

Actiecommissie Limburgse taal
ingesteld door Gedeputeerde Staten van Limburg
onder het Reglement *Actiecommissie Óngerwaeg noa deil III*

Advies inzake:

**Het gebruik van de Limburgse taal
in de kinderdagopvang**

Wet- en regelgeving en de rol van de decentrale overheden

Datum: 24-11-2025
Kenmerk: 2025003
Status: Definitief

Advies uitgebracht aan

- College van Gedeputeerde Staten van Limburg conform artikel 3.5 Reglement;
- Staotecomité van Provinciale Staten van Limburg conform artikel 1 Reglement jo. uitvoeringsprogramma *Same veur 't Limburgs* (p. 21).

Reden advies

Dit advies wordt uitgebracht ter informatie en strekt tot verduidelijking van het juridische kader waarbinnen het gebruik van het Limburgs als voertaal in de kinderdagopvang mogelijk is. Het vormt een voorbereidende stap richting een vervolgadvisie over mogelijkheden voor provinciaal en gemeentelijk beleid in de kinderdagopvang.

Openbaarheid

Conform artikel 7.3 Reglement inzake de openbaarheid van adviezen en de Wet open overheid volgt openbaarmaking na behandeling van dit advies door het college van Gedeputeerde Staten van Limburg en uiterlijk 6 weken na uitbrengen van dit advies. Openbaarmaking van de nadere adviezen (Bijlage 3) volgt na uitvoering.

Voorzitter,
Dr. Yuri Michielsen, MA, LL.M (Harvard)

Secretaris,
Mw. D. Mommers

Inhoudsopgave

Samenvatting advies	4
Inleiding	5
1. Juridisch kader gebruik van het Limburgs als voertaal in de kinderdagopvang	5
1.1. Ruimte in wet- en regelgeving.....	5
1.2. Het Limburgs als voertaal bij vve-aanbod	6
1.3. Belemmeringen van de Wko en het Limburgs als voertaal.....	7
2. Rol van de decentrale overheden	9
2.1. Het Handvest en decentrale overheden.....	9
2.2. Bevoegdheid decentrale overheden onder Nederlands recht	9
2.3. Het Handvest en verplichtingen voor het Limburgs in de kinderdagopvang.....	10
3. Bronnenlijst	11
4. Adviezen van de Actiecommissie Limburgse Taal van de Provincie Limburg	11
Bijlage 1: Nederlandse wet- en regelgeving betreffende het gebruik van een "streektaal" in de kinderdagopvang	12
Bijlage 2: Juridische analyse	16
Samenvatting	16
Inleiding	16
1. Het Handvest en de in Nederland erkende talen	17
1.1. Talen erkend onder het Handvest.....	17
1.2. Verplichtingen onder het Handvest: discriminatieverbod.....	18
1.3. Verplichtingen onder het Handvest: bevordering	18
1.4. Verplichtingen onder het Handvest: uitvoering	19
2. Het begrip voorschools onderwijs	20
2.1. Voorschools onderwijs en het Handvest	20
2.2. Voorschools onderwijs en Nederlandse wetgeving	21
3. Voertaal in voorschools onderwijs	22
3.1. Voertaal in wetgeving.....	22
3.2. Voertaal: verhouding Nederlands en "streektaal"	24
3.2.1. Voertaal in voorschoolse educatie (vve)	25
3.3. Voertaal in gedelegeerde regelgeving	26
4. Voertaal: het Handvest en Nederlandse wet- en regelgeving	28
4.1. Terminologie: "streektaal" en regionale taal.....	28
4.2. Voertaal: discriminatieverbod	29
4.3. Voertaal: bevordering en wetgeving.....	29
4.4. Voertaal: mogelijkheden bevordering door decentrale overheden	31
4.4.1. Voertaal: bevordering door Limburgse overheden.....	31
4.4.2. Voertaal: bevordering door Friese overheden	32

4.5.	Voertaal: bevordering door de Nederlandse staat en het Handvest.....	33
5.	Conclusie	35
6.	Bronnenlijst	37

Samenvatting advies

Dit juridisch advies verduidelijkt de wettelijke ruimte voor het gebruik van het Limburgs als voertaal in de kinderdagopvang en andere voorzieningen voor kinderen van 0-4 jaar vallend onder de Wet kinderopvang (Wko). Op grond van artikel 1.55 lid 1 Wko mag een "streektaal in levend gebruik", waaronder het Limburgs, *naast of in plaats van* het Nederlands als voertaal worden gebruikt, ook in de voorschoolse educatie (ve) als onderdeel van de voor- en vroegschoolse educatie (vve). De keuze ligt bij de kinderopvangorganisatie.

In de praktijk wordt deze wettelijke ruimte echter niet benut. Uitvoeringsregels en inspectierapporten van het ministerie SZW hanteren extra eisen die niet uit de wet volgen. De verplichtstelling van het Nederlands als voertaal in de voorschoolse educatie (ve) binnen het kader van het vve-beleid van het Ministerie van OCW vormt een belemmering van het gebruik van het Limburgs en staat op gespannen voet met het Europees Handvest voor regionale talen en talen van minderheden.

Volgens het Handvest rust op Nederland een positieve verplichting om belemmeringen weg te nemen en proactief beleid te voeren ter bevordering van het Limburgs. Deze verplichting geldt eveneens voor provinciale en gemeentelijke overheden, die gezamenlijk een samenhangend taalbeleid kunnen ontwikkelen. De provincie heeft een coördinerende en faciliterende rol en is voortrekker voor Limburgs taalbeleid conform het Convenant Limburgse taal 2019; gemeenten beschikken over directe bevoegdheden via verordeningen en subsidieregelingen.

Deze adviesnota concludeert dat de huidige praktijk juridisch niet in lijn is met de Wko en het Handvest, en besluit met adviezen hoe van de wettelijke ruimte voor het Limburgs gebruik kan worden gemaakt.

Inleiding

1. Dit juridisch advies is tweeledig.¹ Doel is de ruimte in wet- en regelgeving voor gebruik van het Limburgs als voertaal in de kinderdagopvang te verduidelijken en juridische en beleidsmatige belemmeringen en mogelijkheden in kaart te brengen. Onder kinderdagopvang wordt mede verstaan alle voorzieningen voor kinderen van 0-4 jaar vallend onder de Wet kinderopvang (Wko). Daarnaast wordt gekeken naar het gebruik van het Limburgs als voertaal bij het aanbod van voorschoolse educatie (ve) als onderdeel van de voor- en vroegschoolse educatie (vve) in de kinderdagopvang.
2. In de kinderdagopvang in Limburg is behoefte aan duidelijke richtlijnen en handvatten om het Limburgs effectief in de praktijk te brengen.² In de Limburgse kinderopvang is het Nederlands de dominante voertaal in groepsactiviteiten, instructie en sociale interactie. Het Limburgs wordt wel gebruikt, maar vooral in informele, individuele gesprekken.³ De Nederlandse wet- en regelgeving biedt mogelijkheden voor het gebruik van het Limburgs als voertaal, ook klassikaal, dat wil zeggen in groepsverband. Kinderopvangorganisaties zijn hiervan vaak echter niet op de hoogte.⁴ Dit is één van de factoren die het structurele gebruik van het Limburgs als voertaal, zeker klassikaal, belemmert.⁵
3. Ten tweede beoogt dit advies de rol van de decentrale overheden te verduidelijken met betrekking tot het Limburgs in de kinderdagopvang. Het Limburgs is sinds 1997 erkend als territoriale regionale taal onder het Europees Handvest voor regionale talen en talen van minderheden (hierna: Handvest). Met het Handvest heeft de Nederlandse staat de verplichting op zich genomen belemmeringen voor het gebruik van het Limburgs weg te nemen en actief regelgeving en beleid in te zetten om het Limburgs te bevorderen.
4. Bij decentrale overheden bestaat vaak onduidelijkheid over hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verplichtingen onder het Handvest en hun autonome bevoegdheden om het gebruik van het Limburgs in de kinderdagopvang te bevorderen. De mogelijkheden die decentrale overheden hebben om belemmeringen weg te nemen en de Limburgse taal te stimuleren blijven hierdoor onbenut.

1. Juridisch kader gebruik van het Limburgs als voertaal in de kinderdagopvang

1.1. Ruimte in wet- en regelgeving

5. De hoofdregel voor het gebruik van een voertaal in de kinderopvang is geregeld in artikel 1.55 lid 1 Wko. Dit wetsartikel zegt over voertaal het volgende:

"Bij kinderopvang in een kindercentrum of in een voorziening voor gastouderopvang wordt de Nederlandse taal als voertaal gebruikt. Daar waar naast de Nederlandse taal, de Friese taal of een streektaal in levend gebruik is, kan de Friese taal of de streektaal mede als voertaal worden gebruikt."

¹ Dit advies is gebaseerd op een uitvoerige juridische analyse, die is toegevoegd als Bijlage 2.

² Clement, R. e.a. (2022).

³ Dongen, van, J. (2023); Clement, R. e.a. (2022); Morillo Morales, G. (2017).

⁴ Onderwijsraad (2025); Clement, R. e.a. (2022).

⁵ Dongen, van, J. (2023), p. 112.

6. Artikel 1.55 lid 1 Wko formuleert de hoofdregel voor het verplicht gebruik van een voertaal in de kinderopvang. Het wetsartikel onderscheidt twee categorieën voertalen: (1) het Nederlands en (2) het Fries of een "streektaal in levend gebruik".
7. Als eerste dient opgemerkt te worden dat, onder de Wko, het Fries en een "streektaal in levend gebruik" in dezelfde categorie vallen en dus exact dezelfde rechten toekomen. Verder wordt, door de nationale overheid, het Limburgs inbegrepen onder de rechtsterm "streektaal in levend gebruik".
8. Het gebruik van een voertaal is afhankelijk van een keuze om een voertaal te gebruiken. De formulering van de wetstekst met het woordje «kan» impliceert dat. Die keuze ligt bij de kinderopvangorganisatie. Als zij nalaat die keuze te maken dan dient het Nederlands als voertaal gebruikt te worden. De kinderopvang kan er dus ook voor kiezen om het Fries of het Limburgs (een "streektaal") als voertaal te gebruiken.
9. Wanneer de kinderopvangorganisatie een keuze maakt, zijn er meerdere opties. De interpretatie van het wetsartikel draait om het woordje «mede», dat bepaalt hoe het Nederlands en de "streektaal" zich tot elkaar verhouden. Uit de wetsgeschiedenis en de herhaalde toezeggingen van de minister in beide Kamers volgt dat «mede» inhoudt dat een "streektaal" zowel *naast* als *in plaats van* het Nederlands als voertaal gebruikt mag worden.
10. Het gebruik van een "streektaal" *naast* het Nederlands houdt in dat het mogelijk is om een combinatie van het Nederlands en het Limburgs als voertaal te gebruiken. Er zijn in dat geval in de wet en wetsgeschiedenis geen regels opgenomen over de verdeling van onderwijstijd tussen beide voertalen. De kinderopvang kan echter ook de keuze maken om, *in plaats van* het Nederlands, alleen het Limburgs als voertaal te gebruiken. In dit laatste geval hoeft het Nederlands dus niet als voertaal gebruikt te worden.
11. Op deze hoofdregel van lid 1 van artikel 1.55 Wko bestaan twee wettelijke uitzonderingen. Lid 2 bepaalt dat beperkt een andere voertaal mag worden gebruikt wanneer de herkomst van de kinderen dit in specifieke omstandigheden noodzakelijk maakt. Als nodig mag dus even met een kind één op één een andere voertaal gebruikt worden die niet in de Wko vermeld staat. Lid 3 staat toe dat in de meertalige opvang maximaal 50% van de openingstijd één van de vreemde talen Engels, Duits of Frans als voertaal gebruikt mag worden. In deze meertalige opvang kan zo'n vreemde taal *naast* alleen Nederlands, *naast* alleen Limburgs, of *naast* een combinatie van beide gebruikt worden. Die vreemde taal mag echter nooit voor meer dan 50% van de openingstijd gebruikt worden en mag dus nooit het Nederlands of het Limburgs volledig als voertaal vervangen.

1.2. Het Limburgs als voertaal bij vve-aanbod

12. Bij de wetswijziging van de Wko in 2009–2010 is bevestigd dat voorschoolse educatie (ve) als onderdeel van de vve onder dezelfde voertaalregels van artikel 1.55 lid 1 Wko valt. Voorschoolse educatie betreft programma's die worden ingezet om (taal-)achterstanden te voorkomen bij kinderen van ±2-4 jaar die hier extra gevoelig voor zijn.
13. Aanvankelijk stelde de regering dat voorschoolse educatie niet uitsluitend in een "streektaal" aangeboden mochten worden, maar in de Eerste Kamer werd dit standpunt gewijzigd: Nederlands en de "streektaal" zijn onder de Wko gelijkwaardige voertalen. Voorschoolse educatie mag, onder de Wko, dus geheel in het Limburgs worden aangeboden, zonder verplichting daartoe. Artikel 1.55 Wko blijft volledig van kracht,

waardoor, in elk geval op grond van de Wko, in de voorschoolse educatie het Limburgs *naast of in plaats van* het Nederlands ook als voertaal gebruikt kan worden.

Juridisch kader - Wko en het gebruik van het Limburgs als klassikale voertaal

Hoofdregel voertaal kinderopvang:	Nederlands of een "streektaal" zoals het Limburgs moet als voertaal worden gebruikt.
Keuze voertaal:	Ligt bij de kinderopvangorganisatie.
Geen keuze voertaal:	Nederlands moet als voertaal worden gebruikt.
Keuze Limburgs als voertaal (1):	Het Limburgs mag <i>naast</i> het Nederlands worden gebruikt; de kinderopvang bepaalt zelf de verdeling van de tijd.
Keuze Limburgs als voertaal (2):	<i>In plaats van</i> het Nederlands mag uitsluitend het Limburgs worden gebruikt gedurende de volledige openingstijd van de kinderopvang.
Keuze voertaal bij vve-aanbod:	De Wko staat op dezelfde manier ook het gebruik van het Limburgs als klassikale voertaal in de voorschoolse educatie (ve) van de vve toe.
Uitzondering andere voertaal (1):	Indien noodzakelijk mag kort met een kind een andere voertaal worden gebruikt.
Uitzondering andere voertaal (2):	In een meertalige opvang mag één van de vreemde talen Engels, Duits of Frans voor maximaal 50% van de tijd als voertaal <i>naast</i> Nederlands en/of Limburgs gebruikt worden.

1.3. Belemmeringen van de Wko en het Limburgs als voertaal

14. In de Wko heeft de wetgever bewust gekozen voor een terughoudende normering betreffende het gebruik van het Nederlands of een "streektaal" als voertaal in de kinderopvang. De Wko geeft de mogelijkheid het Limburgs als voertaal te gebruiken in de kinderdagopvang, inclusief de voorschoolse educatie (ve) van de vve en stelt weinig voorwaarden aan het gebruik ervan.
15. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor de kinderopvang onder de Wko en verdere uitvoerende regelgeving. De regelgeving van SZW op basis van de Wko legt de hierna genoemde aanvullende verplichtingen op die niet uit de wet volgen.
16. Besluiten en modelinspectierapporten⁶ eisen dat het pedagogisch beleidsplan van dagopvang, buitenschoolse en meertalige opvang het dagelijkse percentage voertaalgebruik voor Nederlands, Duits, Engels of Frans vermeldt. Aangezien taalgebruik geen toezichtsthema is onder artikelen 1.50 en 1.56b Wko volgt dit niet uit de wet en ontbreekt hiervoor dus een wettelijke grondslag.
17. Het gebruik van een "streektaal" wordt in de modelinspectierapporten vrijwel volledig buiten beschouwing gelaten. Artikel 1.55 lid 1 Wko wordt erin vermeld, maar zonder verdere uitleg van de bedoeling van de wetgever. Dat het Limburgs *naast of in plaats van* het Nederlands als klassikale voertaal mag worden gebruikt wordt in de uitvoeringspraktijk, naar de kinderopvangorganisaties en naar de toezichthouder GGD, dus niet meegenomen.

⁶ Zie Bijlage 1.

18. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verantwoordelijk voor voorschoolse educatie (ve) als onderdeel van de vve in de kinderopvang op basis van artikel 159 van de Wet op het primaire onderwijs (WPO). OCW stelt op grond van de WPO via bestuursafspraken met de VNG en brancheorganisaties tientallen miljoenen euro's beschikbaar voor vve ter bestrijding van achterstanden in de Nederlandse taal. Gemeenten bekostigen kinderopvangorganisaties per kind voor dit aanbod, wat een sterke financiële prikkel vormt voor de opvangorganisaties om het Nederlands als voertaal te gebruiken.
19. Omdat de WPO tijdens het vve-aanbod het gebruik van de Nederlandse taal verplicht stelt, kan het Limburgs daar niet als voertaal worden ingezet. Aangezien vve-aanbod veelal binnen de reguliere uren van de kinderdagopvang plaatsvindt, beperkt deze WPO-verplichting in de praktijk de ruimte die de Wko biedt om het Limburgs als voertaal te gebruiken. Dit staat op gespannen voet met het Handvest en eerdere toezeggingen van Nederland aan de Raad van Europa dat ook de erkende regionale talen onder het Nederlandse vve-beleid vallen.
20. De GGD als toezichthoudende instantie is op basis van gedelegeerde regelgeving gehouden op taalgebruik te toetsen. In de praktijk is zo'n taalcriterium lastig kwantificeerbaar en afhankelijk van de interpretatie van de inspecteur. Het vaststellen van het aandeel voertaalgebruik op basis van een momentopname kan een vertekend beeld geven van de werkelijke taalinzet gedurende de volledige openingstijd van de kinderopvang. Bij een geconstateerde overtreding loopt de opvangorganisatie het risico door de GGD een handhaving en een hoge boete opgelegd te krijgen. Dit werkt ontmoedigend voor het gebruik van een andere voertaal dan het Nederlands.

