

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 juni 2005

Met erkentelijkheid heb ik kennis genomen van het verslag uitgebracht door de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Ik heb er goede nota van genomen dat de commissie, onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid acht. In deze nota wordt de indeling van het verslag van de Tweede Kamer gevolgd.

I. Algemeen

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie het belang onderkennen van een versterking van de positie en de kwaliteit van het Nederlands en dat de leden van de D66-fractie de uniformiteit in de spelling van het Nederlands belangrijk vinden. De leden van deze fracties hebben nog enige vragen. Op deze vragen ga ik hieronder in.

De leden van de CDA-fractie verzoeken om een overzicht van bepalingen in de wetgeving over het gebruik van het Nederlands. Deze leden vragen zich hierbij af of het wetsvoorstel alle wettelijke bepalingen met betrekking tot het gebruik van het Nederlands bestrijkt. Het wetsvoorstel heeft, zoals ook het geval is in de huidige spellingwet van 1947, betrekking op drie groepen in de samenleving: op degenen die werkzaam zijn bij overheidsorganen, op degenen die onderwijs geven of krijgen bij bekostigde onderwijsinstellingen en op deelnemers aan examens waarvoor wettelijke voorschriften zijn vastgesteld. Voor ieder van deze drie groepen zijn wettelijke bepalingen over het gebruik van het Nederlands vastgesteld. Voor de eerste groep, personen die werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van bestuursorganen, is het beginsel vastgelegd dat deze de Nederlandse taal moeten gebruiken. Voor de tweede groep, degenen die onderwijs geven of krijgen bij bekostigde onderwijsinstellingen, is bepaald dat het onderwijs in het Nederlands wordt gegeven. Deze bepaling geldt voor alle bekostigde onderwijsinstellingen. Daarnaast geldt bij die instellingen, met uitzondering van de instellingen voor hoger onderwijs, dat het onderwijs de Nederlandse taal (mede) omvat. De derde groep, deelnemers aan examens van zeer diverse aard waarvoor wettelijke voorschriften zijn vastgesteld, heeft allereerst

betrekking op degenen die een staatsexamen afleggen. Daarnaast zijn er nog allerlei andere examens buiten de onderwijssector, waarvoor wettelijke voorschriften gelden. Voorbeelden van deze laatste examens zijn accountantsexamens, sommige architectenexamens, rijvaardigheidsexamens.

Uitgaande van bovenstaande uiteenzetting volgt hieronder een overzicht van bepalingen in de wetgeving:

1. Het uitgangspunt dat personen die werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van bestuursorganen de Nederlandse taal gebruiken, is vastgelegd in artikel 2:6, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht;
2. De bepaling dat het onderwijs wordt gegeven in het Nederlands, is vastgelegd in:
 - wat betreft het primair onderwijs: artikel 9, achtste lid, van de Wet op het primair onderwijs;
 - wat betreft het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs: artikel 18, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra;
 - wat betreft het voortgezet onderwijs: artikel 6a, eerste volzin, van de Wet op het voortgezet onderwijs;
 - wat betreft de beroepseducatie en het beroepsonderwijs: artikel 7.1.1, eerste volzin, van de Wet educatie en beroepsonderwijs;
 - wat betreft het hoger onderwijs: artikel 7.2, eerste volzin, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;
3. De bepaling dat het onderwijs de Nederlandse taal omvat (waar mogelijk in samenhang met andere vakken), is vastgelegd in:
 - wat betreft het primair onderwijs: artikel 9, aanhef en eerste lid, onder b, van de Wet op het primair onderwijs;
 - wat betreft het speciaal onderwijs: artikel 13, aanhef en eerste lid, onder c, van de Wet op de expertisecentra;
 - wat betreft het voortgezet speciaal onderwijs: artikel 14, aanhef en eerste lid, onder a, van de Wet op de expertisecentra;
 - wat betreft het gemeenschappelijk deel van de beroepsgerichte leerweg in het voorbereidend beroepsonderwijs (v.b.o.): artikel 10b, vijfde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs;
 - wat betreft het leer-werktraject van de basisberoepsgerichte leerweg in het v.b.o.: artikel 10b1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet op het voortgezet onderwijs;
 - wat betreft het gemeenschappelijk deel van de theoretische leerweg in het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (m.a.v.o.): artikel 10, vijfde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs;
 - wat betreft de basisvorming in het voortgezet onderwijs: artikel 11a, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet op het voortgezet onderwijs;
 - wat betreft het gemeenschappelijk deel van elk profiel in voorbereidend hoger onderwijs (h.a.v.o.): artikel 14, eerste lid 1, van de Wet op het voortgezet onderwijs;
 - wat betreft het gemeenschappelijk deel van elk profiel in het voorbereidend hoger onderwijs (v.w.o.): artikel 13, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs;
4. De bepaling dat de examens worden afgenomen in het Nederlands, is vastgelegd in:
 - wat betreft het voortgezet onderwijs: artikel 6a, eerste volzin, van de Wet op het voortgezet onderwijs;
 - wat betreft de beroepseducatie en het beroepsonderwijs: artikel 7.1.1, eerste volzin, van de Wet educatie en beroepsonderwijs;
 - wat betreft het hoger onderwijs: artikel 7.2, eerste volzin, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;
 - wat betreft de staatsexamens: artikel 60, vijfde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs.

