Nederlandse Taalunie Voorzetten 19

Karel Wellens

De Nederlandse Taalunie en de spelling: enige juridische beschouwingen

Stichting Bibliographia Neerlandica
s-Gravenhage

De Nederlandse Taalunie en de spelling: enige juridische beschouwingen

NEDERLANDSE
TAALUNIE

VOORZETTEN 19

KAREL WELLENS

De Nederlandse Taalunie en de spelling:

enige juridische beschouwingen

Stichting Bibliographia Neerlandica
's-Gravenhage

Copyright 1988 Nederlandse Taalunie

CIP-Gegevens Koninklijke Bibliotheek, 's-Gravenhage

Wellens, Karel

De Nederlandse Taalunie en de spelling : enige juridische beschouwingen / Karel Wellens. - 's-Gravenhage : Stichting Bibliographia Neerlandica. - (Voorzetten / Nederlandse Taalunie, ISSN 0921-5719 ; 19)
ISBN 90-71313-18-2
SISO * 842 UDC 803.931-1.000.34 NUGI 943
Trefw.: Nederlandse taal ; spelling.

Druk: Enroprint BV, Rijswijk

ISBN 90-71313-18-2
NUGI 943

VOORZETTEN NEDERLANDSE TAALUNIE

1 W. Haeseryn & J. de Rooij *Grammatica*
2 W. Haeseryn *Terminologie*
3 J. de Rooij & W. Haeseryn *Spelling en spellingregeling - wettelijke en bestuurlijke aspecten*
4 J. de Rooij *Spelling en spellingregeling - inhoudelijke aspecten*
5 F. Montens & A.G. Sciarone *De kennis van het Nederlands bij buitenlanders en de toetsing en certificering ervan - enkele voorlopige opmerkingen*
6 Werner Duthoy *Het Nederlands in de instellingen van de Europese Gemeenschap*
7 L. Beheydt *Het Certificaat Nederlands en Nederlands als tweede taal*
8 W. Haeseryn *Normen en taal*
9 Simon Verhallen *Lessen Nederlands voor anderstalige volwassenen in Nederland - een inventarisatie van cursussen naar doel en opbrengst*
10 Neri Sybesma-Knol en Karel Wellens *Enige volkenrechtelijke vragen rond de Nederlandse Taalunie*
11 Johan Leman, Karen Sergeijssels en Wim Geirnaerdt *Lessen Nederlands voor anderstalige volwassenen in Vlaanderen en Brussel - een inventarisatie van cursussen naar profiel van cursisten en lesgevers*
12 *Witboek: Het stelsel van collectieve verticale prijsbinding van boeken in het Nederlandse taalgebied - Met bijlagen over de Franse en de Engelse taalgebieden*
13 Johan Leman, Karen Sergeijssels en Wim Geirnaerdt *'Beter één certificaat in de hand.....'*
14 T. Janssen, M. Overmaat, N. Rowan en B. Vandecasteele *Lerarenopleiders over literatuurdidactiek*
15 J. Thissen, D. Neyts en N. Rowan *Leraren over literatuuronderwijs*
16 Simon Verhallen *Certificaatexamens voor het vreemde talenonderwijs*
17 G. Janssens *Lexicografie en overheid: aanzet tot een woordenboekenbeleid*
18 L. van der Poll, Bibliografie van lijsten met Nederlandstalige vakterminologie
19 Karel Wellens *De Nederlandse Taalunie en de spelling: enige juridische beschouwingen*
20 *Rapport van de Werkgroep ad hoc Spelling*

Aflevering 7 van de VOORZETTEN is verkrijgbaar bij Wolters-Noordhoff/Groningen en Wolters/Leuven.

De overige afleveringen - behalve aflevering 6 die is uitverkocht - zijn verkrijgbaar bij de
Stichting Bibliographia Neerlandica
Postbus 90407
2509 LK 's-Gravenhage

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD 9

A. SPELLING IN HET VERDRAG INZAKE DE NEDERLANDSE TAALUNIE 11
1. Inleiding 11
2. Voorgeschiedenis 11
3. De tekst van het Verdrag inzake de Nederlandse Taalunie: artikel 4, b 14

B. DE BEGRIPPEN "SPELLING", "OFFICIELE SPELLING", "SCHRIJFWIJZE" EN "SPRAAKKUNST" 18
1. Het begrip "spelling" 18
2. Het begrip "officieel" 18
3. Het begrip "schrijfwijze" 19
4. Het begrip "spraakkunst" 19
5. Enkele opmerkingen 20

C. DE HUIDIGE SITUATIE OP SPELLINGGEBIED: DE BELGISCHE EN NEDERLANDSE WETGEVING 23
1. De huidige spellingregeling in Nederland en België 23
1.1. De Nederlandse spellingregeling 23
1.1.1. De spellingwet van 1947 23
1.1.2. Inventaris van het overig juridisch instrumentarium 24
1.2. De Belgische spellingregeling 25
1.2.1 Het Regentsbesluit van 1946 25
1.2.2. Inventaris van het overig juridisch instrumentarium 26
1.3. Enkele algemene opmerkingen over de Nederlandse en Belgische spellingregeling 27
2. Beschrijving van het bestaande juridische instrumentarium in Nederland en België 30
2.1 De Nederlandse rechtsorde 31
2.1.1. De wet (i.c. de Spellingwet-1947) 31
2.1.2. Algemene maatregelen van bestuur (i.c. de Koninklijke Besluiten van 1953, 1954, 1955) 32
2.1.3. Circulaires (i.c. circulaires 44375 en 9091 van 1955) 35
2.1.4. De beschikking van de Minister-President a.i. van 26 augustus 1955, no. 44352 37
2.1.5. Aanvullende regels, opgesteld door een Commissie van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, ten aanzien van het gebruik van hoofdletters 38
2.2. De Belgische rechtsorde 39
2.2.1. De Regentsbesluiten van 1946 en 1949 (en het Koninklijke Besluit van 1954) 39
2.2.2. De circulaires of ministeriële omzendbrieven 41
2.2.3. Het decreet-Vanderpoorten en de huidige toestand 43

D. BESCHIKT DE NEDERLANDSE TAALUNIE REEDS DE JURE EN DE FACTO OVER BEVOEGDHEDEN INZAKE SPELLING? 47

E. IS ER AL VERDRAGSPRAKTIJK INZAKE SPELLING? 49

F. WEERSLAG VAN DE BESLUITEN VAN HET COMITE VAN MINISTERS OP BESTAANDE EN NIEUWE WETGEVING 51

G. WEERSLAG VAN DE BESLUITEN VAN HET COMITE VAN MINISTERS OP BESTAANDE INSTITUTIONELE VOORZIENINGEN AL DAN NIET OP BASIS VAN HET CULTUREEL VERDRAG VAN 1946 55
1. De institutionele voorzieningen buiten het Cultureel Verdrag om 55
2. De institutionele voorziening in het kader van het Cultureel Verdrag 56
3. Weerslag van de besluiten van het Comité van Ministers 56

H. ALTERNATIEVEN VOOR EEN TOEKOMSTIGE SPELLINGREGELING VAN DE TAALUNIE 59
1. Enkele algemene beschouwingen 59
2. Alternatieven voor een toekomstige spellingregeling door de Taalunie 60
2.1. Waarborgen inzake conforme en identieke toepassing 61
2.2. Het amenderingsrecht van de Staten-Generaal en de Vlaamse Raad 61
2.3. Aangelegenheden die in het spellingbesluit van de Taalunie moeten worden opgenomen 62
2.4. Het fenomeen van de circulaires en ministeriële omzendbrieven 63
3. Conclusie 63

NOTEN 65

BIJLAGE: Het Verdrag inzake de Nederlandse Taalunie 77

VOORWOORD

In hoofdstuk 4 van het tweede deel van Voorzetten 10 "Enige volkenrechtelijke vragen rond de Nederlandse Taalunie" zijn prof. dr. Neri Sybesma-Knol en ik onder andere reeds uitvoerig ingegaan op de juridische aspecten van de spelling in relatie tot de Nederlandse Taalunie.

Omdat wij in dat hoofdstuk alsnog geen voorkeur uitspraken voor één van de mogelijke alternatieven voor een regeling van de spelling, is dat hoofdstuk op verzoek van de Werkgroep ad hoc Spelling op dit punt bewerkt en ook aanzienlijk uitgebreid.

Bij de bewerking en uitbreiding is veel aandacht besteed aan het bestaande juridische instrumentarium. De draagwijdte van de diverse bestaande rechtsinstrumenten en hun onderlinge verhouding zijn onderzocht en er zijn indicaties gegeven waarmee bij de weging van de alternatieven rekening kan worden gehouden.

De inhoud van het hoofdstuk uit Voorzetten 10 is in deze nieuwe voorzet terug te vinden. Wel is door de bewerking en de uitbreiding de volgorde en de nummering van de paragrafen gewijzigd en is hier en daar, zonder inhoudelijke wijzigingen, de formulering veranderd.

Prof. dr. Karel Wellens
15 mei 1988

A. SPELLING IN HET VERDRAG INZAKE DE NEDERLANDSE TAALUNIE

1. Inleiding

Het Verdrag inzake de Nederlandse Taalunie, dat België en Nederland op 9 september 1980 te Brussel hebben gesloten, is een echt verdrag door twee staten gesloten. Daarop is het internationaal recht van toepassing en dat bepaalt ook op welke manier een verdrag geïnterpreteerd moet worden. Eigenlijk is er maar één regel: een verdrag moet in goede trouw worden gelezen overeenkomstig de normale betekenis van de woorden in hun context en in het licht van het voorwerp en doel van het verdrag.

Dat is eigenlijk voor de hand liggend, maar niet altijd even eenvoudig, want wat is de normale betekenis van een woord, wat is de context van een verdrag en wat is het voorwerp en doel ervan? Bovendien kunnen partijen bij een verdrag aan bepaalde termen wel een speciale betekenis hebben toegekend. Tenslotte kan de wijze waarop een verdrag in de praktijk al is toegepast, ook een rol spelen bij de interpretatie.

Wanneer we deze methode van interpretatie hebben toegepast, kunnen er nog onduidelijkheden overblijven of willen we weten of de gevonden interpretatie wel de juiste is. Dan kijken we niet meer zozeer naar de tekst zelf van het verdrag, maar naar de manier waarop het Verdrag tot stand kwam (de zogenaamde "voorbereidende werken") en naar de omstandigheden waarin het werd gesloten, en daartoe behoort o.m. de historische achtergrond waartegen de onderhandelingen werden gevoerd. In de analyse van het Verdrag inzake de Nederlandse Taalunie met betrekking tot spelling gaan we daarop met het oog op de verdere uiteenzetting eerst even in.

2. Voorgeschiedenis

De belangrijkste momenten en fasen van de geschiedenis van de spelling van de Nederlandse taal zijn bekend. We proberen de voor ons van belang zijnde punten kort weer te geven aan de hand van de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet van het Verdrag inzake de Nederlandse Taalunie en de relevante literatuur [1].

"De staatkundige tweedeling - sedert 1648 - van het Nederlandse taalgebied heeft de eenheid van de taal niet geheel gebroken noch ontkracht. Wel heeft zij desintegratie veroorzaakt, die grote schade heeft toegebracht aan het gebruik van het Nederlands als gemeenschappelijke omgangstaal binnen het taalgebied. Om deze schade ongedaan te maken, zijn vooral in de laatste decennia talrijke initiatieven genomen, zowel van particuliere als van officiële zijde", aldus de memorie van toelichting [2]. Gelet op de vraagstelling die ons hier bezighoudt, zijn alleen initiatieven van overheidswege voor de verdere uiteenzetting van belang.

"In het Noorden kwam op 18 december 1804 de eerste officiële spellingregeling tot stand, toen het Staatsbewind van de Bataafse Republiek de conclusies aanvaardde van de *Verhandeling over de Nederduitsche spelling ter bevordering van eenparigheid in deze.* ... Hieruit ontstond het *Woordenboek voor de Nederduitsche spelling*

(1805), dat in Noord en Zuid in gebruik is gebleven tot 1864. Toen werd in België de spelling-De Vries en Te Winkel ingevoerd" [3].

Onder auspiciën van het Taal- en Letterkundig Congres publiceerde dr. L. A. te Winkel in 1863 zijn *Grondbeginselen der Nederlandsche Spelling*, die de grondslag zouden vormen van de *Woordenlijst voor de Spelling* die hij in 1886, samen met prof. dr. M. de Vries publiceerde. De Belgische regering nam die grondbeginselen terstond in studie en vaardigde al op 21 november 1864 een Koninklijk Besluit uit waarbij de spelling-De Vries en Te Winkel verplicht werd gesteld voor het onderwijs in de rijksscholen en voor stukken uitgaande van de regering [4]. Mede omdat opeenvolgende Nederlandse regeringen zich op het standpunt stelden dat spelling geen overheidszaak is [5], verdween na de invoering van de spelling-De Vries en Te Winkel de sedert 1805 bestaande eenheid van spelling. Het zou tot 1 januari 1883 duren vooraleer in Nederland een soortgelijke beslissing werd genomen en de eenheid dus werd hersteld. Immers, in december 1882 besloot de Ministerraad "dat te rekenen van 1 januari 1883 alle stukken, die van de Departementen van Algemeen Bestuur uitgaan, zooveel mogelijk in de spelling welke in het Woordenboek van De Vries en Te Winkel is aangenomen, zullen geschreven worden" [6]. Van die datum af gold dus dezelfde spelling van de Nederlandse taal in beide landen; een eenheid die helaas in latere jaren weer verloren zou gaan [7].

Wat de eerste decennia van de 20ste eeuw betreft, valt het op "dat het nemen van eenzijdige beslissingen het streven naar eenheid niet uitsluit. De in 1883 bereikte eenheid van spelling (De Vries en Te Winkel) wordt in 1934 doorbroken door de invoering van de spelling-Marchant" [8], ondanks herhaaldelijk aandringen van Belgische zijde dat minister Marchant geen beslissing zou nemen, "voordat volledige overeenstemming met België zou zijn bereikt" [9]. De voorschriften hadden betrekking op de eindexamens aan de scholen voor voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs en aan de kweekscholen. De regering handhaafde in de ambtelijke stukken de spelling-De Vries en Te Winkel [10]. In 1936 zegde de Nederlandse minister aan zijn Belgische collega toe "dat de Nederlandse regering voorshands niet zou overgaan tot invoering van de nieuwe spelling in ambtelijke stukken" [11].

In de zomer van 1938 bleek uit afzonderlijke standpunten van de Belgische en Nederlandse bewindslieden dat de meningen verdeeld waren over de wenselijkheid aan de spelling een wettelijke basis te geven. De Nederlandse minister bereidde een wetsontwerp terzake voor, terwijl van een behoefte aan zo'n wet in België niets was gebleken. Wel erkende de Belgische minister dat een spellingwijziging slechts bij wet verplicht zou kunnen worden gesteld voor de scholen en de openbare besturen [12].

In Nederland werd in 1940 een ontwerp van wet tot regeling van de spelling opgesteld. De wet zou slechts een raamwet zijn, "die de basis zou vormen voor de algemene maatregel van bestuur, waarin de regels voor de spelling zouden zijn vervat. Het lag in de bedoeling van de minister over de *uitvoering* van de wet nauw contact te onderhouden met zijn Belgische collega" [13].

Nog gedurende de oorlog, in maart 1944 te Londen, besloten de

Belgische en Nederlandse regering te komen "op den grondslag van de spelling-De Vries en Te Winkel, tot een *bij de wet geregelde* zelfde schrijfwijze van de Nederlandsche taal, geldende in Nederland en België" [14]. Het rapport "van een terstond na het einde van de oorlog ingestelde Belgisch-Nederlandse commissie leidde tot het spellingbesluit van de Belgische regering van maart 1946 en in Nederland tot de spellingwet van februari 1947, waardoor de eenheid van de spelling opnieuw werd hersteld" [15].

"Voorbereid door een andere door de beide regeringen ingestelde commissie, verscheen op 25 augustus 1954 de *Woordenlijst van de Nederlandse Taal*, beter bekend als 'het groene boekje'. De *Woordenlijst* en de daaraan voorafgaande leidraad werden door de beide regeringen verbindend verklaard voor die instellingen, organisaties en personen waarvoor de regeringen dit konden doen. ... Voor tal van gevallen, inzonderheid voor de spelling van de bastaardwoorden, liet de *Woordenlijst* meer dan één spelling toe. Ondanks herhaald overleg kozen de beide regeringen niet voor dezelfde oplossing" [16]. We komen later op deze uiteenlopende regeling terug.

Aan het Cultureel Verdrag werd in 1957 een addendum toegevoegd: "De Verdragsluitende Partijen zullen overleg plegen omtrent alle regelingen inzake de schrijfwijze van de Nederlandse taal. Zij zullen alles in het werk stellen om eenvormigheid van de schrijfwijze der Nederlandse taal te bevorderen" [17]. "Dit overleg heeft echter een vrijblijvend karakter; het verplicht de regeringen niet tot gemeenschappelijke besluitvorming" [18].

Tussen de Belgische en Nederlandse ministers die belast waren met de zorg voor de Nederlandse cultuur, het onderwijs en de wetenschappen vond overleg plaats ten aanzien van de *Eindvoorstellen* van de Belgisch-Nederlandse commissie voor de spelling van de bastaardwoorden (de commissie-Pée-Wesselings). Het overleg leidde tot eensgezindheid over de volgende punten:

"1. het is wenselijk, dat er een einde komt aan de verwarring die wordt veroorzaakt door de keuzemogelijkheden tussen een voorkeurspelling en een progressieve spelling in de *Woordenlijst van de Nederlandse Taal* van 1954;
2. het is wenselijk, dat in het gehele Nederlandse cultuurgebied eenzelfde spelling wordt aangehouden;
3. het is wenselijk, dat de spelling zich geleidelijk en rustig verder ontwikkelt;
4. het is wenselijk, dat spoed wordt betracht op de weg naar eenheid in de spelling, ten einde het ontstaan van een spellingchaos zoveel mogelijk te voorkomen" [19].

Deze gezamenlijke standpuntbepaling dateert van het voorjaar van 1972. In die bijeenkomst was wel gebleken "dat de Belgische ministers voorlopig wilden kiezen voor de invoering van de progressieve spelling uit het 'Groene Boekje' (1954) als enige spelling voor België en Nederland. ... De Nederlandse bewindslieden gaven er de voorkeur aan als vertrekpunt voor een verdere gedachtenwisseling de voorstellen van de commissie-Pée-Wesselings te volgen" [20].

In een nota voor beide ministerraden zouden de verschillende gezichtspunten worden geïnventariseerd. Met deze inventaris werd

een begin gemaakt, maar hij behoefde aanvulling. Langzamerhand ontwikkelde zich de gedachte om deze zaak over te laten aan een op te richten Nederlands-Belgisch instituut voor de Nederlandse taal. Van zo'n instituut was al sprake sinds de jaren zestig en het kreeg in 1980 uiteindelijk vorm als de Nederlandse Taalunie.

3. De tekst van het Verdrag inzake de Nederlandse Taalunie: artikel 4, b

De officiële spelling van de Nederlandse taal behoort tot de specifiek omschreven terreinen van bindende samenwerking die door de verdragspartijen limitatief zijn opgesomd in artikel 4. Artikel 4, b heeft specifiek betrekking op spelling en luidt: "De hoge verdragsluitende partijen besluiten tot het gemeenschappelijk bepalen van de officiële spelling en spraakkunst van de Nederlandse taal" [21].

In deze paragraaf onderzoeken we de tekst van artikel 4, b in zijn context en in het licht van voorwerp en doelstelling van het Taalunieverdrag. Uit de voorbereidende werken van het Verdrag en de omstandigheden van de sluiting van het Verdrag zal moeten blijken of het de bedoeling van de partijen is geweest aan de term 'officiële spelling' een speciale betekenis te geven.

De interpretatie van artikel 4, b dient uiteraard te geschieden in het licht van het globale doel van de Nederlandse Taalunie, zoals het verwoord is in artikel 2, 1 van het Verdrag, met andere woorden artikel 4, b dient gelezen te worden op een wijze die georiënteerd is op de integratie. De interpretatie moet bovendien verenigbaar zijn met, in de lijn liggen van de realisatie van het Verdrag: de gemeenschappelijke bevordering van de kennis en het verantwoorde gebruik van de Nederlandse taal.

Zoals de Werkgroep ad hoc inzake de oprichting van een Belgisch-Nederlands orgaan van samenwerking en advies op het gebied van de Nederlandse taal en letterkunde in haar rapport *Ontwerp voor een Nederlandse Taalunie* opmerkt, hebben problemen die na 1967 rezen over de voorstellen tot wijziging van de spelling mede aan de oorsprong gelegen van de initiatieven die uiteindelijk tot de oprichting van de Nederlandse Taalunie hebben geleid [22]. De eenheid van de Nederlandse taal en het Nederlandse taalgebied werd bij het begin door de Werkgroep ad hoc als uitgangspunt genomen voor haar werkzaamheden [23]. De Werkgroep ad hoc verwijst in haar ontwerpmemorie van toelichting naar de afwezigheid van bindend karakter voor de besluiten van de ter uitvoering van het Cultureel Verdrag van 1946 ingestelde Gemengde Commissie, omdat de besluiten afhankelijk blijven van de afzonderlijke besluitvorming in beide landen. Uitgerekend de problematiek van de spelling wordt daarbij als voorbeeld gehanteerd: "Dat is bijvoorbeeld het geval met de spelling van de Nederlandse taal. Op dit punt voorziet het Cultureel Verdrag wel in onderling overleg, maar het laat verder de regering van België en die van Nederland vrij, zelfstandige en afzonderlijke beslissingen te nemen" [24].

In de preambule van het ontwerpverdrag, opgesteld door de Werkgroep ad hoc, wordt de overtuiging uitgesproken "dat een verantwoord gebruik van de Nederlandse taal van groot belang is voor

de mogelijkheden tot ontplooiing van de individuele taalgebruiker in het bijzonder en het maatschappelijk welzijn in het algemeen" [25]. In artikel 3 van het ontwerpverdrag luidt het dat de Hoge Verdragsluitende Partijen zich er in het bijzonder toe verbinden: "a. de spelling van de Nederlandse taal gemeenschappelijk te bepalen" [26].

In deze fase van de totstandkoming van het Taalunieverdrag werd er inhoudelijk dus al gesproken over wat in de uiteindelijke tekst zou worden opgenomen in artikel 4, b, namelijk het beginsel van de gemeenschappelijke bepaling. De kwalificatie van artikel 4, b dat het de *officiële* spelling is die gemeenschappelijk dient te worden bepaald, komt in het rapport van de Werkgroep ad hoc niet voor, evenmin trouwens als de toevoeging van de spraakkunst van de Nederlandse taal. Op de begrippen "officiële spelling", "schrijfwijze" en "spraakkunst" komen we in hoofdstuk B terug.

Voorlopig dient hier te worden geconcludeerd dat de voorstellen van de Werkgroep ad hoc potentieel verder reikten door de gehanteerde formulering.

De Belgisch-Nederlandse ambtelijke Begeleidingscommissie die met de "bestudering, bijstelling en juridische toetsing van de door de Werkgroep ad hoc ontworpen teksten van het Taalunieverdrag" belast was [27], heeft in de door haar voorgestelde ontwerpmemorie van toelichting uitvoerig aandacht besteed aan een historisch overzicht, waarin uiteraard ook de problematiek van de spelling aan de orde kwam. De relevante elementen daaruit komen in de volgende paragrafen nog aan de orde [28]. De Begeleidingscommissie refereert eveneens aan het Addendum uit 1957 bij het Cultureel Verdrag, waarop we later nog terugkomen en waarvan wordt gezegd: "Dit overleg heeft echter een vrijblijvend karakter: het verplicht de regeringen niet tot gemeenschappelijke besluitvorming" [29]. In haar toelichting bij artikel 2, 3, 4 en 5 van het ontwerpverdrag stelt de Begeleidingscommissie: "De verdragsluitende partijen gaan onder meer de verbintenis aan de spelling en de spraakkunst van de Nederlandse taal gemeenschappelijk te bepalen" [30]. In het ontwerpverdrag zelf komt voor het eerst de term "officiële spelling" voor, terwijl de term "spraakkunst" hier voor het eerst wordt geïntroduceerd. De geciteerde preambule-paragraaf uit het voorstel van de Werkgroep ad hoc komt niet meer in de tekst voor.

Het gemeenschappelijk bepalen door de verdragsluitende partijen wordt, op initiatief van de Begeleidingscommissie, enerzijds dus beperkt tot de officiële spelling, anderzijds uitgebreid tot de spraakkunst van de Nederlandse taal. De reden voor de eerste wijziging wordt in de toelichting bij artikel 4 niet gegeven en daar wordt trouwens zonder verdere toelichting de term "spelling" gehanteerd [31].

De zoëven vermelde passage uit de ontwerpmemorie van toelichting van de Begeleidingscommissie bleef ongewijzigd in de memorie van toelichting bij het ontwerp van goedkeuringswet [32]. Hetzelfde geldt grotendeels ook voor het historisch overzicht [33]. Evenmin werd een wijziging aangebracht in de formulering van artikel 4, b, zoals voorgesteld door de Begeleidingscommissie.

Ten aanzien van de voorbereidende werken van het Verdrag kan dus worden vastgesteld dat er, met de toevoeging van "officiële"

spelling en "spraakkunst" van de Nederlandse taal, een evolutie heeft plaatsgevonden, zonder dat daarvan in de toelichting wordt aangegeven waarom de verdragspartijen daartoe zijn overgegaan. Leveren de omstandigheden van de sluiting van het Verdrag enige indicaties terzake op?

Spelling en grammatica van de Nederlandse taal werden in de toespraak van de Minister van de Vlaamse Gemeenschap ter gelegenheid van de sluiting van het Taalunieverdrag wel vermeld, maar zonder verdere specificaties of toelichting [34].

Zonder dat hij over de concrete inhoud van de verdragsbepaling iets naders in zijn advies opmerkt, zegt de Nederlandse Raad van State in verband met artikel 4, b, zoals trouwens ook over artikel 4, c, dat het om nogal ingrijpende bevoegdheden gaat die aan de Taalunie worden toegekend [35].

Tijdens het debat in de Tweede Kamer werd aan de regering gevraagd waarom in artikel 4, b officiële spelling en grammatica in één adem worden genoemd. Immers, wettelijke voorschriften voor spelling zijn zinvol, maar grammatica behoort meer beschreven dan voorgeschreven te worden [36]. De Minister antwoordde: "Uiteraard zijn spelling, spraakkunst, grammatica en wat dies meer zij onderscheiden zaken. Dat neemt niet weg dat het toch wel pas kan geven meer dan één begrip in een lid van een artikel te vermelden, zonder dat daarmee een relatie of een onverbrekelijke samenhang wordt gesuggereerd" [37]. In casu leverde deze aandacht voor het onderscheid tussen spelling en spraakkunst geen nieuwe gezichtspunten op over de term "officiële spelling". De Minister wenste zich nog wel te beraden over de vraag of ook de grammatica bij wet zou moeten worden geregeld [38].