Juridisch en beleidskader - Belemmeringen Wko en het Limburgs als klassikale voertaal

Wko:	Ruimte voor het gebruik van het Limburgs als voertaal, ook in de voorschoolse educatie van de vve, met minimale wettelijke voorwaarden.
Uitvoeringsregels SZW:	Verplichtingen die niet uit de wet volgen worden toegevoegd voor het gebruik van een voertaal.
Modelrapporten SZW:	Mogelijkheden om Limburgs naast of in plaats van Nederlands te gebruiken zijn onderbelicht, wat leidt tot onzekerheid bij opvangorganisaties en GGD-toezichthouders.
Toezicht op taalgebruik:	Modelinspectierapporten bemoeilijken de bedoeling van art. 1.55 Wko.
Toetsing van taalgebruik:	Deze is moeilijk objectief toetsbaar met risico's op handhaving en boetes, die het gebruik van Limburgs in de kinderopvang ontmoedigen.
WPO en voorschoolse educatie:	De verplichting om alleen Nederlands te gebruiken in voorschoolse educatie (ve) van de vve beperkt de Wko-ruimte voor het gebruik van het Limburgs en staat op gespannen voet met het Handvest.

2. Rol van de decentrale overheden

2.1. Het Handvest en decentrale overheden

21. Met de erkenning van het Limburgs onder het Handvest heeft de Nederlandse staat bindende verplichtingen op zich genomen voor het gebruik van de Limburgse taal. De staat moet daartoe belemmeringen wegnemen en uit eigen beweging positieve maatregelen treffen. Provinciale en gemeentelijke overheden zijn als onderdeel van de staat eveneens aan deze verplichtingen gebonden. De nationale overheid moet decentrale overheden echter voorzien van middelen, instructies en toezicht en blijft zelf eindverantwoordelijk voor de uitvoering.
22. De nationale overheid kan deze plicht niet afwentelen op alleen de decentrale overheden, privaatrechtelijke organisaties of de taalgemeenschap. Privaatrechtelijke organisaties, zoals kinderopvanginstellingen, zijn niet rechtstreeks gebonden aan het Handvest. De Nederlandse staat moet de verplichtingen uit het Handvest eerst omzetten in regelgeving en beleid, zodat deze binnen de kinderopvang kunnen worden toegepast.

Juridisch kader – verplichtingen decentrale overheden onder het Handvest

Bindend:	Het Handvest verplicht de Nederlandse staat om de Limburgse taal te bevorderen, niet de kinderopvangorganisaties.
Proactief optreden:	De staat moet zelf positieve maatregelen nemen om naleving te waarborgen.
Decentraal:	Provincie Limburg en Limburgse gemeenten zijn eveneens aan de verplichtingen onder het Handvest gebonden.
Ondersteuning:	De nationale overheid moet middelen, instructies en toezicht bieden aan decentrale overheden.
Verantwoordelijkheid:	De nationale overheid blijft eindverantwoordelijk en kan deze taak niet afwentelen op lagere overheden, privaatrechtelijke organisaties of de taalgemeenschap.

2.2. Bevoegdheid decentrale overheden onder Nederlands recht

23. De provincie heeft geen directe wettelijke bevoegdheid over de voertaal in de kinderdagopvang, maar kan een coördinerende en faciliterende rol vervullen en gemeenten stimuleren taalbeleid te ontwikkelen. In het Convenant inzake de Nederlandse erkenning van de Limburgse taal van 2019 tussen de nationale overheid en de provincie Limburg is afgesproken dat de provincie deze rol op zich neemt.
24. Gemeenten kunnen via verordeningen, subsidieregelingen en beleid het gebruik van de regionale taal regelen en als kwaliteitseis opnemen. Provincie en gemeenten kunnen op deze manier samenwerken om een samenhangend en effectief taalbeleid ter uitvoering van de verplichtingen onder het Handvest te realiseren.

Juridisch kader – bevoegdheid decentrale overheden onder Nederlands recht

Provincie Limburg:	Geen directe wettelijke bevoegdheid voor de voertaal in de kinderdagopvang, maar kan wel een faciliterende en coördinerende rol spelen door taalbeleid te ontwikkelen en met gemeenten afspraken te maken over de borging van het Limburgs.
---------------------------	---

Gemeenten:	Directe wettelijke bevoegdheid en via verordeningen, subsidieregelingen en beleid kunnen het gebruik van het Limburgs in de kinderopvang stimuleren en als kwaliteitseis vastleggen.
Rolverdeling provincie–gemeenten:	De provincie kan het proces coördineren via taalconvenanten met gemeenten, goede voorbeelden delen en financiële of organisatorische steun bieden om een samenhangend en effectief regionaal taalbeleid te bevorderen.

2.3. Het Handvest en verplichtingen voor het Limburgs in de kinderdagopvang

25. Onderwijs vormt een kernonderdeel van het Handvest; voorschools onderwijs (de term in het Handvest waaronder de kinderdagopvang valt) wordt daarin expliciet meegenomen. Artikel 7.1.f van deel II verplicht de Nederlandse staat om onderwijs in alle erkende talen op alle relevante onderwijsniveaus daadwerkelijk aan te bieden, niet slechts toe te staan. Voor het aanbod van het Limburgs in de kinderopvang gelden twee verplichtingen: een discriminatieverbod en een bevorderingsplicht.
26. Het discriminatieverbod waarborgt dat het gebruik, de instandhouding en de ontwikkeling van de erkende taal niet worden ontmoedigd en belemmeringen worden weggehaald. Voorkeursmaatregelen voor de officiële taal zijn niet automatisch discriminatoir, zolang zij de regionale taal niet benadelen. Omgekeerd zijn maatregelen die de regionale taal bevoordelen toegestaan, mits zij gericht zijn op het bevorderen van taalgelijkheid.
27. De bevorderingsplicht houdt in dat staten actief en doortastend moeten optreden om deze talen te bevorderen. Dit omvat het creëren van een juridisch kader, het instellen van verantwoordelijke instanties en het beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen.

Juridisch kader - het Handvest en Limburgs in het voorschools onderwijs

Discriminatieverbod:	- o gebruik, instandhouding en ontwikkeling van een erkende taal mogen niet worden ontmoedigd; - o belemmeringen dienen te worden weggehaald; - o voorkeursmaatregelen voor de officiële taal zijn toegestaan, zolang ze de regionale taal niet benadelen; - o maatregelen die de regionale taal bevoordelen zijn toegestaan, mits ze gericht zijn op taalgelijkheid.
Bevorderingsplicht:	- o het creëren van een juridisch kader; - o het instellen van verantwoordelijke instanties; - o het beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen.

28. Het taalbeleid voor het Fries wordt overigens grotendeels door de provincie Fryslân vormgegeven binnen dezelfde wettelijke kaders. Voor het Fries geldt naast deel II ook artikel 8.1.a.(ii) van deel III van het Handvest, waardoor een substantieel deel van de kinderopvang in het Fries moet worden aangeboden. Deze bescherming onder deel III biedt een duidelijker kader voor de uitvoering en activeert ook de nationale overheid via bestuursafspraken tot medewerking aan en financiering voor Fries taalbeleid.

3. Bronnenlijst

Clement, R., Dongen, van, J., Haenen L., Roy, de la, A., Mertens, Z. & S. Segers (2022). *Onderzoek Limburgse Taal in de kinderopvang* <https://hoesveurtlimburgs.nl/storage/168/Resultaten-onderzoek-Limburgse-taal-in-de-kinderopvang.pdf> (01-11-2024).

Dongen, van, J. (2023). Limburgse taal in de kinderopvang, in Bakker, F., Klein, P., Urlings, G, Vissers, B. & T.Wijngaard, van de (red.), *Veldeke Jaarboek 2022/2023*, Vereniging Veldeke Limburg, p. 96-117.

Morillo Morales, G. (2017). *As ich groter bin dan mag ik naar de basisschool. Analysing the Multilingual landscape of Eijsden-Margraten's Pre-School Playgrounds*. Radboud University and Tilburg University (Master Thesis).

Onderwijsraad (2025) *Advies talige diversiteit benutten*.
<https://www.onderwijsraad.nl/documenten/2025/09/04/talige-diversiteit-benutten> (09-10-2025)

4. Adviezen van de Actiecommissie Limburgse Taal van de Provincie Limburg

Advies: Provinciaal taalbeleid voor de kinderdagopvang

Ontwikkel, coördineer en faciliteer provinciaal taalbeleid voor de kinderdagopvang, in samenspraak met de betrokken (overheids)organisaties, om, ter uitvoering van de verplichtingen onder het Handvest, het aanbod van de Limburgse taal als klassikale voertaal structureel mogelijk te maken. De Actiecommissie is voornemens hierover een vervolgadvisie uit te brengen.

Overig advies: Maak dit advies openbaar ter kennisname van de kinderopvangorganisaties en de (overheids)organisaties die met de kinderopvang samenwerken.

Nadere adviezen: De nadere adviezen van de Actiecommissie Limburgse Taal zijn opgenomen in bijlage 3, deze worden op het moment van publiceren van dit advies niet openbaar gemaakt. Openbaarmaking volgt na uitvoering van de nadere adviezen.

Bijlage 1: Nederlandse wet- en regelgeving betreffende het gebruik van een "streektaal" in de kinderdagopvang

Artikel 1.50 Wko

2 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang bij een kindercentrum. Deze regels kunnen betrekking hebben op:

- a. de veiligheid en de gezondheid;
- b. de opleidingseisen waaraan de beroepskrachten voldoen;
- c. de inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiairs;
- d. het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie;
- e. de groepsgrootte, het dagritme en de herkenbaarheid van ruimtes;
- f. de herkenbaarheid van personen;
- g. het pedagogisch beleid en de pedagogische praktijk;
- h. de accommodatie en de inrichting van de ruimte die bestemd is voor kinderopvang;
- i. de beschikbare ruimte voor kinderen;
- j. de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers;
- k. de opleidingseisen waaraan pedagogisch beleidsmedewerkers voldoen.

Opmerking Actiecommissie: in de Wko geeft de wetgever geen mogelijkheid om via amvb nadere regels te stellen met betrekking tot het gebruik van een voertaal.

Artikel 3 Besluit kwaliteit kinderopvang

1. Elk kindercentrum beschikt over een pedagogisch beleidsplan. De houder draagt er zorg voor dat er in de dagopvang conform het pedagogisch beleidsplan wordt gehandeld.

3. Indien van toepassing bevat het pedagogisch beleidsplan, in aanvulling op het tweede lid, tevens een concrete beschrijving van:

- f. de wijze waarop meertalige kinderopvang in het kindercentrum wordt vormgegeven, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op:
 - 1°. het percentage van de openingstijd per dag dat de Duitse, Engelse of Franse en de Nederlandse taal als voertaal worden gebruikt op een stamgroep, de wijze waarop invulling wordt gegeven aan die percentages en hoe hiermee de taalontwikkeling die het kindercentrum beoogt te bereiken wordt nagestreefd;

Artikel 12 Besluit kwaliteit kinderopvang

1. Elk kindercentrum beschikt over een pedagogisch beleidsplan. De houder draagt er zorg voor dat er in de buitenschoolse opvang conform het pedagogisch beleidsplan wordt gehandeld.

3. Indien van toepassing bevat het pedagogisch beleidsplan, in aanvulling op het tweede lid, tevens een concrete beschrijving van:

- f. de wijze waarop meertalige kinderopvang in het kindercentrum wordt vormgegeven, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op:
 - 1°. het percentage van de openingstijd per dag dat de Duitse, Engelse of Franse en de Nederlandse taal als voertaal worden gebruikt op een basisgroep, de wijze waarop invulling wordt gegeven aan die percentages en hoe hiermee de taalontwikkeling die het kindercentrum beoogt te bereiken wordt nagestreefd;

Modelrapport dagopvang per 1 juli 2025, p. 13 (meertalige kinderopvang)

Het pedagogisch beleidsplan bevat, indien van toepassing, een concrete beschrijving van de wijze waarop meertalige kinderopvang in het kindercentrum wordt vormgegeven, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op:

1. het percentage van de openingstijd per dag dat de Duitse, Engelse of Franse en de Nederlandse taal als voertaal worden gebruikt op een stamgroep, de wijze waarop invulling wordt gegeven aan die percentages en hoe hiermee de taalontwikkeling die het kindercentrum beoogt te bereiken wordt nagestreefd;
2. het borgen van de emotionele veiligheid van en de stabiliteit voor het kind;
3. de wijze waarop de houder het personeelsbestand vormgeeft om te kunnen voldoen aan de percentages, bedoeld in subonderdeel 1°, en de wijze waarop vervanging is geregeld bij afwezigheid van de beroepskrachten meertalige kinderopvang.

(art 1.50 lid 2 Wet kinderopvang; art 3 lid 3 onder f Besluit kwaliteit kinderopvang)

Modelrapport dagopvang per 1 juli 2025, p. 14 (gebruik voertaal in voorschoolse educatie)

De houder van een kindercentrum waar voorschoolse educatie wordt aangeboden beschrijft in het pedagogisch beleidsplan, zo concreet en toetsbaar mogelijk, de wijze waarop de ontwikkeling van het jonge kind wordt gestimuleerd, in het bijzonder op de gebieden taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling.

(art 1.50b Wet kinderopvang; art 4a lid 1 onder b Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie)

⁷ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/01/rapporten-met-modelformulieren-voor-beoordeling-kwaliteit-kinderopvangorganisaties-en-buitenschoolse-en-gastouderopvang-2020> (23/05/2025).

Modelrapport dagopvang per 1 juli 2025, p. 20 (gebruik voertaal in de kinderopvang)

Gebruik van de voertaal

De Nederlandse taal wordt als voertaal gebruikt. Daar waar naast de Nederlandse taal de Friese taal of een streektaal in levend gebruik is, kan de Friese taal of de streektaal mede als voertaal worden gebruikt.

Indien de herkomst van de kinderen in specifieke omstandigheden daartoe noodzaakt, kan mede een andere taal als voertaal worden gebruikt, overeenkomstig een door de houder van het kindercentrum vastgestelde gedragscode.

(art 1.55 lid 1 en 2 Wet kinderopvang)

OF

Een kindercentrum kan in afwijking van Nederlands als voertaal, meertalige kinderopvang aanbieden waarbij voor ten hoogste vijftig procent van de openingstijd per dag de Duitse, Engelse of Franse taal als voertaal wordt gebruikt, met uitzondering van de voorgeschreven tijd die het kindercentrum minimaal besteedt aan voorschoolse educatie. In afwijking daarvan kan onder voorwaarden een hoger percentage gehanteerd worden in geval van ziekte, vakantie of verlof.

(art 1.50 lid 2 onder b, 1.55 lid 1, 3, 4 en 5 Wet kinderopvang; art 9c lid 1 en 2 Besluit kwaliteit kinderopvang)

De houder van een kindercentrum beschikt over een kopie van een bewijsstuk waaruit blijkt dat de Duits-, Engels- of Franssprekende beroepskracht meertalige kinderopvang voldoet aan de taaleisen meertalige kinderopvang.

(art 1.50 lid 2 sub b, 1.55 lid 3 Wet kinderopvang; art 7a Regeling Wet kinderopvang)

Modelrapport buitenschoolse opvang per 1 juli 2025, p. 13 (meertalige bo)

Het pedagogisch beleidsplan bevat, indien van toepassing, een concrete beschrijving van de wijze waarop meertalige kinderopvang in het kindercentrum wordt vormgegeven, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op:

1. het percentage van de openingstijd per dag dat de Duitse, Engelse of Franse en de Nederlandse taal als voertaal worden gebruikt op een basisgroep, de wijze waarop invulling wordt gegeven aan die percentages en hoe hiermee de taalontwikkeling die het kindercentrum beoogt te bereiken wordt nagestreefd;

Modelrapport buitenschoolse opvang per 1 juli 2025, p. 17 (gebruik voertaal in de bo en voorschoolse educatie)

Gebruik van de voertaal

De Nederlandse taal wordt als voertaal gebruikt. Daar waar naast de Nederlandse taal de Friese taal of een streektaal in levend gebruik is, kan de Friese taal of de streektaal mede als voertaal worden gebruikt.

