel dus niet verplicht om de vastgestelde spelling te volgen. Verder heeft de wet geen werking buiten het grondgebied van Nederland. De wet strekt zich alleen uit tot de genoemde drie groepen binnen de Nederlandse samenleving.

In het wetsvoorstel is verder geregeld welke spellingregels van de Nederlandse Taalunie van toepassing zijn. Bij de inwerkingtreding van de Spellingwet is dat de spelling die het Comité van Ministers heeft vastgesteld vóór de inwerkingtreding van de onderhavige wet (artikel 4). Ten eerste is daarmee de spelling bedoeld waartoe het Comité van Ministers heeft beslist op 21 maart 1994, 24 oktober 1994 en 25 september 1995 (artikel 4, eerste lid). Deze beslissingen hebben geresulteerd in het Groene boekje van oktober 1995. Ten tweede zijn dat eventuele beslissingen betreffende de spelling die het Comité van Ministers heeft genomen na 25 september 1995, maar vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de onderhavige wet (artikel 4, tweede lid).

Voor wijzigingen die zich voordoen na de inwerkingtreding van de Spellingwet, geldt een zogenoemde dynamische verwijzing (artikel 3, eerste lid). Dat wil zeggen dat iedere door het Comité van Ministers vastgestelde beslissing betreffende de spelling na, integrale, plaatsing van die beslissing in de Staatscourant als zodanig gaat gelden, dus zonder dat daarvoor enige nadere regelgeving nodig is. De plaatsing, of, anders gezegd, bekendmaking van een wijziging in de Staatscourant geschiedt op initiatief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, en wel terstond nadat het Comité van Ministers beslist heeft tot die wijziging (artikel 3, tweede lid). Een bijzondere bepaling geldt, indien de beslissing van het Comité van Ministers betrekking heeft of mede betrekking heeft op de lijst van woorden. In die lijst van woorden komen woorden voor die niet zonder meer zijn af te leiden uit de vastgestelde spellingregels. In dat geval kan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, indien daartoe naar zijn oordeel aanleiding bestaat, volstaan met terinzagelegging van die lijst (artikel 3, derde lid). Van die terinzagelegging doet hij terstond mededeling in de Staatscourant. Tot die mededeling behoort ook de bekendmaking van de plaats waar de terinzagelegging geschiedt. De terinzagelegging vindt in de regel plaats op het departement van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Opmerking verdient hier tevens dat het wetsvoorstel uitsluitend betrekking heeft op de invoering van de spelling van het Nederlands. Of bij overheidsorganen het Nederlands moet worden gebruikt, of het onderwijs de Nederlandse taal moet omvatten, dan wel of het onderwijs moet worden gegeven en of de examens moeten worden afgenomen in het Nederlands, is al grotendeels bij wet vastgelegd. Evenzeer geldt dat bij wet al is vastgelegd wanneer het mogelijk is gebruik te maken van het Fries, streektaalen of andere talen. Het onderhavige wetsvoorstel bouwt, anders gezegd, voort op wat in de wetgeving al is vastgelegd over het gebruik van de Nederlandse taal. Het wetsvoorstel grijpt op geen enkele wijze in op het wettelijk verplichte gebruik van het Nederlands of op het gebruik van het Fries, van streektaalen of van andere talen.

Ook bevat het wetsvoorstel bepalingen over het tijdstip van de inwerkingtreding (de gelding) van door het Comité van Ministers vastgestelde wijzi-

gingen betreffende de spelling. Een wijziging gaat gelden met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin die wijziging wordt geplaatst (artikel 3, eerste lid). Daarbij heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de mogelijkheid om een later tijdstip van inwerkingtreding vast te stellen, namelijk ingeval een later tijdstip met het oog op de belangen van het onderwijs gewenst is (eveneens artikel 3, eerste lid).