Tegen de hier geschetste achtergrond luidt het antwoord op de vraag van de hier aan het woord zijnde leden of het wetsvoorstel alle wettelijke bepalingen met betrekking tot het gebruik van het Nederlands bestrijkt, bevestigend. De spellingvoorschriften moeten inderdaad worden gevolgd door al degenen voor wie de in bovenstaand overzicht opgenomen wettelijke bepalingen gelden. Hierbij kan nog worden opgemerkt dat de reikwijdte van de wet wat betreft de overheid verder gaat dan bestuursorganen alleen. De wet ziet, zoals in artikel 2 van het wetsvoorstel is vastgelegd en in de memorie van toelichting toegelicht, op alle overheidsorganen, dus niet alleen op bestuursorganen, maar ook op andere overheidsorganen, zoals de organen van de wetgevende macht, de rechtsprekende colleges en personen, en de Hoge Colleges van Staat.

Verder stellen de leden van de CDA-fractie de vraag of het wetsvoorstel ook voor zelfstandige bestuursorganen geldt. In artikel 2 van het wetsvoorstel is de reikwijdte van de wet vastgelegd. De wet heeft, voor zover hier van belang, betrekking op alle overheidsorganen. Wat daaronder moet worden verstaan, is aangegeven in artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel en nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting van de memorie van toelichting. Daaruit blijkt dat de wet van toepassing is op alle zelfstandige bestuursorganen, zowel op die welke krachtens publiekrecht zijn ingesteld, als op die welke met enig openbaar gezag zijn bekleed.

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag waarom de Spellingwet niet ook betrekking heeft op niet-bekostigde onderwijsinstellingen waarop overheidstoezicht wordt uitgeoefend. De veronderstelling van deze leden is slechts gedeeltelijk juist. Ter toelichting moge het volgende dienen. Er kunnen, zoals bekend, drie typen niet-bekostigde instellingen worden onderscheiden:

1. scholen die op grond van de Wet op het voortgezet onderwijs (artikel 56) door de minister zijn aangewezen als bijzondere dagschool voor voortgezet onderwijs (zoals het Luzac College),
2. internationale en buitenlandse scholen (zoals de British School),
3. overige particuliere scholen, die wat betreft inrichting van het onderwijs en bevoegdheden van leraren overeenkomen met uit de openbare kas bekostigde scholen.

De onder 1 bedoelde scholen moeten om voor aanwijzing in aanmerking te komen op een aantal onderdelen overeenkomen met een door de overheid bekostigde school voor vwo, havo, mavo of vbo. Voor deze scholen is onder meer geregeld dat daarvoor de eindexamenvoorschriften voor scholen voor voortgezet onderwijs gelden (artikel 56, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs). Op grond hiervan vallen deze scholen onder de werking van de in het wetsvoorstel voorziene Spellingwet. Zoals ook in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is aangegeven moeten onder examens als bedoeld in het eerste lid van artikel 2 – het artikel dat de reikwijdte van de wet aangeeft – immers ook worden verstaan examens die buiten het bekostigde onderwijs worden afgenomen en waarvoor wettelijke voorschriften zijn vastgesteld (Kamerstukken II 2004/05, 30 035, nr. 3, blz. 10).

