

De verbrede leerplicht

De juridische (on)mogelijkheid van invoering van een verplichting tot het leren van de Nederlandse taal voor ouders van jonge kinderen met een risico op taalachterstand in het Nederlands

mr.dr. R. Nehmelman
mr.dr. A.J.Th. Woltjer
mr.dr. K.M. Zwaan

Utrecht/Nijmegen, november 2009

De verbrede leerplicht

De juridische (on)mogelijkheid van invoering van een verplichting tot het leren van de Nederlandse taal voor ouders van jonge kinderen met een risico op taalachterstand in het Nederlands

Inhoud

Samenvatting

Hoofdstuk 1 Inleiding

- 1.1 Inleiding
- 1.2 Onderzoeksvragen Ministeries
- 1.3 Leeswijzer/Opbouw van het onderzoek

Hoofdstuk 2 Onderzoeksaanpak, onderzoekskader en verkenning van de onderzoekscontext

- 2.1 Onderzoeksaanpak
- 2.2 Onderzoekskader
- 2.3 Verkenning van de onderzoekscontext

Hoofdstuk 3 Doelgroep en reeds bestaande en in ontwikkeling zijnde initiatieven

- 3.1 Zicht op de doelgroep
- 3.2 Analyse omvang doelgroep
- 3.3 Reeds bestaande en in ontwikkeling zijnde initiatieven ten aanzien van het leren van Nederlands door ouders
 - 3.3.1 Inleiding
 - 3.3.2 Nederlandse initiatieven
 - 3.3.2.1 Reeds bestaande verplichtingen tot het volgen van een taal cursus
 - 3.3.2.2 Reeds bestaande mogelijkheden en initiatieven tot het vrijwillig volgen van een taal cursus
- 3.4 Buitenlandse initiatieven

Hoofdstuk 4 Juridische grondslagen en randvoorwaarden voor een verbrede leerplicht

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Juridische grondslag voor een maatregel voor verplichte deelname aan een taal cursus, en de daaraan verbonden beperkingen
 - 4.2.1 Vanuit internationaal oogpunt
 - 4.2.1.1 Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind
 - 4.2.1.2 Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
 - 4.2.1.3 Het Internationaal Verdrag inzake Sociale en Culturele Rechten
 - 4.2.1.4 Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
 - 4.2.1.5 Het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden en het Kaderverdrag ter bescherming van nationale minderheden
 - 4.2.1.6 Het Europees Sociaal Handvest
 - 4.2.1.7 Tussenconclusie internationaal oogpunt
 - 4.2.2 Vanuit EG-rechtelijk oogpunt
 - 4.2.2.1 Inleiding: algemeen kader
 - 4.2.2.2 Unieburgers en hun familieleden
 - 4.2.2.3 Tussenconclusie
 - 4.2.2.4 Associatie EEG-Turkije
 - 4.2.2.5 Tussenconclusie
 - 4.2.2.6 Richtlijnen derdelanders

- 4.2.2.7 *Tussenconclusie vanuit EG-rechtelijk oogpunt*
- 4.2.3 *Vanuit nationaalrechtelijk oogpunt*
 - 4.2.3.1 *Inleiding*
 - 4.2.3.2 *Overheid en opvoeding in Nederland*
 - 4.2.3.3 *Overheidsingrijpen bij opvoeding; het bestaande nationaal juridisch instrumentarium*
 - 4.2.3.4 *Grondwettelijke beperkingen*
 - 4.2.3.5 *Tussenconclusie vanuit nationaal oogpunt*
- 4.3 Juridische randvoorwaarden en vormgeving van een verbrede leerplicht**
 - 4.3.1 *Inleiding*
 - 4.3.2 *Eerste causaliteit: taalvaardigheid ouder-kind?*
 - 4.3.3 *Het meten van een risico op taalachterstand bij jonge kinderen*
 - 4.3.4 *Tweede causaliteit: taalachterstand kind-ouder?*
 - 4.3.5 *Subsidiariteit bij het wegnemen van een (risico op) taalachterstand*
 - 4.3.6 *Procedure van een verbrede leerplicht en het handavingsinstrumentarium*
- 4.4 Conclusie juridische grondslagen voor een verbrede leerplicht**

Hoofdstuk 5 Conclusies

Bijlagen

| | |
|------------------|---|
| Bijlage A | Bibliografie |
| Bijlage B | Lijst van gebruikte afkortingen |
| Bijlage C | Lijst van geraadpleegde personen |
| Bijlage D | Omgevingsanalyse ter beoordeling van het taalaanbod in het Nederlands, RIVM/Centrum voor jeugdgezondheid |

Samenvatting

De verbrede leerplicht

De juridische (on)mogelijkheid van invoering van een verplichting tot het leren van de Nederlandse taal voor ouders van jonge kinderen met een risico op taalachterstand in het Nederlands

In het Regeerakkoord "Samen Werken, Samen Leven" van 7 februari 2007 is een relatie gelegd tussen de taalontwikkeling van kinderen en hun ouders. In het Regeerakkoord is het volgende opgenomen: 'Kinderen bij wie op driejarige leeftijd door het consultatiebureau of elders een taalachterstand wordt geconstateerd, zullen via kinderopvang/peuterspeelzalen, voor- en vroegschoolse educatie en aparte (schakel)klassen op het vereiste niveau worden gebracht. De ouders van die kinderen worden hierbij direct betrokken via een verbrede leerplicht.'

De Raad van State heeft zich eerder gebogen over de vraag of het mogelijk is om aan ouders van minderjarige kinderen met een taalachterstand in het Nederlands een zogenoemde verbrede leerplicht op te leggen. De Raad van State is van oordeel dat voor de invoering van een verbrede leerplicht aanpassing van de Leerplichtwet nodig is. Hiervoor bestaat geen politieke steun.

De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie heeft vervolgens mede namens de Minister voor Jeugd en Gezin en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan onderzoekers van de Universiteit Utrecht en de Radboud Universiteit Nijmegen opdracht gegeven om een onderzoek te doen met het doel inzicht te krijgen in de juridische (on)mogelijkheid van een verbrede leerplicht. Dit instrument beoogt ouders van jonge kinderen met een risico op taalachterstand in het Nederlands, te verplichten tot het volgen van een taalcursus. Het doel van de verbrede leerplicht is het voorkomen dan wel verminderen van een risico op taalachterstand van jonge kinderen.

Dit onderzoek heeft de juridische (on)mogelijkheid verkend van de verbrede leerplicht. De volgende vragen zijn in dit onderzoek beantwoord:

- 1 *Kunnen ouders van jonge kinderen met een risico op taalachterstand in het Nederlands, wettelijk verplicht worden tot het leren van de Nederlandse taal?*
Zo ja:
- 2 *Hoe zou aan deze verplichting juridisch vormgegeven kunnen worden?*
- 3 *Wat zijn mogelijke implicaties voor specifieke groepen (autochtone) Nederlanders?*
- 4 *Is het huidig instrumentarium om bij jonge kinderen risico's op taalachterstand te constateren in juridische zin voldoende om, bij geconstateerd risico, de ouders een leerplicht op te leggen?*
Zo nee, welke juridische voorwaarden zijn er verbonden aan het benodigde instrumentarium?

(Ad. 1) Taaleisen zijn als zodanig niet onverenigbaar met het internationale recht. De rechten van taalminderheden reiken niet zo ver dat hen geen plicht zou kunnen worden opgelegd tot het beheersen van de Nederlandse taal, indien dat in het belang van het kind zou zijn. Evenmin zijn taaleisen als zodanig onverenigbaar met het gemeenschapsrecht, mits aan de verplichting geen verblijfsrechtelijke consequenties worden gekoppeld. Alvorens men echter over kan gaan tot een mogelijke invoering van een verbrede leerplicht is het van essentieel belang een viertal in dit onderzoek geformuleerde (voor)vragen te beantwoorden. Het betreft een tweetal causaliteitsvragen met betrekking tot de taalvaardigheid van de ouder en van de taalachterstand van het kind (1 en 2), de vraag of het risico van een taalachterstand van jonge kinderen überhaupt meetbaar is (3) en ten slotte de meerjuridisch getinte vraag of er minder zware middelen zijn om te bewerkstelligen dat de taalachterstand van jonge kinderen wordt verminderd of weggenomen (subsidiariteitseis) (4). Geconstateerd is dat de eerste causaliteit alsmede de vraag over de meetbaarheid van het risico op taalachterstand bij jonge kinderen vooralsnog niet wetenschappelijk zijn gevalideerd. Dit belangrijke