Niet overgenomen in het wetsvoorstel is artikel 4 van de spellingwet van 1947. Dat artikel regelt dat examens niet voor erkenning, medewerking of steun, middellijk of onmiddellijk, van overheidswege in aanmerking komen, indien het reglement geen waarborgen bevat, dat de officiële schrijfwijze van de Nederlandse taal zal worden gevolgd. Om te beginnen is de ratio van dit artikel niet helder, ook al omdat een toelichting daarop ontbreekt. Evenmin is het artikel tijdens de parlementaire behandeling in 1946 onderwerp van discussie geweest. Niet duidelijk is bijvoorbeeld wat moet worden verstaan onder het reglement. Van belang is verder dat artikel 4 van de wet van 1947 niet aansluit bij de huidige wettelijke voorschriften over examens. Die voorschriften laten toe dat in bepaalde gevallen bij examens een andere taal wordt gebruikt dan het Nederlands. Artikel 4 van de wet van 1947 houdt daar geen rekening mee. Wat in dat artikel is geregeld ligt verder al besloten in bestaande wettelijke voorschriften, zoals die ten behoeve van de onderwijssector. Artikel 4 van de wet van 1947 houdt, mede, een inhoudelijke regeling in over examens, die niet in een wet over de spelling thuishoort.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De vraag of de Spellingwet uitvoerbaar en handhaafbaar is, kan positief worden beantwoord. In dit verband kan met name worden gewezen op de ervaringen bij de totstandkoming van de huidige editie van het Groene boekje in de jaren negentig. Ook toen hebben zich op het punt van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid geen complicaties voorgedaan. Dit ondanks het feit dat sprake was van een, zij het bescheiden, spellingwijziging. Weliswaar gaven sommige wijzigingen in de spellingvoorschriften aanleiding tot opwinding, maar dat had geen gevolgen voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de spellingregels. Op beide aspecten hebben zich in de praktijk geen problemen voorgedaan. Er is in hoge mate sprake van een systeem dat zichzelf reguleert. De praktijk heeft uitgewezen dat kan worden volstaan met de regel dat bij overheidsorganen, bij bekostigde onderwijsinstellingen en bij de examens waarvoor wettelijke voorschriften zijn vastgesteld, de spellingregels moeten worden gevolgd die de Nederlandse Taalunie vaststelt. Een belangrijke achterliggende reden hiervoor is dat bij de drie hier genoemde categorieën een grote behoefte bestaat aan uniforme spellingregels. In die behoefte voorziet de Nederlandse Taalunie.

Wat de overheid aangaat, zijn de overheidsorganen zelf verantwoordelijk voor de handhaving van de spellingregels. Deze constructie werkt afdoende in de praktijk. Hierbij kan nog worden vermeld dat bestuursorganen en onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen op grond van de Algemene wet bestuursrecht nu al verplicht zijn gebruik te maken van het Nederlands. Onder het begrip Nederlands valt onder meer de spelling van het Nederlands.

Wat betreft het onderwijs is voorzien in toezicht op de naleving van de spellingregels. De uitoefening van dat toezicht geschiedt door de inspectie van het onderwijs. De inspectie doet dat in het kader van haar algemene taak om te beoordelen of de onderwijsinstellingen de bij of krachtens de onderwijswetten gegeven voorschriften naleven. Tot die voorschriften behoort ook de verplichting van onderwijsinstellingen om onderwijs van en in het Nederlands te geven, en om examens in het Nederlands af te

nemen. Zoals zojuist al aangegeven is onder het begrip Nederlands ook de spelling van het Nederlands te begrijpen.

In dit verband kan verder nog worden gewezen op de rol die de examinatoren spelen in de diverse onderwijssectoren en bij de examens waarvoor wettelijke voorschriften zijn vastgesteld. Zij beoordelen of de voorschriften over het onderwijs van het Nederlands zijn nageleefd, maar niet zoals bij de inspectie het geval is, vanuit het perspectief van de onderwijsinstellingen, maar vanuit dat van de leerlingen en studenten bij die instellingen.