Hetzelfde punt kwam ook aan de orde tijdens de bespreking in de Eerste Kamer [39]. In zijn antwoord verwees de Minister naar een brief waarin een nader standpunt is geformuleerd en waarvan de leden van de Eerste Kamer een afschrift zouden ontvangen [40]. Pogingen om deze brief te consulteren waren ook voor ons niet succesvol [41]. De Minister gaf in de Eerste Kamer wel aan dat uit de brief blijkt "dat de indruk zoals die met de formulering van de wettekst wordt gewekt wellicht iets te sterk is ... en dat er eerder moet worden gesproken van het stellen van voorbeelden dan van het stellen van normen in dit verband" [42]. Gelet op de oorspronkelijke vraagstelling is het meer dan waarschijnlijk dat dit standpunt betrekking heeft op de spraakkunst van de Nederlandse taal. De vraag of deze interpretatie van de Minister wat de spraakkunst betreft een juiste lezing terzake geeft van artikel 4, b, valt buiten het probleem dat ons hier bezighoudt.

Het debat in de Vlaamse Raad leverde geen nieuwe elementen terzake op.

We hebben de wijze geschetst waarop de huidige tekst van artikel 4, b tot stand is gekomen. De voorbereidende werken maken niet met zoveel woorden duidelijk waarom de term "officiële spelling" werd gekozen. Uit de omstandigheden rond de sluiting van het Verdrag blijkt wel aandacht voor de verhouding tussen spelling en spraakkunst, maar kunnen geen nadere indicaties voor de draagwijdte van het begrip "officiële spelling" worden afgeleid. Wel dient voor-

lopig te worden geconcludeerd dat het niet de bedoeling van de verdragspartijen is geweest aan de term "officiële spelling" een speciale betekenis te geven. Derhalve moet artikel 4, b worden geïnterpreteerd "in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose" [43]. Uit deze paragraaf kan wel geconcludeerd worden dat het de bedoeling van de verdragspartijen is geweest de draagwijdte van de in artikel 4, b neergelegde verdragsverplichting ondubbelzinnig te beperken tot het gemeenschappelijk bepalen van de "*officiële* spelling".

B. DE BEGRIPPEN "SPELLING", "OFFICIELE SPELLING", "SCHRIJFWIJZE" EN "SPRAAKKUNST"

In dit hoofdstuk onderzoeken we de normale betekenis van de begrippen "spelling" en "officiële spelling". Wat dit tweede begrip betreft, zal rekening dienen te worden gehouden met zijn uitdrukkelijke toevoeging in artikel 4, b bij het wetsontwerp tot goedkeuring van het Verdrag en met de door beide landen gevolgde praktijk terzake vóór de oprichting van de Nederlandse Taalunie.

De term "schrijfwijze" zal eveneens kort moeten worden toegelicht, gelet op het gebruik van de term in het Belgische Regentsbesluit-1946, in de Nederlandse Spellingwet-1947 en in het Addendum van 1957 bij het Cultureel Verdrag dat in 1946 werd gesloten.

Zonder uitvoerig op deze in wezen niet-juridische problematiek in te gaan, moet tenslotte worden besproken of en in hoeverre de begrippen "spelling" en "spraakkunst" van elkaar dienen te worden onderscheiden. We behandelen dit aspect slechts in die mate dat het relevant is voor de beantwoording van de problematiek [44].

1. Het begrip "spelling"

We gaan hiervoor te rade, zoals trouwens ook voor de begrippen die sub 2, 3 en 4 worden behandeld, niet alleen bij de dagelijkse omgangstaal, maar ook bij de woordenboeken.

Het *Woordenboek der Nederlandsche Taal* geeft als betekenissen: "voorspelling, voorzegging; wijze van spellen" [45]. In de 11de druk van *Van Dale* wordt spelling omschreven als: "1. het spellen; 2. systeem dat, regels die gevolgd worden bij het spellen, schrijfwijze der woorden: de spelling van De Vries en Te Winkel; 3. vorm waarin woorden geschreven worden" [46].

De tweede betekenis door *Van Dale* gegeven is hier voor ons van belang en komt elders in *Van Dale* ook voor: "De spelling geeft de regels aan volgens welke in een bepaalde taal, in dit geval de Nederlandse, de woorden moeten worden geschreven" [47]. Het verschil met de bij het lemma zelf gegeven betekenis is gelegen in de toevoeging "*moeten* worden geschreven"; een duidelijke verwijzing naar de spelling als een systeem dat, regels die gevolgd worden bij het spellen omdat er terzake voorschriften en/of verplichtingen bestaan. Dit element lijkt ons evenwel voor de omschrijving van het begrip "spelling" niet essentieel, maar komt aan de orde bij de kwalificatie "officiële spelling".

Spelling kan dus in de normale betekenis van het woord worden omschreven als de regels die gevolgd worden bij het spellen.

2. Het begrip "officieel"

Het *Verklarend Handwoordenboek der Nederlandse Taal* geeft de volgende omschrijving: "van regerings- of ambtswege; echt, wettig".

In *Van Dale* vinden we de volgende definities: "1. erkend door of

uitgaande van het bevoegde gezag, ambtelijk; 2. (oneig.) zodanig dat aan alle vormelijke verplichting voldaan is; 3. (fig.) volgens de gebruikelijke voorstelling, naar men voorgeeft" [48].

De figuurlijke en oneigenlijke betekenissen zijn hier op spelling niet van toepassing. Derhalve dient te worden uitgegaan van de omschrijving dat "officieel" betekent: erkend door of uitgaande van het bevoegde gezag. We zullen evenwel moeten nagaan of de hier gegeven betekenis in combinatie met de term "spelling" voldoende tot uitdrukking brengt hoe de combinatie zoals ze werd gebruikt in artikel 4, b van het Taalunieverdrag dient te worden geïnterpreteerd.

3. Het begrip "schrijfwijze"

Het begrip "schrijfwijze" komt in het Verdrag niet voor, wel in het Regentsbesluit van 1946, in de Spellingwet van 1947 en in het Addendum van 1957 bij het Cultureel Verdrag. Vragen die door De Rooij en Haeseryn zijn opgeworpen, nopen tot omschrijving van het begrip. Het *Woordenboek der Nederlandsche Taal* vermeldt als betekenissen: "wijze letters te vormen; wijze een taal of een woord te schrijven".

In *Van Dale* lezen we: "1. wijze van schrijven, van letters trekken; 2. wijze waarop men woorden schrijft, spelt, spelling: de schrijfwijze van De Vries en Te Winkel; 3. schrijftrant" [49].

De tweede omschrijving is hier van toepassing. Een eenvoudige vergelijking van de beide omschrijvingen "spelling" en "schrijfwijze" leert dat de woorden als synoniemen dienen te worden beschouwd en als zodanig ook kunnen worden gebruikt. De verwijzing in beide gevallen naar het voorbeeld van de spelling/schrijfwijze van De Vries en Te Winkel toont dit nog ten overvloede aan.

Derhalve kan ook het begrip schrijfwijze worden bepaald als het systeem dat, de regels die gevolgd moeten worden bij het spellen.

4. Het begrip "spraakkunst"

We stellen hier spraakkunst aan de orde omdat deze term in artikel 4, b samen met spelling wordt vermeld en omdat over hun onderscheid en onderlinge samenhang vragen worden opgeworpen door De Rooij en Haeseryn.

In het *Woordenboek der Nederlandsche Taal* wordt "spraak-kunst" als volgt omschreven: "spraakkunde -- taalkunde".

In *Van Dale* vinden we de volgende definities: "1. leer van de taalvormen, leer van het systeem van een taal, van haar klanken, woordsoorten, verandering en vorming der woorden en van de bouw van zinnen en zinsdelen, grammatica; 2. boek dat de regels van een taal bevat, grammatica" [50].

De in *Van Dale* gegeven eerste betekenis is voor ons nu van belang.

5. Enkele opmerkingen

We hebben hier kort de normale betekenis aangegeven van de begrippen die bij de beantwoording van de vraagstelling van belang zijn.

Eerst en vooral dient te worden opgemerkt dat, zoals De Rooij en Haeseryn zelf concluderen [51], aan het systematisch gebruik van "schrijfwijze" door de Nederlandse wetgever en in het Addendum bij het Cultureel Verdrag [52] geen bepaalde bedoeling moet worden toegeschreven waardoor "schrijfwijze" een duidelijk ruimere betekenis moet hebben dan "spelling", omdat ze ook grammaticale aspecten van de geschreven taal zou bevatten. "We kunnen dus wel aannemen", aldus terecht beide auteurs, "dat het gebruik van de term 'schrijfwijze' niet bedoeld is als een verantwoording van het feit dat er in een 'spellingwet' tevens grammaticale voorschriften gegeven worden" [53].

Uit wat eerder werd aangestipt zij herhaald dat spelling de regels omvat die gevolgd worden bij het spellen. Gaat het om officiële spelling, dan zijn dezelfde regels erkend door of uitgaande van het bevoegde gezag. Dient hiermee te worden volstaan en is hiermee derhalve een volledige interpretatie gegeven van deze zinsnede uit artikel 4, b?

Voorwerp en doel van het Taalunieverdrag, de voorbereidende werken en de staatspraktijk van beide landen vóór de sluiting van het Verdrag nopen tot de volgende beschouwingen.

Neerlandicus De Rooij stipt wat de spelling betreft het volgende aan: "Deze heeft vanaf de Middeleeuwen tot het begin van de 19e eeuw de nodige veranderingen ondergaan zonder dat de overheid regelend optrad, daarna zijn er veranderingen opgetreden door én ondanks de officiële regelingen ... Spellingregeling door de overheid heeft een traditie van bijna twee eeuwen" [54].

Dit historische gegeven en het overheidsoptreden sinds 1804, zoals geschetst in paragraaf 2 van hoofdstuk A, bevestigen dat de vermelde betekenis van officieel ook gehanteerd kan worden met betrekking tot de spelling: erkend door of uitgaande van de overheid. Deze interpretatie kan aan artikel 4, b worden gegeven en is zeker overeenkomstig de bedoeling van de verdragspartijen: door de vermelding dat het om de officiële spelling gaat, stond beide partijen onmiskenbaar overheidsoptreden terzake voor ogen.

Een verdere vraag is of de bedoeling van verdragspartijen nog nader kan worden gepreciseerd, met andere woorden of de voorlopige conclusie dat de partijen niet de bedoeling hadden aan de term een speciale betekenis te geven, nog kan worden gehandhaafd, waarbij speciale betekenis dan dient te worden opgevat als "the ordinary meaning in the particular context" [55].

Het bilaterale karakter van het Taalunieverdrag maakt het betrekkelijk eenvoudig om de mogelijke speciale betekenis op te sporen aan de hand van de eenzijdige en gezamenlijke staatspraktijk van beide landen vóór de oprichting van de Taalunie.

Zowel uit eenzijdig als gezamenlijk optreden inzake spellingvraagstukken kan onmiskenbaar worden afgeleid dat de regeling van de spelling door de overheid werd voorgeschreven voor de sectoren

van onderwijs en overheid; we verwijzen hiervoor eveneens naar paragraaf 2 van hoofdstuk A. Beide verdragspartijen hebben terzake een soms eigen, sinds kort ook een gedeelde traditie met dezelfde oriëntatie.

Hieruit mag redelijkerwijze worden geconcludeerd dat de term "officiële spelling", wanneer hij werd en wordt gehanteerd door de Belgische of Nederlandse overheid, deze connotatie wat zijn toepassingsgebied betreft met zich bracht en impliceerde, waarbij afzonderlijke of gezamenlijke verwijzingen naar deze terminologie geen verschil maakt voor de te geven interpretatie. Wanneer België en/of Nederland vóór en los van de sluiting van het Taalunieverdrag de term "officiële spelling" hanteerden of hanteren, is dus meteen meegegeven dat "officieel" niet alleen dient te worden begrepen als "erkend door of uitgaande van het bevoegde gezag", maar terzake van de spelling tevens inhoudt "erkend door of uitgaande van het bevoegde gezag voor toepassing in onderwijs en bij de overheid".

De Rooij merkt zeer juist op "dat wie niet (meer) aan enige vorm van onderwijs deelneemt en wie niet in overheidsdienst is (en als zodanig min of meer geregeld schriftelijke taaluitingen produceert), zich alleen maar iets aan een nieuwe spelling zal laten liggen voor zover hij of zij daartoe zelf gemotiveerd en/of in staat is" [56].

Derhalve leiden bovenstaande beschouwingen ertoe de normale betekenis van de term "officiële spelling" te nuanceren en te preciseren, zodat de interpretatie van artikel 4, b van het Taalunieverdrag als volgt zou moeten luiden, overeenkomstig de bedoeling van de verdragspartijen: de officiële spelling van de Nederlandse taal zijn de regels die gevolgd moeten worden, in het onderwijs en bij de overheid, bij het spellen van de Nederlandse taal erkend door of uitgaande van het bevoegde gezag.

Tenslotte rijst de vraag naar de inhoud van deze regels in deze zin: het Regentsbesluit-1946 en de Spellingwet-1947 bevatten niet alleen bepalingen over spelling, maar, zoals hiervoor al gezegd, ook over spraakkunst. De Rooij en Haeseryn merken op: "Men is er zich namelijk altijd wel van bewust geweest dat spellingwetten, besluiten, commissies e.d. meer regelden dan spelling alleen, al zal dit bewustzijn niet bij alle betrokkenen op alle momenten even helder geweest zijn" [57].

Kan, op basis van een analoge redenering als degene die werd gevolgd voor het traditionele toepassingsgebied van de officiële regeling van de spelling, hieruit worden afgeleid dat de zoëven gegeven interpretatie van de term "officiële spelling" nog nader dient te worden bepaald in die zin dat ze eveneens regels over de spraakkunst omvat? We menen van niet, op basis van de uitdrukkelijke afzonderlijke vermelding in artikel 4, b van de spraakkunst van de Nederlandse taal als zodanig. Deze toevoeging in nevenschikking zou overbodig zijn, indien de verdragspartijen, gelet op de gegroeide praktijk, de bedoeling hadden officiële spelling in die zin op te vatten dat ze tevens bepalingen van grammaticale aard omvat.

Deze interpretatie laat zich verzoenen met de voorbereidende werken van het Taalunieverdrag. In artikel 3 van het ontwerpverdrag van de Werkgroep ad hoc werd in lid a gehandeld over het

gemeenschappelijk bepalen van de spelling, terwijl de partijen zich in lid b ertoe verbonden zich te onthouden van afzonderlijke initiatieven op het gebied van woordenboeken en grammatica's [58]. Weliswaar wordt grammatica hier gebruikt in de zin van een boek dat de regels van een taal bevat, maar dit impliceert eveneens de eerste in *Van Dale* vermelde betekenis.

Ook de memorie van toelichting, zowel in de definitieve versie als in de ontwerptekst van de Begeleidingscommissie, vermeldt afzonderlijk, weliswaar in één zin maar onderscheiden, spelling en spraakkunst van de Nederlandse taal. Hetzelfde geldt trouwens voor de nota van de Begeleidingscommissie over de personele, financiële en materiële gevolgen van de Taalunie.

De omstandigheden van de sluiting van het Verdrag leveren, zoals hiervoor sub A.3 al is opgemerkt, terzake deze elementen op. Het in één adem noemen, in artikel 4, b, van de officiële spelling en spraakkunst leidde tot een vraag tijdens de behandeling van het wetsontwerp tot goedkeuring van het Verdrag in de Tweede Kamer [59]. De vraagsteller expliciteerde zijn in de vraag verborgen stelling "dat het gans andere dingen zijn, die niet over één kam kunnen geschoren worden" [60]. De Minister was het met deze stelling volmondig eens: "Uiteraard zijn spelling, spraakkunst, grammatica en wat dies meer zij onderscheiden zaken" [61].

Een normale, grammaticaal ook juiste interpretatie van artikel 4, b leidt ertoe te stellen dat de verdragspartijen zich ertoe verbinden over te gaan tot de gemeenschappelijke bepaling van zowel de officiële spelling van de Nederlandse taal, als van haar daarvan te onderscheiden grammatica [62]. De vraag of het verantwoord is spelling en spraakkunst in één wet te regelen en de daaraan voorafgaande vraag of het wel verantwoord en gewenst is wettelijke voorschriften te geven op het gebied van de Nederlandse grammatica zijn typisch neerlandistische vraagstukken waarin juristen niet kunnen treden [63]. We mogen volstaan met erop te wijzen dat de beslissingen terzake een resultaat zullen zijn van discussies over descriptieve, normatieve en theoretische grammatica [64]. We stellen alleen terzake vast dat Haeseryn en De Rooij erop wijzen dat anders "dan bijvoorbeeld in het geval van spelling en terminologie bestaat er inzake overheidsbeleid op het gebied van de spraakkunst weinig of geen traditie" [65].

C. DE HUIDIGE SITUATIE OP SPELLINGGEBIED: DE BELGISCHE EN NEDERLANDSE WETGEVING

1. De huidige spellingregeling in Nederland en België

Tegen de achtergrond van de historische evolutie, zoals die in paragraaf 2 van hoofdstuk A kort is geschetst, kan de huidige spellingregeling als volgt worden samengevat.

1.1. De Nederlandse spellingregeling

1.1.1. De spellingwet van 1947

a. Vorm

Uitgangspunt voor de Nederlandse regeling is de Spellingwet-1947: Wet van 14 februari 1947, houdende voorschriften met betrekking tot de schrijfwijze van de Nederlandsche taal [66]. Bij Koninklijk Besluit van 19 maart 1947 werd bepaald dat de Spellingwet op 1 mei 1947 in werking zou treden [67].

Zoals eerder vermeld was de gedachte oorspronkelijk een raamwet op te stellen, die de basis zou vormen voor een regeling bij algemene maatregel van bestuur. In deze laatste zouden dan de inhoudelijke regels voor de spelling zijn opgenomen en uitgewerkt [68]. Deze constructie werd nog gehandhaafd na de Tweede Wereldoorlog.

In het oorspronkelijke wetsontwerp voor de Spellingwet-1947 kwam "de inhoud overeen met die van het Belgische besluit, terwijl in het ontwerp van algemene maatregel van bestuur de bepalingen uit de bijlage van het Belgische besluit waren opgenomen" [69]. De huidige constructie waarbij de bepalingen uit de ontworpen algemene maatregel van bestuur in de tekst zelf van de wet werden opgenomen was het gevolg van een amendement [70].

Een aantal koninklijke besluiten en ministeriële richtlijnen dat als juridisch instrumentarium van belang is, komt sub 1.1.2 aan de orde.

b. Inhoud

De schrijfwijze volgens De Vries en Te Winkel wordt omschreven als de officiële schrijfwijze van de Nederlandse taal met inachtneming van een aantal regels (artikel 1). Een aantal regels wordt in de wet zelf uitgewerkt, terwijl andere aangelegenheden bij algemene maatregel van bestuur zullen worden geregeld (o.a. de schrijfwijze van Nederlandse aardrijkskundige namen, historische namen en bastaardwoorden).

Een aantal van deze aangelegenheden werd geregeld in de *Woordenlijst van de Nederlandse taal*, die op 25 augustus 1954 verscheen. *Woordenlijst* en Inleiding werden bindend verklaard bij Koninklijk Besluit van 31 oktober 1953 [71]. De *Woordenlijst van de Nederlandse Taal* liet o.a. voor de spelling van de bastaardwoorden meer dan één spelling toe: België en Nederland kozen niet voor dezelfde oplossing.

Met betrekking tot Nederlandse aardrijkskundige namen en histori-

sche namen zijn nog geen algemene maatregelen van bestuur verschenen.

c. Draagwijdte

Het toepassingsgebied van de Spellingwet-1947 kan als volgt worden omschreven. De officiële schrijfwijze geldt voor alle in het Nederlands gestelde stukken uitgaande van de ministeriële departementen, autoriteiten, colleges en ambtenaren, en voor de instellingen van openbaar en gesubsidieerd bijzonder onderwijs (artikelen 2 en 3). Sanctionering voor de laatste categorie bestemmelingen van de wet, namelijk het onderwijs, is gelegen in de eventuele niet-erkenning van examens (artikel 4). Het feit dat de spelling voor alle departementen officieel wordt voorgeschreven, betekent dat over wijzigingen door de ganse regering moet worden beslist [72].

1.1.2. Inventaris van het overig juridisch instrumentarium

Behalve de Wet van 14 februari 1947, die de wettelijke grondslag voor de Nederlandse spellingregeling vormt, zijn er als juridisch instrumentarium nog een aantal koninklijke besluiten en ministeriële richtlijnen van belang [73]:

- Koninklijk Besluit van 31 oktober 1953 (Stb. 668) waarbij de *Woordenlijst van de Nederlandse taal* en erbij horende Inleiding samengesteld door de Nederlands-Belgische Commissie bindend werden verklaard.

- Koninklijk Besluit van 8 september 1954 (Stb. 399) waarin datum van inwerkingtreding van het K.B. van 31-10-1953 werd uitgesteld tot uiterlijk 1 september 1955.

- Koninklijk Besluit van 23 augustus 1955 (Stb. 388) waarin de definitieve datum van inwerkingtreding van het K.B. van 31-10-1953 werd bepaald op 1 september 1955.

- Beschikking van de Minister-President a.i. van 26 augustus 1955 (no. 44352), houdende richtlijnen met het oog op de uniformiteit in de toepassing van de *Woordenlijst* in de stukken van de departementen van algemeen bestuur.
  De richtlijnen mogen worden aangehaald als "Richtlijnen voor de toepassing van de Woordenlijst Nederlandse taal".

- Circulaire van de Minister-President van 6 september 1955 (no. 44375) waarin het wenselijk wordt geoordeeld dat eveneens een aantal andere aanwijzingen van de Leidraad zouden worden gevolgd in de stukken van de departementen van algemeen bestuur (Staatscourant no. 173, 7-9-1955).

- Aanvullende regels door een commissie van het Ministerie van

Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen opgesteld ten aanzien van het gebruik van hoofdletters.

- Circulaire van de Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen a.i. van 23 augustus 1955 (no. 9091) aan de scholen, eveneens met het oog op de uniformiteit: aanbeveling van een aantal richtlijnen inzake dubbelvormen uit de *Woordenlijst van de Nederlandse taal*.

1.2. De Belgische spellingregeling

1.2.1. Het Regentsbesluit van 1946

a. Vorm

Uitgangspunt voor de Belgische regeling is het Regentsbesluit met bijlage van 9 maart 1946: "Besluit van den Regent betreffende de regeling van de spelling der Nederlandsche taal" [74]. De bedoeling van het Besluit was, luidens het verslag aan de Regent, "de beslissingen die getroffen en de regels die vastgesteld werden door de gemengde Nederlandsch-Belgische commissie ... aan te nemen" [75]. Er werd een overgangsperiode van drie jaar voorzien "opdat de aanpassing in het onderwijs en in de administratie zonder ontreddering zou kunnen geschieden, en de belangen van de uitgevers zouden geëerbiedigd worden" [76]. De uitvoering van de voorschriften in artikel 1 van het Besluit bedoeld, moest voltooid zijn drie jaar na datum van het Besluit (artikel 3) [77].

b. Inhoud

De conclusies en regels van de Nederlands-Belgische commissie worden aangenomen, zoals zij geformuleerd zijn in de bijlage bij het Besluit (artikel 1). De kern van de regeling vinden we dus in de bijlage bij het Regentsbesluit en niet zoals in de Spellingwet-1947 in het corpus zelf van de wet. De punten 1-5 van de bijlage komen dan ook, op de gegeven voorbeelden na, inhoudelijk overeen met artikel 1, 1-5 van de Spellingwet-1947.

Met betrekking tot een aantal spellingaangelegenheden worden overgangsbepalingen vastgesteld, grotendeels gelijklopend met artikel 1, 6-11 van de Spellingwet-1947, wat de identificatie ervan betreft. Een opvallende uitzondering is wel dat in het Regentsbesluit geen sprake is van de historische namen. Hierop komen we nog terug. Voor de schrijfwijze van de Nederlandse aardrijkskundige namen zal gewacht dienen te worden op de vaststelling van hun officiële spelling (artikel 1, a van de overgangsbepalingen).

Onder andere ten aanzien van het voornaamwoordelijk gebruik "zullen aanwijzingen worden gegeven in een samen te stellen volledige woordenlijst" (artikel 2 van de overgangsbepalingen). Hetzelfde geldt voor de bastaardwoorden (artikel 3 van de overgangsbepalingen). In afwachting daarvan geldt de *Woordenlijst van De Vries en Te Winkel*. Op deze en andere verschillen met de Spellingwet-1947

komen we hier onder sub 1.3 nog terug.

In artikel 2 van het Besluit zelf wordt nog bepaald "dat de conclusies en regels van de Nederlands-Belgische Commissie slechts (kunnen) worden gewijzigd in overleg met de Nederlandse regering", een bepaling die in de Spellingwet-1947 niet voorkomt.

De *Woordenlijst* en de Inleiding zijn tot stand gekomen en werden bindend verklaard bij Koninklijk Besluit van 19 augustus 1954.

c. Draagwijdte

Het toepassingsgebied van het Regentsbesluit van 9 maart 1946 kan als volgt worden omschreven. De officiële schrijfwijze wordt aangenomen voor het onderwijs, voor de administratieve briefwisseling, voor de Nederlandse tekst van wetten en besluiten en, in het algemeen, voor alle openbare akten uitgaande van de wettig aangestelde overheid (artikel 1). Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen openbaar en gesubsidieerd onderwijs. Evenmin is een sanctionering voorzien voor niet-naleving van de regels in het onderwijs. Het feit dat de spelling voor alle departementen officieel wordt voorgeschreven, betekent dat over wijzigingen door de ganse regering moet worden beslist [77bis].

1.2.2. Inventaris van het overig juridisch instrumentarium

Behalve het Regentsbesluit van 9 maart 1946 met bijlage, die de juridische grondslag voor de Belgische spellingregeling vormt, zijn voor het juridische instrumentarium nog andere besluiten, circulaires, ministeriële richtlijnen en één decreet van belang [78].

- Mededeling van de Eerste Minister van 19 april 1947 waarbij de diensthoofden van alle departementen worden verzocht de nieuwe schrijfwijze, zoals bepaald in het Regentsbesluit van 9 maart 1946, op te leggen vanaf 1 mei 1947, zoals bepaald in de bijlage bij het Regentsbesluit.

- Regentsbesluit van 20 december 1949 tot wijziging van de rangschikking der gemeenten en tot vaststelling van de schrijfwijze der gemeentenamen (Belgisch Staatsblad 29 december 1949, pp. 11429-11459): ter uitvoering, wat de spelling betreft, van artikel 4 van de wet van 26 mei 1882 houdende herziening van de rangschikkingstabel der gemeenten.

- Koninklijk Besluit van 19 augustus 1954 (Belgisch Staatsblad 25 augustus 1954) waarbij de *Woordenlijst van de Nederlandse taal* en erbij horende Inleiding, samengesteld door de Nederlands-Belgische Commissie, bindend werden verklaard.

- Ministeriële omzendbrief van 18 oktober 1955: inzake toepassing van de *Woordenlijst van de Nederlandse taal* dient het schooljaar 1955-1956 als een overgangsperiode te worden beschouwd. In af-

wachting van verdere onderrichtingen inzake de bastaardwoorden zou de voorkeurspelling worden onderwezen.