gegeven betekent dat gezien de huidige stand van (socio-linguïstische) wetenschap, ouders van jonge kinderen met een risico op taalachterstand in het Nederlands niet wettelijk kunnen worden verplicht tot het leren van de Nederlandse taal.

(Ad. 2) Indien de onder ad. 1 geformuleerde vier essentiële (voor)vragen ten aanzien van de verbrede leerplicht op wetenschappelijk verantwoorde wijze zijn beantwoord/gevalideerd, kan men pas tot een verbrede leerplicht komen. Op basis van een wet in formele zin zal een generieke regeling geformuleerd moeten worden, toegespitst op in Nederland duurzaam verblijvende ouders van jonge kinderen bij wie het risico op een taalachterstand in het Nederlands is vastgesteld. Verdere uitvoering en handhaving dienen te geschieden in overeenstemming met de eisen van bestaande internationale, EG-rechtelijke en nationale regelgeving. Deze bestaande regelgeving vormt een niet te onderschatten barrière bij een mogelijke invoering van een verbrede leerplicht.

(Ad. 3) Een (specifieke) groepsgewijze aanpak kan de toets aan het gelijkheidsbeginsel *niet* doorstaan. Het uitgangspunt van een verbrede leerplicht dient de individuele situatie van het kind c.q. de ouder te betreffen, dus ongeacht nationaliteit, herkomst, autochtoon, allochtoon, of sociale status. Duidelijk is, op grond van dit onderzoek, dat alleen een generieke maatregel haalbaar is. Belangrijkste overweging hierbij is het gegeven dat een risico op taalachterstand ook bij autochtone jonge kinderen voorkomt.

(Ad. 4) Voor invoering van een verbrede leerplicht is de beschikbaarheid van een gevalideerd wetenschappelijk meetinstrument noodzakelijk om te beoordelen of een jong kind een risico loopt op een taalachterstand in het Nederlands. Dit gevalideerde wetenschappelijk meetinstrument is thans (nog) niet voorhanden. Daarmee is niet onomstotelijk bewezen dat aan de hand van het voorgestelde middel (de verbrede leerplicht) het te verwezenlijken doel (het risico op een taalachterstand in het Nederlands bij jonge kinderen verminderen of wegnemen) wordt bewerkstelligd. Dit leidt tot de conclusie dat tussen middel en doel vooralsnog geen verband kan en mag worden gelegd de invoering van een verbrede leerplicht dan ook momenteel niet mogelijk is.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Inleiding

In het Regeerakkoord 'Samen Werken, Samen Leven' van 7 februari 2007 is een relatie gelegd tussen de taalontwikkeling van kinderen en hun ouders. In het Regeerakkoord is het volgende opgenomen: 'Kinderen bij wie op driejarige leeftijd door het consultatiebureau of elders een taalachterstand wordt geconstateerd, zullen via kinderopvang/peuterspeelzalen, voor- en vroegschoolse educatie (groep 0) en aparte (schakel)klassen op het vereiste niveau worden gebracht. De ouders van die kinderen worden hierbij direct betrokken via een verbrede leerplicht.'