Voorts verdient nog de aandacht dat eveneens in de praktijk is gebleken dat de omstandigheid dat de drie genoemde categorieën de spellingregels van de Nederlandse Taalunie moeten volgen, beslissend is voor de wijze waarop de overige Nederlanders zich van spellingregels bedienen. Over het algemeen volgt men, al dan niet uit overwegingen van opportuniteit, de spellingregels die al verplicht gelden voor de drie genoemde groepen. Zoals in paragraaf 2 al is aangegeven, heeft het Comité van Ministers in 1994 besloten om elke tien jaar een aangepaste editie zonder wijziging van de spellingregels te doen verschijnen van de Woordenlijst. Binnenkort is een bijgestelde versie te verwachten. In het licht van het vorenstaande mag worden verwacht dat daardoor de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de Spellingwet niet in het geding zullen komen.

6. Invoering

Anders dan bij de spellingwijziging van 1994 bestaat er in verband met het onderhavige wetsvoorstel geen aanleiding om een overgangsregeling vast te stellen. Bij de inwerkingtreding van de Spellingwet wordt immers slechts een al bestaande situatie bekrachtigd. Ingevolge artikel 4 wordt bij de inwerkingtreding de spelling van kracht die het Comité van Ministers tot die dag heeft vastgesteld. Zoals in paragraaf 4 al is aangegeven, betekent dit concreet dat dan de spellingregels gaan gelden die zijn uitgewerkt in de editie van het Groene boekje, die in oktober 1995 is uitgegeven of waartoe bij eventuele beslissingen betreffende de spelling na 25 september 1995, maar vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de onderhavige wet is besloten door het Comité van Ministers.

De invoering van de onderhavige wet brengt met zich mee dat de wet van 1947 (Stb. H 52) wordt ingetrokken (artikel 5).

7. Financiële gevolgen, administratieve belasting en deregulering

Sinds 1994 liggen de regels over de spelling van de Nederlandse taal vast. Wel zal naar verwachting binnenkort een nieuw Groen boekje verschijnen waarin de spelling is opgenomen met inachtneming van de huidige inzichten over de presentatie daarvan. Maar dat zal niet leiden tot een toename van kosten. Voorzover gewenst zal een aanpassing van de leermiddelen kunnen plaatsvinden ook los van de verschijning van de nieuwe editie van het Groene boekje. Die vervanging is te realiseren met de bestaande middelen.

Het wetsvoorstel leidt tot een verlichting van de administratieve lasten voor de overheid. Zoals in paragraaf 3 is uiteengezet, is in het wetsvoorstel gekozen voor een systeem dat uitgaat van een dynamische verwijzing naar de beslissingen van het Comité van Ministers betreffende de spelling en dat in regelgevend opzicht nauwelijks onderhoud vergt. Iedere wijziging door het Comité van Ministers gaat, na een afkondiging daarvan in de Staatscourant, die eventueel gepaard gaat met vaststelling van een later tijdstip van inwerkingtreding in bepaalde gevallen, zonder enige verdere bemoeienis gelden. Dat betekent dat het niet langer nodig is om de wet aan te passen aan gewijzigde regels over de spelling. Evenmin is

het nog nodig om spellingregels op te nemen in een uitvoeringsbesluit van de wet, zoals tot heden is gebeurd. De omstandigheid dat de spellingregels niet langer hoeven te worden opgenomen in de regelgeving, betekent een afname van bestuurlijke lasten.