- Circulaire, namens de Minister, van 23 januari 1956: in middelbaar en normaal onderwijs wordt in 1955-1956 foutieve spelling door leerlingen niet betrokken bij puntentoekenning. Vanaf 1956-1957 wordt de *Woordenlijst* officieel en wordt de voorkeurspelling onderwezen in afwachting van definitieve voorschriften.

- Circulaire, namens de Minister, van 9 mei 1956, gericht tot het lager, technisch en kunstonderwijs: zelfde inhoud als voorgaande.

- Circulaire van de Minister van 6 september 1956, gericht tot het ganse onderwijs en o.a. bibliotheken, jeugdorganisaties: gelet op de werkzaamheden van de commissie inzake de spelling van de bastaardwoorden worden geen definitieve spellingonderrichtingen aan de scholen verstrekt en blijft de omzendbrief van 18 oktober 1955 voorlopig van kracht.

- Circulaire van de Minister van 8 juli 1957 tot dezelfde adressaten als de voorgaande gericht: de overgangsmaatregelen inzake de schrijfwijze van de bastaardwoorden, bepaald bij circulaire van 18 oktober 1955, worden gehandhaafd tot het advies van de Woordenlijstcommissie is ontvangen en bestudeerd, "mede met de noodzaak de eenheid tussen Noord en Zuid te allen prijze te bewaren".

- Circulaire van de Minister van 14 september 1959, "in afwachting van een definitieve overeenkomst tussen Nederland en België, die hopelijk niet lang meer zal uitblijven": zelfde inhoud als voorgaande.

- Decreet van de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap van 20 november 1972, ter vaststelling van de officiële schrijfwijze van de Nederlandse taal: de officiële schrijfwijze wordt vastgesteld bij koninklijk besluit, bekrachtigd door een decreet, behalve voor bastaardwoorden en historische namen (art. 1). De officiële spelling wordt gebruikt door openbare instellingen en daarmee gelijkgestelde diensten (art. 3) en door alle instellingen van openbaar en gesubsidieerd onderwijs, alsmede alle door de overheid gesubsidieerde verenigingen en instellingen (art. 4).

1.3. Enkele algemene opmerkingen over de Nederlandse en Belgische spellingregeling

In verband met de zoëven onder 1.1 en 1.2 geschetste situatie dient het volgende te worden opgemerkt. De vorm waarin de spellingbepalingen werden gegoten is verschillend: wet en algemene maatregel van bestuur in Nederland, Regentsbesluit [79] en Koninklijke Besluit in België. De keuze van deze vorm, die bepaald wordt door de eigen systematiek van elke nationale rechtsorde, heeft als gevolg dat

wijzigingen, die in bovenvermelde teksten aangebracht moeten worden, dienen te geschieden door rechtshandelingen van hetzelfde niveau, m.a.w. bij of krachtens de wet in Nederland, zonder wetgevend initiatief in formele zin in België [80]. We laten hierbij voorlopig de weerslag van besluiten van het Comité van Ministers van de Taalunie op de bestaande situatie buiten beschouwing.

Betekent wat werd uiteengezet dat de spellingregeling, los van de eventuele activiteiten van de Nederlandse Taalunie, op dit ogenblik identiek is in België en Nederland? De Rooij en Haeseryn stellen in dit verband: "De formulering van de gegeven spellingvoorschriften en de in uitzicht gestelde regelingen in artikel 1 van de Nederlandse wet komt, afgezien van het weglaten van de voorbeelden, nagenoeg overeen met die van de bijlage bij het Belgische besluit. (De leden 6 t/m 11 van bedoeld artikel vallen in dat besluit onder de overgangsbepalingen). Beide teksten gaan immers terug op de voorstellen in het rapport van een in 1945 ingestelde gemengde Nederlands-Belgische commissie" [81]. De weglating in de Belgische teksten van de vermelding van historische namen in de overgangsbepalingen - vermelding die wel voorkomt in artikel 1, 11 van de Spellingwet-1947 - dient naar ons oordeel als legistieke omissie te worden gekwalificeerd, te meer daar een regeling van de historische namen wel tot de opdracht van de in 1947 ingestelde Belgisch-Nederlandse Woordenlijstcommissie behoorde [82].

Met betrekking tot de bastaardwoorden bepaalde een Belgische ministeriële circulaire van 14 september 1959 dat "in afwachting van een definitieve overeenkomst tussen Nederland en België ... voorlopig voor ambtelijk als voor onderwijsgebruik de voorkeurspelling dient (te worden) gevolgd" [83]. De Nederlandse uitvoeringsbepalingen, "de ministeriële circulaires die voor de genoemde sectoren van de maatschappij bestemd waren" laten o.a. dit verschil zien: "De overheid moet zich aan de voorkeurspelling houden; voor het onderwijs geldt dat in beginsel ook, maar het gelijkmatig gebruik van de andere spelling wordt niet ... als fout aangemerkt" [84].

De beide neerlandici, De Rooij en Haeseryn, gaan op zoek naar verklaringen voor dit verschil en wijzen o.a. op de volgende passage uit *De spelling van de Nederlandse taal*: "In Nederland kon - als gevolg van de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van onderwijs - aan de scholen niet de verplichting worden opgelegd tot het gebruiken van de ambtelijk voorgeschreven voorkeurspelling" [85]. Beide auteurs merken hierbij op: "Als dat waar is, als de regering dus in spellingzaken bepaalde verplichtingen niet aan de scholen kan opleggen die ze wel kan opleggen aan haar ambtenaren, kunnen we alleen maar tot de uitermate interessante conclusie komen, dat de Spellingwet-1947 in strijd is met de Nederlandse Grondwet. Er wordt namelijk in de wettekst - anders dan in de circulaires - geen enkel onderscheid gemaakt tussen wat aan de overheid en wat aan het onderwijs wordt voorgeschreven" [86].

Deze conclusie is inderdaad afhankelijk van de juistheid van de aangehaalde passage uit *De spelling van de Nederlandse taal*. Naar ons oordeel dringt deze conclusie in verband met de Spellingwet-1947 zich evenwel niet op; de Spellingwet-1947 is conform de Nederlandse Grondwet en de geciteerde passage is in haar algemene formulering

onjuist. Immers, we moeten hiervoor te rade gaan bij artikel 23 van de Nederlandse Grondwet (1983), waarvan de voor ons relevante bepalingen als volgt luiden: "1. Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering. 2. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid. ... 5. De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting".

De grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van onderwijs verhindert niet dat bij de wet door de overheid eisen van deugdelijkheid aan het onderwijs worden gesteld. Het opleggen van de verplichting tot het gebruiken van de ambtelijk voorgeschreven voorkeurspelling kan in redelijkheid worden beschouwd als een eis die verband houdt met de deugdelijkheid van het onderwijs. Deze interpretatie wordt niet tegengesproken door de parlementaire behandeling van de regeringsvoorstellen terzake, waarbij het eerste lezingsontwerp met betrekking tot het onderwijs door de Tweede Kamer werd verworpen [87]. De regering had in haar toelichting gesteld "dat de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs in acht moet worden genomen bij elke wettelijke regeling van voorwaarden. Overigens gaf de regering als haar mening te kennen dat de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs geen absolute vrijheid voor het bijzonder onderwijs inhoudt. Haars inziens zou de wetgever ingevolge de Grondwet de opdracht hebben om, met inachtneming van de vrijheid van richting, voorwaarden te stellen aan de inrichting en de functionering van het door de overheid bekostigd onderwijs" [88].

Uit de parlementaire behandeling zoals samengevat door Kortmann [89], zij het volgende aangestipt. De eisen van deugdelijkheid raken de inhoud van het onderwijs. De grondwetgever heeft enerzijds willen voorkomen dat zaken van essentiële betekenis buiten de wetgever om zouden worden geregeld. De vaststelling van deugdelijkheidseisen is een fundamentele regeling voor een zaak van algemeen belang, zoals het onderwijs. Anderzijds gaat het om een terrein waar het bijzonder onderwijs vrijheid van inrichting toekomt en dat door de overheid slechts met de grootst mogelijke terughoudendheid zou mogen worden betreden. Volgens de regering was steeds beslissend geweest of in het licht van de vrijheid van het bijzonder onderwijs, het stellen van voorwaarden door de overheid noodzakelijk en aanvaardbaar is. Indien wordt voldaan aan gestelde eisen van deugdelijkheid en andere bekostigingsvoorwaarden, heeft het bijzonder onderwijs recht op vrije institutionalisering en vrije inrichting van dat onderwijs.

Hiermee is naar ons oordeel voldoende duidelijk gemaakt dat de Spellingwet-1947 als conform de Grondwet dient te worden beschouwd en de aangehaalde passage uit *De spelling van de Nederlandse taal* niet kan worden onderschreven.

Verder dient nogmaals te worden gewezen op artikel 2 van het Regentsbesluit: de vermelde conclusies en regels kunnen slechts worden gewijzigd in overleg met de Nederlandse regering. Meer dan 10 jaar vóór het Addendum bij het Cultureel Verdrag, waarin een verplichting tot overleg werd opgenomen, voorzag de Belgische wet-

geving in de verplichting niet tot eenzijdige wijziging van de afgesproken spellingregeling over te gaan, een verplichting die als eenzijdige rechtshandeling bindend was voor België in de zin die door het Internationaal Gerechtshof is omschreven [90]. In de Nederlandse Spellingwet-1947 komt een gelijkaardige bepaling niet voor; integendeel, in artikel 5 is er sprake van een vaste Commissie van Advies inzake de schrijfwijze van de Nederlandsche Taal, die ook op eigen initiatief advies kan uitbrengen omtrent ontwerpen tot wijziging van deze wet. Nergens is er in de tekst enige verplichting tot voorafgaand overleg met de Belgische regering opgenomen.

Tenslotte nog enkele opmerkingen over het juridische instrumentarium.

- Het toepassingsgebied ratione personae van het Regentsbesluit-1946 komt overeen met dat van de Spellingwet-1947. In latere spellingregelingen is er een duidelijke tendens aanwezig dit personele toepassingsgebied stilaan uit te breiden. Bij de toekomstige besluitvorming zal met hierdoor ontstane verschillen tussen Nederland en de Nederlandstalige gemeenschap in België rekening dienen te worden gehouden.

- Overgangsbepalingen om aanpassing in onderwijs en administratie zonder ontreddering te laten verlopen en de belangen van de uitgevers te eerbiedigen zijn niet of niet expliciet of in dezelfde mate aanwezig in de Nederlandse regels.

- Het Regentsbesluit-1946 bevat in tegenstelling tot de Spellingwet-1947 geen nadere indicaties over de aard van de rechtsinstrumenten die in de toekomst nog tot stand moeten worden gebracht. Alleen wordt bepaald in artikel 4 dat een bestendige commissie van advies er mee belast wordt aan de regering voorstellen te doen "inzake de uitvoering van de genomen conclusies, de toepassing van de vastgestelde regels en de overgangsmaatregelen". De ministers zijn uitdrukkelijk belast met de uitvoering van het besluit (art. 5).

- De periode voorzien voor de uitvoering van de voorschriften is in het Regentsbesluit vastgesteld op maximaal 3 jaar, terwijl de Spellingwet nauwelijks 7 maanden had voorzien. De gelijktijdigheid van de invoering van de nieuwe schrijfwijze werd hersteld door de mededeling van de Belgische Eerste Minister van 19 april 1947.

- Het Regentsbesluit van 20 december 1949 tot vaststelling van de spelling der gemeentenamen kan niet beschouwd worden als in strijd met de conclusie van de Belgisch-Nederlandse Commissie (1944), zoals ook blijkt uit overgangsbepaling art. 1, a. Derhalve stelde de Raad van State terecht dat er bij het ontwerpbesluit geen opmerkingen te maken waren.

2. Beschrijving van het bestaande juridische instrumentarium in Nederland en België

De inventaris toont aan dat in Nederland voor het tot stand brengen

van de spellingregeling van de Nederlandse taal tot nu toe gebruik is gemaakt van 3 soorten rechtsinstrumenten: de wet, algemene maatregelen van bestuur (koninklijke besluiten) en circulaires. In België is tot nu toe gebruik gemaakt van regentsbesluiten, één koninklijk besluit, circulaires of ministeriële omzendbrieven en één decreet.

We gaan de manier na waarop ze tot stand worden gebracht, en hun draagwijdte waarbij ook hun onderlinge verhouding wordt geschetst. Meteen wordt dan een aantal indicaties gegeven die voor de bespreking van de alternatieven in de hoofdstukken F en H van belang kan zijn.

2.1. De Nederlandse rechtsorde

2.1.1. De wet (i.c. de Spellingwet-1947)

a. Totstandkoming

Artikel 81 van de Nederlandse Grondwet (voortaan soms ook afgekort GW) luidt: "De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk". Het gaat hierbij om een formeel wetsbegrip: besluiten door de wetgevende macht tot stand gebracht. [91].

De samenwerking van beide organen is dus noodzakelijk voor het tot stand brengen van wetten; zij beschikken dan ook elk afzonderlijk over het recht om wetgevende initiatieven te nemen [92]. In tegenstelling tot de situatie in België maakt de Tweede Kamer slechts weinig gebruik van dit initiatiefrecht. De meeste wetten zijn dan ook het resultaat van voorstellen die door de regering zijn ingediend bij de Tweede Kamer.

De voorbereiding van het wetsontwerp geschiedt op het ministerie, waarbij eventueel interdepartementaal overleg al of niet in combinatie met verplichte voorafgaande raadpleging van een of meer adviesorganen een vertragende factor kan zijn. Is het wetsontwerp geredigeerd, dan wordt het samen met de uitgebrachte adviezen en een memorie van toelichting - waarin de reden voor het ontwerp en de manier waarop het geïnterpreteerd dient te worden - aan de voltallige Ministerraad ter goedkeuring voorgelegd.

Na het inwinnen van het advies van de Raad van State, wordt het wetsontwerp met de erbij horende stukken, aangeboden aan de Tweede Kamer, die beschikt over het amenderingsrecht [93].

Het wetsontwerp wordt door het presidium van de Tweede Kamer meestal ter bespreking overgemaakt aan de bevoegde vaste Kamercommissie die over het ontwerp een verslag opstelt, indien het ontwerp in aanmerking komt om in plenaire vergadering van de Tweede Kamer te worden besproken en goedgekeurd.

De meerderheid van de commissie kan amendementen in het verslag doen opnemen.

Dergelijke voorstellen tot wijziging van het ingediende wetsontwerp maken automatisch het voorwerp van bespreking uit; in andere gevallen garandeert artikel 84, lid 1 GW "het recht voorstellen tot wijziging te doen aan individuele kamerleden. Dit betekent dat het Reglement van Orde geen nadere kwantitatieve eisen voor het in

behandeling nemen van voorstellen tot wijziging mag stellen" [94].

Is het wetsontwerp goedgekeurd door de Tweede Kamer, dan dient de Eerste Kamer er zich nog over uit te spreken, maar dan zonder recht van amendering: alleen goedkeuring of verwerping is mogelijk. Bij verwerping dient bij een aangepast wetsontwerp de ganse procedure opnieuw van bij het begin, dus ook voor de Tweede Kamer te worden hervat.

Tenslotte moet het door de regering ingediende en door de Staten-Generaal aanvaarde wetsontwerp nog door de Koning worden bekrachtigd [95]. Daarna volgt nog de bekendmaking in het Staatsblad; dit is een onmisbare voorwaarde voor de inwerkingtreding, die, behoudens een andersluidende bepaling, valt op de 20ste dag na de publikatie in het Staatsblad.

b. Omschrijving

Omwille van de logische samenhang in de Nederlandse rechtsorde tussen de begrippen "wet" en "algemene maatregel van bestuur" wordt de problematiek van de omschrijving in de volgende paragraaf besproken.

2.1.2. Algemene maatregelen van bestuur (i.c. de Koninklijke Besluiten van 1953, 1954, 1955)

a. Totstandkoming

Artikel 89 van de Nederlandse Grondwet luidt: "1. Algemene maatregelen van bestuur worden bij koninklijk besluit vastgesteld. 2. Voorschriften, door straffen te handhaven, worden daarin alleen gegeven krachtens de wet. De wet bepaalt de op te leggen straffen. 3. De wet regelt de bekendmaking en de inwerkingtreding van de algemene maatregelen van bestuur. Zij treden niet in werking voordat zij zijn bekendgemaakt. 4. Het tweede en derde lid zijn van overeenkomstige toepassing op andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften".

Uit dit artikel blijkt dus dat de Koning (lees: de regering) de algemene maatregelen van bestuur bij koninklijk besluit vaststelt. In tegenstelling tot de manier waarop een wet tot stand komt, is er dus geen overleg met de Staten-Generaal voorgeschreven door de Grondwet. Gemeenschappelijk met de totstandkomingsprocedure van een wet, is dat een algemene maatregel van bestuur zowel aan de ministerraad als aan de Raad van State moet worden voorgelegd.

Inschakeling van de Staten-Generaal is evenwel mogelijk. De ontwerpmaatregel wordt in de praktijk ook vaak voorgelegd aan de bevoegde adviesorganen (die bij het normale wetgevingsproces ook worden betrokken) [96]. De bekendmaking en inwerkingtreding van algemene maatregelen van bestuur is op dezelfde wijze geregeld als voor de wet in artikel 88 van de Grondwet.

b. Omschrijving

Zoals hiervoor gesteld, dienen de begrippen "wet" en "algemene

maatregel van bestuur" in nauwe onderlinge, logische en juridische samenhang te worden benaderd en behandeld.

Artikel 81 van de Nederlandse Grondwet "legt alleen vast welke organen gezamenlijk besluiten, genaamd wetten, vaststellen ... De enige functie van het artikel is volgens de memorie van toelichting - uit het artikel zelf blijkt dit niet - aan te geven dat het gezamenlijk door regering en Staten-Generaal genomen besluit juridisch van hogere rangorde is dan andere besluiten, behoudens de Grondwet zelf" [97].

Dat is dus een eerste en belangrijk gegeven: de wetten, tot stand gekomen zoals voorgeschreven in artikel 81, hebben voorrang op de bij koninklijke besluiten vastgestelde algemene maatregelen van bestuur van artikel 89. Er is dus een formeel onderscheid tussen wet en algemene maatregel van bestuur en dat vormt de grondslag voor de onderlinge hiërarchie.

In verband met de spellingproblematiek gaat de Spellingwet-1947 dus voor de vermelde Koninklijke Besluiten. Een aantal spellingregels zijn in de Spellingwet zelf opgenomen (art. 1, sub 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8 en 9), andere aangelegenheden dienden bij algemene maatregelen van bestuur te worden geregeld: spelling van Nederlandse aardrijkskundige namen en van historische namen (nog niet gebeurd), bastaardwoorden, tussenklanken in samenstellingen, voornaamwoordelijk gebruik en gebruik van tweede naamvalsvormen (geregeld in de *Woordenlijst van de Nederlandse taal*, bindend verklaard via Koninklijke Besluiten van 1953, 1954 en 1955).

De vraag naar de voorrang van de wet op de algemene maatregelen van bestuur is dus in het voordeel van de wet beslecht en zou dus slechts een eenvoudige problematiek voorstellen ware het niet dat "het grondwettelijk stelsel geen antwoord geeft op de vraag wat een algemene maatregel van bestuur *materieel* inhoudt" [98]. Tot overmaat van ramp weet niemand, aldus Kortmann, "tenzij de wet het eist, wanneer *de vorm* van een algemene maatregel moet worden gebezigd" [99]. Laten we de belangrijkste elementen van deze complexe problematiek even nagaan. Een aantal aspecten ervan is relevant voor de toekomstige regeling van de spellingproblematiek door een besluit van het Comité van Ministers.

1. De eenvoudigste hypothese is natuurlijk die waarin de wetgever in een wet heeft vastgelegd dat een aantal aangelegenheden in een algemene maatregel van bestuur zullen worden geregeld. Dan is niet alleen de vraag naar de hiërarchie meteen beslecht - ook in de zin dat de algemene maatregel van bestuur ondergeschikt is en dus conform de wet dient te zijn - maar tevens is er voor de soort van nog te stellen rechtshandeling geen keuzemogelijkheid, geen alternatief meer; het moet een algemene maatregel van bestuur zijn en dus bij koninklijk besluit te treffen, na voorlegging aan de Ministerraad én advies van de Raad van State.

2. Wanneer de wetgever geen gelijkaardige voorziening heeft getroffen, doen de complicaties zich voor. Immers, zoals zoëven vermeld, geeft het Nederlandse grondwettelijk systeem in die situatie geen antwoord op de vraag wat een algemene maatregel

van bestuur materieel inhoudt, en is het niet duidelijk wanneer de vorm van een algemene maatregel van bestuur moet worden gebruikt.

Wet en algemene maatregel van bestuur vertonen als gemeenschappelijk kenmerk dat het in beide gevallen om regelgeving gaat; maar bij een algemene maatregel van bestuur behoeft dat niet noodzakelijkerwijze zo te zijn [100].

"Uit de parlementaire behandeling (van art. 89 GW; K.W.) is niet geheel duidelijk geworden wat de Grondwet onder een algemene maatregel van bestuur verstaat" [101]. Omdat in artikel 89, 4de lid GW gesproken wordt over "andere ... algemeen verbindende voorschriften" zou men, aldus Kortmann, daaruit "kunnen afleiden dat een algemene maatregel een algemeen verbindend besluit is" [102].

Materieel zou een algemene maatregel van bestuur "zowel intern als extern werkende regelingen kunnen bevatten" [103]. Intern werkende regelingen zijn van zuiver bestuurlijke aard, terwijl externe werking betekent dat de burger erdoor gebonden wordt, er respectievelijk rechten aan kan ontlenen.

Voor de verdere uiteenzetting volstaat het een algemene maatregel van bestuur te omschrijven als een koninklijk besluit van algemene strekking, waarover de Raad van State is geraadpleegd en dat in het Staatsblad is bekendgemaakt [104].

"De overgrote meerderheid van algemene maatregelen van bestuur berusten thans op een wet en wij plegen dan te spreken van delegatie van wetgevende macht" [105].

Er bestaan ook zelfstandige algemene maatregelen van bestuur die niet op een wet berusten. Als voorbeeld noemt Donner o.a. "algemene maatregelen die wel naar buiten werken, maar geen strafsancties behoeven" [106]. Een niet op de wet berustende spellingregeling voor het onderwijs zou in deze categorie thuishoren. Maar ook dan geldt de voorrang van de wet, zodat de zelfstandige algemene maatregel van bestuur, en uiteraard ook degene die berust op delegatie, de bestaande wetgeving niet kan wijzigen.

Om aan de bezwaren tegemoet te komen die kleven aan delegatie van wetgeving zijn een aantal technieken ontwikkeld voor toezicht door de Staten-Generaal.

Een techniek ter ordening van delegatie en om controle uit te oefenen op de manier waarop via algemene maatregelen van bestuur van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik wordt gemaakt is de oprichting en inschakeling van een adviesorgaan.

Met betrekking tot de Spellingwet-1947 kan, in het licht van wat hoger werd uiteengezet, wordt het volgende vermeld. Een aantal spellingregelingen werden in de wet zelf opgenomen [107]. Voor andere aangelegenheden was en is er sprake van delegatie van bevoegdheid, waarbij expliciet wordt voorgeschreven dat van een algemene maatregel van bestuur gebruik moet worden gemaakt. En in artikel 5 is voorzien de instelling van de "vaste Commissie van Advies inzake de schrijfwijze van de Nederlandsche taal" die op verzoek of op eigen initiatief advies uitbrengt "omtrent uitvoering en toepassing en omtrent ontwerpen tot wijziging van deze wet". Deze commissie is een vast college van advies in zaken van wetgeving en

bestuur zoals voorzien in artikel 79, 1 GW. Zij kan inderdaad alleen worden ingesteld bij of krachtens de wet. Overeenkomstig artikel 80, 1 GW dienen de adviezen van de commissie openbaar te worden gemaakt. Adviezen inzake regeringsontwerpen worden volgens artikel 80, 2 GW overgelegd aan de Staten-Generaal. Adviezen omtrent uitvoering en toepassing van de Spellingwet vallen onder artikel 80, 1 GW. Adviezen over ontwerpen tot wijziging worden beheerst door art. 80, 2 GW.

In hoofdstuk H zal nader worden ingegaan op de implicaties van bovenstaande beschouwingen en van de bestaande Nederlandse spellingregeling op de toekomstige besluitvorming door het Comité van Ministers en de uitvoering ervan in de Nederlandse rechtsorde.

2.1.3. Circulaires (i.c. circulaires 44375 en 9091 van 1955)

Allereerst weze er aan herinnerd dat de eerste circulaire, uitgaande van de Minister-President, gericht was tot de departementen van algemeen bestuur, terwijl de tweede circulaire, uitgaande van de Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen nadere richtlijnen bevatte aan de scholen.

Alvorens nader op de circulaire in te gaan, dient eerst nog aandacht te worden geschonken aan het feit dat de Grondwet niet alleen spreekt over wetten (art. 81) en algemene maatregelen van bestuur (art. 89), maar sinds de herziening van 1983 ook over "andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften" (art. 89, 4de lid). Deze nieuwe bepaling roept de nodige vragen op en leidde tot discussie in de rechtsleer. We duiden alleen de essentiële punten aan voorzover ze hier verder van belang zijn.

Wat betekent de uitdrukking "vanwege het Rijk" vastgestelde voorschriften? Dient het te gaan om een voorschrift dat wordt uitgevaardigd door een orgaan dat tot de centrale overheid behoort? Wat dient te worden verstaan onder "algemeen verbindend voorschrift"? Vallen daaronder ook concretiserende voorschriften en andere besluiten van algemene strekking? Moet de regel noodzakelijkerwijze werking naar buiten toe bezitten? Betekent algemeen verbindend dat de bevoegdheid om ertoe over te gaan op de grondwet of een formele wet dient te berusten? Moet de wetgever bepalen wat een algemeen verbindend voorschrift is of maakt de administratie dit uit?

"Aan algemeen verbindende voorschriften zijn ... burger, bestuur en rechter gebonden" [108]. In verband met deze nieuwe grondwettelijke bepaling concludeert Kortmann terecht: "Het belangrijkste vraagstuk: welke voorschriften zijn algemeen verbindend en wie beslist over die verbindendheid lost zij niet op" [109]. Volgens de Commissie Wetgevingsvraagstukken staat het vast "dat de grondwetgever met name gedacht heeft aan op een hogere regeling berustende ministeriële regelingen ..." [110].

Deze kwesties worden verder nog bemoeilijkt door het feit dat de term "algemeen verbindend voorschrift" voorkomt in de Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikking (AROB, art. 8, a) en strijdigheid met een dergelijk voorschrift de meest voorkomende vernietigingsgrond vormt in de administratieve rechtspraak. Op basis

van die jurisprudentie zou men dan kunnen concluderen dat het begrip "alle handelingen van wetgevende, regelgevende of normatieve aard omvat" [111]. Maar mag deze administratiefrechtelijke omschrijving wel ongestraft en ongewijzigd worden gehanteerd in de staatsrechtelijke sfeer?

Tenslotte is er in de praktijk het toenemende verschijnsel van de pseudo-wetgeving, waarbij "ministers, die met de uitvoering van een wet zijn belast, per circulaire of resolutie, door aanwijzingen of ministeriële beschikking, aan de autoriteiten die de wet hebben toe te passen allerlei richtlijnen verschaffen, hoe zij de wet en de daarop berustende voorschriften uitgelegd en toegepast willen zien" [112].

In het bestuursrecht wordt gesteld dat de voorschriften van beperkte strekking kunnen zijn, maar wel algemeen moeten verbinden. En dit laatste hangt niet zozeer samen met de inhoud van het voorschrift als wel met het gezag waarvan het afkomstig is" [113]. "In een vaste praktijk wordt ervan uitgegaan dat de uitdrukking op 'naar buiten werken' slaat, zulks ter onderscheiding van *interne voorschriften*, die alleen maar werken in die zin, dat zij degenen die tot het staatsapparaat behoren als zodanig wel verplichten, doch buiten de dienst geen rechtsgevolg hebben [114].

Een andere visie wordt, vanuit het staatsrecht, verdedigd door Kortmann die van oordeel is dat dienstvoorschriften en circulaires ten aanzien van ambtenaren wel kunnen gelden als algemeen verbindende voorschriften [115]. De Commissie Wetgevingsvraagstukken is van mening dat dergelijke voorschriften voor de ambtenaren bindend zijn, toch voor de burgers van belang kunnen zijn, maar niet als algemeen bindende voorschriften kunnen worden beschouwd omdat ze niet naar buiten werken [116].

Het zal ondertussen wel duidelijk geworden zijn dat bovenstaande discussiepunten en vooral ook het laatstgenoemde aspect (al of niet naar buiten werken) zijn weerslag heeft op de draagwijdte die aan beide circulaires kan worden toegekend en vooral met welke elementen rekening zal moeten worden gehouden bij toekomstige besluitvorming inzake spelling [117]. Immers, wat de totstandkoming van ministeriële voorschriften, krachtens een wet vastgesteld, betreft, moet bijvoorbeeld worden vermeld dat deze minder moeizaam is dan bij een algemene maatregel van bestuur. Immers, zij "passeren de Raad van State niet en zullen in de ministerraad alleen op de agenda komen als erom gevraagd is" [118].

Concreet is de vraag naar de kwalificatie als "algemeen verbindend voorschrift" voor de hier besproken soort circulaires en gelijkaardige instrumenten inzake spelling in de toekomst, dus van belang voor bekendmaking en inwerkingtreding ervan (art. 89, 3de lid analoog van toepassing op lid 4) [119].

Keren we nu, los van de vraag wat er nu precies valt onder artikel 89, 4de lid GW, terug naar de circulaires, waarvan de Commissie Wetgevingsvraagstukken heeft gesteld dat het hier gaat om een "van de meest onduidelijke en in de praktijk tot problemen aanleiding gevende vormen van regelgeving" [120].

Wat de circulaires gericht tot de scholen betreft, staan we voor een circulaire als middel tot normstelling. Hierover merkte de Commissie Wetgevingsvraagstukken op dat het gaat "om circulaires

waarvan de inhoud een enkele keer kan worden gekwalificeerd als algemeen verbindende voorschriften (gedelegeerde regelgeving)" [121]. Dat is hier, gelet ook op de band met de Spellingwet, duidelijk het geval.

De circulaire gericht tot de departementen van algemeen bestuur behoort, mede gelet op de gehanteerde formulering, eerder tot de categorie van circulaires als administratief-technisch instrument dat voorschriften bevat omtrent procedurele voorschriften [122], waarbij het uiteraard niet gaat om "voorschriften welke primair beogen procedurele waarborgen te scheppen voor het gebruik van bepaalde bevoegdheden door overheidsorganen", maar wel om "voorschriften van meer administratieve aard die nodig zijn voor een ordelijk en vlot verloop van het contact tussen overheid en burger en het functioneren van het omvangrijke overheidsapparaat" [123].

In paragraaf 2.4 van Hoofdstuk H zal worden nagegaan of het nog wenselijk is in de toekomstige spellingregeling een voortdurend beroep op circulaires te doen.

2.1.4. De beschikking van de Minister-President a.i. van 26 augustus 1955, no. 44352

Met het oog uiteraard op zo groot mogelijke uniformiteit bij de toepassing van de *Woordenlijst* kwam dit besluit in overeenstemming met het gevoelen van de Ministerraad tot stand. In tegenstelling tot circulaire 44375, waarin de wenselijkheid wordt uitgesproken dat in de stukken van de departementen van algemeen bestuur ook de aanwijzingen van de Leidraad zouden worden gevolgd, en circulaire 9091, waarin aan het onderwijs richtlijnen worden aanbevolen, wordt in beschikking 44352 besloten dat met ingang van 1 september 1955 de departementen van algemeen bestuur de in de tekst opgenomen richtlijnen *zullen* volgen voor de uitgaande in het Nederlands gestelde stukken. Lezing van de richtlijnen leert vervolgens dat in een aantal gevallen de voorkeurspelling moet worden gevolgd, terwijl voor andere aangelegenheden de vrijheid wordt gelaten ten aanzien van de in de *Woordenlijst* weergegeven alternatieven.

We dienen even stil te staan bij de benaming van dit besluit; immers, er is, luidens de titel ervan, geen sprake van een circulaire maar van een beschikking. Is deze benaming betekenisvol en zijn er gevolgen aan verbonden?

Traditioneel wordt in het bestuursrecht onder "beschikking" verstaan alle rechtshandelingen "welke het bestuur" krachtens bijzondere bevoegdheden verricht en die in beginsel eenzijdige besluiten zijn. Daarbij wordt dan vooral gedacht aan de uitvoering in individuele gevallen, niet aan algemene bepalingen of besluiten..." [124].

De reeds eerder vermelde AROB-wet bepaalt beschikking als "het schriftelijk besluit van een administratief orgaan gericht op enig rechtsgevolg", maar sluit o.a. besluiten van algemene strekking uit [125]. Het belang van het onderscheid tussen beschikkingen en besluiten van algemene strekking is gelegen in het beroep op de rechter dat tegen de eerste categorie openstaat.

De beschikking is gericht tot een of enige bestemmelingen waarvan de rechtspositie wordt gewijzigd; een besluit van algemene strekking

is gericht tot alle betrokkenen of tot een ganse categorie van betrokkenen die er voor- of nadeel van ondervinden [126]. De jurisprudentie levert nog als bijkomend criterium de omstandigheid dat een besluit onderdeel van een samenhangend geheel van maatregelen en voorzieningen vormt, zich niet op zichzelf laat beoordelen en daarom geen beschikking is in de zin van de wet [127].

In weerwil van de benaming die aan dit besluit van 26 augustus 1955 is gegeven, zijn er voldoende redenen om aan te nemen dat we hier niet staan voor een beschikking in de zin van de AROB-wet, maar veeleer voor een circulaire zoals in 2.1.3 besproken. Immers, ofschoon de Minister-President in zijn hoedanigheid van Minister van Algemene Zaken naar buiten optreedt als zelfstandig orgaan [128] en dus als administratief orgaan in de zin van artikel 1 van de AROB-wet kan worden beschouwd, kan de hier besproken tekst niet als beschikking in de zin van AROB-wet worden gekwalificeerd: de tekst is niet gericht op een rechtsgevolg, maar op feitelijke handelingen, namelijk het uniformiseren van de schrijfwijze van ambtelijke stukken [129], is niet naar buiten gericht [130], maar vooral van belang is dat het gaat om een besluit van algemene strekking. Immers, op basis van de AROB-jurisprudentie geeft Michiels drie criteria voor het onderscheid tussen beschikking en besluit van algemene strekking [131]. Bij het belangrijkste criterium, het adressaatscriterium gaat het "om de vraag of de adressaten van het besluit een gesloten kring vormen" [132]. Het tweede, door de rechtspraak als reservecriterium gehanteerde zaakcriterium "kan worden omschreven met de vraag: heeft het besluit betrekking op een of meer bepaalde of bepaalbare zaken?" [133] En tenslotte is er het reeds eerder vermelde samenhangcriterium [134].

Derhalve geldt voor deze "beschikking" van de Minister-President wat in 2.1.3 in verband met de echte circulaires werd opgemerkt.

2.1.5. Aanvullende regels, opgesteld door een Commissie van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, ten aanzien van het gebruik van hoofdletters

Als gevolg van circulaire no. 44375 werden deze aanvullende regels opgesteld, en later op enkele punten aangevuld. Ze zijn nog steeds van kracht.

We staan hier voor het fenomeen van de steeds verdergaande delegatie van bevoegdheid naar de administratie, en meer bepaald de zogenaamde subdelegatie.

Immers, de bevoegdheid waarover de Minister krachtens de wet beschikt om bij algemene maatregelen van bestuur verdere regelingen uit te vaardigen wordt door hem niet uitputtend gebruikt, maar een gedeelte ervan wordt op zijn beurt toevertrouwd aan i.c. deze Commissie. Donner merkt op "ook ten aanzien van zgn. sub-delegatie is de rechter waakzaam" [135]. Ook in het geval van subdelegatie gaat het om het overlaten of opdragen door het bevoegde gezag aan lagere organen van "het vastleggen van voorschriften over detailpunten die ertoe strekken de praktische toepassing van een wettelijke regeling mogelijk te maken" [136].

De Commissie Wetgevingsvraagstukken gaat in haar eindrapport

terecht "uit van de gedachte dat heel in het algemeen gesproken niet te ontkomen valt aan het op grote schaal door lagere regelgevers toekennen van bevoegdheden aan bestuursorganen" [137]. Maar zij stelt voorop dat het scheppen van bevoegdheden tot nadere regelgeving uitsluitend dient te geschieden door de wetgever. "Zonder een grondslag daarvoor in de wet mag de secundaire wetgever niet op zijn beurt regelgevende bevoegdheden kunnen verschaffen aan een tertiaire wetgever" [138]. Aangezien in de Spellingwet alleen maar een delegatie van de wetgever via algemene maatregelen van bestuur mogelijk werd gemaakt, kan de vraag worden gesteld of de hier besproken regels, die door een Commissie van het ministerie zijn opgesteld, dan ook niet zonder wettelijke grondslag zijn.

Het antwoord hierop is negatief omdat "het vereiste van een wettelijke grondslag voor subdelegatie van regelgeving niet inhoudt dat bij het ontbreken daarvan de secundaire wetgever niet het nemen van besluiten welke als uitvoering kunnen worden bestempeld, aan een ander bestuursorgaan mag opdragen" [139]. De vraag is natuurlijk of deze aanvullende regels wel degelijk als uitvoering kunnen worden beschouwd. Toch merkt de Commissie Wetgevingsvraagstukken anderzijds terecht op "dat het delegeren van de bevoegdheid nadere voorschriften te stellen aan ambtenaren geen aanbeveling verdient" [140].

Tenslotte dient nog te worden opgemerkt dat in twee gevallen delegatie rechtens ontoelaatbaar is: "indien uit de attributie van een bevoegdheid expliciet of impliciet blijkt dat het aangewezen orgaan de zaak zelf uitputtend behoort te regelen; en indien het een onbepaalde, zogenaamde blanco-delegatie betreft" [141].

2.2. De Belgische rechtsorde

2.2.1. De Regentsbesluiten van 1946 en 1949 (en het Koninklijk Besluit van 1954)

Er weze vooraf aan herinnerd dat de artikelen 81, 82 en 83 van de Belgische Grondwet (GW) de gevallen bepalen "waarin een Regent wordt aangesteld. Die gevallen zijn: 1. minderjarigheid van de opvolger van de Koning (art. 81); 2. onmogelijkheid waarin de Koning verkeert te regeren (art. 82); 3. vacature van de troon (art. 83)" [142]. Op 27 september 1944 werd Prins Karel door de Verenigde Kamers tot Regent aangesteld onder verwijzing naar artikel 82. Het regentschap duurde tot 20 juli 1950. Door de regent worden alle grondwettelijke machten van de Koning uitgeoefend. Derhalve kan verder worden volstaan met de relevante bepalingen betreffende de Koning.

"De bevoegdheden van de Regering zijn in feite de bevoegdheden die de teksten aan de Koning toekennen, zowel in de wetgevende als in de uitvoerende macht" [143].

Aangezien de spellingregeling in België niet berust op een formele wet, d.w.z. een handeling uitgaande van de drie takken van de

wetgevende macht gezamenlijk - Koning, Kamer en Senaat (art. 26 GW) -, kan voor de Belgische rechtsorde een verdere behandeling van de bepalingen over de wetgevende macht achterwege blijven.

Uit wat boven n.a.v. de Nederlandse rechtsorde werd opgemerkt, volgt uit de zoëven vermelde vaststelling niet dat de spellingregeling in België niet kan worden beschouwd als een wet in materiële zin, d.w.z. een algemene, abstracte regeling die op een onbepaald aantal situaties en gevallen toepasselijk is.

Krachtens artikel 29 van de Grondwet berust de uitvoerende macht bij de Koning (lees: de regering) die alleen over toegewezen bevoegdheden beschikt, op basis van de Grondwet (o.a. de uitvoering van de wetten: art. 67 GW) of op basis van de wet.

De Koning heeft krachtens artikel 67 van de Grondwet de bevoegdheid om "de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen. De Koning heeft derhalve de bevoegdheid om de uitvoering van de wetten te verzekeren, hetzij bij middel van individuele beschikkingen, hetzij bij middel van reglementen en verordeningen" [144]. Hierbij dient "uitvoering van de wet" niet al te beperkend te worden geïnterpreteerd: "al kan de Koning de draagwijdte van de wet voorzeker niet verruimen of beperken, toch heeft hij, bij stilzwijgen van de wet, de vrije keuze van de middelen om het door de wetgever gestelde doel te bereiken" [145].

Eén van de domeinen waarop de Koning over een *zelfstandige* verordeningsbevoegdheid *lijkt* te beschikken [146] is de "oprichting en de organisatie van de diensten van het algemeen bestuur ..." [147]. Alen noemt als bekendste voorbeelden hiervan "de besluiten betreffende de innerlijke werking van de ministeriële departementen ... Deze door de Koning uitgeoefende bevoegdheid kan echter gesteund worden op de artikelen 29, 65 en 66 van de Grondwet" [148].

Ontwerpen van reglementaire besluiten - "die een rechtsregel formuleren en dus een algemene draagwijdte hebben" [149] -, verordeningen in de werkelijke zin van het woord, moeten voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd. Eens goedgekeurd en ondertekend door de Koning worden koninklijke besluiten in het Staatsblad gepubliceerd op straffe van niet-verbindendheid en niet-tegenstelbaarheid.

Wat de in de inventaris vermelde rechtshandelingen betreft, kan het Regentsbesluit van 1946 worden gezien, zoals de Nederlandse Spellingwet-1947 trouwens, als een gevolg van de gezamenlijke verklaring die te Londen werd afgelegd op 20 maart 1944 door de Belgische en Nederlandse regering. Dit belet evenwel niet dat het Regentsbesluit van 9 maart 1946 een voorbeeld vormt van de zelfstandige verordenende bevoegdheid van de Koning met het oog op de werking van de ministeriële departementen. En ofschoon de regeling van zowel rijks- als gesubsidieerd onderwijs bij uitsluiting van de uitvoerende macht aan de wetgever is opgedragen (en geregeld via de schoolpactwet van 29 mei 1959), kan niettemin, voor wat het gesubsidieerd onderwijs betreft, het recht op toelagen afhankelijk worden gesteld van bepaalde voorwaarden, zoals taalvoorschriften [150].

Het Regentsbesluit van 1949, waarin o.m. de schrijfwijze der gemeentenamen werd vastgesteld, is dan weer een voorbeeld van een verordening ter uitvoering van artikel 4 van de wet van 26 mei 1882, houdende herziening van de rangschikkingstabel der gemeenten.

Het Koninklijk Besluit van 19 augustus 1954, genomen op voorstel van de Minister van Onderwijs - die overigens met de uitvoering ervan wordt belast - en op advies van de ganse ministerraad, is dan weer uitgevaardigd op grond van het Regentsbesluit van 1946, met name artikel 4.

2.2.2. *De circulaires of ministeriële omzendbrieven*

Zoals eerder aangestipt, bepaalt het Regentsbesluit van 1946 niet op welke manier, d.w.z. via welk soort rechtshandelingen, nadere regelingen ter uitvoering totstand gebracht moeten worden. Alleen wordt een rol voorzien voor een bestendige commissie van advies (art. 4) en zijn de Ministers, ieder voor zich, belast met de uitvoering van dit besluit (art. 5). Alleen de Mededeling van de Eerste-Minister van 19 april 1947 verwijst nog uitdrukkelijk naar het Regentsbesluit.

"Delegatie is een overdracht van bevoegdheid door één orgaan, dat die bevoegdheid op regelmatige wijze toegewezen gekregen heeft, aan een ander, gewoonlijk lager orgaan. Omwille van artikel 25, alinea 2 van de Grondwet, wordt delegatie over het algemeen ongrondwettelijk en ontoelaatbaar geacht. In de praktijk is zij evenwel stevig ingeburgerd" [151].

Voor ons is hier alleen de vraag naar delegatie binnen de uitvoerende macht van belang. "De praktijk en de rechtspraak aanvaarden ... dat delegatie binnen zekere grenzen als een gewoon procédé van bevoegdheidsregeling en organisatie van de diensten wordt aangewend, namelijk wanneer het gaat om een bevoegdheid met een bijkomstig karakter of een bevoegdheid voor loutere uitvoeringsmaatregelen, welke tijdelijk en onder controle van het eigenlijk bevoegd orgaan overgeheveld wordt" [152].

De Mededeling van de Eerste Minister van 19 april 1947 kan dan ook als een zuivere uitvoeringsmaatregel van het Regentsbesluit worden beschouwd. Immers, in "overeenstemming met de rechtspraak van het Hof van Cassatie inzake delegaties, met name dat alleen delegaties van bijkomstige en aanvullende bevoegdheden toelaatbaar zijn, kan de Koning aan de Ministers alleen de nadere uitvoering of detaillering van een door hem vastgestelde reglementering overlaten" [153]. Alen voegt daar nog terecht aan toe: "De standaardbepaling aan het slot van een koninklijk besluit die (een) Minister(s) met de uitvoering van het besluit belast, kent aan de Minister(s) geen verordeningsbevoegdheid toe, maar stelt hem(n) alleen in staat administratieve maatregelen voor de concrete toepassing van het besluit te nemen" [154].

Voor het voornaamwoordelijk gebruik en de bastaardwoorden werd in het Regentsbesluit verwezen naar een nog samen te stellen *Woordenlijst* (art. 2 en 3 van de overgangsbepalingen). Deze *Woordenlijst* werd bindend verklaard door het Koninklijk Besluit van 19 augustus 1954, waarin was bepaald dat leidraad en *Woordenlijst* zullen gelden en de Minister van Onderwijs met de uitvoering van het

Besluit wordt belast. Daarna kwamen de circulaires of ministeriële omzendbrieven vanaf 1955. Terecht vragen de beide neerlandici De Rooij en Haeseryn zich af "of we hier inderdaad te maken hebben met 'uitvoeringsbepalingen' dus concrete voorschriften voor de toepassing van bepaalde algemene regels. Gaat het niet veeleer om nieuwe regels, die minstens tegen de geest van eerder gegeven regels indruisen?" [155] Ingestemd kan worden met hun conclusie "dat de overheid met de hier besproken 'uitvoeringsbepalingen' inging tegen de door haarzelf gepubliceerde *Woordenlijst* met bijhorende leidraad, die op grond van het Spellingbesluit-1946 en de Spellingwet-1947 was samengesteld door een officiële commissie" [156].

Er is in dit verband echter niet alleen de vraag naar de overschrijding van de normale uitvoeringsbevoegdheden, maar bovendien dient eraan herinnerd te worden "dat ministeriële omzendbrieven of circulaires in beginsel geen bindende rechtskracht bezitten" [157]. Hierop gaan we nu even in.

Via circulaires of omzendbrieven [158] worden door de bevoegde ministers instructies verstrekt aan de ambtenaren over de manier waarop wetten en besluiten moeten worden uitgelegd en in de praktijk toegepast. In principe bezitten ze geen bindende rechtskracht: ze leveren in principe geen grond op voor cassatie of voor een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State [159]. Alleen disciplinaire sancties zijn mogelijk tegenover de ambtenaar die ze niet naleeft [160]. Het gaat hierbij dan om interne dienstvoorschriften gericht op intern gebruik en zonder bindingskracht voor personen die geen deel uitmaken van de administratie.

Het strikt interne karakter kan evenwel overschreden worden en dan is er sprake van externe werking, waarbij de inhoud van de regel bepalend zal zijn. "Geeft de regel evenwel aan hoe de bestuursinstantie jegens de burger zal handelen ... dan heeft de regel externe werking" [161]. De Mededeling van de Eerste Minister van 19 april 1947 ter uitvoering van het Regentsbesluit van 1946 zou het kenmerk van externe werking kunnen vertonen in de mate dat ze betrekking heeft op alle stukken uitgaande van de overheid o.a. naar de burgers. Immers, de gebruikers van de openbare diensten, of zij nu vrijwillig of gedwongen gebruik dienen te maken van de dienst, dienen de gevolgen te ondergaan waardoor de dienstnota haar strikt intern karakter verliest [162].

Hetzelfde externe effect doet zich uiteraard eveneens voor bij de circulaires gericht tot het onderwijs, die als gevolg hebben dat de gebruiker, de schoolgaande jeugd, zich aan de maatregelen inzake spelling moet onderwerpen. De Minister behartigt daarmee één van de doeleinden die aan de openbare dienst worden gesteld [163].

Met betrekking tot de hier besproken circulaires is het volgende van belang. De Raad van State heeft gesteld dat "voorschriften die niet in de gebruikelijke vorm van een echte verordening worden vastgesteld maar als richtlijnen langs de ambtelijke wegen van de brief of de omzendbrief door de hogere overheid naar uitvoeringsorganen worden doorgegeven, toch met rechtsregels moeten worden gelijkgesteld - en dienvolgens vatbaar zijn voor een annulatieberoep - indien zij nieuwe regels aan de bestaande toevoegen, indien de overheid, die de richtlijnen geeft, de bedoeling heeft die richtlijnen

verplichtend te stellen, indien zij de bevoegdheid heeft degene die ze moet toepassen te binden en zij verder ook over de middelen beschikt om zelf de handhaving van de richtlijnen af te dwingen" [164]. Men kan de circulaires inzake de officiële spelling beschouwen als richtlijnen die de hier vermelde kenmerken vertonen; zelfs het laatste kenmerk moet geacht worden tot op zekere hoogte aanwezig te zijn [165]. De Minister aan wie globaal genomen de uitvoering van de wet is opgedragen, beschikt over een instructionele macht en deze behelst de bevoegdheid om door algemene richtlijnen, (zelfs) in een materie die geen strakke, absoluut bindende rechtsvoorschriften verdraagt, toch tot een eenvormige toepassing van de wet te komen [166].

Anderzijds beschikt de regering ten opzichte van autonome bestuurslichamen en hun ambtenaren "niet over de instructionele bevoegdheid ... die zij in principe wel heeft ten aanzien van de organen van het rijksbestuur en meer in het bijzonder ten aanzien van de rijksambtenaren" [167].

2.2.3. Het decreet-Vanderpoorten en de huidige toestand

a. Het decreet-Vanderpoorten (1972): achtergrond en draagwijdte

Door de Grondwetsherziening van 1970 werd een artikel 59 bis in de Grondwet opgenomen inzake de culturele autonomie voor de Nederlandse en Franse cultuurgemeenschap. De cultuurraden, namelijk de Cultuurraad van de Nederlandse Cultuurgemeenschap en de Cultuurraad van de Franse Cultuurgemeenschap, kregen de bevoegdheid om een aantal aangelegenheden te regelen bij decreet. Deze decreten hebben kracht van wet respectievelijk in het Nederlandse en Franse taalgebied, alsmede ten aanzien van de instellingen, die in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad gevestigd zijn en door hun activiteiten moeten worden beschouwd als uitsluitend behorend tot de ene of andere cultuurgemeenschap.

De wetten van 3 en 21 juli 1971 gaven concrete uitvoering aan artikel 59 bis en regelden indeling en samenstelling alsmede bevoegdheid en werking van deze cultuurraden [168]. Tot de culturele aangelegenheden, genoemd in artikel 59 bis, par. 2, 1 GW behoren, luidens artikel 2 van de wet van 21 juli 1971, de bescherming en de luister van de taal. De regering preciseerde dat daaronder o.a. de spelling begrepen dient te worden.

Dit is de globale achtergrond voor het decreet-Vanderpoorten. In het relevante Commissieverslag wordt dan ook terecht gesteld: "De grondwetgever heeft de spelling in de bevoegdheidssfeer van de cultuurautonomie geplaatst en derhalve onttrokken aan de nationale wetgever" [169].

Het oorspronkelijke voorstel voorzag dat de spelling van de Nederlandse taal, die in het onderwijs, de openbare instellingen en alle daarmede gelijkgestelde diensten gangbaar is, slechts gewijzigd kon worden door een decreet, goedgekeurd na een advies van de Koninklijke Vlaamse Academie voor Taal- en Letterkunde [170].

Tijdens een bespreking in commissie stelde de Minister van Nederlandse cultuur voor dat de Cultuurraad de schrijfwijze in globo zou bekrachtigen of niet, en dat het probleem van de bastaardwoorden en

van historische woorden door de Minister zou worden geregeld [171].

De indiener van het voorstel beklemtoonde dat het zijn bedoeling was de Cultuurraad te betrekken bij het spellingvraagstuk bijvoorbeeld door bij decreet een koninklijk besluit te bekrachtigen [172]. Verder onderstreepte de commissie "dat het de bedoeling was de officiële schrijfwijze van het Nederlands verplicht te stellen voor alle openbare en daarmee gelijkgestelde diensten, instellingen en ambtenaren in de ruimste zin (overheidsbesturen en -diensten, onderwijs, leger, gerecht, notarissen, concessiehouders van openbare diensten enz.) in Brussel-Hoofdstad en in het Nederlands taalgebied" [173].

Uit de algemene bespreking van het ontwerp-decreet op 17 oktober 1972 moeten nog volgende elementen vermeld worden. De bekrachtiging bij decreet bevestigt de bevoegdheid van de Cultuurraad. Deze procedure is niet vereist voor bastaardwoorden en historische namen: dat zou omslachtig en minder relevant zijn.

De bevoegdheid inzake bastaardwoorden en historische namen ligt bij de deskundigen en de uitvoering kan gebeuren bij koninklijk besluit. De bedoeling is tot spellingrust te komen en de progressieve spelling te doen gelden voor gans het Nederlandse taalgebied in België [174].

Het decreet van 20 november 1972 [175] bevestigt dus de uitsluitende bevoegdheid van de toenmalige Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap inzake de officiële spelling en legt tevens de procedure vast waarbij deze aangelegenheid dient te worden geregeld. De officiële spelling kan wel bij een koninklijk besluit, door de regering worden vastgesteld, maar is onderworpen aan bekrachtiging door een decreet dat kracht van wet heeft; deze procedure geldt evenwel niet voor bastaardwoorden en historische namen. Tevens wordt een ruim toepassingsgebied ratione personae omschreven, ruimer dan in het Regentsbesluit-1946.

Vooral belangrijk daarbij is dat de uiteindelijke bevoegdheid om de officiële spelling vast te stellen niet meer bij de uitvoerende maar bij de, weliswaar regionaal beperkte, culturele wetgevende macht wordt gelegd. Deze decreten met kracht van wet zijn territoriaal beperkt tot het Nederlandse taalgebied, zoals omschreven in de wet van 2 augustus 1963, en tot de instellingen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd als uitsluitend behorend tot de Nederlandse cultuurgemeenschap.

Nog anders geformuleerd: door de Grondwetsherziening van 1970 en de wetten van juli 1971 was het voortaan uitgesloten om de officiële spelling van de Nederlandse taal uitsluitend te regelen bij koninklijk besluit dat van toepassing zou zijn op het ganse Belgische grondgebied.

b. De Grondwetsherziening van 1980 en de gevolgen voor de spellingproblematiek.

Verwezen mag worden naar wat over de hervorming van de instellingen in België werd gezegd in Voorzetten 10 [176]. We beperken ons hier tot het essentiële.

In de Grondwet van 1970 wordt bepaald niet alleen dat België 4 taalgebieden (art. 3 bis), en 3 cultuurgemeenschappen (art. 3 ter), maar ook 3 gewesten omvat: het Vlaamse, Waalse en Brusselse gewest (art. 107 quater). Met betrekking tot de gewesten zou een bijzondere wet de aangelegenheden aanduiden waarvoor ze bevoegd zijn, met uitsluiting o.a. van wat in artikel 59 bis aan de cultuurraden was toevertrouwd.

Reeds in Voorzetten 10 hebben we naar Mast verwezen die onderstreept dat de volheid van bevoegdheid bleef berusten bij de nationale wetgever en dat de bevoegdheden van cultuurraden en gewesten toegewezen bevoegdheden waren [177].

De Grondwetsherziening van 1980 en de wetten van 8 en 9 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen [178] hebben het volgende resultaat gehad voor *zover hier van belang*:

- De cultuurgemeenschappen van artikel 3 ter en artikel 59 bis worden gemeenschappen met eigen Raden en Executieven: bevoegd zoals vroeger inzake de boven omschreven culturele aangelegenheden met inbegrip van de spelling dus, te regelen via decreten met dezelfde kracht van wet en territoriale toepassingssfeer als het decreet-Vanderpoorten.
- De decreterende macht, dus ook inzake spelling, wordt gezamenlijk uitgeoefend door de Raad van de Vlaamse Gemeenschap en de Executieve: beide beschikken over het wetgevende initiatief. De Gemeenschapsmacht bestaat naast de nationale en gewestelijke wetgevende macht.
- Een decreet heeft kracht van wet en kan geldende wetsbepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. Dit is in feite door het decreet-Vanderpoorten reeds gebeurd ten opzichte van het Regentsbesluit van 1946, wat de bij spelling te volgen procedure betreft.
- Uitvoering van decreten is opgedragen aan de Executieve via verordeningen en besluiten die de decreten zelf niet mogen schorsen. De Executieve is de regering van de Gemeenschap.
- De decreten worden bekrachtigd en afgekondigd door de Executieve en zijn pas verbindend na bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, meestal 10 dagen na bekendmaking.
- Dezelfde regels inzake bekendmaking en inwerkingtreding gelden voor de besluiten van de Executieve.
- Alleen een decreet kan een authentieke uitleg van de decreten geven (art. 28 GW).
- De Executieve beraadslaagt over ieder ontwerp van decreet of van koninklijk besluit of besluit: dit komt in de plaats van het bij wet of koninklijk besluit voorgeschreven overleg in de Ministerraad.
- Uitvoeringsbevoegdheden bij wet of koninklijk besluit, vroeger aan een Minister toegewezen, worden uitgeoefend door de Executieve in haar geheel.
- Ontwerpen en voorstellen van decreet zijn onderworpen aan de adviesprocedure door de Raad van State zoals dat geldt voor wetsontwerpen en wetsvoorstellen.
- De gemeenschapswetgevende bevoegdheid "is niet alleen specifiek

en zelfstandig, zij is ook exclusief in die zin, dat zodra een decreet tot regeling van een gemeenschaps- of plaatsgebonden aangelegenheid in werking is getreden, de nationale wetsbepalingen die voordien van toepassing waren, vanaf de inwerkingtreding van het decreet, geen gelding meer hebben in het betrokken taalgebied" [179].

- "Wanneer in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten behoren, de geldende wetsbepalingen nog niet bij decreet vervangen of gewijzigd zijn, kunnen de Executieven (en zij alleen en niet de Koning) ook ter uitvoering van die wetsbepaling optreden, mits deze vanzelfsprekend eveneens in acht te nemen" [180].

Wat de officiële spelling van de Nederlandse taal betreft, is de wetgevende bevoegdheid overgegaan naar de Vlaamse Gemeenschap. Het decreet-Vanderpoorten heeft bepaald op welke wijze deze bevoegdheid zal dienen te worden uitgeoefend, maar stelde geen inhoudelijke spellingregeling vast. Het Regentsbesluit van 1946 is inhoudelijk, met de verdere uitvoeringsteksten nog steeds van kracht. Zolang de Vlaamse Raad geen inhoudelijk spellingdecreet heeft goedgekeurd waarbij het betreffende koninklijk besluit wordt bekrachtigd, kan alleen de Vlaamse Executieve uitvoeringsmaatregelen inzake het Regentsbesluit treffen voor het Nederlandse taalgebied. Deze uitvoeringsbevoegdheid zal later uiteraard eveneens gelden t.o.v. het nieuwe spellingdecreet.

Van de hier sub b geschetste situatie zal moeten worden uitgegaan wanneer we nu in hoofdstuk H onderzoeken op welke manier de Taalunie in de toekomst tot een nieuwe spellingregeling kan besluiten.

D. BESCHIKT DE NEDERLANDSE TAALUNIE REEDS DE JURE EN DE FACTO OVER BEVOEGDHEDEN INZAKE SPELLING?

In dit hoofdstuk onderzoeken we het bestaan van bevoegdheid voor de Nederlandse Taalunie op het gebied van de officiële spelling, zoals die in hoofdstuk B nader werd omschreven. Dit probleem is een concrete toepassing van de algemene vraagstelling naar de bevoegdheden van de Taalunie, een vraagstelling die in Voorzetten 10 uitvoerig aan de orde is geweest [181]. We kunnen hier dus volstaan met de daar al geformuleerde overwegingen terzake kort samen te vatten.

We onderzochten de juridische relatie tussen het Taalunieverdrag en het Cultureel Verdrag van 1946, met inbegrip van het Addendum uit 1957 [182]. In dit addendum werd een dubbele verplichting aan het Cultureel Verdrag toegevoegd. Enerzijds de ongekwalificeerde verplichting om overleg te plegen "omtrent alle maatregelen inzake de schrijfwijze van de Nederlandse taal". Anderzijds de verplichting om "alles in het werk te stellen om eenvormigheid van de schrijfwijze der Nederlandse taal te bevorderen" [183]. Dus, alle maatregelen vormen voorwerp van overleg, maar dienen niet gezamenlijk te worden genomen; afzonderlijke beslissingen van de verdragspartijen waren dus mogelijk onder een dubbele voorwaarde. De maatregelen dienden voorwerp van overleg te hebben uitgemaakt en moesten rekening houden met, in de lijn liggen van, te rijmen zijn met de bevordering van de eenvormigheid. Deze eenvormigheid kan alleen bevorderd en niet gegarandeerd worden; om het laatste te bereiken zouden gemeenschappelijke beslissingen moeten worden genomen.

Dit Addendum uit 1957 is niet meer verenigbaar met de tekst van het Taalunieverdrag. Immers, de zoëven vermelde gemeenschappelijke beslissingen zijn uitdrukkelijk voorzien in artikel 4, b. De partijen besluiten tot gemeenschappelijke bepaling van de officiële spelling. Eenzijdige maatregelen terzake zijn dus voortaan uitgesloten en het voeren van overleg over nog te nemen afzonderlijke maatregelen uiteraard ook. Het overleg dat nog dient te worden gevoerd, dient in de organen van de Taalunie plaats te vinden en is bovendien niet vrijblijvend, want het is gericht op het nemen van een gezamenlijke beleidsbeslissing.

In hetzelfde tweede hoofdstuk van het tweede deel van Voorzetten 10 is eveneens gebleken dat op de in artikel 4, b, c, d, e en f genoemde terreinen - en dus ook op het gebied van de spelling - de verdragspartners geen rechtsgeldige beslissingen meer kunnen nemen, noch afzonderlijk omdat de beslissing in gemeenschappelijk overleg dient te worden getroffen, noch gemeenschappelijk omdat het terrein nu tot de bevoegdheid van de Taalunie behoort en derhalve de organen van de Taalunie de geëigende kanalen zijn voor de besluitvorming terzake en dan denken we hierbij met name ook aan de adviserende fase in het hele besluitvormingsproces.

De Nederlandse Taalunie als afzonderlijke internationale organisatie heeft een aantal bevoegdheden uit het Cultureel Verdrag de jure overgenomen, zoals op spellinggebied het geval is.

Onder verwijzing naar hoofdstuk 2 van deel 2 van Voorzetten 10

kan derhalve en wellicht ten overvloede worden gesteld dat deze bevoegdheidsovergang de jure heeft plaatsgevonden en er dus helemaal geen behoefte bestaat aan het vastleggen ervan in een afzonderlijke regeling. Deze materie wordt immers volledig beheerst door de artikelen 30 en 59 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht. De overdracht de facto betreft alleen de zuiver administratieve overdracht in concreto van de op de spellingproblematiek betrekking hebbende dossiers.

De bevoegdheidsovergang de jure heeft plaatsgevonden op een nauwkeurig te bepalen ogenblik; het referentiepunt is het ogenblik waarop de beide partijen uitdrukkelijk hun bedoeling terzake hebben gemanifesteerd: de datum a quo is 9 september 1980, de datum waarop het Taalunieverdrag te Brussel werd gesloten.

Eenzijdige beslissingen op het gebied van de officiële spelling na 9 september 1980 door een of beide verdragspartners zouden in strijd zijn met artikel 18 van het Verdrag van Wenen, indien ze getroffen werden vóór het van kracht worden van het Taalunieverdrag op 1 april 1982 [184]. Gelijkaardige beslissingen, die genomen worden na het in werking treden van het Verdrag, zouden zonder de minste twijfel een verdragsschending opleveren en dus niet conform zijn aan artikel 26 van het Verdrag van Wenen, met alle daaraan verbonden juridische gevolgen [185].

Tenslotte dient eraan herinnerd te worden dat, wat artikel 4, b betreft, aan de vermelding van de terreinen officiële spelling en spraakkunst in de memorie van toelichting, in tegenstelling tot de andere gebieden bestreken door artikel 4, niet de zinsnede voorafgaat "waar dit binnen de bevoegdheid van de Verdragsluitende Partijen ligt". De partijen gaan deze verplichting dus aan zonder deze kwalificatie of beperking en gaan er dus van uit dat het gemeenschappelijk bepalen van de officiële spelling en spraakkunst van de Nederlandse taal zonder enig voorbehoud binnen hun bevoegdheid valt. Hoe deze nu gemeenschappelijk uit te oefenen bevoegdheid inhoudelijk wordt omschreven, werd in hoofdstuk B uiteengezet. In tegenstelling tot de paragrafen c, d, e en f van artikel 4, gaat het in artikel 4, b wel degelijk om een absolute verplichting, in deze zin dat partijen zich niet kunnen beroepen op enige exceptie van onbevoegdheid terzake.

E. IS ER AL VERDRAGSPRAKTIJK INZAKE SPELLING?

Het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (1969) bepaalt dat er bij de interpretatie van een verdrag ook rekening zal worden gehouden met "any subsequent agreement in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretations" (art. 31, par. 3 (b)).

Dit geldt dus ook voor de interpretatie van artikel 4, b. Van belang is dus de manier waarop de twee verdragspartijen, via hun vertegenwoordigers in het Comité van Ministers, het Verdrag hebben toegepast en daardoor onderlinge overeenstemming hebben bereikt over de wijze van interpretatie. Belangrijk hierbij is dat het dient te gaan om gezamenlijk optreden in het Comité van Ministers, wat dus meteen inhoudt dat een bepaalde verdragsinterpretatie die door één van beide wordt voorgestaan, hiervoor niet in aanmerking kan komen zolang ze door de andere verdragspartij niet is aanvaard [186].

Deze interpretatieregel impliceert dat het dient te gaan om verdragsinterpretatie door de partijen. Derhalve kan aan de verdragsinterpretatie door de Interparlementaire Commissie, de Raad of het Algemeen Secretariaat deze waarde niet worden toegekend, omdat het gaat om niet intergouvernementeel samengestelde organen. Hun verdragsinterpretatie is uiteraard relevant, maar dan als bijkomend interpretatiemiddel, zoals bepaald in artikel 32 van de Conventie van Wenen.

We dienen ons hier dus te beperken tot het gezamenlijke optreden van de verdragspartijen, via het Comité van Ministers. In de besluiten van het Comité van Ministers, al dan niet getroffen ingevolge ministerieel vooroverleg, wordt tot op heden nergens gehandeld over het gemeenschappelijk bepalen van de officiële spelling. Derhalve kan uit de besluiten van het Comité van Ministers niet worden afgeleid hoe het Comité van Ministers, m.a.w. de beide verdragspartijen, de vraag benaderen die ons momenteel bezighoudt, noch hoe het begrip "officiële spelling" door hen nu wordt geïnterpreteerd, eventueel op een wijze die afwijkt van wat reeds werd uiteengezet. Evenmin konden dergelijke gegevens inzake het standpunt van de verdragspartijen worden geput uit mondelinge toelichtingen door de Algemeen Secretaris.

Nochtans dient wat zoëven werd gesteld, genuanceerd te worden in het licht van de reeds genomen begrotingsbesluiten. Immers, in Deel B. van de begrotingen 1985-1986 dat betrekking heeft op de werkvelden, wordt de spellingproblematiek onder verwijzing naar artikel 4, b afzonderlijk vermeld, zoals trouwens ook het geval is voor de andere terreinen die het Taalunieverdrag bestrijkt. Voor de begroting 1985 gaat het om een bedrag van *f* 120.000, als volgt samengesteld: *f* 50.000 structureel volume met ingang van 1985 en *f* 70.000 niet-structureel, namelijk van overschotten 1984 [187]. Voor de begroting 1986 gaat het om een bedrag van *f* 80.000 en dat getal werd tussentijds verhoogd tot *f* 130.000 [188]. Op de begroting 1987 is *f* 175.000 bestemd voor spelling [189]. In 1988 is *f* 145.000 voorzien [190].

Het voorzien in de begroting van uitgaven op het werkveld van de spellingproblematiek dient ongetwijfeld te worden beschouwd als

een beleidsbeslissing die inhoudt dat de Taalunie door de verdragspartijen, gezamenlijk optredend in het Comité van Ministers, bevoegd wordt geacht op spellinggebied activiteiten te ontwikkelen overeenkomstig de terzake relevante verdragsbepaling artikel 4, b.

Deze vaststelling is additioneel ten opzichte van wat reeds over de bevoegdheid van de Taalunie terzake werd gezegd en met name ook voor wat het ogenblik betreft waarop de Taalunie over die bevoegdheid beschikte.

Uit het vermelden in de begroting als zodanig kan evenwel geen nadere conclusie worden getrokken over de interpretatie door de verdragspartijen, optredend in het Comité van Ministers, van de term "officiële spelling". Wel kan uit het afzonderlijk begroten van spelling en gemeenschappelijke spraakkunst worden vastgesteld dat het genoemde onderscheid tussen beide sectoren door de verdragspartijen wordt onderschreven en in begrotingstermen wordt vertaald. De spellingproblematiek behoort met de andere in artikel 4 genoemde terreinen tot de doelstellingen aan het bereiken waarvan door het Comité van Ministers voorrang wordt verleend, zoals gesteld in de memorie van toelichting bij de begroting 1985 [191]. "De voorkeur van het Comité van Ministers gaat uit naar activiteiten die leiden tot een zo pragmatisch mogelijk overzicht van de problematiek", aldus nog de memorie van toelichting bij de begroting 1985 [192].

De bevoegdheid inzake het bepalen van de officiële spelling van de Nederlandse taal is sedert het sluiten van het Taalunieverdrag overgegaan naar de Taalunie. Het inventariseren van de problematiek is een eerste, gezamenlijke uitoefening de facto van de reeds overgegane bevoegdheid met het oog op de gemeenschappelijke bepaling van de officiële spelling door de verdragspartijen, optredend in het Comité van Ministers.

Uit de memorie van toelichting bij de begroting 1986 zij nog de volgende passage vermeld: "De verdragspartijen en de Nederlandse Taalunie voeren overleg over een formele overdracht van de spellingtaken aan de Nederlandse Taalunie" [193]. Het dient te worden onderstreept dat het hierbij alleen kan gaan om een overdracht de facto, zoals die in hoofdstuk D al werd omschreven, en dus op generlei wijze om een bevoegdheidsoverdracht de jure waarover wordt overlegd en onderhandeld tussen de verdragspartijen en de Nederlandse Taalunie en die dus moet worden gerealiseerd via een aanvulling op of protocol bij het Taalunieverdrag.

Het in 1986 opgenomen bedrag is bestemd voor de werkingskosten van een door de Algemeen Secretaris ingestelde werkgroep, van een spellingcommissie waarvan de instelling is voorzien en voor een eventuele uitloop van enige in 1985 gestarte projecten op het gebied van de spelling [194].

Nochtans komt ook in deze begrotingsbesluiten de term "officiële spelling" als zodanig niet voor, zodat ook hier geen andere interpretatie-elementen kunnen worden ontleend op basis van verdragspraktijk van de partijen optredend in het Comité van Ministers. Er is dan ook geen reden om via een beroep op artikel 31, paragraaf 3(b) van het Verdrag van Wenen de hiervoor ingenomen standpunten te wijzigen.

F. WEERSLAG VAN DE BESLUITEN VAN HET COMITE VAN MINISTERS OP BESTAANDE EN NIEUWE WETGEVING

De Nederlandse Taalunie beschikt de jure over de bevoegdheid inzake het bepalen van de officiële spelling van de Nederlandse taal sinds de sluiting van het Taalunieverdrag op 9 september 1980. De weerslag van deze bevoegdheid op de bevoegdheid van de verdragspartijen terzake werd in hoofdstuk D al aangegeven. Kort samengevat zij herhaald dat de verdragspartijen voortaan, dus sinds 9 september 1980, de bevoegdheid ontberen om, los van de Taalunie, maatregelen van welke aard dan ook te nemen op het gebied van de bepaling van de officiële spelling van de Nederlandse taal, en dit zowel afzonderlijk als gemeenschappelijk. Zoals eerder geschetst, levert dergelijk optreden een verdragsschending op. De vraag naar de weerslag van de besluiten van het Comité van Ministers op nieuwe wetgeving, d.i. tot stand gebracht na 9 september 1980, zou zich dus helemaal niet kunnen voordoen. We beperken ons dus nu tot een analyse van de weerslag van besluiten van het Comité van Ministers op de bestaande wetgeving zoals die werd weergegeven in hoofdstuk C.

De draagwijdte van de tot nu toe genomen besluiten van het Comité van Ministers, voor zover ze tevens betrekking hebben op de spellingproblematiek, werd in hoofdstuk E aangegeven. De organisatorisch-financiële aard van de relevante besluiten impliceert geen inhoudelijke weerslag op het bepalen van de officiële spelling en blijft dus in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing.

We gaan dus uit van nog door het Comité van Ministers te treffen besluiten die als voorwerp hebben het gemeenschappelijk bepalen van de officiële spelling, zoals voorzien in artikel 4, b en in de zin zoals weergegeven in hoofdstuk B.

Het is van belang tevens te onderstrepen dat, zolang er nog geen inhoudelijk besluit van het Comité van Ministers is genomen, de in hoofdstuk C geschetste situatie op spellingwetgevingsgebied ongewijzigd blijft en dient te blijven om redenen die nu voldoende bekend zijn. Voor de weerslag van artikel 4, b op de verdere werking van het Addendum van 1957 bij het Cultureel Verdrag van 1946 verwijzen we naar deel 2, hoofdstuk 2 van Voorzetten 10.

Ongeacht de aard van toekomstige inhoudelijke spellingbesluiten van het Comité van Ministers - op de aard ervan komen we zo dadelijk terug en verder uitgebreid in hoofdstuk H - geldt uiteraard ook hier het grondbeginsel dat een verdrag te goeder trouw moet worden uitgevoerd: pacta sunt servanda; m.a.w. maakt een besluit van het Comité van Ministers aanpassing van nationale wetgeving noodzakelijk - Spellingwet en Regentsbesluit -, dan dient deze aanpassing door de partijen te goeder trouw te geschieden. Is een besluit van het Comité van Ministers van die aard dat geen aanpassing is vereist, dan dient het besluit te goeder trouw te worden nageleefd door de betrokken overheden en staatsorganen.

We moeten er ook nog op wijzen dat een verdragspartij geen bepalingen van intern recht kan inroepen om de niet-uitvoering van een verdrag en afgeleid verdragsrecht te rechtvaardigen (artikel 27 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht). Eens een verdrag gesloten, is een beroep op grondwettelijke en a fortiori op

wettelijke bepalingen uitgesloten [195].

De aard van het (de) nog uit te vaardigen inhoudelijke spellingbesluit(en) van het Comité van Ministers speelt uiteraard een rol bij de vraag naar de weerslag ervan.

Indien een dergelijk besluit de verdragspartijen verplicht de nodige, nader bepaalde wijzigingen aan te brengen in respectievelijk Spellingwet en Regentsbesluit - een spellingbesluit van het Comité van Ministers zou zoals het werk van de vroegere Belgisch-Nederlandse staatscommissie die Spellingwet en Regentsbesluit voorbereidde, conclusies en regels kunnen bevatten en precies kunnen bepalen wat er in de nationale wetgeving dient te worden opgenomen door het aangeven van de precieze formulering op dezelfde wijze als een eenvormige wet [196] -, dan gaat het om "obligations of conduct": een bepaald gedrag wordt voorgeschreven om het doel te bereiken, namelijk gezamenlijke bepaling van de officiële spelling. De verdragspartijen zullen derhalve de geldende regels moeten aanpassen door rechtshandelingen van hetzelfde niveau, zoals we reeds hebben aangestipt; in Nederland door een wijziging van de Spellingwet, in België door een decreet van de Vlaamse Gemeenschap, of een besluit van de Vlaamse Executieve.

De Belgische grondwetgever heeft in artikel 59 bis, par. 2 bepaald dat de gemeenschapsraden, ieder wat hem betreft, bij decreet o.a. de culturele aangelegenheden regelen. Deze culturele aangelegenheden zijn nader bepaald in artikel 4 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en daarin wordt als eerste aangelegenheid vermeld: de bescherming en de luister van de taal. Zoals reeds eerder aangegeven, behoort hiertoe de spelling [197].

Derhalve dient een eventuele aanpassing van het Regentsbesluit ingevolge een besluit van het Comité van Ministers van de Nederlandse Taalunie te geschieden door het uitoefenen van de decreterende macht door de Vlaamse Gemeenschap, overeenkomstig artikel 17 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980. Volgens artikel 19, paragraaf 2 van die wet heeft een dergelijk decreet kracht van wet. Het kan de geldende wetsbepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.

Er is dus in het kader van de Belgische staatshervorming geen grondwettelijke of wettelijke hinderpaal voor de Vlaamse Gemeenschap om bij decreet het Regentsbesluit van 1946 aan te vullen, te wijzigen of te vervangen. Een dergelijk decreet heeft alleen kracht van wet in het Nederlandse taalgebied. We verwijzen hiervoor naar het tweede hoofdstuk van het tweede deel van Voorzetten 10.

De Vlaamse Gemeenschap is anderzijds verplicht om, indien het besluit van het Comité van Ministers daartoe noopt, de nodige decretale macht uit te oefenen om internationale aansprakelijkheid van het Koninkrijk België wegens verdragsschending te vermijden.

Gelet op de huidige stand van de spellingproblematiek in beide landen is het eerder waarschijnlijk dat een besluit van het Comité van Ministers zal nopen tot een optreden door organen van de staat dan tot het nalaten van een bepaald optreden. De nog niet geregelde spellingaangelegenheden wijzen zeer zeker ook in die richting.

Houdt een inhoudelijk spellingbesluit van het Comité van Ministers alleen maar een "obligation of result" [198] in, dan mogen de

verdragspartijen naar eigen goeddunken de middelen kiezen om het doel te bereiken, bijvoorbeeld uniforme toepassing binnen een bepaalde, gestelde termijn. Gelet op de geschiedenis van de bestaande situatie op spellinggebied, gelet op het verschil tussen artikel 4, b en het Addendum uit 1957 bij het Cultureel Verdrag van 1946, is het evenwel minder waarschijnlijk dat deze hypothese zich zal voordoen, terwijl bovendien de aard van de te regelen materie zelf zich veel minder, wellicht zelfs helemaal niet leent tot het opleggen van een resultaatsverplichting. De beleidsvrijheid van beide partijen zou dan, gelet op de aard van de aangelegenheid, slechts marginaal kunnen zijn.

Het juridisch bindende karakter van de besluiten van het Comité van Ministers is voorwaarde voor de voorrang op het nationale recht en werd in subparagraaf 2.3.4.1 van Voorzetten 10 onderzocht en vastgesteld. Gelet ook op het onderscheid tussen artikel 4 en 5, is de samenwerking op het gebied van de spelling bovendien bindend.

Een laatste mogelijkheid betreft de hypothese dat een inhoudelijk spellingbesluit van het Comité van Ministers rechtstreekse werking zou bezitten, in de zin van de analyse die in paragraaf 2.3.6 van Voorzetten 10 is gemaakt. Deze mogelijkheid is eerder een zuivere hypothese. De zowel in Nederland als, sinds 1970, ook in België vereiste tussenkomst van respectievelijk nationale en Vlaamse wetgever maken, gelet tevens op de afwezigheid van supranationaliteit bij de Taalunie, een rechtstreeks toepasselijk spellingbesluit onmogelijk. Deze louter theoretische mogelijkheid zal bij de bespreking van de alternatieven in hoofdstuk H dan ook niet behandeld worden.

De aard van een dergelijk besluit met betrekking tot de spelling moet zich lenen voor rechtstreekse toepasselijkheid, via voldoende duidelijke en precieze formulering. De inhoud van het spellingbesluit zou moeten kunnen worden toegepast, ook al is er nog geen enkele uitvoeringsmaatregel, van welke aard dan ook, getroffen.

Een dergelijk spellingbesluit van het Comité van Ministers zou, zoals in hoofdstuk C omschreven, als bestemmelingen hebben: het onderwijs en de overheid. Zoals reeds eerder aangestipt zou het traditionele accent op de positie van het individu in verband met rechtstreekse toepasselijkheid niet verhinderen dat rechtstreekse toepasselijkheid zich eveneens kan voordoen wanneer het functioneren van staatsorganen beheerst wordt door een internationale regel [199]. In casu zou zich dus een combinatie van beide situaties kunnen voordoen; zowel individuen in het onderwijs als staatsorganen zouden aan het spellingbesluit worden onderworpen.

Zou een spellingbesluit aan de voorwaarden van rechtstreekse toepasselijkheid voldoen, dan zou dit tot gevolg hebben dat de bestaande Nederlandse en Belgische wetgeving terzake niet zou kunnen worden opgeworpen, indien er door het nieuwe spellingbesluit tegenstrijdigheid zou zijn ontstaan. Derhalve zouden Belgische en Nederlandse rechters overeenkomstig de eigen grondwettelijke of jurisprudentiële regels verplicht worden om in dezelfde mate van non-conformiteit Spellingwet en Regentsbesluit buiten toepassing te laten, indien zich daarover een geschil zou voordoen en op voorwaarde dat het spellingbesluit van het Comité van Ministers behoorlijk zou zijn bekendgemaakt. De kansen op een geding voor de nationale rechter

inzake spelling zijn echter te verwaarlozen, gelet ook op de geringe sanctieregelingen in België en Nederland. Derhalve is de mogelijkheid van een rechtstreeks toepasselijk spellingbesluit van het Comité van Ministers wellicht eerder een zuivere hypothese.

Redenen inherent aan de spellingregeling zouden het Comité van Ministers ertoe kunnen brengen af te zien van een rechtstreeks toepasselijk besluit in deze met alle juridische gevolgen eraan verbonden en te kiezen voor een besluit dat noopt tot toepassing, aanvulling, wijziging of vervanging van de bestaande wetgeving. Onze bedoeling was alleen te wijzen op de juridische mogelijkheid en de consequenties ervan [200].

G. WEERSLAG VAN DE BESLUITEN VAN HET COMITE VAN MINISTERS OP BESTAANDE INSTITUTIONELE VOORZIENINGEN AL DAN NIET OP BASIS VAN HET CULTUREEL VERDRAG VAN 1946

1. De institutionele voorzieningen buiten het Cultureel Verdrag om

In de eerste plaats is er uiteraard de Belgisch-Nederlandse staatscommissie voor de spelling, ingesteld in 1945. Haar voorstellen werden opgenomen in de Nederlandse Spellingwet-1947 en het Belgische Regentsbesluit-1946. Voor de spelling van de historische namen en de Nederlandse aardrijkskundige namen is nog steeds geen regeling uitgewerkt.

In 1947 werd een Woordenlijstcommissie ingesteld bij besluit van de toenmalige Ministers van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen in Nederland en van Openbaar Onderwijs in België. Als resultaat van haar werk kwamen tot stand een leidraad en een *Woordenlijst*, ook bekend als het *groene boekje*, waarin o.a. een regeling werd opgenomen met betrekking tot de schrijfwijze van bastaardwoorden en de tussenklanken in samenstellingen [201].

In 1967 verscheen het rapport van de in 1963 ingestelde Belgisch-Nederlandse commissie voor de spelling van de bastaardwoorden, ook bekend onder de naam Bastaardwoordencommissie. Dezelfde commissie publiceerde in 1969 haar *Eindvoorstellen* [202]. "De voorstellen van de Commissie Pée-Wesselings zijn nooit uitgevoerd; er is geen nieuwe commissie ingesteld met hetzij dezelfde opdracht, hetzij een opdracht tot nader beraad" [203].

Behalve deze gemengde Belgisch-Nederlandse commissies, zijn er ook nog respectievelijk de Nederlandse Vaste Commissie van Advies inzake de schrijfwijze van de Nederlandse taal, zoals voorzien in artikel 5 van de Spellingwet [204] en de Belgische Bestendige Commissie van advies [205].

De Nederlandse Vaste Commissie brengt op verzoek van de Minister "advies uit omtrent uitvoering en toepassing en omtrent ontwerpen tot wijziging" van de Spellingwet, maar kan zich op deze terreinen ook uit eigen beweging met voorstellen tot de Minister richten (art. 5, 3de en 4de lid, Spellingwet-1947).

De Belgische Bestendige Commissie van advies "zal er mede belast worden aan de regering voorstellen te doen inzake de uitvoering van de genomen conclusies, de toepassing van de vastgestelde regels en de overgangsmaatregelen" (art. 4 van het Regentsbesluit). Beide commissies speelden hun adviserende rol o.a. in verband met de voorstellen van de Bastaardwoordencommissie.

Daarnaast is nog werkzaam de Nederlandse Commissie voor de Spelling van Buitenlandse Aardrijkskundige Namen (CBAN), waarvoor geen regeling in het vooruitzicht was gesteld in de Spellingwet-1947 [206].

In het midden van de jaren vijftig werd o.a. voorgesteld een "permanente gemengde commissie in het leven te roepen, die zich met de evolutie van de spelling in beide landen moest bezighouden" [207]. In *De spelling van de Nederlandse taal* wordt verder over deze permanente gemengde commissie met geen woord gerept en ook

elders hebben we geen aanwijzingen kunnen vinden dat tot de oprichting ervan werd overgegaan. Wel werd in 1972 een gemeenschappelijke nota door een gemengde werkgroep opgesteld met het oog op de verdere procedure in verband met een regeling van de spelling en meer in het bijzonder van de bastaardwoorden [208]. Deze nota behoefde verdere aanvulling en uitwerking maar is nooit voltooid. Het idee van een Taalunie begon ondertussen stilaan vaste vorm te krijgen en er werd besloten in afwachting van de instelling van de Taalunie de spellingproblematiek te laten rusten.

2. De institutionele voorziening in het kader van het Cultureel Verdrag

Het Belgisch-Nederlands Cultureel Verdrag van 1946 voorzag in de oprichting van een Gemengde Commissie die ten minste één keer per jaar vergadert en verder telkens als de noodzakelijkheid daartoe gevoeld wordt (art. 2, par. 2). De Commissie, opgericht met het oog op de problemen die de uitvoering van dit Verdrag zal opwerpen (art. 2, aanhef), zal de uit het Verdrag voortvloeiende regelingen ter goedkeuring voorstellen aan de regeringen van de beide landen (art. 3).

De spelling van de Nederlandse taal werd in het Cultureel Verdrag van 1946 niet vermeld. In 1957 werd aan het Verdrag het reeds vermelde addendum toegevoegd, op basis waarvan de partijen overleg zullen plegen omtrent alle regelingen inzake de schrijfwijze van de Nederlandse taal. Deze aangelegenheid werd derhalve eveneens onder de bevoegdheid van de Gemengde Commissie geplaatst.

3. Weerslag van de besluiten van het Comité van Ministers

De bevoegdheid de jure van de Nederlandse Taalunie op spellinggebied werd in hoofdstuk D besproken. De beide verdragspartijen beschikken, zoals al herhaaldelijk is onderstreept, sinds de sluiting van het Verdrag niet meer over de bevoegdheid om eenzijdig of gemeenschappelijk, maar buiten de Taalunie om, regelingen te treffen inzake de officiële spelling der Nederlandse taal.

Weliswaar wordt in de Memorie van Toelichting gesteld dat het uiteraard niet in de bedoeling ligt "dat de Taalunie activiteiten van bestaande instellingen of organisaties tot zich trekt" [209], maar deze overweging dient te worden geplaatst in de context van het nemen van gemeenschappelijke beslissingen op een terrein waar bindende samenwerking is voorgeschreven zoals in artikel 4, b en tevens tegen de achtergrond van het institutioneel systeem van de Nederlandse Taalunie.

Voor zover derhalve de sub G.1 genoemde gemengde commissies werden opgericht en nog operationeel zijn, dient ervan te worden uitgegaan dat hun bevoegdheid tot het voorstellen en uitwerken van regelingen op het gebied van de officiële spelling zijn overgegaan naar de organen van de Nederlandse Taalunie. Het Comité van Ministers kan bij het uitstippelen van het beleid terzake niet optreden zonder de in het Verdrag voorziene adviesprocedures.

Het bestaansrecht van de Belgische, respectievelijk Nederlandse

commissies van advies werd niet aangetast door het Verdrag inzake de Taalunie. De beide bevoegde Ministers mogen verder op deze commissies een beroep doen met het oog op het bepalen vooraf van het in te nemen standpunt in het Comité van Ministers, zonder dat dit evenwel nog tot eenzijdige maatregelen aanleiding kan geven en eveneens zonder dat gelijktijdige, maar gescheiden raadpleging van deze commissies door de afzonderlijke bewindslieden de in het Verdrag voorziene procedure in het gedrang mag brengen. Het bestaan alleen al van de organen van de Taalunie zal evenwel de behoefte om deze afzonderlijke, nationale commissies van advies in te schakelen in de voorbereiding van het besluitvormingsproces sterk doen afnemen, zo niet doen verdwijnen.

In verband met de sub G.2. vermelde Gemengde Commissie van het Cultureel Verdrag moge worden verwezen naar wat hieromtrent al in Voorzetten 10 [210] aan de orde kwam. Daar is toen geconcludeerd dat het Cultureel Verdrag uit 1946 noch als beëindigd, noch als opgeschort dient te worden beschouwd, dat het dus verder van toepassing blijft, maar alleen in die mate waarin de bepalingen ervan verenigbaar zijn met die van het Taalunieverdrag.

De Gemengde Commissie blijft bestaan, maar zal verder onbevoegd zijn om te beraadslagen en zich uit te spreken over aangelegenheden die weliswaar geregeld moeten worden op grond van de bepalingen van het Cultureel Verdrag of zijn addendum, maar waarvan we moeten aannemen dat ze wegens hun onverenigbaarheid met artikelen uit het Taalunieverdrag niet meer kunnen worden toegepast. Op spellinggebied doet deze situatie van onverenigbaarheid zich inderdaad voor, omdat de overlegverplichting achterhaald en getranscendeerd wordt door artikel 4, b, waarin een verplichting tot bindende samenwerking is opgenomen bij het bovendien gemeenschappelijk bepalen van de officiële spelling van de Nederlandse taal. Eenzijdige maatregelen terzake zijn dus voortaan uitgesloten en het voeren van overleg over nog te nemen afzonderlijke maatregelen uiteraard ook. Het overleg dat nog dient te worden gevoerd, dient in de organen van de Taalunie plaats te vinden en is bovendien niet vrijblijvend, want het is gericht op het nemen van een gezamenlijke beleidsbeslissing. De tot dusver genomen besluiten van het Comité van Ministers, voor zover ze op spelling betrekking hebben, hebben een organisatorisch karakter en constitueren dus het uitoefenen de facto door de organen van de Taalunie van bevoegdheid waarover deze de jure al beschikt sinds de sluiting van het Verdrag. Een zuiver administratieve overdracht in concreto door bestaande gemengde commissies van de dossiers die betrekking hebben op de spelling voegt aan de al bestaande formele bevoegdheid van de Nederlandse Taalunie niets toe.

In deze betekenis dient dan ook de volgende passage uit de memorie van toelichting bij de begroting 1986 te worden geïnterpreteerd: "De verdragspartners en de Nederlandse Taalunie voeren overleg over een formele overdracht van de spellingtaken aan de Nederlandse Taalunie" [211].

De vermelde organisatorische beslissing betreft de begrotingsbesluiten 1985 en 1986, waarin financiële middelen voor de spellingproblematiek worden voorzien en waarnaar al werd verwezen.

Ten aanzien van het in deze paragraaf behandelde institutionele

probleem, dient te worden gewezen op een nieuwe spellingcommissie, waarvan de instelling werd voorzien luidens de memorie van toelichting bij de begroting 1986 [212]. Deze door het Comité van Ministers op te richten spellingcommissie zal dus ook de facto de spellingbevoegdheden van de nog bestaande gemengde spellingcommissies en van de Gemengde Commissie onder het Cultureel Verdrag overnemen.

H. ALTERNATIEVEN BIJ EEN TOEKOMSTIGE SPELLINGREGELING VAN DE TAALUNIE

Vooraleer de alternatieven voor een toekomstige spellingregeling van de Taalunie te bespreken, lijkt het aangewezen enkele algemene beschouwingen even in herinnering te brengen omdat zij een weerslag zullen hebben op de aard en inhoud van het besluit van het Comité van Ministers.

1. Enkele algemene beschouwingen

Wanneer het Comité van Ministers van de Nederlandse Taalunie over wil gaan tot het uitoefenen van zijn bevoegdheden (op grond van art. 17) met het oog op het gemeenschappelijk bepalen van de officiële spelling (art. 4, b), dan is een spellingbesluit noodzakelijkerwijze onderworpen aan en wordt het beheerst door volgende juridische regels, naast uiteraard de vanzelfsprekende toepasselijkheid van de in het Verdrag voorziene consultatieprocedure van de Raad voor de Nederlandse Taal en Letteren.

De officiële spelling van de Nederlandse taal behoort tot de specifiek omschreven terreinen van bindende samenwerking die door de verdragspartijen limitatief zijn opgesomd in artikel 4. De manier waarop aan die bindende samenwerking concreet gestalte wordt gegeven via een besluit van het Comité van Ministers vooronderstelt een interpretatie van artikel 4, b in zijn context en in het licht van voorwerp en doelstelling van het Taalunieverdrag, en dient te geschieden in goede trouw.

Het globale doel van de Nederlandse Taalunie zoals verwoord in artikel 2, 1 van het Verdrag speelt bij interpretatie en uitvoering van artikel 4, b een overheersende rol: de gemeenschappelijke bepaling van de officiële spelling dient te geschieden op een wijze die georiënteerd is op de integratie.

Deze *integratie*-oriëntering impliceert naar ons oordeel dat daarmee onverzoenbaar zou zijn een spellingregeling die inhoudelijk verschillend zou zijn voor Nederland en de Nederlandse gemeenschap in België: eenvormigheid dient derhalve via het besluit te worden gegarandeerd. Immers, in Voorzetten 10 werd al duidelijk gesteld "dat het begrip 'integratie' in artikel 2, paragraaf 1 zowel de negatieve als positieve integratie omvat, met andere woorden, de realisering van dit uiteindelijke doel van de Nederlandse Taalunie vereist zowel het wegwerken van een aantal hinderpalen tussen Nederland en de Nederlandse gemeenschap in België als het nemen van harmonisatie- en coördinatiemaatregelen op het gebied van de Nederlandse taal en letteren in de ruimste zin" [213].

De integratie-*doelstelling* impliceert natuurlijk eveneens dat de integratie op spellinggebied niet meteen vanaf de oprichting van de Nederlandse Taalunie mee gegeven is: derhalve lijkt een zekere fasering in de tijd, indien om spellingtechnische redenen onvermijdelijk, wel aanvaardbaar op voorwaarde nochtans dat de gemeenschappelijke bepaling van wat wél reeds kan worden geregeld integratiebevorderend is en dus eenvormigheid bevat. Bij gebleken onmogelijkheid om over een aantal aangelegenheden over te gaan tot het gemeenschap-

pelijk bepalen, dient een besluit van het Comité van Ministers inhoudelijk derhalve beperkt te blijven tot datgene waarover wél overeenstemming kan worden bereikt: dit wordt vereist door het integratiedoel van het Taalunieverdrag. Immers, integratie-conforme interpretatie en toepassing is essentieel en dient maximaal te zijn.

"Harmonisatie en integratie dienen niet te worden beschouwd als twee tot elkaar tegengestelde begrippen, omdat ... harmonisatie en coördinatie van wetgeving en beleid middelen kunnen zijn voor de verwezenlijking van de integratie-doelstelling" [214].

Tenslotte kan met betrekking tot de inhoudelijke eenvormigheid van de toekomstige spellingregeling, gebaseerd op het integratiedoel van het Taalunieverdrag, nog een a fortiori element worden ontleend aan de punten waarover de bevoegde Belgische en Nederlandse ministers het reeds eens waren in 1972: het is wenselijk dat in het ganse Nederlandse cultuurgebied dezelfde spelling wordt aangehouden [215].

2. Alternatieven voor een toekomstige spellingregeling door de Taalunie

Er zijn eigenlijk 2 reële mogelijkheden wat de aard betreft van het (de) nog uit te vaardigen spellingbesluit(en) van het Comité van Ministers: een gedetailleerd en precies besluit waarin de inhoudelijke regels inzake spelling zijn vervat die ongewijzigd in de nationale wetgeving als een eenvormige wet dienen te worden overgenomen of een besluit met een algemener karakter waarin een doelstelling wordt bepaald te bereiken via vrij te kiezen middelen binnen een bepaalde termijn.

Gelet op de integratie-oriëntering bij toepassing van het Taalunieverdrag, gelet op de specifieke aard van de te regelen materie, namelijk spellingvoorschriften, gelet ook op de met het integratiedoel samenhangende eis dat spelling gemeenschappelijk moet worden *bepaald* en gelet ook op de werkwijze die tot de oprichting van de Taalunie inzake spelling werd gevolgd [216] dient de voorkeur uit te gaan naar de eerste variant, waarbij aan de verdragspartijen alleen nog de echte uitvoeringsbevoegdheid en -verplichting wordt gelaten en opgelegd.

Overigens werd reeds in Voorzetten 10 vastgesteld dat, gelet "ook op het beperkte aantal verdragspartijen en dus op het (voorlopig) zuiver bilaterale karakter van het Verdrag, integratie op het door het Verdrag bestreken terrein slechts kan worden bereikt indien de op voet van gelijkheid door de verdragspartners in het Comité van Ministers getroffen besluiten ook bindende kracht hebben" [217]. Tevens werd daar geconcludeerd, "dat, indien een besluit van het Comité van Ministers een aanpassing van bestaande nationale wetgeving meebrengt de verdragsluitende partijen de verplichting hebben hun eigen wetgeving dienovereenkomstig aan te passen" [218]. In casu zou de aanpassing van de nationale wetgevingen volledig conform en identiek dienen te geschieden.

De hier op juridische gronden verdedigde voorkeur voor de eerst vermelde variant voor een spellingbesluit van het Comité van Minis-

ters wordt verder nog verantwoord, door een aantal overwegingen van legistieke en rechtspolitieke aard, die, gebaseerd op de inventaris en beschrijving van het juridisch instrumentarium in België en Nederland (hoofdstuk C) hierna behandeld worden.

2.1. Waarborgen inzake conforme en identieke toepassing

De eerste variant (alomvattend en gedetailleerd) zou gelet op de aard van nationaal te treffen uitvoeringsbepalingen aanzienlijk grotere waarborgen bieden inzake conforme en identieke toepassing. Immers, beide wetgevers hebben een belangrijk deel van de spellingaangelegenheden aan hun eigen wetgevende bevoegdheid voorbehouden en onderworpen. Redenen daarvoor aangevoerd pleiten eveneens voor de keuze ten voordele van de eerste variant: belang van de materie, en derhalve weerstand tegen delegatie aan de uitvoerende macht; waarborg tegen willekeur en eenzijdigheid, en al te frequente wijzigingen. Er is geen reden om aan te nemen dat de Nederlandse en Vlaamse wetgever er momenteel een andere mening op nahouden voor wat betreft de aangelegenheden die in de Spellingwet en het Regentsbesluit zelf zijn opgenomen.

2.2. Het amenderingsrecht van de Staten-Generaal en de Vlaamse Raad

Bij keuze voor de eerste variant zou er een juridisch probleem kunnen rijzen in verband met het wenselijk en noodzakelijk geachte niet meer te wijzigen karakter van een in het besluit opgenomen inhoudelijke spellingregeling. Immers, vormt het grondwettelijk gewaarborgde amenderingsrecht van Kamerleden, resp. leden van de Vlaamse Raad geen hinderpaal voor uniformiteit? Uit de besprekingen van de Tweede Kamer en van de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap is gebleken dat beide wetgevende organen van oordeel zijn dat zij niet het orgaan bij uitstek zijn om een inhoudelijk spellingdebat te voeren en werd (door de Tweede Kamer) en wordt (door de Vlaamse Raad omwille van de verdere geldigheid van het decreet-Vanderpoorten) een aan de wetgever voorgelegde spellingregeling niet voor amendering vatbaar geacht.

Hieraan hebben ongetwijfeld ten grondslag gelegen de overtuigingen het bewustzijn dat het uitoefenen van het amenderingsrecht niet verzoenbaar was met de toen nagestreefde en nu door art. 4, b opgelegde uniformiteit. Aangenomen mag worden dat terzake dezelfde terughoudendheid aan de dag zal worden gelegd met betrekking tot een besluit van het Comité van Ministers. Bovendien voorziet de adviesprocedure via de Raad voor de Nederlandse Taal en Letteren en de voorbereiding van het besluit door de gemengde nog op te richten Spellingcommissie in ruime mate in de behoefte aan maatschappelijke legitimering en uitzicht op aanvaardbaarheid van de voorgestelde regelingen. Erkend moet wel worden dat de in het decreet-Vanderpoorten voorziene procedure - bekrachtiging bij decreet van een koninklijk besluit, waarin de inhoudelijke regeling is opgenomen - meer garanties biedt, nu reeds, tegen ongewenste uitoefening van het amenderingsrecht.

2.3. Aangelegenheden die in het spellingbesluit van de Taalunie moeten worden opgenomen.

De vraag rijst wel hoever een spellingbesluit van het Comité van Ministers moet gaan, in de zin van: welke aangelegenheden dienen via dat besluit aan de Nederlandse en Vlaamse wetgever ter overname in de wetgeving te worden aangeboden?

Immers, de Spellingwet-1947 verwees voor een aantal aangelegenheden naar algemene maatregelen van bestuur: omwille van soepelheid werd delegatie aanvaardbaar geacht voor ondergeschikte onderdelen die later nog voorwerp van een gemeenschappelijke regeling zouden worden omdat het spellingproces nog niet volledig beëindigd werd beschouwd. Ook in België is bekrachtiging bij decreet door de Vlaamse Raad niet vereist voor een koninklijk besluit over de spelling van bastaardwoorden en van historische namen. In beide gevallen is er dus sprake van delegatie.

Inderdaad dienen aangelegenheden zoals bastaardwoorden, historische namen niet bij wet te worden geregeld, maar volgens zowel de Spellingwet-1947 als het decreet-Vanderpoorten bij algemene maatregel van bestuur en koninklijk besluit. Beraadslaging in Ministerraad respectievelijk Executieve en verplichte raadpleging van de Raden van State zouden voldoende waarborgen moeten bieden voor correcte uitvoering van het besluit van het Comité van Ministers, in de hypothese dat ook voor deze aangelegenheden voor de eerste variant wordt gekozen.

Een voor deze aangelegenheden wellicht onvermijdelijke fasering ten opzichte van belangrijker geachte spellingkwesties hoeft geen probleem op te leveren wat de uitvoeringsmaatregelen betreft. De precieze inhoud van de algemene maatregel van bestuur en van het Koninklijk Besluit zal reeds in het besluit van het Comité van Ministers opgenomen zijn. Het antwoord op de vraag of de hier vermelde aangelegenheden eveneens in een of het spellingbesluit moeten worden geregeld is gelet op artikel 4, b van het Taalunieverdrag zonder meer positief.

Het antwoord op de vraag of de hier vermelde aangelegenheden samen met door beide wetgevers belangrijker geachte kwesties in een besluit moeten worden opgenomen, wordt niet beïnvloed door eigen legistieke factoren die verband houden met de aard van de later nationaal vast te stellen uitvoeringsvoorschriften. Alleen nadere wetswijzigingen in Nederland en door de Vlaamse Gemeenschap zouden daaraan iets kunnen wijzigen indien geopteerd zou worden voor regeling bij wet van alle spellingaangelegenheden. De Nederlandse Commissie Wetgevingsvraagstukken stelde in dit verband: "Indien bij het ontwerpen van een regeling voorzienbaar is dat sommige onderdelen veelvuldig zullen moeten worden gewijzigd of aangevuld, kan daaraan een zwaarwegend argument worden ontleend om de regeling van zulke onderdelen aan de Kroon (of eventueel een minister) op te dragen. Dit argument zal steeds opnieuw moeten worden afgewogen tegen het uitgangspunt van het primaat van de wetgever" [219]. De eisen van spellingrust en spellingeenheid vormen zwaarwegende argumenten om niet tot delegatie over te gaan.

Het antwoord op de vraag of de hier vermelde aangelegenheden

samen met de andere kwesties in een besluit kunnen worden opgenomen, wordt uiteraard bepaald door de graad van overeenstemming binnen het Comité van Ministers bereikt, op basis van de voorstellen terzake van de Spellingcommissie. In het algemeen kan worden ingestemd met de vaststelling van De Rooij en Haeseryn: "Men kan van mening verschillen over de vraag of het beter is een wet pas uit te vaardigen als voor alles wat men wil regelen de nodige regels en richtlijnen uitgewerkt zijn, dan wel te beginnen met de wet, en de concrete voorschriften (ten dele) in een later stadium te geven. Kiest men voor het tweede, dan is een niet te groot tijdsverloop tussen wet en nadere uitwerking gewenst. Hoeveel tijd er maximaal mag verlopen, is natuurlijk weer een andere vraag waarover meningsverschil mogelijk is" [220]. Inzake de officiële spelling van de Nederlandse taal, gelet op de lessen uit het verleden ook sinds 1946 en met het oog op spellingrust en -uniformiteit lijkt alleen de eerste hier aangestipte modaliteit - een besluit pas wanneer alles reeds is uitgewerkt - aangewezen.

2.4. Het fenomeen van de circulaires en ministeriële omzendbrieven

Tenslotte levert de inventaris in beide rechtsorden het fenomeen op van de circulaires of ministeriële omzendbrieven. In beide rechtsorden levert het beroep op dit soort mechanismen juridische en andere bezwaren op. De verwarring inzake spelling is gedeeltelijk op dit fenomeen terug te voeren, terwijl anderzijds de impasse in de besprekingen en het overleg inzake spelling een beroep op circulaires zeker niet deed afnemen. Hier kan wellicht de meest pragmatische reden gevonden worden voor de hoger genoemde eerste variant, met een uitloper naar wat sub 2.3 werd gezegd, maar zonder verdere subdelegatie.

Indien circulaires onontbeerlijk blijken te zijn om de spellingregeling aan de administratie voor te schrijven, dienen ze beperkt te blijven tot zuivere uitvoeringsvoorschriften zonder inhoudelijke aanvullingen of wijzigingen van de spellingregeling.

3. Conclusie

Een globale, alomvattende, precieze en gedetailleerde inhoudelijke spellingregeling - eventueel gefaseerd in de tijd via *gelijkaardige* besluiten -, opgenomen in een besluit van het Comité van Ministers waarin aan de verdragspartijen geen materiële manoeuvreerruimte wordt gelaten, verdient in velerlei opzichten, en ook om juridische redenen, de voorkeur.

Een dergelijk besluit zal, afhankelijk van zijn concrete inhoud:

- in de Nederlandse rechtsorde
  - een wijziging van de Spellingwet-1947 noodzakelijk maken
  - en/of een wijziging van het Koninklijk Besluit van 31 oktober 1953 noodzakelijk maken;
- in de Belgische rechtsorde
  - een wijziging van het Regentsbesluit van 9 maart 1946 en van een gedeelte van het Regentsbesluit van 20 december

1949 via een bij decreet van de Vlaamse Raad bekrachtigd koninklijk besluit noodzakelijk maken.
- en/of een wijziging van het Koninklijk Besluit van 19 augustus 1954 noodzakelijk maken via een door de Executieve voorbereid koninklijk besluit.

In beide rechtsorden zal een spellingbesluit van het Comité van Ministers een wetgevingsoptreden vereisen: door de regering en/of de Staten-Generaal (art. 81 GW) en door een gezamenlijke uitoefening van de decreterende macht door de Vlaamse Raad en Vlaamse Executieve (art. 17 Bijzondere Wet van 8 augustus 1980).

Immers, het is evident "dat wetten en andere algemeen verbindende voorschriften op dezelfde wijze als die waarop zij tot stand komen, kunnen worden herzien en opgeheven als de wetgever dit nuttig of nodig oordeelt" [221]. Bovendien zal in Nederland en België de uitvoering van het besluit van het Comité van Ministers via wetswijziging, respectievelijk koninklijk besluit te bekrachtigen bij decreet, een aangelegenheid zijn die voorwerp van beraadslaging dient te zijn in de voltallige Nederlandse Ministerraad en de Vlaamse Executieve. Voor Nederland en Vlaanderen geldt hetzelfde trouwens ook voor de aanpassing van bestaande algemene maatregelen van bestuur en koninklijke besluiten.

Het in praktijk afzien van de uitoefening van het amenderingsrecht door leden van de Tweede Kamer en van de Vlaamse Raad zou uiteraard een gunstig effect hebben op het tijdsverloop van de uitvoeringsfase in Nederland en in de Vlaamse gemeenschap van het spellingbesluit van het Comité van Ministers. Het is uiterst wenselijk dat de nationale raadpleging in Nederland en in de Vlaamse Gemeenschap van bestaande adviescommissies *vooraleer* een besluit van het Comité van Ministers tot stand komt en zonder dat de raadplegingsprocedure van het Taalunieverdrag daarbij geweld wordt aangedaan, zo wordt georganiseerd dat daarna een niet meer amendeerbaar wetsontwerp respectievelijk koninklijk besluit ter bekrachtiging aan de Tweede Kamer en de Vlaamse Raad kunnen worden aangeboden [222].

Overigens verklaart artikel 83 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer ontoelaatbaar amendementen die een strekking hebben tegengesteld aan die van het wetsontwerp. Op basis hiervan zou kunnen worden verdedigd dat elk inhoudelijk amendement ingaat tegen de integratiegerichte strekking van een wetsontwerp inzake het gemeenschappelijk bepalen van de spelling. Verder zou in het besluit een termijn kunnen worden vastgesteld zoals destijds eveneens gebeurde in Spellingwet en Regentsbesluit "opdat de aanpassing in het onderwijs en in de administratie zonder ontreddering zou kunnen geschieden, en de belangen der uitgevers zouden geëerbiedigd worden" [223].

Tevens zou het wellicht niet helemaal overbodig zijn indien de Nederlandse regering en de Vlaamse Executieve aan de parlementsleden zouden verzoeken geen wetgevende initiatieven te ontplooien inzake spelling terwijl het besluitvormingsproces binnen het Comité van Ministers nog aan de gang is.

NOTEN

1] - Ontwerp van een Nederlandse Taalunie. Rapport van de Werkgroep ad hoc inzake de oprichting van een Belgisch-Nederlands orgaan van samenwerking en advies op het gebied van de Nederlandse taal en letterkunde, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1976, 38 pp.
- Rapport van de begeleidingscommissie ter voorbereiding van een Belgisch-Nederlands Taalunieverdrag, 20 december 1979, ? pp.
- De spelling van de Nederlandse taal, Staatsuitgeverij, Den Haag, 3de bijgewerkte druk, 1980, 91 pp.
- J. de Rooij & W. Haeseryn, Spelling en spellingregeling. Wettelijke en bestuurlijke aspecten, Voorzetten 3, Wolters-Noordhoff/Groningen, Wolters/Leuven, 1985, 22 pp.
- J. de Rooij, Spelling en spellingregeling. Inhoudelijke aspecten, Voorzetten 4, Wolters-Noordhoff/Groningen, Wolters/Leuven, 1985, 71 pp.
- Neri Sybesma-Knol en Karel Wellens, Enige volkenrechtelijke vragen rond de Nederlandse Taalunie, Voorzetten 10, Stichting Bibliographia Neerlandica, 's-Gravenhage, 1987, 377 pp.
- Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16622 (R 1155) nrs. 1-3, Memorie van Toelichting.

2] Tweede Kamer, zitting 1980-1981, Memorie van toelichting, p. 4.

3] Ibidem.

4] Het Koninklijk Besluit was gebaseerd op de werkzaamheden van een commissie van Vlaamse taal- en letterkundigen, die uitgingen van het beginsel "dat men het verschil van spelling, hetwelk al te lang onze taal in Vlaamsch en Hollandsch heeft verdeeld, moest trachten te doen verdwijnen". De spelling van de Nederlandse taal, p. 63.
De spelling-De Vries en Te Winkel was voor alle departementen officieel voorgeschreven. "Hierin kan dus niet door één minister verandering worden gebracht; de hele regering moest beslissen", aldus prof. R. Verdeyen. De spelling van de Nederlandse taal, pp. 67-68.

5] "In Nederland bestond bij de regering principieel bezwaar tegen het voorschrijven van een bepaald spellingstelsel. Men liet het gebruik en een eventuele wijziging in dat gebruik over aan het particulier initiatief" (De spelling van de Nederlandse taal, p. 63).

6] De spelling van de Nederlandse taal, p. 64.

7] Tweede Kamer, zitting 1980-1981, Memorie van Toelichting, p. 5.
Van 1804 tot 1883 werd de spelling-Siegenbeek gebruikt in de van de regering uitgaande stukken en bij het lager onderwijs. Bij het middelbaar onderwijs kwam steeds meer De Vries en Te Winkel in zwang (De spelling van de Nederlandse taal, p. 63).

8] Ibidem, p. 6. Aan het einde van de jaren twintig was minister Waszink tot de conclusie gekomen "dat de handhaving van de spelling-De Vries en Te Winkel als enige door de regering erkende spelling niet langer mogelijk was" (De spelling van de Nederlandse taal, p. 66).

9] De spelling van de Nederlandse taal, p. 67.

10] Ibidem, p. 68.

11] Ibidem, p. 71

12] Ibidem, pp. 72-73.

13] Ibidem, p. 74.

14] Ibidem, p. 77. In de oorspronkelijke tekst staan deze woorden cursief.

15] Tweede Kamer, zitting 19080-1981, Memorie van Toelichting, p. 7.

16] Ibidem.
17] Tractatenblad, 1957, nr. 133.
18] Tweede Kamer, zitting 1980-1981, Memorie van Toelichting, p. 9.
19] De spelling van de Nederlandse taal, p. 60.
20] Ibidem, p. 87.
21] De Nederlandse Taalunie, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1982, 55 pp., p. 10. De integrale tekst van het Verdrag vindt u in de bijlage.
22] Ontwerp van een Nederlandse Taalunie. Rapport van de Werkgroep ad hoc, pp. 5-6.
23] Ibidem, p. 7.
24] Ibidem, p. 11.
25] Ibidem, p. 15.
26] Ibidem, p. 16.
27] Rapport van de Begeleidingscommissie, p. 1.
28] Ibidem, pp. 3-11.
29] Ibidem, p. 11.
30] Ibidem, p. 16.
31] Ook in haar nota over de personele, financiële en materiële gevolgen van de Taalunie spreekt de Begeleidingscommissie over "spelling en spraakkunst" (p. 2, 2.2.) a.).
32] Tweede Kamer, zitting 1980-1981, Memorie van Toelichting, p. 11.
33] Ibidem, pp. 3-10.
34] Toespraak op 9 september 1980, p. 5.
35] Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16622 (R 1155) A-C, p. 3, 2.
36] Tweede Kamer, Handelingen, 28 april 1981, 4784.
37] Tweede Kamer, Handelingen, 28 april 1981, 4788.
38] Ibidem.
39] Eerste Kamer, Handelingen, 23 juni 1981, 13.
40] Eerste Kamer, Handelingen, 23 juni 1986, 16.
41] Zie eveneens J. de Rooij & W. Haeseryn, op. cit., p. 9.
42] Eerste Kamer, Handelingen, 23 juni 1981, 16.
43] Artikel 31, 1 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.
44] In de uiteenzetting die volgt steunen we grotendeels op de basisgegevens, die ons met het oog op de verdere juridische analyse worden aangereikt door J. de Rooij & W. Haeseryn, op. cit.
45] Woordenboek der Nederlandsche Taal, bewerkt door M. de Vries en L.A. te Winkel, Den Haag, Nijhoff, Leiden, Sijthoff, 1882-.
46] Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal, 11de herziene druk, Van Dale Lexicografie, Utrecht, Antwerpen, 1984. De tweede betekenis wordt in andere woordenboeken o.a. als volgt omschreven:
- "geheel van regels volgens welke de klanken van een taal door geschreven conventionele tekens worden weergegeven" (Encyclopedie Larousse)
- "systeem van spellen" (Verschuerens modern woordenboek, 1961)
- "systeem dat, regels die gevolgd worden bij het spellen, de algemeen gebruikelijke, al dan niet officieel voorgeschreven schrijfwijze van de woorden" (Oosthoeks Handwoordenboek der Nederlandse Taal, 1980).

47] Van Dale, op. cit., p. XXIII.
48] Ook elders vinden we ongeveer gelijkaardige omschrijvingen: van regerings- of ambtswege (Larousse), ambtelijk, bestuurs-, van overheidswege (Kramers).
49] Zie eveneens: spelling (Grote Nederlandse Larousse Encyclopedie), manier van schrijven, spelling (Elseviers Nederlands Woordenboek, 1959; Kramers,

1979; Oosthoeks Handwoordenboek der Nederlandse Taal, 1980).

50] Zie eveneens Larousse (verzameling van regels en normen die bepalend zijn voor de correctheid van geschreven of gesproken taal), Kramers (leer en regels van een bepaalde taal), Verschueren (methodisch samenstel van regels om zuiver te spreken en te schrijven), Verklarend Handwoordenboek der Nederlandse Taal 1977 (regels (met verklaring en voorbeelden) in methodische volgorde, volgens welke een taal gesproken en geschreven wordt).

51] J. de Rooij & W. Haeseryn, op. cit., p. 6.

52] In de Franse tekst van het addendum komt de term "l'orthographe" voor: "L'orthographe est l'ensemble des règles qui régissent la graphie des mots'" (Le Petit Robert) ou "qui concernent la manière d'écrire correctement les mots" (Grand Larousse de la langue française).

53] J. de Rooij & W. Haeseryn, op. cit., pp. 6-7.

54] J. de Rooij, op. cit., pp. 6 en 5.

55] I. Sinclair, the Vienna Convention on the Law of Treaties, second edition, Manchester University Press, 1984, 270 pp., p. 124 waar hij verwijst naar de discussie binnen de International Law Commission.

56] De Rooij, op. cit., p. 5.

57] J. de Rooij & W. Haeseryn, op. cit., p. 7.

58] Ontwerp van een Nederlandse Taalunie. Rapport van de Werkgroep ad hoc, p. 16.

59] Tweede Kamer, Handelingen, 28 april 1981, 4784.

60] Ibidem, 4788.

61] Ibidem.

62] Immers, nevenschikkende voegwoorden verbinden syntactisch gelijkaardige taalelementen (ANS, 644).

63] J. de Rooij & W. Haeseryn, op. cit., pp. 7-9.
Het gemeenschappelijk bepalen van de spraakkunst van de Nederlandse Taal hoeft niet erkend te worden door of uit te gaan van het bevoegde gezag. Immers, de term officieel slaat alleen op de spelling: het verdelend aaneenschakelend verband komt voor wanneer ten opzichte van dezelfde zelfstandigheid of groep zelfstandigheden meerdere uitspraken worden gedaan die slechts voor een deel daarop betrekking hebben (ANS, 1099).

64] Zie hierover W. Haeseryn en J. de Rooij, Grammatica, Voorzetten 1, Wolters-Noordhoff/Groningen, Wolters/Leuven, 1985, 27 pp. , pp. 7-21.
Zie eveneens het antwoord van de Minister tijdens de behandeling in de Eerste Kamer, Handelingen, 23 juni 1981, 16.

65] Haeseryn en De Rooij, op. cit., p. 5.

66] Staatsblad 1947, no. H 52.

67] Staatsblad 1947, no. H 92.

68] Cfr. hierboven, hoofdstuk A, paragraaf 2 (pp. 9-12)

69] De spelling van de Nederlandse taal, p. 78.

70] De Spelling van de Nederlandse taal, p. 78.
De redenen voor dit amendement waren: waarborg tegen frequente wijzigingen, willekeur, eenzijdigheid; belang van de materie (Verslag Handelingen Tweede Kamer van de Staten-Generaal 1946-1947, 24 september 1946, p. 25).

71] Staatsblad 1954, 668. Zie verder over de inwerkingtreding De spelling van de Nederlandse taal, p. 81.

71bis]Neri Sybesma-Knol en Karel Wellens, op. cit., p. 151 en p. 155.

72] Zie tevens 1.2. De Belgische spellingregeling en 77bis].

73] Voor de inventaris van het tot op heden gehanteerde juridische instrumentarium steunen we op De Spelling van de Nederlandse Taal.

74] Belgisch Staatsblad, 5 april 1946, pp. 105-108.

75] Ibidem.

76] Verslag aan den Regent: ibidem.

77] "Niettemin verzoekt de Eerste Minister op 19 april 1947 alle departementen, met het oog op de eenheid van het taalgebied, de nieuwe spelregels overal gelijktijdig in te voeren per 1 mei 1947, datum waarop de Nederlandse wet van 14 februari 1947 in werking treedt". J. de Rooij & W. Haeseryn, op. cit., p. 13.

77bis]De spelling-De Vries en te Winkel was voor alle departementen officieel voorgeschreven. "Hierin kan dus niet door één minister verandering worden gebracht; de hele regering moet beslissen", aldus prof. R. Verdeyen, weergegeven in De Spelling van de Nederlandse Taal, 1980, pp. 67-68.

78] Deze inventaris is samengesteld aan de hand van gegevens uit De Spelling van de Nederlandse Taal, van informatie uit J. de Rooij & W. Haeseryn, op. cit., en van dossiergegevens die W. Haeseryn bereidwillig ter beschikking stelde.

79] "De artikelen 81, 82 en 85 GW bepalen de gevallen waarin een Regent wordt aangesteld. Die gevallen zijn: 1) minderjarigheid van de opvolger van de Koning (art. 81); 2) onmogelijkheid waarin de Koning verkeert te regeren (art. 82); 3) vacature van de troon (art. 85)". A. Mast, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, zesde uitgave, Story Scientia, Gent, 1981, 591pp, p. 286.

Op 22 september 1944 werd Prins Karel door de Verenigde Kamers tot Regent aangesteld onder verwijzing naar artikel 82. Het regentschap duurde tot 20 juli 1950. Door de regent worden alle grondwettelijke machten van de Koning uitgeoefend.

80] Het verschil tussen het Spellingbesluit-1946 en de Spellingwet-1947 aangaande de nog in het vooruitzicht gestelde regelingen is in dit verband naar ons oordeel niet relevant of van doorslaggevende betekenis.

De Rooij en Haeseryn stippen hierbij aan: "dat de Nederlandse tekst telkens spreekt van een nader te nemen 'algemene maatregel van bestuur' van die aard; de Belgische tekst laat zich niet uit over de te volgen procedure. In die tekst is alleen sprake van 'een samen te stellen volledige woordenlijst' (J. de Rooij & W. Haeseryn, op. cit., p. 6).

Gelet op het van bij de aanvang uiteenlopende gebruikte rechtsinstrumentarium en de noodzaak op gelijkwaardige rechtshandelingen een beroep te doen bij aanvullingen of wijzigingen, is dit tekstverschil niet zodanig dat nog verschillen toe te voegen zijn aan de bestaande situatie.

Derhalve noopten "de wettelijke bepalingen de Nederlandse minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen een algemene maatregel van bestuur uit te lokken, waarbij de Woordenlijst en de Inleiding bindend werden verklaard. In België kon met een eenvoudig Koninklijk Besluit worden volstaan" (De spelling van de Nederlandse taal, p. 80). Zie eveneens ibidem, p. 84: "Daar de Bastaardwoordencommissie door de materie zelf genoodzaakt werd de grenzen van de haar verleende opdracht te overschrijden en haar voorstellen niet alleen de bastaardwoorden, maar ook zuiver Nederlandse woorden betroffen, kon de beoogde wijziging in Nederland niet worden ingevoerd bij algemene maatregel van bestuur, doch diende wijziging van de Spellingwet-1947 plaats te hebben".

81] J. de Rooij & W. Haeseryn, op. cit., p. 5.

82] J. de Rooij & W. Haeseryn, op. cit., p. 10.
Zij vragen zich af of hier eventueel opzet in het spel zou zijn geweest.

83] De spelling van de Nederlandse taal, p. 82.

84] J. de Rooij & W. Haeseryn, op. cit., p. 20.

85] De spelling van de Nederlandse taal, pp. 82-83.

86] J. de Rooij & W. Haeseryn, op. cit., pp. 20-21.

87] C.A.J.M. Kortmann, De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987, Kluwer, Deventer, 1987, 2de druk, 394 pp., pp. 118-133.

88] C.A.J.M. Kortmann, op. cit., p. 121. Over het ontstaan van het oude artikel van de Grondwet zie o.a. Van der Pot, op. cit., pp. 502-509.

89] C.A.J.M. Kortmann, op. cit., pp. 118-133.

90] Nuclear Test Cases, I.C.J. Reports, 1974, par. 43: "It is well recognized that declarations made by way of unilateral acts, concerning legal or factual situations, may have the effect of creating legal obligations. Declarations of this kind may be, and often are, very specific. When it is the intention of the State making that declaration that it should become bound according to its terms, that intention confers on the declaration the character of a legal undertaking, the State being henceforth legally required to follow a course of conduct consistent with the declaration. An undertaking of this kind, if given publicly, even though not made within the context of international negotiations, is binding".

91] Bij het materieel wetsbegrip gaat het om algemeen verbindende voorschriften.

92] Artikel 82 van de Grondwet:
1. Voorstellen van wet kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
2. Voorstellen van wet waarvoor behandeling door de Staten-Generaal in verenigde vergadering is voorgeschreven, kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en, voorzover de betreffende artikelen van hoofdstuk 2 dit toelaten, door de verenigde vergadering.
3. Voorstellen van wet, in te dienen door de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering, worden bij haar door een of meer leden aanhangig gemaakt.

93] Art. 84 van de Grondwet:
1. Zolang een voorstel van wet, ingediend door of vanwege de Koning, niet door de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering is aangenomen, kan het door haar, op voorstel van een of meer leden, en vanwege de regering worden gewijzigd.
2. Zolang de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering een door haar in te dienen voorstel van wet niet heeft aangenomen, kan het door haar, op voorstel van een of meer leden, en door het lid of de leden door wie het aanhangig is gemaakt, worden gewijzigd.

94] C.A.J.M. Kortmann, op. cit., pp. 261-262.

95] Art.87 van de Grondwet:
1. Een voorstel wordt wet, zodra het door de Staten-Generaal is aangenomen en door de Koning is bekrachtigd.
2. De Koning en de Staten-Generaal geven elkaar kennis van hun besluit omtrent enig voorstel van wet.

96] Orde in de Regelgeving. Eindrapport van de Commissie Wetgevingsvraagstukken, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985, 67 pp. (hierna geciteerd als 'Orde in de Regelgeving'). Hierbij gaat het "om betrekkelijk eenvoudige voorzieningen, die het parlement beter in staat stellen om een controleren-

de taak ten aanzien van de gedelegeerde regeling uit te oefenen. Dat gebeurt door in een tijdig stadium de aandacht van het parlement op een nog niet vastgestelde of nog niet in werking getreden algemene maatregel van bestuur te vestigen, aldus de Commissie Wetgevingsvraagstukken (Orde in de Regelgeving, p. 55).

In hetzelfde rapport (p. 56) wordt ook opgemerkt dat een "goede maar lang niet altijd mogelijke vorm is ook, dat reeds gedurende de parlementaire voorbereiding van een wetsvoorstel de concept-algemene maatregelen van bestuur ter uitvoering van het wetsvoorstel aan de Kamers worden overgelegd".

Dit is in feite gebeurd bij de indiening van het wetsontwerp dat geleid heeft tot de Spellingwet-1947. Een gelijkaardige constructie is nu ook opnieuw denkbaar mits het niet-amendeerbaarheidsvereiste op wetsontwerp en conceptmaatregel van bestuur van toepassing is.

Een andere variant van gecontroleerde delegatie houdt in dat Kamerleden kennis kunnen nemen van de inhoud van de algemene maatregel van bestuur via het Staatsblad voor zijn inwerkingtreding binnen een bepaalde termijn. Voor de keuze van deze variant pleit het door de Commissie Wetgevingsvraagstukken voorgestelde criterium "of de bij algemene maatregel van bestuur te regelen materie zich leent voor een zinvol gebruik van een inspraakmogelijkheid over een ontwerp" (Orde in de Regelgeving, p. 59).

Anderzijds stelt Kortmann dat enige "van deze constructies leiden tot onnodige wetgevingsrompslomp. Men kan dan beter kiezen voor wetgeving in formele zin" (C.A.J.M. Kortmann, op. cit., p. 266, noot 67).

Het niet-amendeerbaar gewenste karakter van de nog te ontwerpen spellingregeling maakt een constructie via gecontroleerde delegatie op een algemene maatregel van bestuur dan ook illusoir en versterkt de neiging tot een keuze voor een wet in formele zin, maar dan weer met de nadelen van inflexibiliteit.

97] C.A.J.M. Kortmann, op. cit., pp. 257-258.

Alleen volledigheidshalve kan hier nog aan worden toegevoegd dat een algemene maatregel van bestuur, of hij nu op een wet berust of niet, op zijn beurt voorrang heeft op provinciale en andere voorschriften.

98] De nota naar aanleiding van het eindverslag, aldus weergegeven bij C.A.J.M. Kortmann, op. cit., p. 267 (wij onderstreepten). Deze onzekerheid dateert al van 1814-1815: zie A.M. Donner, Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, Tjeenk Willink, Zwolle, 11de druk, 1983, 652 pp., p. 441, noot 1 (bewerking Van der Pot).

99] C.A.J.M. Kortmann, op. cit., p. 267 (wij onderstreepten).

100] C.A.J.M. Kortmann, op. cit., noot 28.

101] C.A.J.M. Kortmann, op. cit., p. 267.

102] Ibidem.

103] Ibidem

104] Over de discussie in de doctrine zie o.m. A.M. Donner, op. cit., pp. 445-446.

105] A.M. Donner, op. cit., p. 446. Spreekt de Grondwet over "de wet bepaalt" of "de wet schrijft voor", dan wordt aangegeven "dat de wetgever hier de materie aan zichzelf te houden heeft en slechts op onderdelen kan delegeren"; in andere gevallen is "het aan de wetgever zelf overgelaten of en in hoeverre hij wil delegeren" A.M. Donner, op. cit., p. 448. In onze uiteenzetting is verder alleen sprake van delegatie als "overdracht van

regelgevende bevoegdheid binnen een en hetzelfde overheidsverband (bijv. wet-AMvB; AMvB-ministeriële verordening" (C.A.J.M. Kortmann, op. cit., p. 26).

106] A.M. Donner, op. cit., p. 446, noot 4.

107] Op de Spellingwet is als gevolg van het aanvaarden van het amendement niet van toepassing wat in het eindrapport van de commissie Wetgevingsvraagstukken wordt gesteld: "De wet zelf bevat daarbij relatief nog maar weinig voor de burgers van belang zijnde gedragsregelende bepalingen", Orde in de regelgeving, p. 7.

De Commissie kreeg als taak "advies uit te brengen over mogelijke verbeteringen in het gebruik van onderscheiden vormen van regelgeving bij de centrale overheid". Anderzijds was op het oorspronkelijk ingediende wetsontwerp van toepassing de vaststelling van Donner: "Soms lijkt het omgekeerd alsof de materie in de algemene maatregel van bestuur en de formele voorschriften in de wet zelf staan" (A.M. Donner, Nederlands Bestuursrecht, Algemeen Deel, 5de druk, Samsom Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, 1987, 388 pp. , p. 81).

108] C.A.J.M. Kortmann, op. cit., p. 270.

109] Ibidem

110] Orde in de Regelgeving p. 14.

111] A.M. Donner, op. cit., Staatsrecht, p. 452.

112] Ibidem, p. 453 en verdere literatuur in noot 1 op p. 453.

113] A. donner, op. cit., Bestuursrecht, p. 76.

114] Ibidem. Ook de Commissie Wetgevingsvraagstukken, waarvan Donner deel uitmaakte, was deze mening toegedaan: Orde in de Regelgeving, p. 16.

115] C.A.J.M. Kortmann, Avanti rijp voor sloop?, Wet en recht in artikel 99 RO, Rechtsgeleerd magazijn Themis, 1987, pp. 369-382, p. 371.

116] Orde in de Regelgeving, pp. 16-17. Deze Commissie omschrijft een algemeen verbindend voorschrift dan ook als "een door een tot de centrale overheid behorend orgaan krachtens delegatie vastgestelde, naar buiten werkende, algemene regel, welke niet bij algemene maatregel van bestuur is vastgesteld" (p. 19, punt 2.1.8).

117] De relevantie van de discussie over de term "algemeen verbindend voorschrift" is gelegen in de toepassing van art. 99 R.O. waarin sedert 1963 gesproken wordt over "recht" in plaats van "wet" als cassatiegrond voor de Hoge Raad (zie hierover C.A.J.M. Kortmann, op. cit., in Rechtsgeleerd magazijn Themis).

Deze problematiek zal zich voor de spellingsaangelegenheden door hun inhoudelijke kenmerken niet stellen. Toch werd er hier aandacht aan geschonken omdat de verwarring rond het begrip een bijkomende factor vormt bij de keuze tussen verschillende varianten bij een toekomstige spellingregeling door de Nederlandse Taalunie.

118] A.M. Donner, op. cit., Bestuursrecht, p. 87.

119] De analoge toepassing van artikel 2 (door straffen te handhaven) zal zich omwille van de aard van de spellingregeling niet voordoen.

120] Orde in de Regelgeving, p. 39, 2.5.1.

121] Ibidem, p. 40

122] Ibidem.

123] Orde in de Regelgeving, p. 51, i.

124] A.M. Donner, op. cit., Bestuursrecht, p. 214.

125] Ibidem.

126] A.M. Donner, op. cit. Bestuursrecht, pp. 216-217.

127] A.M. Donner, op. cit. Bestuursrecht, p. 220.
128] C.A.M.J. Kortmann, op. cit., p. 179.
129] F.C.M.A. Michiels, De AROB-beschikking, Proefschrift Nijmegen, 1987, 321 pp.; "Dit soort besluiten kunnen voor burger en overheid van het grootste belang zijn, maar rechtsgevolgen worden er niet door geschapen" (p. 96, met een greep uit de AROB-jurisprudentie).
130] Zie hierover o.a. F.C.M.A. Michiels, op. cit., pp. 72-74.
131] F.C.M.A. Michiels, op. cit., pp. 206-244.
132] F.C.M.A. Michiels, op. cit., p. 206.
133] F.C.M.A. Michiels, op. cit., p. 221.
134] F.C.M.A. Michiels, op. cit., p. 231.
135] A.M. Donner, op. cit., Staatsrecht, p. 450.
136] Orde in de Regelgeving, p. 45.
137] Orde in de Regelgeving, p. 49.
138] Ibidem.
139] Orde in de Regelgeving, p. 50.
140] Orde in de Regelgeving, p. 53.
141] K.J. Kraan, Het Koninkrijk der Nederlanden in L. Prakke en C.A.M.J. Kortmann, Het staatsrecht van de landen der Europese Gemeenschappen, Kluwer Deventer, 1988, 767 pp. , pp. 481-544, p. 514.
142] A. Mast, op. cit., p. 286.
143] G. Craenen, Het Koninkrijk België, in: L. Prakke en C.A.M.J. Kortmann, op. cit., pp. 3-66, p. 30.
144] A. Alen, Algemene inleiding tot het Belgisch publiek recht, Story-Scientia, Brussel, 1986, 360 pp. , p. 98.
145] A. Alen, op. cit., p. 99.
146] De cursivering van "lijkt" is van A. Alen, op. cit., p. 100, de cursivering van "zelfstandige" is van Karel Wellens.
147] Ibidem.
148] Ibidem en op p. 100, noot 1 waarin Alen verwijst naar een overweging van de Raad van State dat "de organisatie van de administratieve diensten van de Staat een prerogatief van de uitvoerende macht is, die bevoegd is tot het treffen van de verordenende maatregelen welke de werking van de diensten vereist". Het voorschrijven van de officiële spelling voor de administratie kan hiertoe zeker worden gerekend.
149] A. Mast, op. cit., p. 256.
150] A. Alen, op. cit., pp. 328 en 331. Uitgangspunt voor de Belgische onderwijswetgeving is art. 17 GW: "Het onderwijs is vrij; elke preventieve maatregel is verboden; de bestraffing van de misdrijven wordt alleen door de wet geregeld. Het openbaar onderwijs op staatskosten gegeven, wordt eveneens door de wet geregeld".
151] G. Craenen, op. cit., p. 61. Art. 25 GW: "Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze door de wet bepaald".
152] G. Craenen, op. cit., p. 61
153] A. Alen, op. cit., p. 101.
154] A. Alen, op. cit., p. 101, noot 3.
155] J. de Rooij & W. Haeseryn, op. cit, p. 15.
156] J. de Rooij & W. Haeseryn, op. cit, p. 16.
157] A. Alen, op. cit., p. 101.
158] Leus onderscheidt drie soorten circulaires of omzendbrieven: zuivere communicatiemiddelen, vorm- en procedurevoorschriften en beleidsregelgeving: K. Leus, Beleidsregelgeving en het rechtsbegrip "richtlijn" in de

rechtspraak van de Raad van State: een terreinverkenning, Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, 1987, pp. 387-406, p. 388.

159] A. Alen, op. cit., p. 101 en noot 4.

160] Dit is het gevolg van de gehoorzaamheidsplicht die de ambtenaar bindt aan zijn hiërarchisch meerdere: K. Leus, op. cit., p. 389.

161] K. Leus, op. cit., p. 391.

162] K. Leus, op. cit., p. 397.

163] Naar analogie met Raad van State, Storms, nr. 20514, 22 juli 1980, arr. R.v.St., 1980, 1053-1057, vermeld bij K. Leus, op. cit., p. 397, noot 110.

164] Raad van State, Bestendige Deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen, nr. 13666, arrest van 8 juli 1969, arr. R.v.St. 1969, p. 773.

165] Tot op zekere hoogte slechts in de mate dat de persoon of het orgaan belast met de toepassing van het algemeen voorschrift en van de richtlijn aan de directe instructionele bevoegdheid van de overheid die de richtlijn uitvaardigde onderworpen zijn: Raad van State, v.z.w. Middelbare Scholen te Koekelberg - Instituut der Ursulinen, nr. 20596, arrest 30 september 1980, arr. R.v.St. 1980, p. 1236, aldus vermeld bij K. Leus, op. cit., p. 392, noot 47 bis.

166] Arrest nr. 13666, p. 774. Met betrekking tot onderwijsaangelegenheden is overigens terecht gewezen op "de steeds sterkere neiging om allerlei vragen waarvan sommige tot de bevoegdheid van de wetgever behoren bij ministeriële omzendbrief te regelen" (R. Verstegen, Wegwijs in de onderwijswetgeving, R.W. 1977-1978, kol.702-726, kol.704).
In België schijnen wat het onderwijs betreft de reglementerende circulaires de laatste 6 jaar in feite afgeschaft te zijn, terwijl aanbevelende circulaires vervangen werden door aankondigingen in het tijdschrift van het Ministerie van Onderwijs.

167] Raad van State, Verbiest tegen Gouverneur van de provincie Brabant, nr.18384, arrest van 13 juli 1977, arr. R.v.St. 1977, p. 987.

168] Belgisch Staatsblad 6-7-1971 en 23-7-1971. De wet van 21 juli 1971 betreffende bevoegdheid en werking van de cultuurraden is, met uitzondering van zijn artikelen 4 en 5 opgeheven door artikel 93 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen.

169] Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap, zitting 1971-1972, 34, no.2, 28 september 1972, p. 2.

170] Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap, zitting 1971-1972, 34, no.1. Voorstel van decreet betreffende de schrijfwijze van de Nederlandse taal.

171] Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap, zitting 1971-1972, 34, no.2, p. 2.

172] Ibidem

173] Ibidem, p. 3.

174] Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap, zitting 1972-1973, Handelingen, Vergadering van 17 oktober 1972, p. 27.

175] Belgisch Staatsblad 28 april 1973.

176] Neri Sybesma-Knol en Karel Wellens, op. cit. pp. 244 e.v.

177] Neri Sybesma-Knol en Karel Wellens, op. cit. p. 245.

178] Belgisch Staatsblad van 15 augustus 1980.

179] A. Mast, op. cit., p. 244.

180] A. Alen, op. cit., p. 165, noot 4.

181] Neri Sybesma-Knol en Karel Wellens, op. cit.

182] Zie hiervoor "Verhouding tussen het Taalunieverdrag (1980) en het Bel-

gisch-Nederlands Cultureel Verdrag (1946)" in Neri Sybesma-Knol en Karel Wellens, op. cit., pp. 71-90.

183] Tekst van het Verdrag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1947, no 4208. Addendum van 29 maart 1957: Tractatenblad, 1957, nr.133.

184] "A State is obliged to refrain from acts which would defeat the object and purpose of a treaty when ... (b) it has expressed its consent to be bound by the treaty, pending the entry into force of the treaty and provided that such entry into force is not unduly delayed".

185] "Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith".

186] Zie bijvoorbeeld het Comité van Ministers in antwoord op schriftelijke vraag nr. 17, waarbij het Comité meegaat met het standpunt van de Raad dat de officiële schrijfwijze van namen van plaatsen gelegen buiten het Nederlandse taalgebied (Nederland en Vlaanderen) bij uitstek ligt op het gebied van de Nederlandse Taalunie en dit naar aanleiding van een resolutie terzake van de Vlaamse Raad.

187] Begroting 1985 (M84(001), 6 december 1984): III Begroting 1985, 3 Deel B: Werkvelden, artikel 4 (02), p. 7; V Memorie van Toelichting (artikelsgewijs, 2 Deel B: Werkvelden, artikel 4,b van het Verdrag, (02) Spellingsproblematiek, p. 16.
In het niet-bindende meerjarenperspectief bij de begroting 1985 wordt voor 1987-1988-1989 een bedrag van *f* 100.000 opgevoerd (p. 23). In verband met de verkiezingen in België en in Nederland werd er bij het opstellen van de begroting 1986 van afgezien een meerjarenperspectief op te nemen. Begroting 1986, p. 8, VI, 1.

188] Begroting 1986 (M85(002), 25 november 1985): IV. Uitgaven, Deel B. Werkvelden (exclusief overhevelingen), p. 5; VII Memorie van Toelichting (artikelsgewijs), 2 Uitgaven Deel B: Werkvelden, p. 11.

189] Begroting 1987 (M86(004), 18 december 1986): IV Uitgaven, Deel B: Werkvelden (inclusief overhevelingen), p. 6; VII Memorie van Toelichting (artikelsgewijs), 2 Uitgaven Deel B: Werkvelden (incl. overhevelingen), 2.1 Spelling, pp. 11-12.

190] Begroting 1988: IV Uitgaven, Hoofdstuk B: Werkvelden, VII Memorie van toelichting (artikelsgewijs), 2 Uitgaven Hoofdstuk B: Werkvelden, 2.1 Spelling. In het Publikatieblad van de Nederlandse Taalunie, 1 (1988), nr 3, p. 5 en p. 9;

191] P. 12, 3.2. Deel B. Werkvelden.

192] P. 16, 2. Deel B. Werkvelden, art. 4, b (02).

193] P. 11, 2. Uitgaven Deel B. Werkvelden, art. 4, b.

194] Ibidem.

195] Neri Sybesma-Knol en Karel Wellens, op. cit., 2.3.2. De Voorrang van het volkenrecht op het nationale recht: verdragen en besluiten van internationale organisaties, p. 91-99.

196] Neri Sybesma-Knol en Karel Wellens, o.c., p. 103 e.v.

197] Er is geen aanwijsbare reden om aan te nemen dat de afwezigheid van de toevoeging "officiële" enige betekenis zou hebben, gelet ook op de bestaande Belgische regeling inzake spelling.

198] Neri Sybesma-Knol en Karel Wellens, op. cit., p. 103 e.v.

199] Neri Sybesma-Knol en Karel Wellens, op. cit.: 2.3.6., pp. 121-131. Rechtstreekse toepasselijkheid voor besluiten van het Comité van Ministers?

200] Zie over de inhoudelijke aspecten J. de Rooij, op. cit., en J. de Rooij & W. Haeseryn, op. cit.

201] De regeling van de spelling van de aardrijkskundige en historische namen behoorde ook tot de opdracht van de Woordenlijstcommissie. De commissie gaf wel een Proeve van Bewerking uit in 1963 onder de titel Historische Woorden, aldus J. de Rooij & W. Haeseryn, op. cit., p. 11.

202] Rapport van de Belgisch-Nederlandse Commissie voor de Spelling van de Bastaardwoorden, Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur, Directie der Internationale Culturele Betrekkingen, Belgisch-Nederlands Cultureel Akkoord, 1967, 39 pp.

203] De Rooij, op. cit., p. 28.

204] Bij Koninklijk Besluit no. 59 van 29-10-1947, De spelling van de Nederlandse taal, p. 80.

205] Besluit van Minister Vos van 24-6-1946, ibidem.

206] J. de Rooij & W. Haeseryn, op. cit., p. 18.
Van de hand van deze commissie verscheen in 1980 een Lijst van Landennamen, Staatsuitgeverij, Den Haag, aldus vermeld bij dezelfde auteurs, ibidem.

207] De Spelling van de Nederlandse taal, p. 81.

208] De Spelling van de Nederlandse Taal, p. 88.

209] Tweede Kamer, zitting 1980-1981, Memorie van Toelichting, p. 11.

210] Neri Sybesma-Knol en Karel Wellens, op. cit., p. 75 e.v.

211] P. 11, 2. Deel B. Werkvelden. Art. 4, b, 4, b 1. Spelling.
In de uitgave 5 jaar Taalunieverdrag wordt gesteld dat "sluitende afspraken moeten worden gemaakt over het lot van de bij de ministeries in België en Nederland nog bestaande spellingcommissies en over de overdracht van werkzaamheden en dossiers. Met de voorbereiding van een dergelijke memorie van overdracht is inmiddels een begin gemaakt" (5 jaar Taalunieverdrag 1980-1985, Nederlandse Taalunie, Den Haag, Staatsuitgeverij, Den Haag, Uitgeverij De Sikkel, Malle, 1985, 95 pp. , pp. 30-31).
Over het lot van de nog bij de ministeries in België en Nederland bestaande spellingcommissies werd reeds gehandeld. De overdracht van werkzaamheden en dossiers dient ook hier in de zoëven beschreven richting te worden geïnterpreteerd.

212] P. 11, 2. Deel B. Werkvelden, art. 4, b, 4, b 1.

213] Neri Sybesma-Knol en Karel Wellens, op. cit., p. 273.

214] Neri Sybesma-Knol en Karel Wellens, op. cit., p. 279.

215] De Spelling van de Nederlandse Taal, p. 60.

216] Bijzonder illustratief terzake is het Verslag aan den Regent in 1946: het doel van het voorgelegde Regentsbesluit is om de beslissingen en regels vastgesteld door de gemengde Belgisch-Nederlandse Commissie, aan te nemen (wij onderstreepten) (Staatsblad 5 april 1946).

217] Neri Sybesma-Knol en Karel Wellens, op. cit., p. 107.

218] Neri Sybesma-Knol en Karel Wellens, op. cit., p. 119.

219] Orde in de Regelgeving, p. 43.

220] J. de Rooij & W. Haeseryn, op. cit., p. 11.

221] A.M. Donner, op. cit., Bestuursrecht, p. 84.
De beslissing van het Nederlandse kabinet om nieuwe voorstellen van wet en van algemene maatregelen van bestuur te onderwerpen aan een "deregulering stoets" (Orde in de Regelgeving, p. 8) zal geen negatieve gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van een spellingbesluit van het Comité van Ministers.

222] In deze voorbereidingsfase zou de Nederlandse regering kunnen werken met een discussie- of vraagpuntennota met alternatieve oplossingen zonder het

uitspreken van een voorkeur teneinde het gevoelen van het parlement te kennen (Orde in de Regelgeving, p. 35.). De niet-amendeerbaarheid van het later in te dienen wetsontwerp zou daardoor ook gemakkelijker aanvaard worden door de Kamerleden.

223] Uit het Verslag aan den Regent, Belgisch Staatsblad, 5 april 1946.

BIJLAGE: HET VERDRAG INZAKE DE NEDERLANDSE TAALUNIE

Doel en inhoud

Artikel 1
Het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden stellen bij dit Verdrag de Nederlandse Taalunie in (hierna te noemen de Taalunie).

Artikel 2
1. De Taalunie heeft tot doel de integratie van Nederland en de Nederlandse gemeenschap in België op het gebied van de Nederlandse taal en letteren in de ruimste zin.
2. Tot dit gebied behoren: de taal en letteren als onderwerp van wetenschap, de letteren als vorm van kunst, de taal als communicatiemiddel van de wetenschappen, de taal als medium van de letteren, het onderwijs van de taal en van de letteren en, meer in het algemeen, de taal als instrument van maatschappelijk verkeer.

Artikel 3
Tot de doelstellingen van de Taalunie behoren:
a. de gemeenschappelijke ontwikkeling van de Nederlandse taal;
b. de gemeenschappelijke bevordering van de kennis en het verantwoorde gebruik van de Nederlandse taal;
c. de gemeenschappelijke bevordering van de Nederlandse letteren;
d. de gemeenschappelijke bevordering van de studie en verspreiding van de Nederlandse taal en letteren in het buitenland.

Artikel 4
De Hoge Verdragsluitende Partijen besluiten tot:
a. de oprichting en de instandhouding van gemeenschappelijke instellingen voor de verwezenlijking van doelstellingen en maatregelen die in dit Verdrag zijn overeengekomen;
b. het gemeenschappelijk bepalen van de officiële spelling en spraakkunst van de Nederlandse taal;
c. het gemeenschappelijk bepalen van een gelijke terminologie ten behoeve van wetgeving en officiële publikaties;
d. het voeren van een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot particuliere initiatieven op het gebied van woordenboeken, woordenlijsten en grammatica's;
e. het gemeenschappelijk bepalen van de toetsstenen voor het behalen van het "Getuigschrift Nederlands als Vreemde Taal" en het gezamenlijk toekennen van het Getuigschrift;
f. het voeren van een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de Nederlandse taal en letteren in internationaal verband, in het bijzonder in de Europese Gemeenschappen;
g. het plegen van overleg, wanneer in hun betrekkingen tot derde landen of tot internationale instellingen of bijeenkomsten de belangen van de Nederlandse taal of de doelstellingen van dit

Verdrag in het geding zijn.

Artikel 5
De Hoge Verdragsluitende Partijen zullen bovendien, waar zij dit nodig achten, gezamenlijk:
a. het wetenschappelijk onderzoek op het gebied van de Nederlandse taal en letteren alsmede de ontwikkeling van de Nederlandse letteren aanmoedigen, daarbij inbegrepen het uitgeven en het verspreiden van boeken;
b. het onderwijs in de Nederlandse taal en letteren bevorderen en ernaar streven dat daarbij wordt uitgegaan van de eenheid van de taal en de gemeenschappelijkheid van de letteren;
c. streven naar een verantwoord gebruik van de Nederlandse taal, in het bijzonder in het onderwijs en in het ambtelijk verkeer;
d. op het gebied van de massamedia initiatieven aanmoedigen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Taalunie beogen;
e. de instelling van databanken op het gebied van de terminologie en het opstellen van woordenlijsten bevorderen;
f. het onderwijs in de Nederlandse taal, letteren en cultuurgeschiedenis in het buitenland bevorderen of organiseren;
g. de verspreiding in het buitenland van de Nederlandse letteren, al dan niet in vertaling, aanmoedigen;
h. particuliere initiatieven die tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Taalunie kunnen bijdragen, aanmoedigen.

Organen

Artikel 6
De organen van de Taalunie zijn:
a. het Comité van Ministers;
b. de Interparlementaire Commissie;
c. de Raad voor de Nederlandse Taal en Letteren;
d. het Algemeen Secretariaat.

Artikel 7
Het Comité van Ministers bepaalt het beleid van de Taalunie. Het draagt zorg voor de uitvoering van dit Verdrag met het oog op de verwezenlijking van de daarin vervatte doelstellingen. Het doet aanbevelingen en stelt maatregelen vast ten behoeve van de uitvoering van dit Verdrag onder de erin aangegeven voorwaarden.
Het houdt toezicht op de uitvoering van zijn besluiten.
Het is met name bevoegd tot het sluiten van de in artikel 20 bedoelde associatieovereenkomsten.
In alle zaken de Taalunie betreffende wint het Comité van Ministers het advies in van de Raad voor de Nederlandse Taal en Letteren.
Het Comité van Ministers stelt de statuten van de Raad vast.

Artikel 8
1. Ieder van de Hoge Verdragsluitende Partijen wijst ten minste twee leden van de regering aan om zitting te nemen in het Comité van Ministers. Bij voorkeur komen die leden van de

regering in aanmerking die belast zijn met de zorg voor onderwijs en cultuur.
2. Ieder van de Hoge Verdragsluitende Partijen kan, telkens als zij het gewenst acht, andere leden van haar regering uitnodigen aan de vergaderingen deel te nemen.
3. Ieder van de Hoge Verdragsluitende Partijen beschikt over één stem.

Artikel 9
1. Het Comité van Ministers komt ten minste éénmaal per jaar bijeen. In dringende gevallen komt het bijeen op verzoek van de regering van één van de Hoge Verdragsluitende Partijen.
2. De vergaderingen van het Comité van Ministers worden beurtelings door een Belgisch en een Nederlands lid voorgezeten, ongeacht de plaats van de vergadering.

Artikel 10
De Interparlementaire Commissie is bevoegd te beraadslagen over alle zaken die op de Taalunie betrekking hebben en zich daarover tot het Comité van Ministers te richten. De Interparlementaire Commissie regelt zelf haar werkzaamheden.

Artikel 11
De Interparlementaire Commissie bestaat uit ten minste veertien leden, van wie de helft wordt gekozen uit en door de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap in België en de andere helft uit en door de Staten-Generaal in Nederland.

Artikel 12
De Raad voor de Nederlandse Taal en Letteren, hierna genoemd de Raad, heeft tot taak:
a. desgevraagd of uit eigen beweging aan het Comité van Ministers adviezen uit te brengen en maatregelen voor te stellen met betrekking tot de doelstellingen en beleidsvoornemens in artikelen 2, 3, 4 en 5 genoemd;
b. alle verdere werkzaamheden en taken te verrichten die voortvloeien uit zijn Statuten.

Artikel 13
De samenstelling en de werkwijze van de Raad worden geregeld in zijn Statuten.

Artikel 14
1. Het Algemeen Secretariaat is het beleidsvoorbereidend en beleidsuitvoerend orgaan van de Taalunie. Het staat ten dienste van het Comité van Ministers, van de Raad en desgewenst van de Interparlementaire Commissie. Gehoord de Raad, stelt het Comité van Ministers regelen vast voor de wijze waarop het Algemeen Secretariaat zijn werkzaamheden ten dienste van deze organen verricht.
2. Het Algemeen Secretariaat bestaat uit de Algemeen Secretaris en zijn medewerkers. De Algemeen Secretaris is van Nederlandse of Belgische nationaliteit. De Algemeen Secretaris of een door hem

aangewezen vertegenwoordiger woont de vergaderingen van de in het eerste lid genoemde organen bij, tenzij het desbetreffende orgaan anders beslist. Hij heeft daarin een raadgevende stem.

3. Gehoord de Raad, stelt het Comité van Ministers de personeelssamenstelling en de rechtspositie van het personeel van het Algemeen Secretariaat vast.
4. Het Comité van Ministers benoemt, schorst en ontslaat de Algemeen Secretaris, gehoord de Raad. Het bepaalt diens salaris, pensioen, toelagen en andere arbeidsvoorwaarden.
5. Met inachtneming van de bepaling in het derde lid benoemt, schorst en ontslaat de Algemeen Secretaris het overige personeel van het Algemeen Secretariaat, een en ander volgens nader door het Comité van Ministers, de Raad gehoord, te stellen regelen.

Artikel 15

De zetel van de Taalunie is gevestigd op een door het Comité van Ministers te bepalen plaats.

Artikel 16

1. De Taalunie bezit rechtspersoonlijkheid. Zij geniet op het grondgebied van ieder van de Hoge Verdragsluitende Partijen dezelfde rechtsbevoegdheid als door de nationale wetgeving aan rechtspersonen wordt toegekend, voor zover deze nodig is voor de uitoefening van haar taak en voor het verwezenlijken van haar doelstellingen. In het bijzonder kan zij contracten naar burgerlijk recht sluiten, onroerende en roerende goederen verwerven en vervreemden, particuliere en openbare gelden ontvangen en uitgeven, alsmede in rechte optreden. De Taalunie wordt hiertoe door de Algemeen Secretaris vertegenwoordigd.
2. De voorrechten en immuniteiten welke nodig zijn voor de uitoefening van de functies en voor het bereiken van de doelstellingen van de Taalunie worden vastgelegd in een tussen de Hoge Verdragsluitende Partijen te sluiten Protocol.

Geldmiddelen

Artikel 17

De Hoge Verdragsluitende Partijen verstrekken de Taalunie de voor de uitvoering van haar taak benodigde financiële middelen in een zodanige verhouding dat België éénderde en Nederland tweederde van de kosten betaalt.

Het Comité van Ministers heeft de bevoegdheid in daartoe aanleiding gevende gevallen hiervan af te wijken.

Het Comité van Ministers stelt de begroting van de Taalunie en de regelen omtrent het financiële beheer vast.

Slotbepalingen

Artikel 18
Elk geschil tussen de Hoge Verdragsluitende Partijen betreffende de uitlegging of de toepassing van het Verdrag, dat niet door onderhandelingen kan worden opgelost, zal worden voorgelegd aan een arbitragecommissie waarvan de samenstelling door het Comité van Ministers wordt bepaald.

Artikel 19
1. Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft is de werking van dit Verdrag beperkt tot het Rijk in Europa.
2. De werking van dit Verdrag kan worden uitgebreid tot de Nederlandse Antillen door middel van een diplomatieke notawisseling.

Artikel 20
Onder voorbehoud van voorafgaande goedkeuring van de Hoge Verdragsluitende Partijen kunnen andere Staten die aan activiteiten van de Taalunie wensen mede te werken, met de Taalunie een associatieovereenkomst sluiten. De overeenkomst bepaalt de vormen en voorwaarden van deze samenwerking.

Artikel 21
1. Het Verdrag wordt gesloten voor onbepaalde tijd.
2. Ieder van de Hoge Verdragsluitende Partijen kan te allen tijde, na verloop van tien jaar na de dag waarop het Verdrag in werking is getreden, aan de andere Hoge Verdragsluitende Partij schriftelijk kennisgeving doen van haar besluit het Verdrag te beëindigen. De opzegging wordt van kracht twaalf maanden na de dag van ontvangst van deze kennisgeving door de andere Hoge Verdragsluitende Partij.

Artikel 22
Het Comité van Ministers kan de Hoge Verdragsluitende Partijen aanbevelingen doen tot wijziging van dit Verdrag.

Artikel 23
1. Dit Verdrag dient te worden bekrachtigd. De akten van bekrachtiging zullen te 's-Gravenhage worden uitgewisseld.
2. Het Verdrag treedt in werking op de eerste dag van de derde maand volgende op de dag van de uitwisseling van de akten van bekrachtiging.

In de reeks *Voorzetten* verschijnen rapporten en notities over onderwerpen die de Nederlandse Taalunie ter harte gaan.

De afleveringen van de reeks zijn doorgaans geschreven in opdracht van de Nederlandse Taalunie. Dat betekent dan dat de keuze van de onderwerpen afkomstig is van die organisatie, en soms zelfs de vraagstelling. De afleveringen verschijnen onder de naam van de auteur(s). De door de auteur(s) ingenomen standpunten geven immers niet noodzakelijkerwijze de opvatting weer van de Nederlandse Taalunie.

De Nederlandse Taalunie is een intergouvernementele organisatie, die in het leven is geroepen bij verdrag tussen Nederland en België. Zij heeft tot doel de integratie van Nederland en de Nederlandstalige gemeenschap in België op het gebied van de Nederlandse taal en letteren in de ruimste zin.
Het verdrag werd gesloten op 9 september 1980 te Brussel. Het werd vervolgens geratificeerd door het Nederlandse parlement en – krachtens de Belgische grondwetswijziging van augustus 1980 – door de Vlaamse Raad. De uitvoering van het verdrag is opgedragen aan de Nederlandse regering en aan de Vlaamse Executieve.

De auteur prof. dr. Karel Wellens is hoogleraar volkenrecht aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Hij gaat in op de bevoegdheden van de Nederlandse Taalunie ten aanzien van de vaststelling van de officiële spelling van de Nederlandse taal en op de wijze, waarop deze bevoegdheden zouden kunnen worden uitgeoefend.

De notitie is voor een deel gebaseerd op hoofdstuk 2.4 van aflevering 10 van de reeks *Voorzetten,* die door de auteur samen met prof. dr. Neri Sybesma-Knol, hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel, werd geschreven.

Stichting Bibliographia Neerlandica
's-Gravenhage

ISBN 90-71313-18-2
NUGI 943