Indien de herkomst van de kinderen in specifieke omstandigheden daartoe noodzaakt, kan mede een andere taal als voertaal worden gebruikt, overeenkomstig een door de houder van het kindercentrum vastgestelde gedragscode.
(art 1.55 lid 1 en 2 Wet kinderopvang)

OF

Een kindercentrum kan in afwijking van Nederlands als voertaal, meertalige kinderopvang aanbieden waarbij voor ten hoogste vijftig procent van de openingstijd per dag de Duitse, Engelse of Franse taal als voertaal wordt gebruikt, met uitzondering van de voorgeschreven tijd die het kindercentrum minimaal besteedt aan voorschoolse educatie. In afwijking daarvan kan onder voorwaarden een hoger percentage gehanteerd worden in geval van ziekte, vakantie of verlof.
(art 1.50 lid 2 onder b, 1.55 lid 1, 3, 4 en 5 Wet kinderopvang; art 18a lid 1 en 2 Besluit kwaliteit kinderopvang)

De houder van een kindercentrum beschikt over een bewijsstuk waaruit blijkt dat de Duits-, Engels- of Franssprekende beroepskracht meertalige kinderopvang voldoet aan de taaleisen meertalige kinderopvang.
(art 1.50 lid 2 sub b, 1.55 lid 3 Wet kinderopvang; art 9aa Regeling Wet kinderopvang)

Artikel 159 WPO Voorschoolse educatie

1. Het college van burgemeester en wethouders draagt er zorg voor dat er in een gemeente voldoende voorzieningen in aantal en spreiding zijn waar kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal, als bedoeld in artikel 160, eerste lid, deel kunnen nemen aan voorschoolse educatie die voldoet aan de bij of krachtens artikel 1.50b van de Wet kinderopvang vastgestelde bepalingen.

Artikel 160 WPO Afspraken voor- en vroegschoolse educatie

1. Het college van burgemeester en wethouders voert ten minste jaarlijks overleg en draagt zorg voor het maken van afspraken over:

- a. met het oog op een zo groot mogelijke deelname van het aantal kinderen aan voorschoolse educatie:
 - 1°. het vaststellen welke kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal in aanmerking komen voor voorschoolse educatie

Bijlage 2: Juridische analyse

Het Handvest en een erkende regionale taal als voertaal in het voorschools onderwijs (kinderdagopvang)

De juridische gevolgen van erkenning voor het Limburgs en het Fries

Samenvatting

In dit onderzoek wordt gekeken naar de juridische implicaties van de erkenning van het Europees Handvest voor regionale talen op het gebruik van het Limburgs en Fries als voertaal in het voorschools onderwijs (kinderopvang). Hoewel de Wet kinderopvang het gebruik van een "streektaal in levend gebruik" zoals het Limburgs of Fries naast of in plaats van het Nederlands mogelijk maakt, ontbreekt een expliciete wettelijke verplichting. Dit leidt tot rechtsonzekerheid en belemmert effectieve bevordering van de regionale talen, zoals vereist onder het Handvest.

De gedelegeerde regelgeving bevat extra eisen die buiten de wettelijke kaders vallen en in de praktijk het gebruik van regionale talen beperken. Deze praktijk ondermijnt het legaliteitsbeginsel en is in strijd met de geest van het Handvest. Terwijl voor het Fries via afspraken tussen de nationale overheid en de provincie Fryslân enig gestructureerd taalbeleid bestaat ter bevordering van de taal, ontbreekt dit geheel voor het Limburgs. De Nederlandse staat wijst daarbij naar decentrale overheden voor de uitvoering van haar internationale verplichtingen en de bevordering van de taal, zonder hen daarbij adequaat te ondersteunen.

De Commissie van Experts (COMEX) heeft meermaals aangegeven dat Nederland onvoldoende nationale regie voert. Voor daadwerkelijke naleving van het Handvest zijn onder meer een wettelijke verplichting, nationaal taalbeleid voor de erkende talen, aanpassing van beperkende regels, en actieve ondersteuning van decentrale overheden noodzakelijk. Zonder structurele aanpassingen voldoet de Nederlandse wet- en regelgeving en het beleid niet aan de internationale verplichtingen voor het gebruik van erkende regionale talen in het voorschools onderwijs.

Inleiding

1. Sinds de ratificatie van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden⁸ (hierna: Handvest) in 1996 heeft Nederland zich internationaalrechtelijk verbonden tot het beschermen en bevorderen van erkende regionale talen, waaronder het Limburgs en Fries. Deze verplichtingen gelden onder meer op het terrein van het onderwijs, inclusief het voorschools onderwijs. In dit onderzoek wordt gekeken hoe de Nederlandse staat, via haar nationale wetgeving, gedelegeerde regelgeving en uitvoering, daadwerkelijk invulling geeft aan deze verplichtingen.
2. Het onderzoek is juridisch-normatief van aard en baseert zich op verdragsuitleg, parlementaire geschiedenis, relevante regelgeving en toezichtdocumenten. De benadering is rechtsvergelijkend, met bijzondere aandacht voor het verschil tussen het Limburgs (beschermd onder deel II) en Fries (beschermd onder deel III).

⁸ Europees Handvest voor streektaalen of talen van minderheden, Straatsburg, 5 november 1992, *Trb.*, 1993, 1 en 199, later gewijzigd: Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden, Straatsburg, 5 november 1992, *Trb.*, 1998, 20.

1. Het Handvest en de in Nederland erkende talen

1.1. Talen erkend onder het Handvest

3. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft het Handvest in 1996 geratificeerd.⁹ Het Handvest is een verdrag van de Raad van Europa en heeft een cultureel doel, namelijk het beschermen en bevorderen van regionale en minderheidstalen als Europees erfgoed. Het Handvest beoogt historische nadelen te compenseren en onder het Handvest erkende talen te behouden en ontwikkelen als onderdeel van de Europese culturele identiteit.¹⁰
4. Een taal kan erkend worden onder het Handvest als deze van oudsher in een staat wordt gesproken, verschilt van de officiële taal van een staat en geen dialect daarvan is.¹¹ Het Handvest onderscheidt niet-territoriale en territoriale talen. Bij niet-territoriale talen ontbreekt een duidelijke geografische basis binnen een staat.¹² Territoriale talen daarentegen worden traditioneel gesproken in een specifiek geografisch gebied binnen een staat.¹³ De territoriale talen worden ook aangeduid als regionale of minderheidstalen.¹⁴ Als verantwoordelijke voor de uitvoering van de verplichtingen onder het Handvest heeft een staat de taak om vast te stellen aan welke definitie zoals bepaald in het Handvest een erkende taal voldoet.¹⁵
5. Als niet-territoriale talen heeft het Koninkrijk der Nederlanden in 1996 Jiddisch en Romanes onder het Handvest erkend.¹⁶ In 2024 werd, voor het Europese deel van het Koninkrijk, Papiamentu/u¹⁷ hieraan toegevoegd. Als territoriale regionale of minderheidstalen heeft Nederland in 1996 Fries en Nedersaksisch¹⁸, in 1997 Limburgs¹⁹ en in 2024 Papiamentu/u op Bonaire in het Caraïbische deel van het Koninkrijk²⁰ erkend.
6. Aandacht gaat in dit artikel vooral uit naar de territoriale talen Limburgs en Fries. Het Limburgs en het Fries zijn volgens de criteria van het Handvest een territoriale taal.²¹ In Nederland wordt het Limburgs van oudsher gesproken in de provincie Limburg.²² Volgens onderzoek wordt deze taal nog gesproken door

⁹ Wet van 26 januari 1996 tot goedkeuring van het op 5 november 1992 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Handvest voor streektalen of talen van minderheden, *Trb.* 1993, 1 en 199.

¹⁰ Paras 10, 11 Toelichting ETS 148.

¹¹ Artikel 1.a (ii) Handvest; Para 32 Toelichting ETS 148.

¹² Para 36 Toelichting ETS 148.

¹³ Para 33 Toelichting ETS 148.

¹⁴ Para 36 Toelichting ETS 148.

¹⁵ Para 40 Toelichting ETS 148.

¹⁶ Declarations contained in a Note Verbale handed over by the Permanent Representative of the Netherlands at the time of deposit of the instrument of acceptance, on 2 May 1996.

¹⁷ Declaration contained in a letter from the Minister of Foreign Affairs of the Netherlands, dated 3 June 2024, registered at the Secretariat General on 1 July 2024.

¹⁸ Declarations contained in a Note Verbale handed over by the Permanent Representative of the Netherlands at the time of deposit of the instrument of acceptance, on 2 May 1996. Zie ook: Para 13 ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, ECRML (2008) 3.

¹⁹ Min. Reg. van 20 februari 1997, *Stcrt.* 1997, 57; Declaration contained in a Note Verbale from the Permanent Representation of the Netherlands, dated 18 March 1997, registered at the Secretariat General on 19 March 1997. Zie ook: Para 13 ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2008) 3.

²⁰ Declaration contained in a Declaration from the Minister of Foreign Affairs of the Netherlands, dated 16 January 2024, registered at the Secretariat General on 22 January 2024.

²¹ Artikel 1 Handvest. Para 33 en 34 Toelichting ETS 148; Para 8 ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2001) 1, p. 8.

²² Limburgs wordt ook van oudher gesproken in België in de Belgische provincie Limburg en in sommige gebieden in het aangrenzende Duitse Rijnland in Noordrijn-Westfalen waar de taal niet erkend is onder het Handvest.

een meerderheid van de bevolking in de provincie.²³ Het Fries wordt van oudsher gesproken in de provincie Fryslân, momenteel nog door een minderheid van de bevolking.²⁴

7. De juridische situatie van het Nedersaksisch komt in veel opzichten met die van het Limburgs overeen. De spreiding van het Nedersaksisch over verschillende provincies geeft, anders dan bij het Limburgs en het Fries, echter een andere bestuurlijke realiteit aan de situatie van die taal. Op Bonaire valt de territoriale taal Papiamentu/u voor de kinderopvang onder andere wetgeving²⁵. Papiamentu/u wordt hier dan ook buiten beschouwing gelaten.

1.2. Verplichtingen onder het Handvest: discriminatieverbod

8. Artikel 7.2 Handvest bevat een discriminatieverbod. Dit discriminatieverbod biedt een minimale garantie voor de erkende taal, maar beoogt geen volledige gelijkheid van rechten tussen de officiële taal en de regionale taal tot stand te brengen.²⁶ Een maatregel is niet per se discriminatoir wanneer deze de officiële taal bevoordeelt. Het gebruik van een regionale taal mag echter niet worden ontmoedigd, noch de instandhouding of ontwikkeling ervan in gevaar worden gebracht.²⁷ Daar staat tegenover dat maatregelen die de regionale taal bevoordelen niet als discriminatoir ten opzichte van de officiële taal mogen worden beschouwd op voorwaarde dat zij als doel hebben de gelijkheid tussen talen te bevorderen.²⁸

1.3. Verplichtingen onder het Handvest: bevordering

9. Enkel een discriminatieverbod is niet voldoende om het voortbestaan van regionale talen te garanderen.²⁹ Het Handvest bevat daarom algemene bepalingen ter bevordering van de regionale talen onder deel II en meer concrete maatregelen onder deel III. Onder deel II heeft een staat de verplichting vastberaden op te treden ter bevordering van de regionale taal.³⁰ Alhoewel aan de staat wordt overgelaten op welke manier zij de regionale taal promoot, benadrukt het Handvest dat dergelijke acties doortastend moeten zijn.³¹ COMEX benadrukt dat bevordering in elk geval inhoudt het creëren van een juridisch kader, het oprichten van instanties die verantwoordelijk zijn op dit gebied en het verstrekken van adequate financiële middelen.³²
10. Een staat die het Handvest ondertekent, verbindt zich in principe ook ertoe de maatregelen ter bevordering onder deel III toe te passen.³³ De maatregelen van deel III zijn concreter en vormen de essentie van de geboden bescherming voor de erkende taal.³⁴ Op de toepassing van deel III zijn enkele uitzonderingen. Niet-territoriale talen vallen grotendeels buiten deel III. De maatregelen van deel III veronderstellen een specifiek geografisch deel van de staat waar de sprekers van een erkende taal zich bevinden. Bij niet-territoriale talen zijn sprekers vaak verspreid door de hele staat. Staten kunnen ook besluiten een

²³ Schmeets, H. & L. Cornips (2022); R&M Matrix (2021).

²⁴ Schmeets, H. & L. Cornips (2022).

²⁵ Voorstel van Wet kinderopvang BES <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-dfda440b6912f919a95adf4d23ff6cd9575aefad/pdf> (09-12-2024).

²⁶ Para 72 Toelichting ETS 148.

²⁷ Para 71 Toelichting ETS 148.

²⁸ Para 73 Toelichting ETS 148.

²⁹ Para 27 Toelichting ETS 148.

³⁰ Artikel 7.1.c. Handvest.

³¹ Para 61-62 Toelichting ETS 148.

³² Para 31 ECRML, Application of the Charter in Poland, (2011) 5.

³³ Para 39 en 41 Toelichting ETS 148.

³⁴ Para 49 Toelichting ETS 148.

territoriale taal niet te beschermen onder deel III, mits dit besluit verenigbaar is met de geest, doelstellingen en beginselen van het Handvest.³⁵

11. Op het Limburgs is alleen deel II van het Handvest van toepassing verklaard. Het is onbekend waarom de Nederlandse staat geen concrete maatregelen ter bevordering van het Limburgs uit deel III heeft gekozen. De erkenning van het Limburgs volgde op basis van een aanvraag in 1996 van de provincie Limburg, onderbouwd met een situatieschets en taalkundig onderzoek. In de aanvraag werden concrete maatregelen voorgesteld die van toepassing zouden kunnen worden verklaard op het Limburgs bij een mogelijke toekomstige toepassing van deel III.³⁶ In 2019 heeft de Nederlandse overheid deze bescherming van het Limburgs onder deel II van het Handvest herbevestigd.³⁷ Provinciale Staten Limburg hebben op 13 december 2024 unaniem een motie aangenomen om uiterlijk 2030 een aanvraag voor een bescherming van het Limburgs onder deel III Handvest voor te bereiden.³⁸
12. Op het Fries zijn deel II en deel III Handvest van toepassing. Voor het Fries zijn dus concrete maatregelen uit het Handvest gekozen ter bevordering van de taal. De regering achtte dit wenselijk om de niet-algemeen verbindende dan wel verouderde regels inzake de positie van het Fries aan te vullen met de meer eigentijdse en in juridisch opzicht krachtiger normen van het Handvest.³⁹ Het bij de erkenning vigerende beleid inzake de Friese taal en cultuur begin jaren 1990 werd daarbij als basis gehanteerd bij het van toepassing verklaren van maatregelen uit deel III.⁴⁰ De Algemene wet bestuursrecht (Awb) en andere wetgeving werd daarbij echter voor ratificatie van het Handvest aangepast om voor het Fries te kunnen voldoen aan de vereisten van het Handvest.⁴¹ De memorie van toelichting van de Awb liet, in lijn met artikel 3.2 Handvest, uitdrukkelijk ruimte voor toekomstige aanvaarding van aanvullende deel-III maatregelen ter versterking van de positie van het Fries.⁴²
13. Concluderend geldt dus dat voor zowel het Limburgs als het Fries dat zij zijn erkend onder het Handvest. De Nederlandse staat heeft voor beide talen de verplichting op zich genomen om niet te discrimineren en doortastend op te treden om deze regionale taal te bevorderen. Alleen voor het Fries is de Nederlandse staat concrete bevorderingsmaatregelen onder deel III van het Handvest aangegaan.

1.4. Verplichtingen onder het Handvest: uitvoering

14. Volgens internationaal recht is de Nederlandse staat verantwoordelijk voor de implementatie van de verplichtingen voortvloeiend uit het Handvest.⁴³ Dat was ook het standpunt van de Nederlandse regering bij de ratificatie van het Handvest⁴⁴ en is het standpunt van COMEX⁴⁵. De Nederlandse staat moet op

³⁵ Para 42 Toelichting ETS 148.

³⁶ Werkgroep Erkenning Limburgs. (1996). Advies inzake de erkenning van het Limburgs als streektaal. <https://leerssen.nl/publications/advies> (27-01-2024). Het advies dateert van 1996 en weerspiegelt de talige en culturele situatie van dat jaar.

³⁷ Convenant inzake de Nederlandse erkenning van de Limburgse taal, *Stcrt.* 2019, 64467.

³⁸ Zie Statenvoorstel G-24-038 inzake Uitvoeringsprogramma Limburgse taal *Same veur 't Limburgs 2025-2027*.

³⁹ Goedkeuring van het op 5 november 1992 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Handvest voor streektaalen of talen van minderheden (*Trb.* 1993, 1 en 199), Handelingen II, 1994-1995, 24 092, nr. 3, Memorie van Toelichting, p. 3.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 5.

⁴¹ Zie Van der Velden, B. D. (2004).

⁴² Kamerstukken II, 1994-1995, 24092, nr. 3, p. 4.

⁴³ Artikel 26 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, Wenen, 23-05-1969, *Trb.* 1972, 51.

⁴⁴ Kamerstukken II, 1994-1995, 24092, p. 3.

⁴⁵ Para 4.2 (B) ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2004) 8; Para 10 ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2008) 3.

eigen initiatief positieve maatregelen nemen met passende middelen, instructies en toezicht.⁴⁶ De Nederlandse staat mag daarbij nationale wetgeving niet aanvoeren als rechtvaardiging voor eventueel niet naleven van de verplichtingen uit het Handvest.⁴⁷ Zij moet ook zelf zorgen voor het uitvoeren van haar verplichtingen onder het Handvest en mag die taak niet aan de decentrale overheden⁴⁸, de taalgemeenschap of de sprekers van de erkende taal overlaten.⁴⁹

15. Of de verplichtingen uit het Handvest rechtens afdwingbaar zijn, is onduidelijk, omdat hierover nog geen rechterlijke uitspraak is gedaan. Volgens de regering kunnen de bepalingen van het Handvest niet als een ieder verbindend worden beschouwd in de zin van artikel 94 van de Grondwet. Het regeringsstandpunt is dat de bepalingen uit het Handvest zijn dus onvoldoende duidelijk en onvoorwaardelijk om door het bestuur of de rechter zelfstandig toe te passen of voor burgers om zich rechtstreeks op te kunnen beroepen. Vanwege het globale karakter van veel bepalingen van het Handvest en de niet-directe werking blijft formele wetgeving noodzakelijk om de maatregelen van het Handvest uit te voeren, aldus de regering.⁵⁰
16. Het Handvest voorziet in een toezichtsmechanisme voor de uitvoering. Periodiek rapporteren staten over de voortgang van de implementatie van de aangegane verplichtingen onder het Handvest.⁵¹ Ook in een staat wettig opgerichte organisaties kunnen rapportages indienen. Een Comité van Experts van de Raad van Europa (COMEX) stelt een rapport met aanbevelingen op na bestudering van deze rapportages en overlegt waar nodig ter verduidelijking met de staat. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa geeft indien nodig op basis van het rapport van COMEX aanbevelingen aan een staat, die openbaar gemaakt worden. Vervolgens brengt de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa elke twee jaar verslag uit over de toepassing van het Handvest aan het Parlement van de Raad van Europa.⁵²

2. Het begrip voorschools onderwijs

2.1. Voorschools onderwijs en het Handvest

17. Onderwijs is een van de aandachtsgebieden van het Handvest en voorschools onderwijs is daar een onderdeel van. In de officiële Engelse versie spreken het Handvest en het *Explanatory Report* van "*pre-school education*"⁵³. De officiële Franse versie gebruikt de term "*éducation préscolaire*" en het *Rapport explicatif* "*enseignement préscolaire*"⁵⁴. De niet-officiële Nederlandse vertaling van het Handvest gebruikt "op school voorafgaand onderricht" en de Toelichting "voorschools onderwijs"⁵⁵. In dit artikel wordt als Nederlandse juridische terminologie uit het Handvest verder "voorschools onderwijs" gebruikt.

⁴⁶ Para 36 ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2016) 4.

⁴⁷ Artikel 27 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, Wenen, 23-05-1969, *Trb.* 1972, 51.

⁴⁸ Para 4.2 (B), 4.2 (K) en 12 ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2004) 8; Para 9 ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2022); Para 22-23 ECRML, Application of the Charter in Sweden, ECRML (2006) 4.

⁴⁹ Para 65 ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2016) 4.

⁵⁰ Kamerstukken II, 1994-1995, 24092, 3; Kamerstukken II, 1995-1996, 15-1029; Staten-Generaal, 2023-2024, Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden, Straatsburg, 5 november 1992, Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, 36 467, A/Nr. 1, p.12.

⁵¹ Artikel 15 Handvest.

⁵² Artikel 16 Handvest.

⁵³ Paras 81, 85 Explanatory Report ETS 148.

⁵⁴ Paras 81, 85 Rapport explicatif STE 148.

⁵⁵ Paras 81, 85 Toelichting ETS 148.

18. De onderwijsverplichting onder deel II Handvest geeft aan in artikel 7.1.f dat de Nederlandse staat moet voorzien in "...passende vormen en middelen voor het onderwijs in en de bestudering van regionale talen of talen van minderheden op alle daarvoor in aanmerking komende onderwijsniveaus..."⁵⁶. Dit betekent dat een erkende taal daadwerkelijk in het onderwijs aangeboden moet worden en dat daartoe niet slechts een mogelijkheid bestaat. Volgens COMEX valt voorschools onderwijs, alhoewel niet specifiek genoemd in deze bepaling, ook onder de bescherming van deel II.⁵⁷
19. Onder deel III Handvest, alleen van toepassing op het Fries, vermeldt artikel 8 voor het voorschools onderwijs verschillende niveaus van facilitering. Het voorschools onderwijs moet of volledig in de regionale taal plaatsvinden, of voor een substantieel deel, of als integraal onderdeel van het leerplan of op verzoek aangeboden worden als het aantal leerlingen voldoende is. Voor het Fries is artikel 8.1.a. (ii) van toepassing verklaard, waarbij een substantieel deel van het voorschools onderwijs in het Fries moet worden aangeboden.

2.2. Voorschools onderwijs en Nederlandse wetgeving

20. Het Handvest of de Toelichting geven geen definitie van het begrip voorschools onderwijs of criteria betreffende de leeftijdscategorie van de kinderen of de voorzieningen die onder deze vorm van onderwijs vallen. In haar eerste rapportage aan COMEX in 1999 meldde de Nederlandse staat dat "*All facilities for children in the 2-4 age group such as playgroups and kindergartens are regarded as pre-school education.*"⁵⁸ COMEX, in zijn eerste rapport van 2001, vermeldt het volgende: "*Pre-school education in the Netherlands covers the age-group 2 to 4.*"⁵⁹ Er wordt geen verduidelijking gegeven of de leeftijdscategorie 0-2 ook onder het begrip voorschools onderwijs van het Handvest valt.
21. De leeftijdscategorie van 2-4 jaar valt dus onder het begrip voorschools onderwijs. Verder lijken alle voorzieningen voor deze leeftijdsgroep onder het voorschoolse onderwijs te vallen. De Nederlandse staat noemt enkele voorbeelden, maar de Engelse formulering "*such as*" impliceert dat deze niet uitputtend zijn.
22. Sinds het Handvest in werking trad in 1997 is er nieuwe wetgeving voor de voorschoolse periode aangenomen. De Wet kinderopvang⁶⁰ (hierna: Wko) dateert van 2004 en is sindsdien herhaaldelijk gewijzigd. In deze wet worden verschillende voorzieningen voor voorschools onderwijs geregeld. Het betreft onder meer kinderopvang en gastouderopvang. Ook wordt in de Wko de voorschoolse educatie geregeld.
23. Sinds de jaren 1990 maakt voorschoolse educatie deel uit van het Nederlandse onderwijsachterstandenbeleid. Deze educatie is gericht op kinderen van 2 tot 4 jaar en valt onder het gesubsidieerde programma voor- en vroegschoolse educatie (vve). Het doel is een betere voorbereiding op het basisonderwijs, met specifieke aandacht voor risico's op taalachterstand⁶¹ – waarbij uitsluitend het Nederlands als norm wordt gehanteerd, ongeacht eventuele andere thuistalen van het kind.⁶²

⁵⁶ Artikel 7.1.f Handvest; Para 63 Toelichting ETS 148.

⁵⁷ ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2008) 3; ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2022).

⁵⁸ Para 4.3 ECRML, The Netherlands, Initial Periodical Report, MIN-LANG/PR (99) 2.

⁵⁹ Para 57 ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2001) 1.

⁶⁰ Wet kinderopvang, *Stb.* 2004, 707 en *Stb.* 2004, 455, laatst gewijzigd *Stb.* 2024, 154.

⁶¹ Artikel 1.1.b Wko.

⁶² Artikel 158-159 Wet op het primair onderwijs, *Stb.* 1981, 468, laatst gewijzigd *Stb.* 2023, 183.

24. Zowel allochtone als autochtone kinderen in onder meer Oost-Groningen, Zuidoost-Drenthe en Zuid-Limburg worden tot de risicogroep gerekend vanwege een verondersteld beperkte Nederlandse woordenschat.⁶³ Opvallend is dat kinderen in deze regio's mogelijk opgroeien met een onder het Handvest erkende en beschermde taal, te weten het Nedersaksisch respectievelijk het Limburgs.
25. Gemeenten zijn wettelijk gehouden tot een inspanningsverplichting: zij dienen actief kinderen met een risico op Nederlandse taalachterstand op te sporen en toe te leiden tot vve-programma's. De doelgroepbepaling (bijvoorbeeld op basis van opleidingsniveau ouders of woonwijk)⁶⁴ en de inrichting van het aanbod zijn lokaal gedifferentieerd, binnen de kaders van landelijke doelen ten aanzien van woordenschat en taalvaardigheid.⁶⁵
26. In de beginfase van het Handvest werd voorschoolse educatie als onderdeel van voorschools onderwijs beschouwd en in het eerste Nederlandse rapport van 2001 niet expliciet ervan uitgesloten.⁶⁶ Vanaf 1998, voor de inwerkingtreding van de Wko, viel achterstandenbeleid onder de Wet op de expertisecentra⁶⁷ en het begrip voorschools onderwijs uit het Handvest.⁶⁸ In 2010 meldde de minister nog bij de wijziging van de Wko met betrekking tot het achterstandenbeleid dat het wetsvoorstel in overeenstemming is met het Europees Handvest⁶⁹ en dat het Handvest betrekking heeft op de gehele voorschoolse periode.⁷⁰ Echter, een paar jaar later deelde de Nederlandse regering aan COMEX mee dat de voorschoolse educatie uitgesloten was van het voorschools onderwijs onder het Handvest.⁷¹ Deze latere mededeling aan COMEX dat voorschoolse educatie van voorschools onderwijs zou zijn uitgesloten, staat op gespannen voet met eerdere toezeggingen van de minister aan de Kamer en de bepalingen van het Handvest.

3. Voertaal in voorschools onderwijs

3.1. Voertaal in wetgeving

27. Het gebruik van een voertaal in het voorschools onderwijs is geregeld in artikel 1.55 (1) Wko. Dit artikel zegt over voertaal het volgende:
- "Bij kinderopvang in een kindercentrum of in een voorziening voor gastouderopvang wordt de Nederlandse taal als voertaal gebruikt. Daar waar naast de Nederlandse taal, de Friese taal of een streektaal in levend gebruik is, kan de Friese taal of de streektaal mede als voertaal worden gebruikt."
28. De Wko lijkt hiermee het gebruik van het Nederlands als voertaal in de voorschoolse opvang in het hele land verplicht te stellen. De Friese taal of een "streektaal in levend gebruik" kunnen mede als voertaal worden gebruikt, maar hiervoor geldt in elk geval geen verplichting.
29. De vraag is wat de wetgever bedoelt met een "streektaal in levend gebruik"? Die zinsnede gaat terug tot de wijziging in 1937 van de Lager Onderwijswet uit 1920. Na lang Fries aandringen werd bepaald dat "...

⁶³ Kamerstukken II, 2008–2009, 31 989, Nr. 3, p. 5; Kamerstukken I, 2009–2010, 31 989, C, p. 6.

⁶⁴ Inspectie van het Onderwijs Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024). Landelijk rapport LAE/VVE 2022/2023 & themaverdieping Resultaatafspraken vroegschoolse educatie, p. 16.

⁶⁵ Artikel 2.12 Kamerstukken II, 2008–2009, 31 989, Nr. 3, 47.

⁶⁶ Para 4.3. ECRML, The Netherlands, Initial Periodical Report MIN-LANG/PR (99) 2.

⁶⁷ Wet op de expertisecentra, laatst gewijzigd 10-05-2023, *Stb.* 2023, 183.

⁶⁸ Para 85 ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2004) 8.

⁶⁹ Kamerstukken I, 2009–2010, 31 989, C, p. 13.

⁷⁰ Kamerstukken I, 2009–2010, 31 989, C, Nadere Memorie van Antwoord, Kamerstukken I, 2009–2010, 31 989, E, p. 3-4.

⁷¹ Section 2.1 ECRML, The Netherlands, Fifth Periodical Report, MIN-LANG (2015) PR8, Appendix 1.

waar naast de Nederlandsche taal een streektaal in levend gebruik is, kan onder lezen en Nederlandsche taal eenige kennis van die streektaal begrepen zijn."⁷² Dat niet specifiek het Fries genoemd werd, maar de term "streektaal" had kennelijk ermee te maken dat de regering de indruk wilde vermijden dat zij het Fries nationalisme zou doen aanwakkeren.⁷³

30. In 1955 werd vervolgens de Lager Onderwijswet aangepast zodat de Friese taal of een "streektaal in levend gebruik" tot in het derde leerjaar mede als voertaal mochten worden gebezigd.⁷⁴ Artikel 9.13 van de huidige Wet op het primair onderwijs⁷⁵, staat nog altijd het gebruik van een "streektaal in levend gebruik" als voertaal toe. Ook voor het (voortgezet) speciaal onderwijs is in de Wet op de expertisecentra⁷⁶ eenzelfde bepaling omtrent het gebruik van een "streektaal in levend gebruik" als voertaal opgenomen.
31. De Wko heeft de zinsnede "streektaal in levend gebruik" dus te danken aan de wijzigingen van de Lager Onderwijswet uit 1937 en 1955 en haar opvolgers.⁷⁷ De algemene term "streektaal" bood daarbij buiten voor het Fries ook aan andere "streektalen" in Nederland mogelijkheden. Hiervan schijnt weinig gebruik te zijn gemaakt.⁷⁸ Volgens de Nederlandse overheid in 2010 vallen echter de "erkende streektalen" Limburgs en Nedersaksisch onder de zinsnede "streektalen in levend gebruik", zoals bedoeld onder de Wko.⁷⁹
32. Als eerste valt bij lezing van het wetsartikel op dat de hoofdregel is dat twee categorieën voertalen worden gecreëerd. De eerste is de categorie waarin het Nederlands valt. Nederlands lijkt verplicht als voertaal in het voorschools onderwijs gebruikt te moeten worden. De tweede categorie is de 'kan mede' categorie die op het Fries en een "streektaal in levend gebruik" zoals het Limburgs van toepassing is.
33. Als tweede kan hier opgemerkt worden dat onder Nederlandse wetgeving het Fries in vergelijking met een "streektaal in levend gebruik" dezelfde rechten heeft voor wat betreft het gebruik ervan als voertaal. Omdat het Limburgs aangemerkt wordt als zo'n "streektaal" betekent dit dus, dat wat onder deze bepaling geldt voor het Fries evenzeer geldt voor het Limburgs.⁸⁰
34. Op deze hoofdregel over het Fries of een "streektaal" als het Limburgs naast het Nederlands zijn twee uitzonderingen. In beperkte mate staat de Wko ook andere voertalen toe. De eerste, zeer beperkte uitzondering, is dat een andere voertaal gebezigd mag worden "... indien de herkomst van de kinderen in specifieke omstandigheden daartoe noodzaakt."⁸¹ Als tweede uitzondering mag "...voor ten hoogste vijftig procent van de openingstijd van een kindercentrum (...) de Engelse, Duitse, of Franse taal"⁸² worden gebruikt. De Engelse, Duitse of Franse taal mogen dus voor maximaal de helft van de tijd naast Nederlands of de "streektalen" gebruikt worden.⁸³ Deze laatste uitzondering was een duidelijke erkenning van de

⁷² Kamerstukken II, 1936-1937, 236 6.

⁷³ Hemminga, P. (2000), p. 176-177.

⁷⁴ Artikel 3 Lager Onderwijswet, Wet van 20 mei 1955, *Stb.* 1955, 225.

⁷⁵ Wet op het primair onderwijs, *Stb.* 1981, 468, laatst gewijzigd *Stb.* 2023, 183.

⁷⁶ Wet op de expertisecentra, laatst gewijzigd 10-05-2023, *Stb.* 2023, 183.

⁷⁷ Kamerstukken I, 2009-2010, 31 989, C, p. 13.

⁷⁸ Hemminga, P. (2000), p. 171-177.

⁷⁹ Zie Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang (2010). Deze beleidsregel is vervallen in 2012; Beantwoording Kamervragen Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Hanke Bruins Slot over het bericht 'Den Haag schiet tekort voor het Limburgs' 5 april 2023 <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-01e0e71696fe57e2ff41ed2e02f3ea9759c0595c/pdf> (31-10-2024).

⁸⁰ Zie ook Kamerstukken II, 2022-2023, 31 322, Nr. 509, p. 1-2; Dingtiid (2022), p. 9-10.

⁸¹ Artikel 1.55 (2) Wko.

⁸² Artikel 1.55 (3) Wko.

⁸³ Kamerstukken II, 2022-2023, 36 393, nr. 3, Memorie van Toelichting, p. 15-17.

wetgever, op basis van wetenschappelijk onderzoek, van de voordelen van meertaligheid voor de taalontwikkeling van kinderen en het feit dat dit geen afbreuk doet aan de verwerving van het Nederlands.⁸⁴

3.2. Voertaal: verhouding Nederlands en "streektaal"

35. Het ogenschijnlijk verplichte gebruik van het Nederlands als voertaal en de mogelijkheid «mede» een "streektaal" als het Fries of het Limburgs te gebruiken zijn dus de hoofdregel voor het voorschools onderwijs. Hoe deze twee categorieën voertalen zich tot elkaar verhouden is niet duidelijk uit het wetsartikel af te leiden. De wetsgeschiedenis geeft hier wel meer achtergrond voor het Fries en daarmee dus ook het Limburgs.
36. De interpretatie van het wetsartikel spitst zich toe op het woordje «mede» om te bepalen hoe Nederlands en de "streektaal" zich tot elkaar zouden moeten verhouden. Het woordje «mede» "...betekent dat de Friese taal ook als voertaal beschikbaar is en daarmee dus een gelijkwaardige keuzemogelijkheid is."⁸⁵ Wat bedoeld wordt met die "gelijkwaardige keuzemogelijkheid" voor het Fries, en dus ook het Limburgs, blijkt uit het volgende. "Voor het Friese taalgebied is als uitzondering toegestaan dat ook het Fries als voertaal wordt gebruikt *in de plaats van of naast* het Nederlands."⁸⁶ "Gastouders in Fryslân die met de aan hen toevertrouwde kinderen Fries willen praten in plaats van Nederlands (...) *zijn niet verplicht een deel van de tijd Nederlands te spreken.*"⁸⁷ "[P]euterspeelzalen blijven de ruimte houden om *geheel of gedeeltelijk Friestalig* te zijn..."⁸⁸ werd bij een wetswijziging in 2009-2010 vermeld. In de behandeling van de meest recente wetswijziging in 2022-2023 werd gesteld dat "[h]et woord «mede» betekent in dit verband «in combinatie met het Nederlands als voertaal»"⁸⁹ en "...aangeeft dat *er niet gekozen hoeft te worden tussen deze verschillende voertalen.*"⁹⁰ [cursief toegevoegd - YM] Die keuze mag dus wel gemaakt worden.
37. Voor de interpretatie van het woordje «mede» kan verder worden gekeken naar het gewone taalgebruik. Daar heeft dit woordje verschillende betekenissen. Synoniem voor «mede» is "ook", wat kan betekenen "ernaast" en "evenzeer".⁹¹ Afgaande op het gewone taalgebruik en de polysemie van het woord «mede» duidt de tekst in de Wko betreffende voertaal op de mogelijkheid van het gebruik van een "streektaal" zowel "naast" als "in de plaats van" het Nederlands.
38. Hierbij is een verdere opmerking op zijn plaats. In haar rapportages aan de Raad van Europa in 2019 en 2021 meldt de Nederlandse staat dat Fries of een regionale taal ook in het voorschools onderwijs gebruikt mag worden, maar dat op zijn minst Nederlands verplicht is.⁹² Of de rapporteur zich in dit geval alleen op het wetsartikel of «mede» op de wetsgeschiedenis gebaseerd heeft is niet duidelijk.

⁸⁴ Wijziging van de Wet kinderopvang Kamerstukken I, 2009–2010, 31 989, C, Nadere Memorie van Antwoord, Kamerstukken I, 2009–2010, 31 989, E, p. 2.

⁸⁵ Kamerstukken I, 2009–2010, 31 989, C, Nadere Memorie van Antwoord, Kamerstukken I, 2009–2010, 31 989, E, p. 2.

⁸⁶ Kamerstukken II, 2004-2005, 29 800 VIII, nr. 254, p. 7; Kamerstukken I, 2009–2010, 31 989, C, Nadere Memorie van Antwoord, Kamerstukken I, 2009–2010, 31 989, E, p. 2.

⁸⁷ Kamerstukken I, 2009–2010, 31 989, C, Nadere Memorie van Antwoord, Kamerstukken I, 2009–2010, 31 989, E, p. 3.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Kamerstukken II, 2022–2023, 31 322, nr. 509, p. 1-2.

⁹⁰ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 393, nr. 3, Memorie van Toelichting, p. 15-16.

⁹¹ Voor deze twee en meerdere betekenissen van het woord «mede» in het gewone taalgebruik zie het historische woordenboek Nederlands van het instituut voor de Nederlandse taal:

<https://gtb.ivdnt.org/IWDB/search?actie=article&wdb=WNT&id=M038638&lemmodern=mede&domein=0&conc=true>

(06-11-2024); zie ook Van Dale online woordenboek: <https://www.vandale.nl/> (06-11-2024).

⁹² Para 4.2 ECRML, The Netherlands, Sixth periodical report, MIN-LANG (2019) PR 3, p. 33; Para 4.2 ECRML, The Netherlands, Seventh periodical report, MIN-LANG (2021) PR 2, p. 10.

39. De vraag is in hoeverre de formulering van de wetstekst in overeenstemming is met het rechtszekerheidsbeginsel. Dit algemeen rechtsbeginsel, waaraan ook wetgeving moet voldoen⁹³, vereist dat een bestuursorgaan een besluit duidelijk moet formuleren zodat dit niet voor verschillende uitleg vatbaar is⁹⁴. Dit is echter niet evident als alleen naar het wetsartikel gekeken wordt. De tekst in het wetsartikel is ambigu en lijkt erop te duiden dat het Nederlands in elk geval als voertaal gebruikt dient te worden. De verschillende keuzemogelijkheden betreffende Nederlands en/of een "streektaal" worden alleen duidelijk als het wetsartikel in combinatie met de wetsgeschiedenis genomen wordt.
40. Samenvattend betekent dit dat artikel 1.55 (1) Wko dus de hoofdregel formuleert voor het verplicht gebruik van een voertaal in het voorschools onderwijs. Er kan en mag dus gekozen worden uit verschillende mogelijkheden. Het gebruik van de Nederlandse taal is de standaard, tenzij ervoor wordt gekozen om een "streektaal" te gebruiken. In de keuze tussen het Nederlands en een "streektaal" zijn er verschillende mogelijkheden. In het voorschools onderwijs kan alleen Fries (of Limburgs) gebruikt worden. Het is ook mogelijk om een combinatie van Nederlands en Fries (of Limburgs) te gebruiken. Bij deze laatste mogelijkheid wordt overigens nergens in de wet of wetsgeschiedenis voorgeschreven wat de verhouding zou moeten zijn betreffende hoeveel tijd Nederlands of een "streektaal" als voertaal gebruikt zou moeten worden.

3.2.1. Voertaal in voorschoolse educatie (vve)

41. In 2009, tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de wijziging van de Wko in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid, kwam het gebruik van een voertaal in de voorschoolse educatie aan de orde. De regering nam daarbij het standpunt in dat voorschoolse educatie niet uitsluitend in het Fries aangeboden zou kunnen worden. De minister meldde aan de Tweede Kamer:
- "In de provincie Fryslân wordt naast de Nederlandse taal de Friese taal in opvoeding en onderwijs gebruikt. (...) Ook heeft de provincie Fryslân ruimte om de vve-programma's in twee talen aan te bieden (Nederlands en Fries). Het is echter niet mogelijk om vve-programma's uitsluitend in het Fries aan te bieden."⁹⁵
42. Toen in 2010 dezelfde wetwijziging over voorschoolse educatie en voertaal in de Eerste Kamer behandeld werd, is de regering van standpunt veranderd. Dit zijn de uitspraken van de minister naar aanleiding van vragen van Eerste Kamerleden:
- "Het wetsvoorstel waarborgt dat het Fries mede als voertaal gebruikt kan worden (...) naast het Nederlands (...). Hiermee wordt aangesloten bij de regeling in het basisonderwijs (artikel 9, achtste lid, Wet op het primair onderwijs) en in de kindercentra en gastouderopvang (artikel 1.55 Wko). Al deze bepalingen gaan uit van de gelijkwaardigheid van het Nederlands en Fries in opvoeding en onderwijs ..."⁹⁶
- "Gemeenten waarin de Friese taal in levend gebruik is, hebben wel de mogelijkheid om voorschoolse educatie aan te bieden in het Fries maar worden door het wetsvoorstel hiertoe niet verplicht. (...) Het wetsvoorstel verandert niets aan de positie van het Fries in peuterspeelzalen en kinderdagverblijven, anders dan dat de gelijkwaardigheid van het Nederlands en Fries (...) betekent dat de Friese taal ook als voertaal beschikbaar is en daarmee dus een gelijkwaardige keuzemogelijkheid is."⁹⁷

⁹³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (2022). *Handreiking Constitutionele Toetsing, Praktische handvatten voor wet- en regelgeving*, p. 18.

⁹⁴ Zie bijvoorbeeld Centrale Raad van Beroep, 4 juni 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2011; Centrale Raad van Beroep, 19 augustus 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2844. Zie ook Schlössels & Zijlstra 2017, p. 379, Nicolaï 2016, par. 3.6.

⁹⁵ Artikel 2.12 Kamerstukken II, 2008-2009, 31 989, Nr. 3, 47.

⁹⁶ Kamerstukken I, 2009-2010, 31 989, C, Memorie van Antwoord, Ontvangen 16 april 2010, p. 13.

⁹⁷ Kamerstukken I, 2009-2010, 31 989, C, Nadere Memorie van Antwoord, Kamerstukken I, 2009-2010, 31 989, E, p. 2.

43. Samenvattend betekent dit dat de wetwijziging over voorschoolse educatie dus niets veranderde aan de regels rond voertaal in het voorschools onderwijs. Ook het gebruik van een voertaal in de voorschoolse educatie valt dus gewoon onder artikel 1.55 (1) Wko en vormt daar geen uitzondering op. Volgens de wet zijn Fries (en daarmee Limburgs) als voertaal in het voorschools onderwijs dus naast of in plaats van het Nederlands toegestaan.

3.3. Voertaal in gedelegeerde regelgeving

44. Volgens de Wko kunnen via een algemene maatregel van bestuur nadere regels worden vastgesteld over het pedagogisch beleid en de praktijk in het voorschools onderwijs.⁹⁸ Kinderopvang valt overigens niet onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en maakt geen formeel deel uit van het Nederlandse onderwijssysteem.⁹⁹
45. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor de kinderopvang en landelijke toezichtprotocollen die vastgelegd zijn in een beleidsregel. Dit ter voorkoming dat toezichthouders op het voorschools onderwijs extra eisen stellen bovenop de wettelijke normen.¹⁰⁰ De gemeentelijke overheid heeft verder een wettelijke gedelegeerde bevoegdheid voor toezicht op de kinderopvang. De gemeenten besteden dat toezicht uit aan de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD). De onderwijsinspectie ziet er verder op toe dat gemeenten handhaven op de wettelijk vastgestelde kwaliteitseisen in de kinderopvang.¹⁰¹
46. In verschillende besluiten heeft het ministerie van SZW nadere regels vastgesteld voor de dagopvang en de buitenschoolse opvang¹⁰², gastouderopvang¹⁰³ en voorschoolse educatie¹⁰⁴. Voor de dagopvang¹⁰⁵ en de buitenschoolse opvang¹⁰⁶ wordt als eis gesteld dat het pedagogisch beleidsplan een concrete beschrijving bevat van het percentage van de openingstijd per dag dat de Duitse, Engelse of Franse en de Nederlandse taal als voertaal worden gebruikt. Voor de gastouderopvang wordt deze eis niet vermeld. Bij meertalige kinderopvang is dat percentage voor de Duitse, Engelse of Franse taal gemiddeld niet meer dan vijftig procent.¹⁰⁷
47. Het ministerie van SZW heeft verder modelrapporten opgesteld om GGD-inspecties uniform en gestructureerd te laten verlopen op basis van toetsingscriteria. Deze modelinspectierapporten zijn er voor de kinderdagopvang, de buitenschoolse opvang, het gastouderbureau en de gastouder.¹⁰⁸ Een toetsingscriterium in deze modelrapporten bij de dagopvang en buitenschoolse opvang is voertaal. Het pedagogisch beleidsplan dient, voor een meertalige kinderopvang te vermelden "...het percentage van de

⁹⁸ Zie artikel 1.50(2) Wko voor de kinderopvang, artikel 1.56b(2) Wko voor de gastouderopvang en artikel 1.50b Wko voor de voorschoolse educatie.

⁹⁹ Para. 6.1 ECRML, The Netherlands, Second Periodical Report, MIN-LANG/PR (2003) 6.

¹⁰⁰ Kamerstukken I, 2003–2004, 28 447, E, p. 8.

¹⁰¹ Dingtiid (2022), p. 21.

¹⁰² Besluit kwaliteit kinderopvang, *Stb.* 2017, 323, laatst gewijzigd *Stb.* 2024, 64.

¹⁰³ Besluit kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang, *Stb.* 2012, 230, laatst gewijzigd *Stb.* 2020, 321. Zie ook: Regeling kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang, *Stcrt.* 2012, 10966, laatst gewijzigd *Stcrt.* 2020, 64380.

¹⁰⁴ Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie, *Stb.* 2010, 298, laatst gewijzigd *Stb.* 2019, 315.

¹⁰⁵ Artikel 3.3.f. (1°) Besluit kwaliteit kinderopvang.

¹⁰⁶ Artikel 12.3.f (1°) Besluit kwaliteit kinderopvang.

¹⁰⁷ Artikel 9c.1.c Besluit kwaliteit kinderopvang.

¹⁰⁸ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/01/rapporten-met-modelformulieren-voor-beoordeling-kwaliteit-kinderopvangorganisaties-en-buitenschoolse-en-gastouderopvang-2020> (23/05/2025).

openingstijd per dag dat de Duitse, Engelse of Franse en de Nederlandse taal als voertaal worden gebruikt...". Ook bij het gastouderbureau wordt voertaal als kwaliteitscriterium vermeld.

48. De Regeling Wet kinderopvang¹⁰⁹ stelt verder opleidingseisen voor de medewerkers in het voorschools onderwijs betreffende kennis van de Nederlandse¹¹⁰ en Friese taal¹¹¹, maar niet voor een van de andere erkende regionale talen zoals het Limburgs. Voor de voorschoolse educatie geldt alleen een opleidingseis voor medewerkers voor de Nederlandse taal.¹¹²
49. De gedelegeerde regelgeving en modelinspectierapporten van het ministerie van SZW wijken op meerdere punten af van de bepalingen in de Wko. Waar de wetgever bewust heeft gekozen voor een beperkte en terughoudende normstelling met betrekking tot taalbeleid in het voorschoolse onderwijs, leggen de beleidsregels aanvullende en restrictieve eisen op die niet op expliciete wetgeving zijn gebaseerd.
50. Met name het vereiste dat het pedagogisch beleidsplan een beschrijving bevat van de gebruikte voertaal, alsmede het percentage van de tijd waarin specifieke talen worden gehanteerd, vormt een uitbreiding van de wettelijke verplichtingen. Deze uitbreiding is des te problematischer nu het taalbeleid geen onderdeel vormt van de toezichtsthema's zoals benoemd in artikel 1.50 en 1.56b Wko. De verplichting voor toezichthouders (GGD'en) om op basis van deze beleidsregels te toetsen op aspecten waarvoor in de wet geen grondslag bestaat, is daarmee in strijd met het legaliteitsbeginsel.
51. Bepaalde kwaliteitseisen laten zich in de praktijk ook moeilijk kwantificeren en zijn daardoor afhankelijk van de interpretatie van de toezichthoudende inspecteur. Zo is het vaststellen van het aandeel waarin een voertaal wordt gebruikt problematisch wanneer het toezicht slechts gedurende een deel van de openingsuren plaatsvindt. Een momentopname kan een vertekend beeld geven van de werkelijke taalinzet over de gehele opvangperiode.
52. Daarnaast belemmeren de beleidsregels het gebruik van erkende regionale talen zoals het Fries en Limburgs als voertaal in de kinderopvang. Hoewel de Wko ruimte biedt voor het facultatief gebruik van streektaal, worden deze talen in de beleidsregels geheel buiten beschouwing gelaten, terwijl andere vreemde talen expliciet wel als voertaal worden erkend. In de modelinspectierapporten wordt artikel 1.55 Wko wel letterlijk geciteerd, maar zonder verdere informatie over en uitleg op basis van de wetsgeschiedenis. Dit leidt tot rechtsonzekerheid en belemmert de praktische uitvoering van de wettelijke mogelijkheid tot het inzetten van de "streektaal" als voertaal.
53. Het ministerie van OCW houdt indirect toezicht op de voorschoolse educatie door coördinatie van het gemeentelijk toezicht. Op grond van de Wet op het primair onderwijs ligt de verantwoordelijkheid voor het tegengaan van onderwijsachterstanden in de Nederlandse taal bij gemeenten.¹¹³ Ter bevordering van de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie (vve) sluit OCW bestuursafspraken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en brancheorganisaties.¹¹⁴ In dit kader is door OCW bijvoorbeeld

¹⁰⁹ *Stcrt.* 2004, 192, laatst gewijzigd *Stcrt.* 2024, 20497.

¹¹⁰ Artikel 7.3.a Regeling Wet kinderopvang.

¹¹¹ Artikel 7.4.b Regeling Wet kinderopvang.

¹¹² Artikel 4.3.a Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

¹¹³ Artikel 158-163 Wet op het primair onderwijs, *Stb.* 1981, 468, laatst gewijzigd *Stb.* 2023, 183.

¹¹⁴ Kamerstukken II, 2008–2009, 31 989, Wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid, Nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 5, voetnoot 3.

tussen 2012 en 2015 jaarlijks €95 miljoen aan aanvullende middelen beschikbaar gesteld voor kwaliteitsverbetering en taalbevordering.¹¹⁵

54. Bij de voorschoolse educatie lijkt de nationale overheid het bestaan van een beleidskader, dat zij zelf met de provincie afsprekt, als een noodzakelijke voorwaarde te zien om het gebruik van het Fries in de voorschoolse educatie toe te staan.¹¹⁶ Voor voorschoolse educatie is nog aanvullend het vereiste dat het pedagogisch beleidsplan een beschrijving bevat van de wijze waarop onder meer de taalontwikkeling van het jonge kind wordt gestimuleerd.¹¹⁷ Verder dient er een programma te worden gebruikt waarin op gestructureerde en samenhangende wijze de taalontwikkeling wordt gestimuleerd.¹¹⁸ Hier wordt verder niet gespecificeerd op welke taal of talen deze bepalingen betrekking hebben.
55. In de praktijk beperkt OCW voor voorschoolse educatie de wettelijke ruimte voor het gebruik van een "streektaal". Indien voorschoolse educatie plaatsvindt binnen de reguliere openingsuren van de kinderopvang¹¹⁹, wordt de in artikel 1.55 Wko geboden mogelijkheid tot gebruik van het Fries of Limburgs feitelijk verdrongen door verplichtingen inzake de Nederlandse taal. Hierdoor wordt de inzet van de regionale taal in het voorschools onderwijs feitelijk beperkt.
56. Tot slot is regelgeving inzake voorschoolse educatie die het gebruik van een "streektaal" mede afhankelijk maakt van beleidskaders die in overleg met de nationale overheid tot stand moeten komen problematisch. Bij gebrek aan medewerking van de rijksoverheid komt de feitelijke uitvoering hiervan onder druk te staan, ondanks de formele wettelijke ruimte.

4. Voertaal: het Handvest en Nederlandse wet- en regelgeving

57. Hoe verhoudt de Nederlandse wetgeving betreffende het gebruik van een voertaal zich tot de internationaalrechtelijke verplichtingen onder het Handvest voor het Limburgs en het Fries? Het is hier belangrijk op te merken dat het Fries en het Limburgs, voor het in werking treden van het Handvest, op grond van Nederlandse wetgeving al rechten binnen het onderwijs hadden. Het gebruik van een "streektaal" heeft immers haar oorsprong in wetgeving uit 1937. De rechten en plichten van het Handvest zijn aanvullend aan de al bestaande rechten in nationale wet- en regelgeving.¹²⁰ Hier wordt gekeken of de Nederlandse staat in wet- en regelgeving of anderszins voldoet aan de verplichtingen betreffende non-discriminatie en bevordering van voorschools onderwijs onder het Handvest.

4.1. Terminologie: "streektaal" en regionale taal

58. Het Limburgs valt volgens de Nederlandse staat onder de term "streektaal" in de Nederlandse onderwijswetgeving, waaronder de Wko.¹²¹ COMEX en de Limbörgse Academie hebben opgemerkt dat

¹¹⁵ Kamerstukken II, 2014-2015, 31 293, nr. 228.

¹¹⁶ Artikel 2.12 Kamerstukken II, 2008-2009, 31 989, Nr. 3, 47.

¹¹⁷ Artikel 4a.1.b Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

¹¹⁸ Artikel 5 Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

¹¹⁹ Artikel 158 Wet op het primair onderwijs, *Stb.* 1981, 468, laatst gewijzigd *Stb.* 2023, 183.

¹²⁰ Artikel 4.2 Handvest; Paras 52-54 Toelichting ETS 148.

¹²¹ Dit geldt overigens ook voor het Nedersaksisch. Zie Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang (2010). Deze beleidsregel is vervallen in 2012; Beantwoording Kamervragen Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Hanke Bruins Slot over

de term "streektaal" algemeen vaak als "dialect" wordt opgevat.¹²² Onder het Handvest zijn het Fries en het Limburgs sinds 1997 erkend als "regionale taal". In een niet-officiële Nederlandse vertaling van het Handvest in 1992 werd de officiële Engelse term "*regional language*" nog vertaald als "streektaal".¹²³ In 1998 is in de onofficiële Nederlandse vertaling van het Handvest de term "streektaal" veranderd naar "regionale taal".¹²⁴ In juridisch taalgebruik betekenen "streektaal" en "regionale taal" kennelijk toch iets anders. De term "regionale taal" betekent volgens artikel 1.a(ii) Handvest duidelijk dat deze verschilt van de officiële taal van de staat en geen dialect daarvan is.

59. De vraag is in hoeverre het verschil in terminologie strookt met artikel 6 van het Handvest, dat verplicht tot het informeren van betrokken autoriteiten, organisaties en burgers over de uit het Handvest voortvloeiende rechten en plichten.¹²⁵ Het blijven gebruiken van de verouderde juridische term "streektaal" uit 1937 in wetgeving, in plaats van "regionale taal", kan namelijk de indruk wekken dat er geen aanvullende rechten of plichten zijn aangegaan voor de erkende talen. Hoewel de juridische gevolgen van dit terminologische onderscheid tussen "streektaal" en "regionale taal" onduidelijk zijn, stelt COMEX dat dit verschil in elk geval geen belemmering mag vormen voor het aanbieden van het Limburgs als regulier vak of als mogelijke voertaal.¹²⁶

4.2. Voertaal: discriminatieverbod

60. Het discriminatieverbod uit het Handvest beschermt regionale talen tegen nadelige maatregelen, zonder te eisen dat zij volledig gelijkgesteld worden aan de officiële taal. Positieve maatregelen voor regionale talen zijn toegestaan, zolang ze gelijkheid bevorderen.
61. Uit de analyse artikel 1.55 (1) Wko in combinatie met de wetsgeschiedenis blijkt dat het Fries (of Limburgs) naast het Nederlands of zelfs in plaats daarvan als voertaal in het voorschools onderwijs mag worden gebruikt. Het wetsartikel geeft daarmee het recht de erkende regionale taal op gelijke voet met de officiële taal te gebruiken en schendt daarmee niet het discriminatieverbod uit het Handvest.
62. Wel is de formulering van het wetsartikel op zichzelf onduidelijk en vatbaar voor misinterpretatie. Zonder kennis van de wetsgeschiedenis is het discriminatieverbod niet direct herkenbaar in de wetstekst. Het is daarom discutabel of in het wetsartikel dit recht uit het Handvest voor betrokken autoriteiten wel voldoende duidelijk en toegankelijk is geformuleerd, zoals artikel 6 van het Handvest vereist.¹²⁷

4.3. Voertaal: bevordering en wetgeving

63. Het Handvest verplicht de staat tot actieve bevordering van de erkende talen. Onder deel II moet dit doortastend gebeuren, maar heeft de staat beleidsvrijheid hoe zij de regionale taal bevordert. Onder deel III heeft de Nederlandse staat zich, alleen voor het Fries, concreet ertoe verbonden om een substantieel deel van het voorschools onderwijs in die regionale taal aan te bieden.

het bericht 'Den Haag schiet tekort voor het Limburgs' 5 april 2023 <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-01e0e71696fe57e2ff41ed2e02f3ea9759c0595c/pdf> (31-10-2024).

¹²² Para 21 ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2022).

¹²³ Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden, Straatsburg, 5 november 1992, *Trb.*, 1993, 199.

¹²⁴ Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden, Straatsburg, 05-11-1992, *Trb.*, 1998, 20.

¹²⁵ Zie ook Para 56 Toelichting ETS 148.

¹²⁶ Para 21 ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2022).

¹²⁷ Zie ook Para 56 Toelichting ETS 148.

64. Voldoet de Wko aan de verplichting onder het Handvest om de Fries en Limburgs te bevorderen? Volgens de formulering van het wetsartikel en de wetsgeschiedenis is het gebruik van Fries of Limburgs als voertaal in het voorschools onderwijs facultatief. Fries of Limburgs kunnen maar hoeven niet gebruikt te worden. Het ontbreken van de wettelijke verplichting om Fries te gebruiken was de reden dat Friese belangenorganisaties er bij de invoering van de Wko voor pleitten om vereisten voor taalbeleid op te nemen.¹²⁸ De provincie Friesland was in 2008 ook van mening dat de Wko niet voldoende recht doet aan de verplichtingen onder het Handvest.¹²⁹ De eerder genoemde gedelegeerde regelgeving van SZW en OCW¹³⁰ vormt verder zelfs een belemmering voor het facultatieve gebruik en staat daarmee op gespannen voet met de Handvestverplichting tot actieve bevordering van de erkende regionale taal.
65. Extra complicatie is dat het voorschools onderwijs in Nederland door privaatrechtelijke organisaties wordt verzorgd. De Nederlandse staat is gehouden de verplichtingen onder het Handvest na te komen, maar de privaatrechtelijke organisaties in de kinderopvang niet. Het Handvest is, zoals eerder vermeld, door haar globale karakter ook niet direct binnen de Nederlandse rechtsorde van toepassing. Formele wetgeving blijft noodzakelijk om de verplichtingen van het Handvest uit te voeren, zo weet ook de Nederlandse regering.¹³¹ En de Wko verplicht de kinderopvangorganisaties nu eenmaal niet om de erkende taal in het voorschools onderwijs te gebruiken.
66. Op basis van alleen de Wko, die het gebruik van een erkende regionale taal als voertaal niet verplicht stelt, kan dus niet geconcludeerd worden dat de Nederlandse staat aan haar verplichtingen onder het Handvest voldoet.
67. De vraag is dan of de Nederlandse staat anderszins voldoet aan haar verplichting onder het Handvest om Fries en Limburgs te bevorderen? Vanaf de eerste rapportage heeft de Nederlandse staat aan COMEX en de Raad van Europa meerdere malen toegelicht waarom de nationale overheid volgens haar niet verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Handvestverplichtingen.
68. Het taalbeleid in Nederland is volgens de Nederlandse staat zo ingericht dat de primaire verantwoordelijkheid ligt bij de decentrale overheden, zoals provinciale en gemeentelijke autoriteiten.¹³² Volgens de Nederlandse overheid zijn geen wetswijzigingen nodig voor taalbeleid onder deel II van het Handvest. De bestaande onderwijswetgeving, inclusief de Wet kinderopvang, voldoet aan de verplichtingen, *mits effectief provinciaal beleid wordt gevoerd*.¹³³ [cursief toegevoegd - YM] De Nederlandse regering, vooral het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, acht deze verantwoordelijkheid voldoende bij de decentrale overheden belegd en ziet geen aanleiding om een nationaal taalbeleid te voeren of extra financiering beschikbaar te stellen.¹³⁴

¹²⁸ Para 79 ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2004) 8.

¹²⁹ Para 86 ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2008) 3.

¹³⁰ Zie paragraaf 4.3.

¹³¹ Kamerstukken II, 1994-1995, 24092, 3, Memorie van Toelichting.

¹³² ECRML, The Netherlands, Information Document on the implementation of the Recommendations for Immediate Action, MIN-LANG (2024) IRIA 1, p. 3.

¹³³ Paras 58-59 ECRML, The Netherlands, Fourth periodical report, MIN-LANG/PR (2011) 5.

¹³⁴ Para 4.2 (K) ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, Appendix II: Comments by the Government of the Netherlands, (2004) 8.

4.4. Voertaal: mogelijkheden bevordering door decentrale overheden

69. Decentrale overheden, zoals de provincies of gemeenten, hebben mede mogelijkheden om taalbeleid te voeren en daarmee tegemoet te komen aan de verplichtingen onder het Handvest. Die mogelijkheden zijn echter beperkt.¹³⁵
70. De provinciale overheid in Nederland heeft geen directe wettelijke gedelegeerde bevoegdheid betreffende het gebruik van voertaal in het voorschools onderwijs. De provincie kan een faciliterende en coördinerende rol op zich nemen voor taalbeleid. Zij kan gemeenten stimuleren om taalontwikkeling, ook in een erkende regionale taal, te ondersteunen. De provincie kan ook met gemeenten afspreken dat zij, in hun gemeentelijke verordeningen of in een subsidieregeling, «mede» het gebruik van een erkende regionale taal als voertaal als kwaliteitseis in de kinderopvang regelen.¹³⁶
71. Als bestuursorgaan kan de gemeente beleidsregels vaststellen met betrekking tot een haar toekomende of onder haar verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door haar gedelegeerde bevoegdheid.¹³⁷ Gemeenten kunnen hierdoor kaders meegeven aan de kinderopvangsector door middel van een verordening.¹³⁸ De gemeente kan het gebruik van de erkende regionale taal in de kinderopvang daarnaast ook versterken via een subsidieregeling.¹³⁹ Het gebruik en de borging van een erkende regionale taal als voertaal kan daarbij door de gemeenten als kwaliteitseis worden gesteld.¹⁴⁰

4.4.1. Voertaal: bevordering door Limburgse overheden

72. Provinciaal taalbeleid voor het Limburgs, ook voor het voorschools onderwijs, is in ontwikkeling. In een convenant met de nationale overheid in 2019 is de rol van voortrekker voor de ontwikkeling van taalbeleid onder de deel-II verplichting uit het Handvest neergelegd bij de provincie Limburg.¹⁴¹ De provincie Limburg is onder meer een taalpilot op aan het zetten op een aantal kinderdagverblijven om het gebruik van het Limburgs met peuters te stimuleren.¹⁴² Veel taalactiviteiten voor het Limburgs worden echter uitgevoerd door vrijwilligers die vaak hun eigen financiële middelen gebruiken of afhankelijk zijn van beperkte externe financiering van de provincie Limburg.¹⁴³
73. De provincie Limburg telt 31 gemeenten. Van alle onderzochte gemeentelijke regelingen met betrekking tot kinderopvang¹⁴⁴ hebben 12 gemeenten geen bepaling over voertaal opgenomen. Van de overige Limburgse gemeenten volstaan er 10 met een verwijzing dat de eis met betrekking tot voertaal nageleefd dient te worden zonder verdere specificatie.¹⁴⁵ Zeven Limburgse gemeenten vermelden het gebruik van het Nederlands als voertaal en dat een "streektaal" mede als voertaal gebruikt kan worden.¹⁴⁶

¹³⁵ Zie Michielsen-Tallman, Y. (2024).

¹³⁶ Kamerstukken I, 2009-2010, 31 989, C, p. 10-11.

¹³⁷ Artikel 4:81 (1) Awb.

¹³⁸ Dingtijd (2022), p. 21.

¹³⁹ Dingtijd (2022), *Fries in de voorschoolse fase*, p. 26-27.

¹⁴⁰ Kamerstukken I, 2009-2010, 31 989, C, Nadere Memorie van Antwoord, Kamerstukken I, 2009-2010, 31 989, E, p. 2.

¹⁴¹ Convenant inzake de Nederlandse erkenning van de Limburgse taal, *Stcrt.* 2019, 64467.

¹⁴² ECRML, The Netherlands, Sixth periodical report, MIN-LANG (2019) PR 3, p. 18.

¹⁴³ Para 106 Application of the Charter in the Netherlands, (2022), p. 17-18.

¹⁴⁴ Voor de regelingen van 30 Limburgse gemeenten op basis van de Wet kinderopvang zie de bronnenlijst. Van de gemeente Mook en Middelaar is geen regeling betreffende de kinderopvang gevonden.

¹⁴⁵ Dit zijn de gemeenten: Beek, Bergen, Brunssum, Echt-Susteren, Heerlen, Horst aan de Maas, Maastricht, Vaals, Venray en Voerendaal.

¹⁴⁶ Dit zijn de gemeenten: Beekdaalen, Eijsden-Margraten, Meeressen, Nederweert, Roermond, Simpelveld en Sittard-Geleen. De gemeente Nederweert vermeldt daar nog bij dat wanneer de herkomst van de kinderen in specifieke omstandigheden daartoe noodzaakt een andere taal als voertaal gebezigd mag worden.

74. De beleidsregel van de gemeente Roerdalen wordt hier apart vermeld.¹⁴⁷ Deze stelt het Nederlands als enige toegestane voertaal in de kinderopvang en koppelt daaraan een boetebepaling. Deze bepaling kan worden opgevat als beperkte en terughoudende normstelling met betrekking tot taalbeleid in het voorschoolse onderwijs, waarbij een restrictieve eis wordt gesteld die niet op expliciete wetgeving is gebaseerd. Toepassing op die manier zou in elk geval strijdig zijn met de verplichting onder het Handvest om het Limburgs te bevorderen.
75. In de praktijk blijkt dat er weinig provinciaal beleid is om het Limburgs als voertaal in het voorschools onderwijs te faciliteren. De Limburgse gemeenten hebben geen eis voor het gebruik van het Limburgs als voertaal in hun regelingen betreffende de kinderopvang opgenomen. De Nederlandse staat heeft haar decentraal taalbeleid voor het Limburgs dus niet zo ingericht dat de decentrale overheden provincie en gemeente het Limburgs in het voorschools onderwijs bevorderen.

4.4.2. Voertaal: bevordering door Friese overheden

76. Net als het Limburgs is het Fries onder deel II van het Handvest beschermd. Onder deel III is de Nederlandse staat voor het Fries in het voorschools onderwijs aanvullend de volgende concrete verplichting aangegeven:
"Met betrekking tot het onderwijs verplichten de Partijen zich ertoe (...) een aanmerkelijk deel van het aan het onderwijs op school voorafgaand onderricht te bieden in de desbetreffende regionale talen (...)"¹⁴⁸
77. De nationale overheid en de provincie Fryslân baseren hun taalbeleid voor het Fries in de kinderopvang op de deel-III verplichting uit het Handvest. In bestuursafspraken, de laatste voor de periode 2024-2028¹⁴⁹, streven beide overheden naar tweetalige opvang en committeren zich aan het faciliteren en mede financieren van gedeeltelijk Friestalige kinderopvang. Het gezamenlijk doel is dat in 2028 80% van de kinder- en peuteropvang in Fryslân tweetalig is en er voor ieder kind een tweetalige locatie op fietsafstand beschikbaar is.¹⁵⁰
78. De provincie Fryslân streeft ernaar de positie van het Fries in alle onderwijssectoren te versterken via het *Taalplan Frysk 2030*.¹⁵¹ Daarom stimuleert en ondersteunt zij gemeenten bij het realiseren van voldoende en toegankelijke tweetalige kinderopvang. Voor het formuleren en uitvoeren van taalbeleid betreffende het gebruik van het Fries als voertaal in het voorschools onderwijs heeft de provincie Friesland sinds 2007 een cruciale rol gelegd bij het *Sintrum Frysktalige Berne Opfang* (SFBO).¹⁵² Het SFBO wordt door de provincie gefinancierd.¹⁵³ De provincie biedt ook financiële ondersteuning aan onder meer de voorschoolse opvang via de subsidieregeling *Frysk foar no en letter*.¹⁵⁴
79. Over de GGD en de Inspectie van het Onderwijs is in de bestuursafpraak afgesproken dat de verwachting is dat zij in hun toezichthoudende rol een positieve en stimulerende houding aannemen ten aanzien van het Fries, het meertalige beleid en de betrokken partijen.¹⁵⁵

¹⁴⁷ Beleidsregels uitvoering Wet kinderopvang gemeente Roerdalen 2020.

¹⁴⁸ Artikel 8.1.a.ii Handvest.

¹⁴⁹ Bestjoersôfspraak Fryske taal en kultuer 2024 - 2028, p. 27-28.

¹⁵⁰ Bestjoersôfspraak Fryske taal en kultuer 2024 - 2028, p. 27-28; Taalnota Fansels Frysk 2025-2028, p. 10.

¹⁵¹ Taalplan Frysk 2030, p. 4.

¹⁵² Benedictus-van den Berg, S. W. (Ed.), Kalsbeek, T. W. A. (Ed.), Riemersma, A. M. J., & de Jong, S. (2010), p. 13-14.

¹⁵³ Dingtiid (2022), p. 9.; Benedictus-van den Berg, S. W. (Ed.), Kalsbeek, T. W. A. (Ed.), Riemersma, A. M. J., & de Jong, S. (2010), p. 13-14.

¹⁵⁴ Dingtiid (2022), p. 17.

¹⁵⁵ Bestjoersôfspraak Fryske taal en kultuer 2024 - 2028, p. 27-28; Taalnota Fansels Frysk 2025-2028, p. 10.

80. De provincie Fryslân telt 18 gemeenten. In 2003 hadden Friese gemeenten nauwelijks taalbeleid voor het Fries in de kinderopvang.¹⁵⁶ Zij lieten de verantwoordelijkheid hiervoor grotendeels over aan de kinderopvanginstellingen zelf.¹⁵⁷ In 2024 blijkt dat van de 18 Friese gemeenten er 11 geen bepaling met betrekking tot voertaal in hun regelingen met betrekking tot de kinderopvang hebben opgenomen. Vijf gemeenten hebben in hun kinderopvangregelingen bepalingen opgenomen over de voertaal, zonder verdere specificatie.¹⁵⁸
81. De gemeente Smallerland is de enige die het gebruik van het Nederlands als voertaal vermeldt en verder aangeeft dat de Friese taal of een "spreektaal (*sic*) in levend gebruik" mede als voertaal gebruikt kunnen worden. De Fryske Marren is de enige gemeente die bepaalt dat een boete opgelegd kan worden wanneer het Nederlands niet als voertaal wordt gebruikt. Voor de regeling van de Fryske Marren zijn dezelfde overwegingen op zijn plaats als hier boven vermeld voor de Limburgse gemeente Roerdalen.
82. De provincie Friesland en de Friese gemeenten spelen een cruciale rol in het taalbeleid voor de Friese taal in de kinderopvang.¹⁵⁹ De provincie Fryslân heeft recentelijk afspraken gemaakt met de Friese gemeenten om in 2026 met een verordening of subsidieregeling te zorgen voor voldoende tweetalige kinderopvanglocaties met goede spreiding en toegankelijkheid.¹⁶⁰ Gemeenten kunnen met prestatieafspraken een eigen Fries Voorschools Profiel ontwikkelen, waarbij de provincie toezicht houdt op het aantal tweetalige locaties per gemeente.¹⁶¹ Gemeenten zoals Waadhoeke stimuleren meertaligheid verder door het verbinden van taalgebruik aan subsidieverlening aan kinderopvangorganisaties op basis van taalbeleid, advies via een taalplatform, en voorlichting over meertaligheid via consultatiebureaus.
83. De provincie Fryslân zorgt voor doelen, facilitering, ondersteuning en gemeentelijke sturing om, samen met de gemeenten, de doelen voor het Fries in het voorschools onderwijs onder het Handvest te realiseren. De Friese aanpak om het Fries als voertaal in het voorschools onderwijs in te voeren is overigens wel succesvol. In 2001 gebruikte nog maar 3% van alle opvanglocaties het Fries «mede» als voertaal¹⁶², wat groeide naar 30% in 2012¹⁶³ en naar 60% in 2022¹⁶⁴. De provincie werkt hiervoor samen met de nationale overheid, maar het succes is vooral te danken aan de inspanningen van het SFBO en de opvangorganisaties.

4.5. Voertaal: bevordering door de Nederlandse staat en het Handvest

84. COMEX stelt vast dat er geen nationaal taalbeleid is voor deel II-talen zoals het Limburgs, terwijl het Fries wél profiteert van afspraken met de nationale overheid voor gestructureerd taalbeleid. Hoewel COMEX waardering heeft voor decentralisatie en de bestuursafpraak voor het Fries een zeer flexibele invulling acht van een gestructureerd taalbeleid, benadrukt zij dat voor het onderwijs een nationaal beleid noodzakelijk is, omdat dit onder verantwoordelijkheid van de nationale overheid valt.¹⁶⁵

¹⁵⁶ Voor de regelingen van Friese gemeenten op basis van de Wet kinderopvang zie de bronnenlijst.

¹⁵⁷ Para. 6.37 ECRML, The Netherlands, Second Periodical Report, MIN-LANG/PR (2003) 6.

¹⁵⁸ Dit zijn de gemeenten Achtkarspelen, Leeuwarden, Tytsjerksteradiel, Waadhoeke en Weststellingwerf.

¹⁵⁹ Dingtiid (2022), p. 22.

¹⁶⁰ Bestjoersôfspraak Fryske taal en kultuer 2024 - 2028, p. 27-28.

¹⁶¹ Dingtiid (2022), p. 26-27.

¹⁶² Para 58 ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2001) 1, p. 16.

¹⁶³ Para 100 ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2012) 6, p. 17.

¹⁶⁴ Dingtiid (2022), p. 18.

¹⁶⁵ Para 10 ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2008) 3, p. 5.

85. Provincies en gemeenten, als vallend onder de Nederlandse staat, zijn mede gehouden de verplichtingen uit het Handvest uit te voeren, hoewel zij geen verdragspartij zijn. Provincies kunnen ondersteunend taalbeleid maken. Gemeenten kunnen in een beleidsregel of subsidieregeling het gebruik van een regionale taal als voertaal opleggen.
86. COMEX heeft de Nederlandse staat er echter herhaaldelijk aan moeten herinneren dat de nationale overheid decentrale overheden actief dient te informeren, ondersteunen, aansturen, controleren en zo nodig sancties toepassen om naleving van het Handvest te waarborgen.¹⁶⁶ De nationale overheid moet ook ervoor zorgen dat de benodigde middelen beschikbaar zijn om de gezamenlijk overeengekomen doelstellingen te bereiken.¹⁶⁷ Bij nalatigheid van de decentrale overheden ligt de uiteindelijke verantwoordelijkheid bij de nationale overheid om de verplichtingen alsnog na te komen.¹⁶⁸
87. De huidige vrijblijvende wetgeving en decentralisatie zijn volgens COMEX onvoldoende en onverenigbaar met de verplichtingen uit het Handvest om de erkende regionale talen, ook in de voorschoolse fase, actief te bevorderen.¹⁶⁹
88. Een wettelijke verplichting voor het gebruik van erkende regionale talen als voertaal in het voorschools onderwijs zou een duidelijker kader scheppen voor de implementatie van de verplichtingen onder het Handvest. Een wettelijke verplichting zou ook de indruk wegnemen dat het gebruik van een erkende regionale taal, in elk geval de bevordering ervan in het voorschools onderwijs door de verschillende overheden, facultatief zou zijn.
89. Voor een wettelijke verplichting wordt echter vanuit Friesland op dit moment niet gepleit. Dit zou juist tot weerstand kunnen leiden, omdat Friese kinderopvangorganisaties momenteel met meer uitdagingen te maken hebben dan alleen het al dan niet tweetalig worden. De uitdagingen liggen op het terrein van Friestalig aanbod, wat vaak afhangt van individuen en daardoor kwetsbaarheid creëert. Verder beperken personeelstekorten de mogelijkheid tot selectie op basis van kennis van de Friese taal.¹⁷⁰ Er bestaat tevens de vrees dat op nationaal niveau een wettelijke verplichting zou kunnen worden ingevoerd die kindercentra verplicht een gelijke (50/50) verdeling van het Nederlands en het Fries als voertaal toe te passen. Gezien de dominantie van het Nederlands in de samenleving als geheel wordt de mogelijkheid om het Fries in meer dan 50% van het onderwijs te gebruiken zowel juridisch als pedagogisch als onmisbaar beschouwd om daadwerkelijke taalontwikkeling voor het Fries te waarborgen. Er bestaat zorg dat nationale beleidsmakers onvoldoende oog zullen hebben voor deze specifieke omstandigheden.
90. De Wko borgt in elk geval niet afdoende, in het geval van het Limburgs maar ook het Fries, dat de Nederlandse staat, meer in het bijzonder de nationale overheid, vastberaden optreedt ter bevordering van de erkende talen in het voorschools onderwijs. Gedelegeerde regelgeving is zelfs een hindernis om taalbeleid voor de erkende regionale talen te ontwikkelen.

¹⁶⁶ Para 22-23 ECRML, Application of the Charter in Sweden, (2006) 4.

¹⁶⁷ Para 9 ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2022).

¹⁶⁸ Para 4.2 (B), 4.2 (K) en 12 ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2004) 8; Para 9 ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, (2022).

¹⁶⁹ Para 12 ECRML, The Netherlands, Sixth Periodical Report, MIN-LANG (2019) 15, p. 7; Zie ook Benedictus-van den Berg, S. W. (Ed.), Kalsbeek, T. W. A. (Ed.), Riemersma, A. M. J., & de Jong, S. (2010), p. 15.

¹⁷⁰ Dingtiid (2022), p. 19-21.

5. Conclusie

91. Uit de analyse van de Wko en de gedelegeerde regelgeving blijkt dat de Nederlandse staat slechts ten dele voldoet aan de verplichtingen die zij is aangegaan onder het Handvest met betrekking tot het gebruik van het Limburgs en het Fries als voertaal in het voorschools onderwijs. Hoewel het huidige wettelijke kader, in het bijzonder artikel 1.55 (1) Wko, formeel de mogelijkheid biedt om het Limburgs en het Fries naast of in plaats van het Nederlands als voertaal te hanteren, ontbreekt een expliciete wettelijke verplichting daartoe.
92. Deze facultatieve formulering schiet tekort ten opzichte van de verplichting onder het Handvest tot bevordering van regionale talen. Daarnaast is uit de formulering van dit artikel onvoldoende duidelijk hoe gebruik van het Nederlands of een "streektaal" zich tot elkaar verhouden, wat in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.
93. Het discriminatieverbod uit artikel 7.2 Handvest lijkt formeel niet te worden geschonden, doch de onduidelijke formulering van de wet en het gebruik van de verwarrende term "streektaal" in plaats van het juridisch relevante "regionale taal" kunnen een effectieve toepassing in de weg staan. Daarmee ontstaat het risico dat de normatieve inhoud van het Handvest onvoldoende kenbaar is voor zowel bestuursorganen als burgers, hetgeen strijdig is met artikel 6 Handvest.
94. De bevorderingsplicht in de Wko schiet tekort waar het gaat om structurele garanties voor het aanbod van erkende regionale talen zoals het Limburgs of Fries in het voorschools onderwijs. De uitvoering van het taalbeleid is grotendeels gedelegeerd aan decentrale overheden, die evenwel over onvoldoende bevoegdheden, middelen en instructies beschikken om dit effectief vorm te geven. Het ministerie van OCW oefent invloed uit via bestuursafspraken, convenanten en gerichte financiering, waarbij de nadruk ligt op het versterken van de Nederlandse taal binnen voorschoolse educatie. Dit gaat ten koste van de wettelijke ruimte voor het gebruik van regionale talen. De uitvoeringspraktijk varieert sterk per gemeente, hetgeen leidt tot ongelijkheid en beleidsmatige fragmentatie. In het geval van het Fries bestaan aanvullende bestuurlijke afspraken met de provincie Fryslân, maar ook hier ontbreekt een expliciete en structureel verankerde nationale borging.
95. De gedelegeerde regelgeving stelt bovendien aanvullende eisen die afwijken van de Wko en het gebruik van regionale talen als voertaal in het voorschools onderwijs kunnen beperken. Dit zijn eisen dat het pedagogisch beleidsplan een beschrijving bevat van de gebruikte voertaal, alsmede het percentage van de tijd waarin specifieke talen worden gehanteerd. De gedelegeerde regelgeving is daarmee in strijd met het legaliteitsbeginsel. De gedelegeerde regels creëren ook feitelijke drempels voor het gebruik van erkende talen in strijd met de geest van het Handvest.
96. COMEX heeft herhaaldelijk geconstateerd dat Nederland onvoldoende nationale regie voert en de verantwoordelijkheden onder het Handvest ten onrechte afschuift op decentrale overheden of de taalgemeenschappen. COMEX benadrukt dat de verplichtingen uit het Handvest een verantwoordelijkheid van de nationale overheid zijn en niet aan lagere overheden of privaatrechtelijk organisaties mogen worden overgelaten zonder adequate sturing, financiering en toezicht.
97. Om tot naleving van het Handvest te komen, is het noodzakelijk dat: (i) het wettelijke kader wordt verduidelijkt door expliciete opname van de verplichting om de erkende regionale talen als voertaal in het

voorschools onderwijs te gebruiken; (ii) er een nationaal beleidskader komt voor de bevordering van deel II-talen, waaronder het Limburgs, maar ook het Fries; (iii) restrictieve en afwijkende gedelegeerde regelgeving wordt aangepast; (iv) decentrale overheden worden ondersteund met middelen en instructies; en (v) voor het Limburgs op termijn (uiterlijk 2030) een aanvraag voor toepassing van deel III van het Handvest wordt voorbereid, conform het voornemen van Provinciale Staten Limburg.

98. Zonder deze structurele aanpassingen blijft de huidige wet- en regelgeving onvoldoende in overeenstemming met de internationale verplichtingen van de Nederlandse staat ten aanzien van het gebruik van de erkende regionale talen als voertaal in het voorschools onderwijs.

6. Bronnenlijst

Nederlandse wet- en regelgeving

- Algemene wet bestuursrecht
- Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang (2010) (vervallen in 2012)
- Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang (geldend van 2022)
- Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie, *Stb.* 2010, 298, laatst gewijzigd *Stb.* 2019, 315.
- Besluit kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang, *Stb.* 2012, 230, laatst gewijzigd *Stb.* 2020, 321.
- Besluit kwaliteit kinderopvang, *Stb.* 2017, 323, laatst gewijzigd *Stb.* 2024, 64.
- Besluit van 23 augustus 2017 tot het stellen van eisen aan de kwaliteit van de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk (Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk), *Stb.* 2017, 323
- Convenant inzake de Nederlandse erkenning van de Limburgse taal, *Stcrt.* 2019, 64467.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-64467.html> (01-11-2024)
- Goedkeuring van het op 5 november 1992 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Handvest voor streektaalen of talen van minderheden (*Trb.* 1993, 1 en 199), Handelingen II, 1994-1995, 24 092, nr. 3, Memorie van Toelichting.
- Lager Onderwijswet, Wet van 20 mei 1955, *Stb.* 1955, 225.
- Ministeriële Regeling van 20 februari 1997, *Stcrt.* 1997, 57.
- Regeling kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang, *Stcrt.* 2012, 10966, laatst gewijzigd *Stcrt.* 2020, 64380.
- Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet kinderopvang), Kamerstukken I, 2003–2004, 28 447, E.
- Regeling Wet kinderopvang, *Stcrt.* 2004, 192, laatst gewijzigd *Stcrt.* 2024, 20497.
- Staten-General, 2023-2024, Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden; Straatsburg, 5 november 1992, Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, 36 467, A/Nr. 1.
- Wet kinderopvang, *Stb.* 2004, 707 en *Stb.* 2004, 455, laatst gewijzigd *Stb.* 2024, 154.
- Wet op de expertisecentra, laatst gewijzigd 10-05-2023, *Stb.* 2023, 183.
- Wet op het primair onderwijs, *Stb.* 1981, 468, laatst gewijzigd *Stb.* 2023, 183.
- Wet van 26 januari 1996 tot goedkeuring van het op 5 november 1992 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Handvest voor streektaalen of talen van minderheden, *Trb.* 1993, 1 en 199.

Nederlandse jurisprudentie

- Centrale Raad van Beroep, 19 augustus 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2844.
- Centrale Raad van Beroep, 4 juni 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2011.

Nederlandse parlementaire geschiedenis

- Beantwoording Kamervragen Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Hanke Bruins Slot over het bericht 'Den Haag schiet tekort voor het Limburgs' 5 april 2023 <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-01e0e71696fe57e2ff41ed2e02f3ea9759c0595c/pdf> (31-10-2024).
- Kamerstukken I, 2009–2010, 31 989, C, Memorie van Antwoord, Ontvangen 16 april 2010.
- Kamerstukken I, 2009–2010, 31 989, C, Nadere Memorie van Antwoord, Kamerstukken I, 2009–2010, 31 989, E.
- Kamerstukken I, 2009–2010, 31 989, E, Nadere Memorie van Antwoord, Kamerstukken I, Ontvangen 10 juni 2010.
- Kamerstukken II, 1936-1937, 236 6, Wijziging van de Lager-onderwijswet 1920. Nota van Wijzigingen. (Ingezonden bij brief van 4 Maart 1937.).
- Kamerstukken II, 1994-1995, 24092, 3, Memorie van Toelichting.
- Kamerstukken II, 1994-1995, 24092.
- Kamerstukken II, 1995-1996, 15-1029.
- Kamerstukken II, 2004-2005, 29 800 VIII, nr. 254.
- Kamerstukken II, 2014-2015, 31 293, nr. 228.