De onder 2 bedoelde scholen hebben een programma dat vooral is gericht op het onderwijsstelsel en de wettelijke voorschriften van een ander land of op een internationaal onderwijsprogramma. Bij de aanwijzing door de minister spelen de inrichtingseisen die van toepassing zijn op bekostigde Nederlandse onderwijsinstellingen geen rol van betekenis. De tot stand te brengen Spellingwet strekt zich dan ook in beginsel niet uit tot deze scholen.

De onder 3 bedoelde scholen moeten onder meer wat betreft de inrichting overeen komen met bekostigde scholen. Van die inrichting zal ook deel uitmaken dat op deze scholen de vastgestelde spellingregels worden

gevolgd. De beoogde Spellingwet geldt niet rechtstreeks voor deze scholen, maar wordt daar op de juist aangegeven wijze materieel wel toegepast. Zoals bekend, zal ten aanzien van die scholen door mij (onder meer) het begrip «richting van het onderwijs» worden verduidelijkt. Aan de Kamer zijn in dit verband maatregelen aangekondigd die leiden tot wijziging van een aantal wetten (Kamerstukken II, 2003/04, 28 600 VIII, nr. 127, blz. 5 t/m 7). In het onderhavige wetsvoorstel wil ik niet vooruit lopen op de totstandkoming van de nog uit te werken maatregelen.

Met de Raad van State stellen de leden van de CDA-fractie voorts de vraag op welke wijze handhaving van de spelling, met name bij de overheid, kan plaatsvinden.

Op de door de Raad van State gestelde vragen over de handhaving van de wet ben ik ingegaan in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad. Om te beginnen wil ik verwijzen naar de passage in het nader rapport die over dit punt handelt (Kamerstukken II 2004/05, 30 035, nr. 4, blz. 2 en 3). Omdat deze leden in het bijzonder vragen naar de handhaving van de spelling bij de overheid neem ik het antwoord op die vraag hieronder nog eens volledig op.

De overheidsorganen zijn zelf verantwoordelijk voor de handhaving van de spellingregels. Van overheidsorganen, of dit nu rechtspersonen zijn krachtens publiekrecht ingesteld dan wel personen of colleges met enig openbaar gezag bekleed (de zogenoemde b-organen), kan en mag worden verwacht dat zij zich houden aan door de wetgever vastgestelde regels. Hetzelfde kan worden opgemerkt voor die overheidsorganen waarop de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is. Hierbij kan worden vermeld dat bestuursorganen en onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen op grond van de Algemene wet bestuursrecht verplicht zijn gebruik te maken van het Nederlands. Onder het ruime begrip Nederlands valt onder meer de spelling van het Nederlands.

Betreft het de handhaving van de verplichting ten aanzien van personen die onder de verantwoording van bestuursorganen werkzaam zijn, dan valt te denken aan de mogelijkheid van die organen om, mochten deze personen zich niet aan de spellingregels houden, hen sancties op te leggen in het kader van hun dienstverband bij de overheid. Maar een dergelijke sanctie staat ver van de bestaande praktijk die juist inhoudt dat de spellingregels over de hele linie worden gevolgd.

Er bestaat geen aanleiding om naast de al bestaande nog andere handhavinginstrumenten in overweging te nemen. Er is geen reden voor vrees dat de spellingregels niet worden gevolgd bij de overheid.

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie over welke instrumenten de burgers beschikken als de overheid in haar communicatie de spellingregels niet naleeft.

Zoals in het antwoord op de vorige vraag van deze leden al is aangegeven, is er geen enkele reden om te veronderstellen dat bij welk onderdeel van de overheid dan ook de in de voorziene wet vastgelegde verplichting om de spellingregels van de Nederlandse Taalunie te volgen, niet zou worden nageleefd. Gesteld al dat zich zo'n situatie zou voordoen, dan zou gedacht kunnen worden aan het indienen van een klacht bij de Nationale ombudsman.

De leden van de D66-fractie zetten enkele vraagtekens bij de noodzaak van het vastleggen van de maatregel in de wet. Zij vragen om aan te geven welk voordeel de voorgestelde maatregel nu precies heeft boven de huidige situatie. Deze leden vragen zich af welk probleem met de maatregel nu precies wordt opgelost, alsook of de wettelijke implementatie de bestaande, naar hun oordeel goed werkbaar gebleken, situatie niet alleen maar nodeloos ingewikkeld maakt.

In het algemeen deel van de memorie van toelichting een aparte paragraaf 3. «Noodzaak tot een nieuwe wet» opgenomen, waarin is aangegeven dat er tenminste zeven redenen bestaan voor de drie genoemde groepen de wettelijke verplichting te handhaven om de spelling te volgen (Kamerstukken II 2004/05, 30 035, nr. 3, blz. 5 en 6). De huidige spellingwet van 1947 is, zoals ook in paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven, achterhaald. De spellingwet van 1947 voldeed wellicht nog in 1947, maar schoot al in 1953 tekort toen het Groene boekje verplicht werd gesteld voor het onderwijs en de overheid (algemene maatregel van bestuur van 31 oktober 1953, Stb. 668). De wet bood namelijk niet voor alle spellingregels die in het Groene boekje waren opgenomen, een basis. Dat werd ondervangen met de verklaring dat de spellingregels waarvoor de spellingwet van 1947 geen basis bevatte, als handreiking voor de praktijk moesten worden beschouwd. Deze situatie duurt tot heden voort. Ook bij de totstandkoming in 1996 van het Spellingbesluit (Stb. 1996, 394) is de spellingwet van 1947 niet aangepast. Dat had tot gevolg dat er ook thans nog spellingregels voorkomen, waarvoor geen wettelijke basis bestaat tot verplichtstelling bij het onderwijs en bij de overheid. Dit is de reden van het zeer negatieve advies van de Raad van State van 1996 over het daaraan voorgelegd ontwerp van het Spellingbesluit en in het verlengde daarvan van de toezegging toentertijd aan de Tweede Kamer dat de regering een wetsvoorstel voorbereidt. Het eerste positieve punt van het onderhavige wetsvoorstel is dat daarin thans geen lacunes wat betreft de wettelijke grondslag meer voorkomen. Het wetsvoorstel strekt zich onverkort uit tot alle spellingregels die de Nederlandse Taalunie vaststelt. Dat is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Deze wijziging vloeit ook rechtstreeks voort uit het advies van de Raad van State van 1996 dat niet toelaat de spellingwet van 1947 in de huidige vorm te handhaven.

Voordeel is verder dat als gevolg van het advies van de Raad in het wetsvoorstel geen spellingregels meer voorkomen. Dat brengt de wet terug tot datgene waarvoor zij uitsluitend bedoeld is en daarmee terug tot eenvoudige proporties: zij regelt de verplichting bij het onderwijs en bij de overheid om de spellingregels te volgen die door de Nederlandse Taalunie worden vastgesteld.

Een ander voordeel is dat het niet langer nodig is de wet aan te passen, als zich een wijziging in verband met het Groene boekje voordoet op welk onderdeel dan ook. In het wetsvoorstel is een dynamische verwijzing opgenomen. Dit betekent dat iedere door het Comité van Ministers vastgestelde beslissing betreffende de spelling na plaatsing daarvan in de Staatscourant gaat gelden, zonder dat daarvoor nadere regelgeving nodig is.

Nog een voordeel is dat de wet geen uitvoeringsbesluit meer kent. Dat komt neer op een afname van bestuurlijke lasten. Alles bijeen is de wet veel gericht en eenvoudiger geworden.

Verder uiten de leden van de D66-fractie hun twijfel over de voor ogen staande handhaving van de verplichting die in de wet is vastgelegd. Zij vragen in dat verband of het een reële gedachte is dat ambtenaren en onderwijsinstellingen werkelijke sancties kunnen worden opgelegd bij overtreding van de Spellingwet. Ook vragen deze leden hoe en door wie overtreding van de Spellingwet wordt vastgelegd, of men al strafbaar is na één «slijp of the pen» en of het, in plaats van het opleggen van sancties achteraf, niet beter is dat de overheid zich er bij haar aannamebeleid van vergewist dat de sollicitant over een goede beheersing (spelling en stijl) van de Nederlandse taal beschikt.

Het is niet reëel om in het kader van de handhaving van de regeling te denken in het opleggen van sancties. Ik verwijs hierbij naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie, waarin is aangegeven dat sancties wellicht in theoretische zin denkbaar zijn, maar dat

daar in de praktijk niet aan zal worden toegekomen. Waar het om gaat, is dat zowel bij het onderwijs als bij de overheid sprake moet zijn van uniform toegepaste spellingregels en dat er daarbij redelijkerwijs van kan worden uitgegaan dat die regels zijn te handhaven met het voorziene toezichtarrangement. Niet gewenst is een terugkeer naar de situatie van voor 1947, waarin het mogelijk was om op school een bepaalde spelling te leren die, vervolgens, door degenen die bij de overheid gingen werken, weer moest afgeleerd omdat daar andere spellingregels golden. Hierbij dient ook nog het volgende te worden bedacht. Gebruik van het Nederlands geeft nog niet aan welke spellingregels moeten worden gevolgd. Wil sprake zijn van uniform toegepaste spellingregels, dan zal een verplichting daartoe afzonderlijk moeten worden vastgesteld. Dat blijkt al uit het wetsvoorstel zelf waarin de spelling niet verplicht is gesteld voor alle ingezetenen in Nederland, maar alleen voor bepaalde categorieën. De spellingregels waarin de Nederlandse Taalunie voorziet hebben geen rechtstreekse werking binnen Nederland. Willen die regels van toepassing en verplicht zijn voor bepaalde groepen in de Nederlandse samenleving dan moeten ze geïmplementeerd worden in de Nederlandse regelgeving. Met de in het wetsvoorstel voorziene wet gebeurt dat ten aanzien van het onderwijs en de overheid.

Zoals zojuist al aangegeven, zijn speciale toezichtarrangementen niet nodig. Als iemand zich al niet zou houden aan de spellingvoorschriften, zou dat bijvoorbeeld aan de orde kunnen komen in een functioneringsgesprek. Van strafbaarheid na één «slip of the pen» is geen sprake. Invoering van concrete sancties zou disproportioneel zijn en is daarom geen moment overwogen. Verder zal een overheidsorgaan, als dat relevant is, bij een sollicitatie natuurlijk ook nagaan of de sollicitant op de juiste manier gebruik maakt van de Nederlandse taal inclusief de spelling daarvan. Maar van belang is natuurlijk evenzeer dat de spellingvoorschriften tijdens het dienstverband worden nageleefd. Juist dan is immers van belang dat die voorschriften worden gevolgd.

De leden van de D66-fractie vragen zich voorts nog af hoe de invoering van deze wet moet worden gezien in het licht van de terugdringing van de regelgeving op het departement.

Op deze laatste vraag is het antwoord dat de beoogde Spellingwet past in dat streven om de regelgeving terug te dringen. Er is zonder meer sprake van deregulering, zoals ook al in de memorie van toelichting is betoogd (Kamerstukken II 2004/05, 30 035, nr. 3, blz. 10, tweede tekstblok). Allereerst beperkt de in het wetsvoorstel beoogde wet zich nu alleen tot datgene waarover zij gelet op het Verdrag inzake de Nederlandse Taalunie behoort te gaan: aanduiding van de groepen die de spelling moeten volgen, benoeming van de spellingregels die gevolgd moeten worden, en regels over de inwerkingtreding en de bekendmaking van de spellingregels. Er komen in de wet zelf geen spellingvoorschriften meer voor. Vervolgens is in de wet niet meer voorzien in een uitvoeringsbesluit ter verdere uitwerking van de spellingvoorschriften. Een volgend punt is dat in de wet een dynamische verwijzing is opgenomen op grond waarvan iedere beslissing van het Comité van Ministers betreffende de spelling direct na plaatsing in de Staatscourant gaat gelden, zonder dat daarvoor enige nadere regelgeving nodig is. Ten slotte kan bij een beslissing van het Comité van Ministers over de totstandkoming van een nieuwe lijst van woorden desgewenst bij de bekendmaking daarvan worden volstaan met terinzagelegging. Dat in plaats van de veel bewerkelijker procedure van afkondiging in het Staatscourant.

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