Uit het vorenstaande kan al worden afgeleid dat het wetsvoorstel deregulerende werking heeft. Alle wettelijke bepalingen die betrekking hebben op de spelling zelf, komen te vervallen en kunnen en moeten ook vervallen. Zoals in paragraaf 3 uiteengezet, dienen geen spellingvoorschriften te worden opgenomen in een wet over de spelling. Die spellingvoorschriften worden, uitsluitend, door het Comité van Ministers vastgesteld. Ook is in de nieuwe wet niet voorzien in een algemene maatregel van bestuur, waarin regels zijn opgenomen ter uitvoering van die wet. Zo'n algemene maatregel van bestuur is niet meer nodig.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Onderdeel a

De Nederlandse Taalunie is in het leven geroepen bij het Verdrag inzake de Nederlandse Taalunie (Trb. 1980, 147; hierboven reeds afgekort tot: het Verdrag). Het beleidsbepalende orgaan van de Nederlandse Taalunie is het Comité van Ministers. Bij het Comité van Ministers berust ook de zorg voor de uitvoering van het Verdrag. Anders gezegd: de bevoegdheid om namens de Nederlandse Taalunie beslissingen te nemen berust bij het Comité van Ministers. Een van de belangrijkste bevoegdheden van het Comité van Ministers is het – gemeenschappelijk – bepalen van de officiële spelling van de Nederlandse taal (zie artikel 4, onder b, van het Verdrag).

Artikel 2

Artikel 2 bevat de basisbepaling van de wet. Het artikel bepaalt dat de spelling die het Comité van Ministers vaststelt, wordt gevolgd bij de overheidsorganen, bij de uit de openbare kas bekostigde onderwijsinstellingen en bij de examens waarvoor wettelijke voorschriften zijn vastgesteld.

Allereerst verdient opmerking dat de passage «*bij de overheidsorganen*» er ook op ziet dat de personen die werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van die overheidsorganen de schrijfwijze van de Nederlandse taal moeten volgen. Eenzelfde uitleg geldt evenzeer ten aanzien van de uit de openbare kas bekostigde onderwijsinstellingen en van de examens waarvoor wettelijke voorschriften zijn vastgesteld.

Verder moet het begrip overheidsorgaan ruim worden uitgelegd. Zoals in het tweede lid wordt aangegeven omvat het begrip niet alleen alle bestuursorganen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, maar ook de andere organen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld, zoals de organen van de wetgevende macht, de rechtsprekende colleges en personen, en de Hoge Colleges van Staat, en daarnaast ook andere personen of colleges die met (enig) openbaar gezag zijn bekleed. Onder examens als bedoeld in het eerste lid, ten slotte, zijn niet alleen te verstaan examens in het kader van het bekostigde onderwijs, maar ook examens die daarbuiten worden afgenomen en waarvoor wettelijke voorschriften zijn vastgesteld.

Artikel 3

In artikel 3 is sprake van een zogenoemde dynamische verwijzing. Voor de betekenis hiervan wordt verwezen naar paragraaf 4 «Opbouw van het wetsvoorstel» van het algemeen deel van deze toelichting. Hier verdient nog opmerking dat in artikel 3, tweede lid, onder bekendmaking in de Staatscourant wordt verstaan plaatsing in de Staatscourant van de integrale tekst van de desbetreffende beslissing van het Comité van Ministers. Van plaatsing van de integrale tekst kan evenwel worden afgezien ingeval het een beslissing van het Comité van Ministers betreft die betrekking heeft of mede betrekking heeft op de lijst van woorden. In dat geval kan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ingevolge artikel 3, derde lid, volstaan met terinzagelegging van die lijst, indien daar naar zijn oordeel aanleiding bestaat.

Artikel 4

In het tweede lid van artikel 4 wordt artikel 3 van overeenkomstige toepassing verklaard. Artikel 3 bepaalt onder meer dat beslissingen van het Comité van Ministers betreffende de spelling terstond bekend worden gemaakt in de Staatscourant. Ten aanzien van beslissingen van het Comité van Ministers die na 25 september 1995 maar voor de inwerking-treding van de Spellingwet zijn genomen, betekent dit dat die beslissingen terstond na het in werking treden van de Spellingwet in de Staatscourant worden bekend gemaakt.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven