



**VIERDE ADVIES OVER
NEDERLAND**

SAMENVATTING



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

Goedgekeurd op 3 april 2023

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/IV(2022)1

Gepubliceerd op 24 augustus 2023

Secretariaat Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden
Raad van Europa
F-67075 Strasbourg Cedex
Frankrijk

www.coe.int/minorities

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	4
I. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN	5
MONITORINGPROCES	5
ALGEMEEN OVERZICHT VAN DE HUIDIGE SITUATIE.....	6
EVALUATIE VAN MAATREGELEN VOOR DE UITVOERING VAN DE AANBEVELINGEN VOOR ONMIDDELLIJKE ACTIE....	8
EVALUATIE VAN MAATREGELEN VOOR DE UITVOERING VAN DE OVERIGE AANBEVELINGEN.....	9
III. CONCLUSIES	11
AANBEVELINGEN VOOR ONMIDDELLIJKE ACTIE	11
OVERIGE AANBEVELINGEN	11

SAMENVATTING

Nederland blijft de rechten van mensen van de Friese minderheid in hoge mate beschermen. Dit is de enige nationale minderheid in het land die onder het Kaderverdrag valt. De meeste rechten die aan de Friese minderheid zijn toegekend, met name de rechten die betrekking hebben op het gebruik van en het leren van de Friese taal, gelden in feite alleen binnen de grenzen van de provincie Fryslân. Zowel de Rijksoverheid als de provincie Fryslân heeft aanzienlijke investeringen gedaan, met name op het gebied van onderwijs, taal en cultuur. De bevoegdheden van zowel de centrale als de provinciale autoriteiten zijn helder omschreven in bestuursafspraken die regelmatig worden getoetst in samenspraak met de bevoegde autoriteiten en Friese instellingen.

Door het algemene tekort aan leraren in Nederland is er ook een tekort aan leraren Fries en dat heeft gevolgen voor het onderwijs in en van de Friese taal. Ook de beperkte mogelijkheden voor toegang tot het recht op het gebruik van het Fries in het onderwijs op alle niveaus is een punt van zorg. Wat betreft het recht op het gebruik van de Friese taal in rechtbanken en gerechtshoven zijn er twee praktische barrières voor een effectieve toepassing van het recht op het gebruik van Fries in strafzaken en het recht van verdachten op een eerlijk proces: een tekort aan rechters, griffiers en openbare aanklagers die het Fries volledig machtig zijn en een geschil over de vergoedingen voor tolkdiensten. De centrale en provinciale autoriteiten zijn er weliswaar in geslaagd om tot in ieder geval 2023 een onafhankelijke Omrop Fryslân te behouden, maar dit Friese medium verkeert in een kwetsbare positie aangezien er noch in de Mediawet noch in de Wet gebruik Friese taal garanties zijn opgenomen voor radio- en tv-uitzendingen in de Friese taal. Omrop Fryslân is hiervoor volledig afhankelijk van financiering van de provincie en de Rijksoverheid. Aangekondigde bezuinigingen door de provincie Fryslân per 2024 zijn een punt van zorg, ook voor instellingen die zich bezighouden met de Friese cultuur, geschiedenis en literatuur.

De bestuurlijke herindeling die heeft geleid tot samenvoeging van gemeenten in 2018 en 2019 heeft zowel positieve als negatieve gevolgen gehad: in sommige samengevoegde gemeenten is sprake van tweetalige plaatsnaamborden, maar dat geldt niet voor alle Friessprekende gemeenten in de provincie Fryslân. Het Adviescomité verwacht zo spoedig mogelijk verdere concrete acties ter verbetering van de zichtbaarheid van de Friese taal in de openbare ruimte zoals vastgelegd in het Zichtbaarheidsakkoord Friese Taal dat het Rijk en de provincie Fryslân in april 2022 hebben ondertekend. Aangezien het Fries een van de twee officiële talen in de provincie Fryslân is, verwacht het Adviescomité soortgelijke verbeteringen bij bedrijven om te voorkomen dat het gebruik van de Friese taal op den duur afneemt.

Ondanks dat Roma, Sinti en woonwagenbewoners al jarenlang vragen om te worden erkend als nationale minderheid worden ze nog steeds uitgesloten van het toepassingsbereik van het Kaderverdrag. Personen die tot deze gemeenschappen behoren, worden op veel terreinen nog steeds met etnisch profileren en discriminatie geconfronteerd, vooral als het gaat om huisvesting. Bovendien heeft het sterk gecentraliseerde huisvestingsbeleid ertoe geleid dat de centrale autoriteiten zich niet bezighouden met het beleid voor woonwagens en standplaatsen voor Roma, Sinti en woonwagenbewoners, waardoor er met twee maten wordt gemeten en ongelijke behandeling ontstaat, omdat de uitvoering van beleid afhankelijk is van de bereidheid tot medewerking van gemeenten. Daarom is er behoefte aan een meer gecentraliseerde, coherente en gecoördineerde aanpak. Ook aan het verzoek van sprekers van het Papiaments om toegang te krijgen tot de in het Kaderverdrag vastgelegde rechten is geen gehoor gegeven.

Het algemene klimaat van tolerantie en begrip in Nederland, een multiculturele samenleving waarvan 26% van alle inwoners een migratieachtergrond heeft, staat onder druk. Ook al blijkt uit sociologisch onderzoek naar de houding tegenover 'minderheden' dat Nederland een lange traditie kent van respect en openheid ten aanzien van andere culturen en ook al zetten de Nederlandse autoriteiten zich op alle niveaus in voor zowel de bevordering van interetnische en interreligieuze dialoog en een inclusieve samenleving als de bestrijding van racisme door het opzetten van nieuwe instellingen, toch neemt het aantal gevallen van vreemdelingenhaat en racistische – en vooral antisemitische en islamofobische – incidenten toe. Verdeeldheid en vreemdelingenhaat worden te veel onderdeel van het politieke discours en de media en worden niet veroordeeld, onderzocht en/of aangepakt door de hoogste autoriteiten.

I. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

Monitoringproces

1. Het Adviescomité heeft dit vierde Advies over de uitvoering van het Kaderverdrag door Nederland op 3 april 2023 goedgekeurd conform artikel 26, eerste lid, van het Kaderverdrag en Regel 25 van Resolutie CM/Res(2029)49 van het Comité van Ministers.¹ De bevindingen zijn gebaseerd op informatie uit de vierde rapportage die de Nederlandse autoriteiten 31 mei 2021 hebben ingediend,² overige schriftelijke bronnen en aanvullende informatie die het Adviescomité heeft ontvangen van contacten binnen en buiten de overheid tijdens het bezoek aan Amsterdam, Leeuwarden/Ljouwert, Den Haag en Utrecht van 18 juni tot en met 1 juli 2022. Dit bezoek vond plaats in samenhang met de zevende monitoringronde van het Comité van Experts voor het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden (hierna: “het Talenhandvest”), dat op 18 november 2022 het zevende evaluatierapport over Nederland heeft goedgekeurd.
2. Het Adviescomité bedankt zowel de Nederlandse autoriteiten, en met name de autoriteiten van de provincie Fryslân, voor hun ondersteuning voorafgaand, tijdens en na het bezoek aan Nederland, als de overige gesprekspartners voor hun waardevolle bijdragen tijdens het bezoek. Het op 8 december 2022 door het Adviescomité goedgekeurde concept van het vierde Advies is 12 december 2022 conform Regel 37 van Resolutie CM/Res(2019)49 voor observaties naar de Nederlandse autoriteiten gestuurd. Het Adviescomité bedankt de autoriteiten voor de op 2 maart 2023 ontvangen observaties.
3. Het Adviescomité is verheugd dat het derde Advies inzake de uitvoering van het Kaderverdrag door Nederland net als bij de vorige monitoringrondes in het Fries is vertaald. Het heeft ook nota genomen van het feit dat de derde rapportage over Nederland, het derde Advies van het Adviescomité en de opmerkingen van de regering op het derde Advies met de Tweede Kamer zijn gedeeld.
4. Het Adviescomité constateert met tevredenheid dat de vierde rapportage over Nederland op de website van de Rijksoverheid is gepubliceerd.³ Het constateert ook dat niet alleen de bevoegde autoriteiten maar ook organisaties die zich bezighouden met de Friese taal en cultuur door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of de provincie Fryslân is gevraagd feedback op een conceptversie te geven,⁴ en dat hun input direct of indirect in de vierde rapportage over de Friese taal en cultuur is verwerkt.
5. Enerzijds verwelkomt het Adviescomité het feit dat de vierde rapportage over Nederland een afspiegeling is van de op 7 april 2021 verstrekte input van DINGtiid, het adviesorgaan voor de Friese taal dat tot taak heeft de gelijke positie van de Friese taal en de Nederlandse taal in de provincie Fryslân te bevorderen; anderzijds constateert het dat DINGtiid wel gevraagd is feedback te geven op een conceptversie van de rapportage over de uitvoering van het in maart 2021 door de Nederlandse autoriteiten verstuurd Talenhandvest, maar niet op de conceptversie van de vierde rapportage inzake de uitvoering van het Kaderverdrag. Het Adviescomité benadrukt dat het Kaderverdrag en het Talenhandvest twee verschillende instrumenten zijn, ieder met een eigen focus en dus met een eigen insteek wat betreft samenspraak met het desbetreffende deel van het maatschappelijke middenveld. Als dat onderscheid niet wordt gemaakt, ontstaat het risico dat feedback op het Talenhandvest alleen relevant is voor taal of taalgerelateerde rechten van het Kaderverdrag en niet voor alle in het Kaderverdrag vastgelegde aspecten van de bescherming van minderheden. Verder benadrukt het Adviescomité dat verdragsluitende partijen op grond van artikel 25, eerste lid, van het Kaderverdrag volledige informatie dienen te verstrekken over wetgevende en andere maatregelen die zijn genomen om uitvoering te geven aan de in het Kaderverdrag vastgelegde beginselen.

¹ Zie [Resolutie CM/Res\(2019\)49](#) inzake de herziene monitoringprocedure op grond van artikel 24-26 van het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden, goedgekeurd door het Comité van Ministers op 11 december 2019.

² Zie de [Vierde rapportage Nederland](#).

³ Zie de [Nederlandse](#) versie van de Vierde rapportage Nederland op de website van de [Rijksoverheid](#). Op blz. 7 van [deze rapportage](#) wordt verwezen naar de online publicatie van eerdere rapportages, eerdere adviezen van het Adviescomité en relevante opmerkingen van de overheid, maar het Adviescomité heeft deze niet kunnen vinden.

⁴ Zie blz. 8 van de [Vierde rapportage Nederland](#) voor een overzicht van organisaties die feedback hebben gegeven.

6. Daarnaast constateert het Adviescomité, zoals ook opgetekend in de vierde rapportage over Nederland, dat de niet-gouvernementele Friese organisatie Jongfryske Mienskip kritiek heeft geuit op de reactie van de regering op het derde Advies van het Adviescomité en de autoriteiten heeft opgeroepen zich meer in te zetten voor de Friese taal en cultuur.⁵

7. Het Adviescomité waardeert de inspanningen van de autoriteiten om alle informatie op een heldere manier te presenteren, maar soms ontbreken specifieke gegevens. In de vierde rapportage over Nederland wordt veel nadruk gelegd op taalkundige aspecten, maar er wordt weinig informatie gegeven over de uitvoering van andere in het Kaderverdrag vastgelegde rechten. Verder betreurt het Adviescomité het dat het derde Advies niet met Roma, Sinti of Joodse gemeenschappen of met sprekers van het Papiaments is gedeeld en dat er geen formele dialoog met hen is aangegaan, ondanks de uitdrukkelijke aanbeveling hiertoe in het derde Advies van het Adviescomité.⁶

Algemeen overzicht van de huidige situatie

8. De positie van de autoriteiten ten aanzien van de beperking van het toepassingsbereik van het Kaderverdrag tot mensen die tot de Friese minderheid in de provincie Fryslân behoren, blijft ongewijzigd. De autoriteiten sluiten Roma, Sinti,⁷ woonwagenbewoners⁸ en sprekers van het Papiaments nog steeds uit van het toepassingsbereik van het Kaderverdrag ondanks hun verzoek te worden erkend als nationale minderheid en/of toegang te krijgen tot de in het Kaderverdrag vastgelegde rechten.

9. Het Adviescomité constateert met betrekking tot mensen die tot de Friese minderheid behoren dat er bij de Rijksoverheid en de provinciale autoriteiten in Fryslân wel een duidelijke politieke wil is om de Friese taal en cultuur actief te beschermen en te bevorderen. De bestuursafspraken die geregeld tussen de Rijksoverheid en de provincie Fryslân worden gemaakt, vormen een belangrijk instrument voor het bereiken van dit doel. Goede communicatie en samenwerking tussen beide partijen en duurzame financiële toezeggingen door Rijksoverheid en provincie zijn cruciaal voor een succesvolle uitvoering van de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur 2019-2023 inzake de Friese taal en cultuur⁹ en de doelen voor 2030, zoals het opheffen van alle vrijstellingen voor onderwijs van het Fries in het basis- en voortgezet onderwijs om zodoende voldoende kennis van het Fries te realiseren.

10. Het delegeren van onderwijsbevoegdheden naar de provincie Fryslân kan worden gezien als een belangrijke stap naar een brede onderwijsstrategie gericht op het verwezenlijken van de doelstelling van de Bestuursafpraak 2019-2023. Uit het in 2020 gepubliceerde onderzoek naar de staat van de Friese taal (Fryske Taalatlas)¹⁰ blijkt dat het percentage Friezen dat de taal kan lezen en schrijven de afgelopen 12 jaar licht is gestegen. Het percentage Friezen dat de Friese taal begrijpt en spreekt is min of meer stabiel. De rol van de Onderwijsinspectie in het monitoringproces is toegelicht in de nieuwe Bestuursafpraak.

⁵ Zie [Vierde rapportage Nederland](#), blz. 8.

⁶ Zie par. 30 van het op 6 maart 2019 goedgekeurde [Derde Advies over Nederland van het Adviescomité](#).

⁷ In dit Advies verwijzen 'Roma en Sinti' en 'Roma- en Sintigemeenschap' (enkelvoud) uitsluitend naar Roma en Sinti die Nederlands staatsburger zijn en wier families van oudsher en al eeuwenlang in Nederland woonachtig zijn (ongeveer 3.000 personen: 2.500 Sinti en 500 Roma). De meer recente Romagroepen, zoals de Generaal-Pardon Roma (ongeveer 1.500 in aantal) en Balkan Roma (tussen de 500 en 1.000 personen), vallen buiten deze groep. De Generaal-Pardon Roma zijn in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw naar Nederland gekomen, de meesten uit het voormalige Joegoslavië en zonder paspoort of andere officiële documenten. In 1978 kreeg deze groeiende groep Roma een generaal pardon van de Nederlandse regering. De meeste Balkan Roma kwamen later naar Nederland, in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw, en waren vluchtelingen uit het voormalige Joegoslavië. Zij hebben een sedentaire levensstijl en wonen vaak in sociale woningen, net als de Generaal-Pardon Roma en de laatste stroom Roma-migranten uit Bulgarije, Tsjechië, Roemenië en Slowakije (totaal ongeveer 500 personen).

⁸ Op verzoek van de betrokken gemeenschappen zelf gebruikt het Adviescomité ook in het oorspronkelijke Engelstalige Advies het begrip 'woonwagenbewoners', omdat 'caravan dwellers' in het Engels pejoratief zou kunnen klinken. De diverse groep woonwagenbewoners bestaat uit onder anderen rondreizende kermismensen en circusartiesten voor wie de wens om in een woonwagen op een woonwagenstandplaats te leven cultureel van belang is. De mensen in deze gemeenschappen beschouwen zichzelf nog steeds als (semi-)rondreizend, ook al leiden de meesten inmiddels een sedentair bestaan. Het aantal woonwagenbewoners wordt geschat op 20.000 tot 35.000.

⁹ Zie de [Bestjoersôfspraak Fryske taal en kultuer 2019-2023](#) (in het Fries en het Nederlands).

¹⁰ Zie [De Friese Taalatlas 2020](#).

11. Het aantal drietalige scholen (Nederlands, Engels, Fries) en het aantal leerlingen dat deelneemt aan het examen Fries is gestegen (van 110 in 2017 naar 156 in 2022), maar het aanhoudende tekort aan gekwalificeerde leraren blijft een punt van zorg. Bovendien wordt het Fries vooral op basisscholen aangeboden; op scholen voor voortgezet onderwijs in de meeste gevallen alleen in de eerste klas. Een van de doelen in de Bestuursafpraak 2019-2023 is dat alle vrijstellingen¹¹ uiterlijk 2030 vervallen, waardoor er uiteindelijk meer Fries op scholen wordt aangeboden. Om de kwaliteit van het toekomstige onderwijs in de Friese taal te waarborgen, dient meer te worden geïnvesteerd in de opleiding van leraren en zou een fulltime hoogleraar Friese taal aan een universiteit moeten worden benoemd. Andere kwesties zijn het gebrek aan tweetalige of Friestalige kinderopvang, met name in de grotere plaatsen, en de mogelijke negatieve gevolgen voor de middellange termijn van het beleid rond meertaligheid op het leren van de Friese taal in het hoger onderwijs.

12. De Wet gebruik Friese taal¹² bepaalt dat het Nederlands en het Fries de officiële talen in de provincie Fryslân zijn. Verder hebben sprekers van het Fries relatief verstrekkende rechten in het openbaar bestuur en de rechtspraak, ook al gelden deze in de meeste gevallen uitsluitend binnen het grondgebied van de provincie Fryslân. De uitvoering van deze wet lijkt vooral te voldoen op provinciaal bestuurlijk niveau; in strafzaken zijn er uitdagingen vanwege een tekort aan rechters, griffiers en openbare aanklagers met voldoende kennis van en vaardigheid in het gebruik van het Fries. Daarnaast weigeren tolken vanwege de huidige tarieven om tolkdiensten te verrichten. Het Adviescomité verwacht meer concrete acties om de zichtbaarheid van de Friese taal in de openbare ruimte te vergroten, zowel op bewegwijzering en bebording op openbare gebouwen als op bedrijfsterreinen. Een welkome ontwikkeling is de handtekening die de provincie Fryslân en de regering hebben gezet onder een Zichtbaarheidsakkoord om de Friese taal zichtbaarder te maken in onder andere communicatie van overheidsinstanties en op en in Rijksgebouwen.

13. Het bestaan van de regionale omroep Omrop Fryslân is van groot belang voor de bevordering van de Friese taal, ook buiten de provincie Fryslân. Door de Bestuursafpraak 2019-2023 is financiële ondersteuning van de omroep weliswaar verzekerd tot eind 2023, maar de positie blijft kwetsbaar aangezien niets over een publieke omroep in de Friese taal is vastgelegd, noch in de Nederlandse Mediawet noch in de Wet gebruik Friese taal. Het risico bestaat dat de aangekondigde bezuinigingen vanaf 2024 een bedreiging vormen voor het voortbestaan van zowel de Friese media als initiatieven ter bevordering van de Friese cultuur, geschiedenis en literatuur.

14. In de Algemene wet gelijke behandeling¹³ gaat het onder andere over discriminatie op grond van 'ras'. Volgens de interpretatie van de autoriteiten geldt dit ook voor taal, waaronder de Friese taal. Omwille van de duidelijkheid en toegankelijkheid van de wet voor personen die behoren tot nationale minderheden en overige gemeenschappen die het meest worden blootgesteld aan discriminatie en omwille van de zichtbaarheid en de preventieve functie is het Adviescomité van mening dat het hoogst relevant is ook de gronden 'taal', 'huidskleur' en 'etnische herkomst' expliciet in de wet op te nemen.

15. De Nederlandse autoriteiten beschikken over een brede set maatregelen ter bevordering van wederzijds respect en interculturele dialoog, onder andere op het gebied van onderwijs. Toch staat in de monitoringperiode het beeld van een open Nederland dat tolerant is ten aanzien van etnische en religieuze diversiteit steeds verder ter discussie. Het rechtskader voor de bestrijding van discriminatie en het Wetboek van Strafrecht worden weliswaar nog steeds als grotendeels toereikend beschouwd, maar tegelijkertijd blijft er sprake van een wijdverspreid discours dat aanzet tot verdeeldheid en vreemdelingenhaat, niet alleen bij extreem-rechtse politieke partijen en hun aanhangers, maar ook bij sommige partijen in het politieke midden. Ook het aantal gevallen van antisemitisme en islamofobie op sociale media is toegenomen. Positieve ontwikkelingen sinds de vorige monitoringperiode zijn bijvoorbeeld de registratie van klachten over discriminatie door gemeentelijke antidiscriminatiebureaus, zoals het in mei 2020 door de provincie Fryslân ingestelde Meldpunt Frysk, dat op het moment dat de rapportage over Nederland werd ingediend 50 meldingen had ontvangen, de ontwikkeling van een database door het Openbaar Ministerie voor het beheer van discriminatiegerelateerde misdrijven, zwaardere boetes voor gewelddadige vormen van discriminatie, en de inspanningen voor het bestrijden van etnisch profileren door de politie. De provincie Fryslân werkt bij meldingen van vermeende discriminatie ook samen met

¹¹ In 2016-2018 is een eerste onderzoek uitgevoerd naar de manier waarop Fries op basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs in de provincie Fryslân wordt onderwezen. De provinciale autoriteiten kenden elke school een 'taalprofiel' toe (profiel A t/m G in het basisonderwijs en A t/m D in het voortgezet onderwijs, waarbij A staat voor scholen zonder vrijstellingen en G/D voor volledig vrijgestelde scholen). Om in aanmerking te komen voor het A-profiel moet een school een bepaald beheersingsniveau voor luister- en leesbegrip, lees- en spreekvaardigheid, taalbewustzijn en schrijfvaardigheid Fries kunnen aantonen.

¹² Zie de in 2014 in werking getreden [Wet gebruik Friese taal](#).

¹³ Zie [Algemene wet gelijke behandeling](#).

Tûmba, een kenniscentrum voor discriminatiezaken, diversiteit en gelijkheid in Leeuwarden/Ljouwert. De tot op heden ontvangen meldingen hebben onder andere geleid tot aanscherping van het interne taalbeleid van de provincie Fryslân en een grotere nadruk op het gebruik van de Friese taal bij meertalige communicatie door de Rijksoverheid (bijvoorbeeld over de coronamaatregelen).

16. De autoriteiten erkennen dat Roma, Sinti en woonwagenbewoners op verschillende terreinen te maken hebben met discriminatie en om die reden implementeren ze en/of verlenen ze financiële steun aan een aantal programma's voor deze gemeenschappen. Er zijn ook gevallen gemeld van etnisch profileren door gemeenten en politie. Toch is er geen overkoepelend beleid en geen strategische langetermijnaanpak en bestaat er geen effectieve en duurzame overlegstructuur voor mensen uit deze gemeenschappen. Dit staat de uitvoering van beleid voor verbetering van de situatie van mensen in deze gemeenschappen in de weg. De Rijksoverheid heeft in juni 2018 een nieuw beleidskader goedgekeurd om deze kwestie vanuit mensenrechtenperspectief te benaderen, maar de huidige regering is tot de conclusie gekomen dat de uitvoering van dit beleid is mislukt en heeft besloten het huisvestingsbeleid, inclusief het beleid inzake woonwagens en standplaatsen, zelf weer op te pakken. De eerste verantwoordelijkheid van de staat voor een uniforme toepassing van de mensenrechten kon inderdaad niet worden gewaarborgd vanwege een hoge mate van decentralisering van verantwoordelijkheden aan gemeenten en dit leidde tot een ongelijke behandeling van Roma, Sinti en woonwagenbewoners.

17. Ter bevordering van de interculturele dialoog en wederzijds respect in de samenleving heeft de regering samen met diverse belanghebbenden een overlegstructuur opgezet in de vorm van een zogeheten 'flexibele dialoog'. Dat is weliswaar een verbetering, maar zo'n dialoog voldoet niet aan alle verwachtingen en de top-downaanpak wordt door vertegenwoordigers van Roma, Sinti en woonwagenbewoners ook bekritiseerd. Vertegenwoordigers van Friese non-gouvernementele organisaties, van verenigingen van Roma, Sinti en woonwagenbewoners en van vertegenwoordigers van Joodse gemeenschappen en sprekers van het Papiaments hebben laten weten behoefte te hebben aan een formele, effectieve en permanente overlegstructuur of een platform op centraal niveau.

Evaluatie van maatregelen voor de uitvoering van de aanbevelingen voor onmiddellijke actie

18. Het Adviescomité concludeert met tevredenheid dat de Rijksoverheid en de provincie Fryslân in 2021 de Tweede Kamer en Provinciale Staten van Fryslân middels een tussentijdse rapportage op de hoogte hebben gesteld van de uitvoering van de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur 2019-2023 en dat ook DINGtiid bij deze evaluatie was betrokken.¹⁴ Het Adviescomité constateert ook dat het ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2021 de opdracht heeft verstrekt om de rol van de Friese 'Taalskipper'¹⁵ te evalueren – een rol die in 2017 aan Gedeputeerde Staten van Fryslân is toebedeeld – en dat hieruit blijkt dat de betrokken partijen in algemene zin tevreden zijn over de manier waarop de provincie haar taak vervult.¹⁶

19. De autoriteiten blijven van mening dat discriminatie van mensen die tot deze gemeenschappen behoren, al onderdeel is van de centrale aanpak van discriminatie. Het Adviescomité constateert met tevredenheid dat de regering in oktober 2021 een Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme en in april 2022 een Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme heeft benoemd. Hun mandaat geldt ook voor zigeunerhaat en discriminatie van Roma en Sinti. Het Adviescomité verwelkomt ook de toezeggingen die zijn gedaan om zigeunerhaat te bestrijden conform de 'Beleidsmaatregelen voor de gelijkheid, inclusie en participatie van Roma en Sinti' die de regering in september 2021 heeft goedgekeurd in een reactie op het verzoek van de Europese Commissie om een nationale Romastrategie voor de periode 2020-2030 te ontwikkelen en constateert dat er richtlijnen worden opgesteld om gemeenten ondersteuning te bieden bij het voorkomen en bestrijden van zigeunerhaat. Tevens constateert het

¹⁴ Zie de [tussenrapportage](#) over de uitvoering van de [Bestuursafpraak Friese taal en cultuur 2019-2023](#) volgend op de [aanbevelingen](#) van DINGtiid op 30 juni 2021. Uit deze evaluatie blijkt dat halverwege de looptijd van de Bestuursafpraak de meeste aanbevelingen al zijn uitgevoerd. Prioriteiten voor de tweede helft van de looptijd zijn de zichtbaarheid van het Fries, het Fries in de rechtspraak en het Fries in het onderwijs.

¹⁵ De Friese Taalskipper coördineert, verbindt en inspireert organisaties en individuen die zich in de provincie Fryslân met de Friese taal bezighouden en doet dit in overleg met de Rijksoverheid. Het college van Gedeputeerde Staten heeft deze taak op zich genomen en neemt het initiatief bij het formuleren van een langetermijnvisie voor de Friese taal. Zo is het streven dat het aantal moedertaalsprekers dat het Fries goed kan lezen en schrijven en het aantal tweede- en derdetaalsprekers dat het Fries goed kan verstaan en spreken in 2030 met 10% is toegenomen.

¹⁶ Zie de [evaluatie](#) van de rol van de Taalskipper uit 2021. Hieruit blijkt dat dankzij de Taalskipper meer aandacht wordt besteed aan taalbeleid op de langere termijn, bijvoorbeeld voor de verwezenlijking van het Taalplan Fries. Verder blijkt uit de evaluatie dat sommige geïnterviewden de toegevoegde waarde van de rol van de Taalskipper in twijfel trekken in vergelijking met wat de provincie Fryslân zelf al heeft gedaan.

Adviescomité dat het ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van de zogeheten 'flexibele dialoog' ook met vertegenwoordigers van Roma, Sinti en woonwagenbewoners heeft overlegd over het Nederlandse beleid inzake woonwagens en standplaatsen, ook al voldoet deze vorm van ad-hoc- en top-downoverleg niet aan de verwachting van deze gemeenschappen. Het Adviescomité is verheugd over de intentie van de Nederlandse regering om het huisvestingsbeleid weer op rijksniveau aan te pakken, inclusief het beleid inzake woonwagens en standplaatsen, om de vastgestelde tekortkomingen van het huisvestingsbeleid van 2018 te herstellen.

20. Non-gouvernementele organisaties die zich bezighouden met Friese kwesties worden weliswaar ad hoc en thematisch door de provincie Fryslân geraadpleegd en hebben gewoonlijk goede toegang tot beleidsmakers op provinciaal niveau, maar het Adviescomité betreurt het dat er ondanks een eerdere aanbeveling geen geïnstitutionaliseerde overlegstructuur is opgezet om deze organisaties met elkaar te verbinden om kwesties te bespreken die wellicht verder strekken dan taal en cultuur. Het Adviescomité constateert dat directe communicatiekanalen met de centrale autoriteiten ontbreken en is van mening dat het feit dat Friese non-gouvernementele organisaties hun stem via de Taalskipper en DINGtiid (het adviesorgaan voor de Friese taal) kunnen laten horen, ontoereikend is.

21. Het Adviescomité neemt kennis van het feit dat de provincie Fryslân bezig is met een proces van verdergaande digitale betrokkenheid van de Friese bevolking (niet alleen ngo's) bij de ontwikkeling van het provinciebeleid, met name door middel van het in 2022 opgezette digitale participatieplatform de Stem van Fryslân (Stim fan Fryslân), dat Friezen in staat stelt hun ideeën over de toekomst van de Friese taal te delen.

Evaluatie van maatregelen voor de uitvoering van de overige aanbevelingen

22. Het Adviescomité betreurt het dat de autoriteiten Roma, Sinti, woonwagenbewoners en mensen die Papiaments spreken, nog steeds uitsluiten van toepassing van het Kaderverslag, ondanks het verzoek van deze gemeenschappen om erkenning als nationale minderheid en/of waarborging van hun in het Kaderverdrag vastgelegde rechten. Tevens betreurt het Adviescomité het dat de Nederlandse regering, ondanks een eerdere aanbeveling, niet is ingegaan op verzoeken van vertegenwoordigers van deze gemeenschappen om een formele dialoog aan te gaan.

23. De grond 'taal' is niet in de Wet Gelijke Behandeling opgenomen, ondanks een aanbeveling van het Adviescomité daartoe. Het Adviescomité verwelkomt wel de inspanningen die de autoriteiten hebben geleverd op het gebied van beleid en wetgeving ter bestrijding van discriminatie. Verder bevatten websites van de Rijksoverheid uitvoerige informatie over discriminatie en plaatsen waar slachtoffers terecht kunnen voor ondersteuning of voor het indienen van klachten. Desondanks zijn groepen die het vaakst aan discriminatie worden blootgesteld nog steeds onvoldoende op de hoogte van mogelijkheden om discriminatie te melden.

24. Het Adviescomité verwelkomt de inspanningen van de autoriteiten op alle niveaus voor de bevordering van intercultureel begrip en interreligieuze dialoog, met name in het onderwijs. Ondanks deze maatregelen neemt het aantal gevallen van vreemdelingenhaat en racistische incidenten gestaag toe. Dat betreft vooral antisemitisme en islamofobie. Het Adviescomité is van mening dat berichten die aanzetten tot verdeeldheid en vreemdelingenhaat te veel onderdeel zijn geworden van het politieke discours en de media en dat de hoogste autoriteiten te weinig actie ondernemen om ze publiekelijk te veroordelen, te onderzoeken en/of aan te pakken.

25. Het Adviescomité verwelkomt de aanhoudende inspanningen van de autoriteiten ter bevordering van het gebruik van de Friese taal bij overheidsdiensten. Het gebruik van de Friese taal in strafzaken is nog niet volledig gewaarborgd. In sommige gefuseerde gemeenten is inmiddels sprake van tweetalige bebording en wegbewijzing, maar dat geldt niet voor alle gemeenten in de provincie Fryslân waar Fries wordt gesproken.

26. Het Adviescomité verwelkomt het feit dat de controlerende rol van de Onderwijsinspectie is verduidelijkt in de nieuwe Bestuursafspraken. Het betreurt wel dat de Onderwijsinspectie geen mandaat heeft om het gebruik van Fries in de voorschoolse educatie te monitoren. Ondanks alle maatregelen is er nog steeds een tekort aan leraren Fries en dat blijft een punt van zorg. De aanbeveling in het vorige Advies over de noodzaak van onderwijs in het Fries buiten de provincie Fryslân is besproken, maar is feitelijk niet uitgevoerd.

27. Het Adviescomité constateert dat de overheid overleg met een brede groep belanghebbenden heeft georganiseerd in de vorm van een zogeheten 'flexible dialoog'. DINGtijd verstrekt nog steeds adviezen over de Friese taal en cultuur aan zowel de Rijksoverheid als de provincie Fryslân, maar de formele overlegstructuur met nongouvernementele Friese minderheidsorganisaties waarom verzocht is, ontbreekt en overleg is ad hoc. Het Adviescomité is van oordeel dat vertegenwoordigers van Friese minderheidsorganisaties te weinig mogelijkheden hebben om hun stem te laten horen, met name op centraal niveau.

III. CONCLUSIES

28. Het Adviescomité is van mening dat de voorliggende opmerkingen en aanbevelingen als basis zouden kunnen dienen voor een door het Comité van Ministers goed te keuren resolutie inzake het door Nederland uit te voeren Kaderverdrag.

29. De autoriteiten wordt verzocht rekening te houden met de gedetailleerde observaties en aanbevelingen in paragraaf I en II van het vierde Advies van het Adviescomité. Zij zouden met name de volgende maatregelen dienen te treffen ter verdere verbetering van de uitvoering van het Kaderverdrag:

Aanbevelingen voor onmiddellijke actie

- **Tref in overleg met vertegenwoordigers van de Friese minderheid positieve maatregelen, inclusief het beschikbaar maken van voldoende financiering, om het lerarentekort Fries in basis- en voortgezet onderwijs aan te pakken en het leraarschap aantrekkelijker te maken. Ook zou de Onderwijsinspectie alle mogelijke steun van de autoriteiten moeten krijgen bij het monitoren van het onderwijs over en in het Fries.**
- **Kies voor een flexibelere en meer inclusieve aanpak van het toepassingsbereik van het Kaderverdrag; ga een formele, constructieve dialoog aan met zowel vertegenwoordigers van Roma en Sinti en woonwagenbewoners over hun verzoek om erkenning als nationale minderheid krachtens het Kaderverdrag als met de autoriteiten van Bonaire en vertegenwoordigers van sprekers van het Papiaments over uitbreiding van de toepassing van het Kaderverdrag naar de Papiaments-sprekende gemeenschap op Bonaire. Tot die tijd dienen de autoriteiten de bepalingen van het Kaderverdrag artikelsgewijs en op een inclusieve en pragmatische manier uit te voeren en toe te passen op personen van bovengenoemde gemeenschappen in het Europese deel van Nederland en wel in nauwe samenwerking met vertegenwoordigers van die gemeenschappen.**
- **Neem in de Wet Gelijke Behandeling expliciete verwijzingen op naar de grond ‘taal’, ‘huidskleur’ en ‘etnische herkomst’ en maak de bevolking, inclusief personen die behoren tot de Friese minderheid en tot gemeenschappen die het meest worden blootgesteld aan discriminatie, bewust van het bestaan en de toepassing van de bepalingen van deze wet.**
- **Zorg voor een formele, effectieve en permanente structuur op centraal niveau voor overleg met zowel vertegenwoordigers van diverse gemeenschappen van Roma, Sinti en woonwagenbewoners als vertegenwoordigers van andere gemeenschappen met een soortgelijk verzoek. Verbeter in algemene zin ook de samenwerking met organisaties die opkomen voor de belangen van deze gemeenschappen.**
- **Bestrijd en veroordeel publiekelijk tot op het hoogste politieke niveau alle vormen van antisemitische en islamofobische uitingen van publieke figuren en bied actief ondersteuning aan maatregelen die mensen bewuster maken van alle vormen van haat in de samenleving, zoals zigeunerhaat. De autoriteiten dienen hiertoe extra inspanningen te leveren om haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven op onder andere sociale media op een effectieve manier te voorkomen, onderzoeken en vervolgen, en om personen die behoren tot gemeenschappen die het meest met haat te maken hebben, bewust te maken van de diverse mogelijkheden om hier melding van te maken en juridische actie op te ondernemen.**

Overige aanbevelingen¹⁷

- **Zorg ervoor dat de wetsbepalingen ten aanzien van de mensenrechten en gelijke behandeling op een effectieve, coherente en gecoördineerde manier worden uitgevoerd en in het hele land op een uniforme wijze worden toegepast, met name op personen die behoren tot nationale minderheden en personen die onderdeel uitmaken van gemeenschappen die het meest te maken hebben met discriminatie.**

¹⁷ De volgorde van aanbevelingen hieronder komt overeen met die van de artikelen in het Kaderverdrag.

- **Respecteer de levenswijze van Roma, Sinti en woonwagenbewoners en geef ze toegang tot passende huisvesting, zoals woonwagenstandplaatsen, zodat ze een integraal en gewaardeerd onderdeel zijn van de diverse Nederlandse samenleving.**
- **Vergroot de inspanningen ter bevordering van tweetalige straat- en plaatsnaamborden in alle gemeenten van de provincie Fryslân waar Fries wordt gesproken en zorg voor toereikende financiering hiertoe.**
- **Maak alle leerlingen en studenten bewuster van de Friese cultuur en geschiedenis, ook buiten de provincie Fryslân; ontwikkel curricula en leermiddelen hiervoor en deel reeds bestaande leermiddelen met alle scholen in Nederland.**
- **Maak een grondige analyse van de effecten van onderwijs in de Friese taal in het kader van de aanpak van meertaligheid in het hoger onderwijs en waak ervoor dat veralgemenisering van meertalig onderwijs leidt tot een lager vaardigheidsniveau van het Fries in de praktijk. Verder zouden de autoriteiten moeten overwegen om in samenwerking met relevante universiteiten stappen te ondernemen voor onderwijs in en over en onderzoek naar de Friese taal op universitair niveau.**
- **Zorg voor een formele, permanente en inclusieve structuur op nationaal niveau voor periodiek overleg tussen Friese non-gouvernementele organisaties over vraagstukken die van belang zijn voor personen die tot de Friese minderheid behoren, inclusief vrouwen en jongeren en ongeacht hun woonplaats, en over kwesties die verder strekken dan taal en cultuur.**

Het Adviescomité van het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden is een onafhankelijk orgaan dat het Comité van Ministers van de Raad van Europa ondersteuning biedt bij de evaluatie van de maatregelen die Partijen bij het Kaderverdrag hebben genomen om uitvoering te geven aan de daarin vastgelegde beginselen.

Het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden, dat 10 november 1994 door het Comité van Ministers van de Raad van Europa is goedgekeurd en 1 februari 1998 in werking is getreden, bevat beginselen die dienen te worden nageleefd en doelstellingen die dienen te worden gerealiseerd ter bescherming van nationale minderheden. De tekst van het Kaderverdrag is beschikbaar in het Engels en het Frans, maar ook in veel andere talen, zoals het Nederlands en het Fries.

Dit Advies betreft de evaluatie van het Adviescomité na het vierde bezoek aan Nederland.

www.coe.int/minorities

De Raad van Europa is de toonaangevende mensenrechtenorganisatie van Europa.

De Raad telt 46 lidstaten, waaronder alle lidstaten van de Europese Unie.

Alle lidstaten van de Raad van Europa hebben het Europees Verdrag voor de Rechten van mens ondertekend. Dit Verdrag is gericht op de bescherming van mensenrechten, democratische waarden en rechtsstaatbeginselen.

Het toezicht op de uitvoering van het Verdrag in de lidstaten is in handen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE