

Het Verdrag inzake de Nederlandse Taalunie voorbij

Gerard Nijboer* Met het Verdrag inzake de Nederlandse Taalunie verplichtten de Vlaamse en Nederlandse overheid zich om vanaf 1982 hun regelingen op het gebied van de Nederlandse taal en letteren te integreren. De politieke wil om deze verplichting na te komen is bij beide partijen na veertien jaar echter nog steeds ver te zoeken. Te ver, vindt Gerard Nijboer. ‘Cultuur’ wordt blijkbaar beperkt opgevat.

Culturele integratie van Nederland en Vlaanderen

In 1980 ondertekenden België en Nederland het Verdrag inzake de Nederlandse Taalunie. Het verdrag heeft tot doel de integratie van Nederland en Vlaanderen op het gebied van de Nederlandse taal en letteren in de ruimste zin (Nederlandse Taalunie 1988). Met het in werking treden van het verdrag in 1982 werd de Nederlandse Taalunie ingesteld, een internationale intergouvernementele organisatie die belast is met de verwezenlijking van de doelstelling.

De bedoeling van de Vlaamse en Nederlandse regering was dat het verdrag werd toegepast op een wijze die behalve op integratie van de Nederlandse taal en letteren ook was gericht op de culturele integratie van Nederland en Vlaanderen. De inperking tot integratie van Nederlandse taal en letteren was gemaakt omdat het een onhaalbare zaak bleek een verdrag te sluiten dat de culturele integratie

van Nederland en Vlaanderen tot doel had. Een integratie op het gebied van de Nederlandse taal en letteren werd echter gezien als de aanloop naar culturele integratie en strikt genomen zelfs als de aanloop naar elke vorm van integratie (Fleerackers 1980, 243). De integratie bestond uit zowel samenwerking en coördinatie als samenvoeging van bestaande afzonderlijke instellingen en oprichting van gemeenschappelijke instellingen. Het Comité van Ministers¹ concludeerde dat dit onder andere inhield dat de Nederlandse en Vlaamse overheidsregelingen op het gebied van de letteren zouden moeten opgaan in één Nederlands-Vlaams voorzieningssysteem (Comité van Ministers 1988, 32). Tot deze regelingen behoorden onder andere: het systeem van de vaste boekenprijs, de leenvergoeding voor auteursrechtbehouders en de subsidiëring van de Stichting ter Bevordering van Vertaling van Nederlands Letterkundig Werk.

Van integratie naar samenwerking

De Taalunie ondernam verschillende pogingen om deze regelingen te integreren. Dat liep echter op niets uit, wat begin jaren negentig niet onopgemerkt bleef bij kenners van het Vlaams-Nederlandse cultuurbeleid. Zij spraken hun kritiek uit via het *NRC Handelsblad*. Voor hen was de oorzaak van de mislukkingen duidelijk: met name in Nederland, maar ook in Vlaanderen ontbrak de politieke wil om te integreren (Mourik 1991, Heldring 1990, Kossmann 1990).

De mislukkingen en de kritiek daarop waren voor de Taalunie aanleiding zich op haar functioneren te bezinnen. De verschillende onderzoekscommissies stelden vast dat er inderdaad een gebrek aan politieke wil bestond, maar ook dat er een beleidsvisie ontbrak en dat de organisatie in zijn geheel en het Algemeen Secretariaat² in het bijzonder bureaucratisch waren ontaard.³ Het Comité van Ministers concludeerde daaruit dat het Algemeen Secretariaat moest worden gereorganiseerd en dat er een besturingscyclus moest komen. Het onderzoeksbureau Arthur Andersen Consulting werd ingeschakeld om daaraan vorm te geven (Anderson 1992). In 1992 werd begonnen met de reorganisatie. De reorganisatie betekende het einde van de oude Taalunie en het begin van de Taalunie nieuwe stijl. Voortaan zou er worden gestreefd naar een optimale afstemming van Vlaamse en Nederlandse beleidsmiddelen (Nederlandse Taalunie 1993).

Het nieuwe politieke standpunt was duidelijk: de overheden kozen niet langer voor integratie maar voor samenwerking. Als belangrijkste argument voor de standpuntwijziging brachten de overheden de grote verschillen in de Vlaamse en Nederlandse bestuurscultuur naar voren. Door deze verschillen kunnen problemen ontstaan, aldus de Nederlandse Taalunie, ‘die het risico meebrengen dat weliswaar de integratie wordt

gediend, maar de culturele doelstellingen worden geschaad’.⁴ Het doel van het verdrag, zo kunnen we gevoeglijk constateren, wordt niet langer nagestreefd. De tekst van het verdrag is echter niet gewijzigd.

Inperking van nationale autonomie

Wat heeft de Vlaamse en Nederlandse overheid in 1982 eigenlijk bewogen om een verdrag te ratificeren dat het verstrekkende doel had Vlaanderen en Nederland cultureel te integreren? Angst voor een inperking van bepaalde bevoegdheden op het gebied van de nationale cultuurpolitiek lijkt de belangrijkste beweegreden van beide overheden te zijn geweest. De Nederlandse overheid was bang voor inperking van bevoegdheden door de Europese eenwording. Dit gold voor die elementen van de nationale cultuurpolitiek waar economische aspecten aan verbonden waren. Cultuur werd in de jaren zeventig een aandachtspunt in de buitenlandse politiek. De Nederlandse overheid nam zich voor de culturele eigenheid van de Nederlandse natiestaat te bewaren en te versterken. Dit wilde ze onder andere bewerkstelligen door, samen met de Vlaamse overheid, een grotere bekendheid te geven aan de Nederlandstalige cultuur in het buitenland. Het argument voor dit voornemen was dat culturele onderdrukking leidt tot sociale achterstelling, intellectuele achterstand, economische achteruitgang en politieke overheersing (Fleerackers 1980, 243).

De Vlaamse overheid maakte zich over de Europese eenwording ook wel zorgen, maar, ten tijde van de oprichting van de Taalunie, minder dan de Nederlandse overheid. De aandacht van de Vlaamse overheid was vooral gericht op de binnenlandse politieke verwickelingen. De taalstrijd bedreigde in de jaren zestig het voortbestaan van de Belgische eenheidsstaat. Daarom wijzigde men in 1970 de grondwet, waardoor de Vlaamse gemeenschap een zekere

autonomie op het gebied van de nationale cultuurpolitiek verwierf. De Vlaamse overheid was bang dat deze culturele autonomie zou worden bedreigd wanneer niet alle door de grondwetswijziging verworven bevoegdheden volledig werden benut (Fleerackers 1980, 241). Het ratificeren van internationale verdragen, zoals het Taalunieverdrag, was een van die bevoegdheden.

Besluiteloosheid

De ratificatie van een verdrag met als formeel doel twee nationale culturen te integreren, om daarmee overdracht van bevoegdheden op het gebied van de nationale cultuur tegen te gaan, is paradoxaal. De culturele integratie hield namelijk de overdracht van bevoegdheden (aan de Taalunie) in die de overheden juist wilden tegengaan. Samenwerking zou meer voor de hand hebben gelegen. Uit de opdracht van beide overheden in 1974 aan een niet-ambtelijke werkgroep onder voorzitterschap van Johan Fleerackers blijkt dat beide overheden oorspronkelijk ook de *intentie* hadden om samen te werken. De werkgroep had namelijk de opdracht een voorstel te ontwerpen voor een tussen België en Nederland op te richten gemeenschappelijk orgaan van advies en samenwerking. In plaats van het begrip *samenwerking* koos de werkgroep echter voor het begrip *integratie* (*Ontwerp* 1976). Desalniettemin gingen beide overheden akkoord met de ontwerpteksten.

De sluiting van het verdrag is een overhaaste beslissing geweest. De totstandkoming ervan is in vergelijking met andere verdragen ook wel erg snel in zijn werk gegaan: tussen het voorstel van de werkgroep en de ratificatie van het verdrag zit een tijdsduur van nog geen zes jaar. De overheden hebben zichzelf geen tijd gegund zich te realiseren hoe ver de consequenties van het verdrag - zoals de verplichting tot het streven naar één voorzieningssysteem -

strekten. Zo besloot het Comité van Ministers bijvoorbeeld pas veel later, in 1987, aan gerenommeerde juristen enkele volkenrechtelijke vragen voor te leggen over aard, bevoegdheid en werking van de Nederlandse Taalunie (Sybesma-Knol en Wellens 1987). Vanaf dat moment werden de verstrekkende consequenties duidelijk en zijn beide overheden zich terughoudender gaan opstellen. Netelige kwesties als het streven naar één voorzieningssysteem leek de Taalunie altijd op te kunnen schorten.

Beide verdragsluitende partijen beschikten in het Comité van Ministers over één stem en beslissingen moesten eenstemmig worden genomen. Beide partijen legden verantwoording af aan hun eigen parlement en niet aan de Interparlementaire Commissie.⁵ De Interparlementaire Commissie mocht weliswaar de leden van het comité ter verantwoording roepen, maar beschikte niet over middelen om slagvaardig te kunnen optreden.⁶ Er bestond dus geen gevaar dat bij hun streven naar integratie de ene partij de politieke en economische belangen van de andere partij kon schaden: voorstellen van de een konden door de ander te allen tijde worden verworpen.

Aan dit opschorten door het comité, aan zijn besluiteloosheid, kleefde aan de vooravond van de Europese eenwording het steeds reëler wordende gevaar dat, wanneer het comité niets besloot, de Europese Gemeenschap de besluiten voor het comité zou gaan nemen.⁷ Wilden beide regeringen de zaak in eigen hand houden, dan konden besluiten die de belangen van een van de partijen zouden kunnen schaden, niet meer worden uitgesteld. Het verdrag bleek daardoor voor beide regeringen wel degelijk complicaties mee te brengen.

Beperkt cultuurbegrip

Met hun nieuwe politieke koers van ‘samenwerking’ hebben beide overheden twaalf jaar na het sluiten afstand genomen van de doelstelling van het verdrag. ‘Het spreekt voor zich dat de discrepantie tussen de verdragstekst en de huidige invulling ervan de komende tijd op de politieke agenda zal blijven staan.’⁸ Het blijft echter verbazingwekkend stil in Den Haag en Brussel.

Waarom wordt het verdrag niet gewijzigd? Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de regeringen opzien tegen de daarmee gepaard gaande complexe en langdurige procedures. De Nederlandse overheid stelt blijkbaar nog steeds te weinig belang in de buitenlandse cultuurpolitiek en dus ook in het Verdrag inzake de Nederlandse Taalunie (Tiesinga-Autsema 1995). Een andere verklaring geeft Maarten Mourik. Hij wijst op het gebrek aan consensus over de inhoud die aan het begrip cultuur moet worden toegekend, wanneer er wordt gesproken over het buitenlands cultureel beleid (Mourik 1995). Degenen die vinden dat dit beleid moet worden beperkt tot kunst, taal, onderwijs en wetenschap streven naar culturele samenwerking. Degenen die een breed cultuurbegrip als uitgangspunt nemen - en dat zijn er naast Mourik volgens Tiesinga-Autsema heel wat - streven naar een culturele integratie. Het lijkt erop dat zij een verdragswijziging tot nu toe hebben weten tegen te houden, terecht. Zij hebben daarmee de deur opengehouden die ons toegang verschaft tot een volledig geïntegreerd Vlaanderen en Nederland.

* Dit artikel is gebaseerd op de scriptie *Verscheidenheid in verbondenheid: een onderzoek naar de motieven van de Vlaamse en Nederlandse overheid voor het sluiten van het Verdrag inzake de Nederlandse Taalunie*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Kunst en Kunstbeleid, 1995.

Gerard Nijboer

werkte in 1996 voor het Kunstcentrum Groningen.

Noten

1. Het Comité van Ministers is het beleidsbepalend orgaan van de Taalunie. Het bestaat uit de Vlaamse en Nederlandse bewindslieden van onderwijs en cultuur.
2. Het Algemeen Secretariaat is het beleidsvoorbereidend en -uitvoerend orgaan van de Nederlandse Taalunie.
3. Interparlementaire Commissie (1990); Raad voor de Nederlandse Taal en Letteren (1990); *Rapport* (1991).
4. Citaat uit een brief van de Nederlandse Taalunie aan de auteur, 3 mei 1995.
5. De Interparlementaire Commissie is het orgaan van toezicht van de Nederlandse Taalunie. Het bestaat uit zeven Nederlandse en zeven Vlaamse parlementsleden.
6. De Interparlementaire Commissie bezit bijvoorbeeld geen budgetrecht of amendingsrecht. Ze heeft wel het recht moties op te stellen. De moties zijn echter niet bindend.
7. Met de opname in 1992 van de *cultuurparagraaf* in het Verdrag van Maastricht werd in de cultuurpolitiek het subsidiariteitsbeginsel van kracht. Daarmee ontstond de mogelijkheid voor de EG op te treden wanneer bepaalde culturele doelstellingen niet voldoende door de lidstaten zelf worden gerealiseerd.
8. Aldus het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen in een reactie op mijn scriptie, 11 mei 1995.

Literatuur

- Arthur Andersen & Co., S.C. (1992) *Nadere organisatorische invulling evaluatiebesluit Comité van Ministers inzake het Algemeen Secretariaat van de Nederlandse Taalunie*. 's-Gravenhage, juni 1992.
- Comité van Ministers (1988) 'Meerjarenperspectief voor een Taaluniebeleid'. In: *Nederlandse Taalunie Publikatieblad*, nr. 3, december, 32.
- Fleerackers, J. (1980) 'De Nederlandse Taalunie: een verantwoording'. In: *Ons erfdeel*, nr. 4.
- Heldring, J.L. (1990) 'Het cultuurtje van WVC'. In: *NRC Handelsblad*, 18 mei.
- Kossmann, E.H. (1990) 'En toch heeft Nederland iets met Vlaanderen en omgekeerd'. In: *NRC Handelsblad*, 18 september.
- Mourik, M. (1991) 'Malaise in culturele betrekkingen met België is schuld Nederland'. In: *NRC Handelsblad*, 9 november.
- Mourik, M. (1995) 'Cultuur als instrument van buitenlandse betrekkingen'. In: *Staatscourant*, 12 juli.
- Nederlandse Taalunie (1988) *Het Verdrag inzake de Nederlandse Taalunie*, 2e herdr. 's-Gravenhage.
- Nederlandse Taalunie (1993) *Beleidskader voor de Nederlandse Taalunie in de jaren negentig*, 's-Gravenhage.
- Ontwerp voor een Nederlandse Taalunie* (1976) Rapport van de Werkgroep ad hoc. 's-Gravenhage.
- Raad voor de Nederlandse Taal en Letteren (1990) 'Tien jaar Nederlandse Taalunie en verder'. In: *Nederlandse*

- Taalunie Publikatieblad*, nr. 17, november, 49-55.
*Rapport van de evaluatiecommissie van de Nederlandse
Taalunie in opdracht van het Comité van Ministers van de
Nederlandse Taalunie* (1991) Brussel/'s-Gravenhage, 30
juni.
- Sybesma-Knol, N. en Karel Wellens (1987) *Enige
volkenrechtelijke vragen rond de Nederlandse Taalunie*
(Voorzetten 10), 's-Gravenhage.
- Tiesinga-Autsema, Marie-Louise (1995) 'Ontbrekende
visies en gemiste kansen: tien jaar buitenlands
cultuurbeleid'. In: *Boekmancahier*, jrg. 7, nr. 26, 416-421.

Bibliografische gegevens

Nijboer, G. (1996) 'Het Verdrag inzake de
Nederlandse Taalunie voorbij'. In:
Boekmancahier, jrg. 8, nr. 29, 340-344.