- Kamerstukken II, 2022–2023, 31 322, nr. 509, p. 1-2.
- Kamerstukken II, 2022-2023, 31 322, Nr. 509.
- Kamerstukken II, 2022–2023, 36 393, nr. 3, Memorie van Toelichting.
- Kamerstukken II, 2008-2009, 31 989, nr. 3, Memorie van Toelichting.
- Voorstel van Wet kinderopvang BES <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-dfda440b6912f919a95adf4d23ff6cd9575aefad/pdf> (09-12-2024)

Gemeentelijke regelgeving

- Aanwijbsbesluit toezichthouder Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen 2018
- Aanwijzingsbesluit Wet kinderopvang *Súdwest-Fryslân* 2021
- Beleidskader Voor- en Voegschoolse Educatie (VVE) Gemeente *Vlieland* 2023
- Beleidsregel gemeentelijke tegemoetkoming in de kosten kinderopvang 2018 (*Heerlen*)
- Beleidsregel handhaving Wet kinderopvang gemeente *Roermond* 2018
- Beleidsregel handhaving Wet Kinderopvang *Nederweert* 2018
- Beleidsregel Kinderopvang op basis van Sociaal Medische indicatie *Venlo* 2020
- Beleidsregel sociaal medische indicatie kinderopvang *Heerlen* 2021
- Beleidsregel tegemoetkoming kosten kinderopvang op grond van een Sociaal Medische Indicatie (SMI) gemeente *Ooststellingwerf* 2024
- Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente *Brunssum* houdende regels omtrent de gemeentelijke taken rondom de uitvoering van de Wet kinderopvang 2021
- Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente *Roerdalen* houdende regels omtrent de uitvoering van de Wet kinderopvang (Beleidsregels uitvoering Wet kinderopvang gemeente *Roerdalen* 2020).
- Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang gemeente *Achtkarspelen* 2020
- Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang gemeente *Beek* 2021
- Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang gemeente *Bergen (L)* 2021
- Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang gemeente *Echt-Susteren* 2020
- Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang gemeente *Heerlen* 2022
- Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang gemeente *Tytsjerksteradiel* 2020
- Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang gemeente *Venlo* 2020
- Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang gemeente *Venray* 2020
- Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang gemeente *Waadhoeke* 2022
- Beleidsregels handhaven kwaliteit kinderopvang *Beekdaelen* 2021
- Beleidsregels handhaving kinderopvang *De Fryske Marren* 2021
- Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang *Eijsden-Margraten* 2018
- Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen gemeente *Peel en Maas* 2016
- Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen gemeente *Smallingerland* 2014
- Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen gemeente *Vaals* 2014
- Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen *Horst aan de Maas* 2014
- Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen *Meerssen* 2014
- Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen *Weststellingwerf* 2013
- Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang gemeente *Gulpen-Wittem* 2023
- Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang gemeente *Landgraaf* 2019
- Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang gemeente *Maastricht* 2022
- Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang gemeente *Simpelveld* 2018
- Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang gemeente *Smallingerland* 2020
- Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang *Harlingen* 2018
- Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang *Kerkrade* 2018
- Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang *Sittard-Geleen* 2018
- Beleidsregels kinderopvang op grond van sociaal-medische indicatie gemeente *Roerdalen* 2020

- Beleidsregels sociaal medische indicatie *Opsterland* 2020
- Beleidsregels tegemoetkoming eigen bijdrage kinderopvang 2021, gemeente *Waadhoeke*
- Beleidsregels tegemoetkoming eigen bijdrage kinderopvang gemeente *Harlingen* 2021
- Beleidsregels tegemoetkoming eigen bijdrage kinderopvang *Terschelling* 2021
- Beleidsregels tegemoetkoming eigen bijdrage kinderopvang *Vlieland* 2021
- Beleidsregels tegemoetkoming in de eigen bijdrage kinderopvang en in de kosten kinderopvang op sociaal-medische indicatie gemeente *Súdwest-Fryslân* 2019
- Beleidsregels tegemoetkoming kinderopvang op grond van een sociaal medische indicatie Gemeente *Harlingen* 2021
- Beleidsregels tegemoetkoming Kinderopvang Sociaal Medische Indicatie gemeente *Heerenveen* 2024
- Beleidsregels tegemoetkoming kinderopvang Sociaal Medische Indicatie *Terschelling* 2021
- Beleidsregels tegemoetkoming kinderopvang Sociaal Medische Indicatie *Vlieland* 2021
- Beleidsregels Tegemoetkoming kosten kinderopvang 2021 Gemeente *Kerkrade*
- Beleidsregels tegemoetkoming kosten kinderopvang gemeente *Beek* 2018
- Beleidsregels tegemoetkoming kosten kinderopvang op basis van een sociaal medische indicatie gemeente *Simpelveld* 2023
- Beleidsregels tegemoetkoming kosten kinderopvang *Sittard-Geleen* 2021
- Beleidsregels Tegemoetkoming kosten kinderopvang SMI gemeente *Beek* 2022
- Beleidsregels tegemoetkomingen kosten kinderopvang 2021 gemeente *Tytsjerksteradiel*
- Beleidsregels tegemoetkomingen kosten kinderopvang *Achtkarspelen* 2021
- Beleidsregels toezicht en handhaving kinderopvang gemeente *Leeuwarden* 2021
- Beleidsregels uitvoering SMI gemeente *Stein* april 2021
- Beleidsregels uitvoering Wet kinderopvang gemeente *Roerdalen* 2020
- Beleidsregels Uitvoering Wet Kinderopvang *Voerendaal* 2022
- Besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang voor ouders met een sociaal-medische indicatie *Smallingerland* 2024
- Besluit van het college houdende de beleidsregels handhaving wet kinderopvang gemeente *Gennep* 2018
- Deelverordening gemeentelijke bijdrage kosten kinderopvang op grond van sociaal medische indicatie gemeente *Maasgouw* 2021.
- Handhaving Wet kinderopvang en kwaliteitseisen *Heerlen* 2014
- Handhaving Wet kinderopvang *Meerssen* 2018
- Handhavingprotocol Kwaliteit Kinderopvang gemeenten *Noord- en Midden-Limburg* 2008.
- Lokaal Handhavingbeleid Kinderopvang gemeente *Maasgouw* 2024 – 2027.
- Nadere subsidieregeling Peuteropvang en Voorschoolse Educatie *Dantumadiel* 2020.
- Subsidieregeling kinderopvang op grond van sociaal-medische indicatie gemeente *Echt-Susteren* 2022
- Subsidieregeling kinderopvang op sociaal medische indicatie *Leudal* 2023
- Subsidieregeling Onderwijs en Kinderopvang *Weert* 2017
- Subsidieregeling peuteropvang en VVE gemeente *Opsterland* 2021
- Subsidieregeling Peuteropvang gemeente *Ameland* 2024
- Subsidieverordening peuterprogramma gemeente *Stein* 2016
- Uitvoeringsbesluit B&W Meerssen Kinderopvang op basis van Sociaal Medische Indicatie (SMI) *Maastricht-Heuvelland* 2017 e.v.
- Uitvoeringsbesluit Kinderopvang op basis van sociaal medische indicatie, *Maastricht-Heuvelland* 2017
- Uitvoeringsregeling onderwijsachterstandenbeleid gemeente *Schiermonnikoog* 2022
- Uitvoeringsregeling subsidiëring kinderopvang (peuterprogramma, VVE, SMI) *Peel en Maas* 2018
- Uitvoeringsregels peuteropvang *Opsterland* 2018
- Verordening kinderopvang gemeente *Maastricht* 2012
- Verordening sociaal medisch geïndiceerde kinderopvang gemeente *Valkenburg aan de Geul* 2016
- Verordening sociaal medisch geïndiceerde kinderopvang ISD BOL 2012
- Verordening sociaal medisch geïndiceerde kinderopvang ISD BOL *Landgraaf* 2012
- Verordening sociaal medisch geïndiceerde kinderopvang *Kerkrade* 2015
- Verordening Sociaal Medische Indicatie Kinderopvang 2023 gemeente *Leeuwarden*

- Verordening sociaal medische indicatie kinderopvang gemeente *Bergen (L)* 2017
- Verordening tegemoetkoming kosten kinderopvang op grond van een sociaal-medische indicatie 2017
- Verordening tegemoetkoming kosten kinderopvang *Peel en Maas* 2011
- Verordening tegemoetkoming kosten SMI-kinderopvang *De Fryske Marren* 2019
- Verordening Tegemoetkoming Sociaal Medische Indicatie Kinderopvang gemeente *Voerendaal* 2022
- Verordening Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen *Horst aan de Maas* 28-10-2011 t/m 31-12-2024
- Verordening Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen ISD BOL 2012
- Verordening Wet Kinderopvang gemeente *Beek* 2005
- Verordening Wet Kinderopvang gemeente *Echt-Susteren* 2006
- Verordening wet kinderopvang gemeente *Gennep* 2004
- Verordening Wet kinderopvang gemeente *Gulpen-Wittem* april 2009
- Verordening wet kinderopvang gemeente *Venlo* 2010
- Verordening Wet kinderopvang gemeente *Voerendaal* 2005
- Verordening Wet Kinderopvang *Nederweert* 2004
- Verordening Wet kinderopvang *Venray* 2004
- Verordening Wet Kinderopvang gemeente *Brunssum* 2005

Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden

- Declaration contained in a Declaration from the Minister of Foreign Affairs of the Netherlands, dated 16 January 2024, registered at the Secretariat General on 22 January 2024.
- Declaration contained in a letter from the Minister of Foreign Affairs of the Netherlands, dated 3 June 2024, registered at the Secretariat General on 1 July 2024.
- Declaration contained in a Note Verbale from the Permanent Representation of the Netherlands, dated 18 March 1997, registered at the Secretariat General on 19 March 1997.
- Declarations contained in a Note Verbale handed over by the Permanent Representative of the Netherlands at the time of deposit of the instrument of acceptance, on 2 May 1996.
- Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden, Straatsburg, 5 november 1992, *Trb.*, 1998, 20.
- Europees Handvest voor streektaalen of talen van minderheden, Straatsburg, 5 november 1992, *Trb.*, 1993, 199.
- Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages, Strasbourg, 5.XI.1992, ETS 148.
- Raad van Europa, Rapporten en Aanbevelingen <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations> (31-10-2024)
- Rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Strasbourg, 5.XI.1992, STE 148.
- ECRML, Application of the Charter in Poland, Report of the Committee of Experts on the Charter, Initial monitoring cycle, Strasbourg, 7 December 2011 ECRML (2011) 5.
- ECRML, Application of the Charter in Sweden, Report of the Committee of Experts on the Charter, 2nd monitoring cycle, Strasbourg, 27 September 2006 ECRML (2006) 4.
- ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, Report of the Committee of Experts on the Charter, Initial monitoring cycle, Strasbourg, 20 September 2001 ECRML (2001) 1.
- ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, Report of the Committee of Experts on the Charter, 2nd monitoring cycle, Strasbourg, 16 December 2004 ECRML (2004) 8.
- ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, Report of the Committee of Experts on the Charter, 3rd monitoring cycle, Strasbourg, 9 July 2008 ECRML (2008) 3.
- ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, Report of the Committee of Experts on the Charter, 4th monitoring cycle, Strasbourg, 24 October 2012 ECRML (2012) 6.
- ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, Report of the Committee of Experts on the Charter, 5th monitoring cycle (adopted on 16 June 2016), Strasbourg, 14 December 2016 ECRML (2016) 4.
- ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, Report of the Committee of Experts on the Charter, Sixth Report on the Netherlands, Strasbourg, 5 November 2019 MIN-LANG (2019) 15.
- ECRML, Application of the Charter in the Netherlands, Report of the Committee of Experts on the Charter, Seventh Evaluation Report on the Netherlands adopted on 18 November 2022.

- ECRML, The Netherlands, Initial Periodical Report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter, MIN-LANG/PR (99) 2.
- ECRML, The Netherlands, Second Periodical Report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter, MIN-LANG/PR (2003) 6.
- ECRML, The Netherlands, Fourth periodical report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter, Strasbourg, 15 September 2011 MIN-LANG/PR (2011) 5.
- ECRML, The Netherlands, Fifth Periodical Report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter, Strasbourg, 16 November 2015, MIN-LANG (2015) PR8.
- ECRML, The Netherlands, Sixth periodical report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter, Strasbourg, 18 June 2019 MIN-LANG (2019) PR 3.
- ECRML, The Netherlands, Seventh periodical report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter, Strasbourg, 31 May 2021 MIN-LANG (2021) PR 2.
- ECRML, The Netherlands, Information Document on the implementation of the Recommendations for Immediate Action based on the 7th monitoring cycle Submitted by ECRML, The Netherlands, Strasbourg, 21 February 2024, MIN-LANG (2024) IRIA 1.
- Toelichting Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden, ETS 148.

Internationaal recht

- Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, Wenen, 23-05-1969, *Trb.* 1972, 51.

Literatuur

- Benedictus-van den Berg, S. W. en Kalsbeek, T. W. A. (Ed.), Riemersma, A. M. J., & de Jong, S. (2010). *Frisian: The Frisian language in education in the Netherlands*. (4th ed.) (Regional dossiers series). Mercator European Research Centre on Multilingualism and Language Learning, p. 13-14.
- Bestjoersôfspraak Fryske taal en kultuer 2024 - 2028 https://cuatro.sim-cdn.nl/fryslan/uploads/1379_bftk_met omslag.pdf?cb=fxHEhc-2 (01-11-2024)
- Dingtiid (2022). *Fries in de voorschoolse fase* https://dingtiid.frl/wp-content/uploads/2023/01/2023-DINGTIID_ADVYS_BW_NL_V04-LR.pdf (14/4/2025)
- Hemminga, P. (2000). *Het beleid inzake unieke regionale talen. Een onderzoek naar het beleid en de beleidsvorming met betrekking tot een drietal unieke regionale talen: het Fries in Nederland en het Noordfries en Sorbisch in Duitsland*. [Thesis, externally prepared, Universiteit van Amsterdam]. Fryske Akademy.
- Historische woordenboek Nederlands van het instituut voor de Nederlandse taal <https://gtb.ivdnt.org/iWDB/search?actie=article&wdb=WNT&id=M038638&lemmodern=mede&domein=0&conc=true> (06-11-2024)
- Inspectie van het Onderwijs Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024). *Landelijk rapport LAE/VVE 2022/2023 & themaverdieping Resultaatafspraken vroegschoolse educatie*. <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2024/03/15/landelijk-rapport-gemeentelijk-toezicht-kinderopvang-2023> (15/4/2025)
- Michielsen-Tallman, Y. (2014). *Visie- en realiseringsdocument Limburgse Taal*. <https://limburgs.org/nl/visie-en-realiseringsdocument-limburgse-taal-2024-2/> (31-10-2024).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (2022). *Handreiking Constitutionele Toetsing, Praktische handvatten voor wet- en regelgeving*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-7dfc6ebde5f528dfb92b06ab84390787310985d2/pdf> (15/4/2025)
- Modelinspectierapporten ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/01/rapporten-met-modelformulieren-voor-beoordeling-kwaliteit-kinderopvangorganisaties-en-buitenschoolse-en-gastouderopvang-2020> (23/05/2025).
- Nicolaï, P., *Terugwerkende kracht salarisverlaging. Ontstaan en ontwikkelingen abbb*, in: T. Barkhuysen e.a., AB Klassiek, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 29-48.
- R&M Matrix (2021). *Verslag van een onderzoek naar de stand van de Limburgse taal in opdracht van Veldeke Limburg*. <https://www.veldeke.net/wp-content/uploads/2021/06/Eindrapport-compleet.pdf> (08-12-2024).

- Schlössels R. J. N & S.E. Zijlstra, *Onderwijseditie Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, deel I, Deventer: Wolters Kluwer, 2017.
- Schmeets, H. & L. Cornips (2022). Taaldiversiteit in Nederland. "Language diversity in the Netherlands". *Taal en Tongval* 74(1): 75-106.
- Statenvoorstel G-24-038 inzake Uitvoeringsprogramma Limburgse taal Same veur 't Limburgs 2025-2027, brief GS van 5-11-2024 (GS DOC-00709718) [https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/8fab599e-aa5f-4265-a9df-7bd7af5b433a#afd4a822-014e-4ac5-843d-852ccde88d51.\(15/4/2025\)](https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/8fab599e-aa5f-4265-a9df-7bd7af5b433a#afd4a822-014e-4ac5-843d-852ccde88d51.(15/4/2025))
- Taalnota Fansels Frysk 2025-2028 <https://www.fryslan.frl/taalnota-fansels-frysk-2025-2028> (15/4/2025)
- Taalplan Frysk 2030 <<https://taalplan.frl/>> (15/4/2025)
- Van Dale online woordenboek: <<https://www.vandale.nl/>> (06-11-2024).
- Van der Velden, B. D. (2004). *Waar gaan wij heen met het Fries? Het gebruik van de Friese taal in het juridische en in het bestuurlijke verkeer in de laatste twee eeuwen* (Doctoral thesis, University of Amsterdam). Wolf Legal Publishers.
- Werkgroep Erkenning Limburgs. (1996). *Advies inzake de erkenning van het Limburgs als streektaal*. <https://leerssen.nl/publications/advies> (27-01-2024).