De wens van een verbrede leerplicht werd hierdoor opnieuw op de agenda gezet. Teneinde finaal uitsluitel te krijgen over de (on)mogelijkheid van een verbrede leerplicht heeft de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, mede name de Minister voor Jeugd en Gezin en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (primair onderwijs), op aandringen van de Tweede Kamer toegezegd een extern juridisch onderzoek te laten uitvoeren om te bezien of er wellicht nog andere mogelijkheden zijn (buiten het leerplichtstelsel) om ouders van jonge kinderen met een risico op taalachterstand te verplichten tot het leren van de Nederlandse taal.¹

1.2 Onderzoeksvragen Ministeries

De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, heeft mede namens de Minister voor Jeugd en Gezin en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan onderzoekers van de Universiteit Utrecht en de Radboud Universiteit Nijmegen opdracht gegeven om een onderzoek te doen met het doel inzicht te krijgen over de juridische (on)mogelijkheid van een verbrede leerplicht.

De vragen die in dit onderzoek dienen te worden beantwoord zijn:

- 1 *Kunnen ouders van jonge kinderen met een risico op taalachterstand in het Nederlands, wettelijk verplicht worden tot het leren van de Nederlandse taal?*
Zo ja:
- 2 *Hoe zou aan deze verplichting juridisch vormgegeven kunnen worden?*
- 3 *Wat zijn mogelijke implicaties voor specifieke groepen (autochtone) Nederlanders?*
- 4 *Is het huidige instrumentarium om bij jonge kinderen risico's op taalachterstand te constateren in juridische zin voldoende om, bij geconstateerd risico, de ouders een leerplicht op te leggen? Zo nee, welke juridische voorwaarden zijn er verbonden aan het benodigde instrumentarium?*

1.3 Leeswijzer/Opbouw van het onderzoek

Na deze inleiding volgt eerst een hoofdstuk over de onderzoeks aanpak, het onderzoekskader en een korte verkenning naar de context van het onderzoek (hoofdstuk 2). Dit laatste geeft in vogelvlucht een overzicht van de discussie die in de afgelopen jaren over de verbrede leerplicht is gevoerd. Hoofdstuk 3 is allereerst gewijd aan de vraag wie de doelgroep is van een verbrede leerplicht. Daarbij staan twee onderwerpen centraal, te weten of er zicht is op de doelgroep en tevens de analyse en de omvang van de doelgroep. Voorts wordt in dit hoofdstuk een korte inventarisatie gemaakt van de

¹ Kamerstukken II 2007-2008, 31143, nr. 22.

reeds bestaande en in ontwikkeling zijnde initiatieven ten aanzien van het leren van Nederlands door ouders. Zowel de verplichte als vrijwillige varianten en initiatieven zullen daarbij aan bod komen. Ook zal in dit hoofdstuk aandacht worden besteed aan buitenlandse initiatieven. In hoofdstuk 4 wordt de juridische inkadering van een verbrede leerplicht gegeven. Dit hoofdstuk is veruit het meest omvangrijk, aangezien het de kern van dit onderzoek betreft. Hier zal worden ingegaan op de grondslagen van, de beperkingen aan en de aanknopingspunten voor een verbrede leerplicht vanuit internationaal, EG-rechtelijk en nationaal oogpunt. Voorts zal op de juridische randvoorwaarden en uiteindelijk de mogelijke vormgeving (inclusief handhaving) van een verbrede leerplicht worden ingegaan. In hoofdstuk 5 volgen ten slotte de conclusies van dit onderzoek. Hier zullen de onderzoeksvragen worden beantwoord.

Hoofdstuk 2 Onderzoeksanpak, onderzoekskader en verkenning van de onderzoekscontext

2.1 Onderzoeksanpak

De opdrachtgeversrol bij dit onderzoek ligt in handen van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (VROM/WWI). Er is vanuit de opdrachtgever een begeleidingscommissie ingesteld waarin naast dit ministerie ook de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W) en het Ministerie voor Jeugd en Gezin (VWS/J&G) zijn vertegenwoordigd. Van elk van de drie departementen namen er twee medewerkers deel in de begeleidingscommissie: één beleidsmedewerker en één juridisch medewerker. Bij de aanvang van het onderzoek is overleg geweest met de begeleidingscommissie over de belangrijkste aandachtspunten bij de uitvoering van dit onderzoek. Gedurende de onderzoeksperiode (mei-oktober 2009) heeft het onderzoeksteam overleg gehad over de voortgang van het onderzoek. Daar waar voor het onderzoek van belang hebben we, naast gezamenlijke bijeenkomsten, één op één contact gezocht met leden van de begeleidingscommissie. De onderzoekers stellen er prijs op te verklaren dat zij op een zeer constructieve wijze bij opzet en rapportage zijn begeleid door de begeleidingscommissie.

Het onderzoeksteam bestaat uit mr.dr. R. Nehmelman (Universiteit Utrecht), mr.dr. A.J.Th. Woltjer (Universiteit Utrecht) en mr.dr. K.M. Zwaan (Radboud Universiteit Nijmegen).

In de onderzoeksperiode is gebruik gemaakt van een klankbordgroep, bestaande uit drie deskundige wetenschappers, te weten, prof.dr. L.F.M. Besselink (hoogleraar Europees constitutioneel recht, Universiteit Utrecht), prof.mr. C.A. Groenendijk (emeritus hoogleraar Rechtssociologie, Radboud Universiteit Nijmegen), en prof.mr. P.J.J. Zoontjens (hoogleraar Onderwijsrecht, Universiteit van Tilburg). De klankbordgroep heeft het onderzoeksteam geadviseerd over de aanpak en de inhoud van het onderzoek. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het onderzoek ligt geheel bij het onderzoeksteam.

Gelet op de onderzoeksaanvraag, de juridische kant van een verbrede leerplicht, heeft het onderzoeksteam zich gebogen over een zeer brede juridische context, die vele rechtsgebieden omvat. Het onderzoek raakt onder meer aan grondrechten, het onderwijsrecht, juridische aspecten van de inburgering, juridische aspecten van privacy-wetgeving, relevante EU-wetgeving en relevante internationale verdragen. Daarom hebben de onderzoekers zich, gelet op de complexe juridische verwevenheid tussen de verschillende rechtsgebieden ten aanzien van de verbrede leerplicht, genoodzaakt gezien ter zake doende nationaalrechtelijke en internationaalrechtelijke aspecten ten aanzien van de beantwoording van bepaalde deelvragen in hun onderlinge samenhang in beschouwing te nemen. Daartoe behoren ook de relevante Europeesrechtelijke aspecten.

De onderzoeksanpak is erop gericht geweest om in relatief korte tijd een onderzoek naar de juridische grondslagen van de verbrede leerplicht te doen. De beantwoording van de onderzoeksvragen heeft plaatsgevonden door middel van verschillende onderzoeksmethoden. In de eerste plaats betreft dit literatuuronderzoek van recente juridische literatuur met betrekking tot de verbrede leerplicht. Daarbij is gebruik gemaakt van bestaande informatie door ons verkregen uit deskresearch. Bij dit literatuuronderzoek dient te worden opgemerkt dat ten tijde van dit onderzoek recente juridische literatuur nauwelijks voorhanden was. Het literatuuronderzoek heeft zich dan ook noodzakelijkerwijs toegespitst op onderwerpen die 'indirect' voor het onderzoek van belang bleken. In de tweede plaats is een deel van het onderzoek gebaseerd op analyses van de jurisprudentie van met name het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (Straatsburg) en het Hof van Justitie van de EG (Luxemburg). In de derde plaats is in het kader van verschillende delen van het onderzoek gebruik gemaakt van empirische gegevens. Deze empirische gegevens zijn door middel van desk research verkregen. Ten slotte is een deel van het onderzoek gebaseerd op telefonische interviews met deskundigen en email- en telefonische contacten met buitenlandse respondenten.

2.2 Onderzoekskader

Naar aanleiding van het overleg dat heeft plaatsgevonden bij aanvang van het onderzoek is het volgende onderzoekskader gevormd.

Zoals eerder aangegeven hebben in dit onderzoek vier onderzoeksvragen centraal gestaan. De eerste, derde en vierde onderzoeksvraag, dienen in onderlinge samenhang te worden beantwoord. Vraag 1, 3 en 4 zijn achtereenvolgens: 1. Kunnen ouders van jonge kinderen met een risico op taalachterstand in het Nederlands, wettelijk verplicht worden tot het leren van de Nederlandse taal?; 3. Wat zijn mogelijke implicaties voor specifieke groepen (autochtone) Nederlanders?; 4. Is het huidige instrumentarium om bij jonge kinderen risico's op taalachterstand te constateren in juridische zin voldoende om, bij geconstateerd risico, de ouders een leerplicht op te leggen? Zo nee, welke juridische voorwaarden zijn er verbonden aan het benodigde instrumentarium?

De vragen 3 en 4 behandelen wij als deelvragen van de eerste onderzoeksvraag. Beide vragen maken ons inziens een substantieel onderdeel uit van de beantwoording van vraag 1. Behandeling van beide vragen als deelvragen geeft een beter inzicht in de relatie van deze vragen tot de eerste onderzoeksvraag.

Voor beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is een tweetal socio-linguïstische voorvragen relevant:

1. Bestaat een verband tussen het verbeteren van het taalniveau van het Nederlands van de ouder(s) en het verminderen of wegnemen van het risico op taalachterstand van het Nederlands van het kind?;
2. Bestaat de mogelijkheid tot het meten van een risico op taalachterstand bij een kind in doelgroep?

De onderzoekers zullen daarom nagaan of het daadwerkelijk mogelijk is een risico op taalachterstand op een wetenschappelijk verantwoorde wijze te meten en of het mogelijk is het taalniveau van het kind te beïnvloeden via het taalniveau van de ouders. Deze linguïstische vaststellingen zijn namelijk 'deskundigen'-adviezen op basis waarvan pas daarna het juridisch instrumentarium in werking kan treden. Zonder een dergelijk deskundigenadvies is er geen mogelijkheid om het juridisch instrumentarium toe te passen. In dit kader zal tevens worden bezien of er onderzoeken zijn gedaan naar de gevolgen van een geconstateerde taalachterstand op het latere leven van de betreffende kinderen (zoals hoogst genoten opleiding, salarisniveau, afhankelijkheid van uitkering).

Gelijkheidsbeginsel

Bovendien is het wenselijk vraag 3 te incorporeren in vraag 1. Om tot een juiste beantwoording van vraag 1 te komen is het immers noodzakelijk te bezien om welke ouders het precies gaat. De vraag naar de juridische houdbaarheid van een verbrede leerplicht hangt immers ten nauwste samen met de vaststelling over welke groepen ouders het gaat en het daarmee potentieel gepaard gaande beroep op het gelijkheidsbeginsel. In dit verband zal de derde onderzoeksvraag dan ook worden onderzocht te weten: Wat zijn de mogelijke implicaties voor specifieke groepen (autochtone) Nederlanders bij de invoering van een verbrede leerplicht?

Bij de beantwoording van vraag 1 komt tevens een aantal andere onderwerpen aan de orde:

Vrij verkeer

Van belang is tevens de grenzen van het EU-recht te bezien, in het bijzonder het recht op het vrij verkeer van personen, dat als één van de wettelijk verankerde uitgangspunten geldt van de Europese Unie en problematisch kan zijn voor vergaande verplichtingen van EU-onderdanen.

Inbreuk op de privacy en het gezinsleven

Ook moet worden gezien op welke wijze de privacy-wetgeving zich verhoudt tot een verbrede leerplicht. Een verplichtende variant moet immers worden opgevat als een vergaand instrument van de overheid. Een domein dus dat klassiek wordt gezien als staatsvrij en waarbij de overheid slechts met zeer zwaarwegende argumenten een beperking mag en kan opleggen. In het verlengde daarvan is voorts de vraag wat de taak van de overheid is, wanneer ouders hun verplichtingen ten opzichte van hun kinderen niet naar behoren vervullen. En indien men aanneemt dat daar een taak is weggelegd voor de overheid, op welke juridische grond de overheid dan kan ingrijpen. Van belang is eerst om na te gaan wat de plaats van de overheid is in de driehoek 'ouders, kinderen en overheid'. De overheid moet zoveel mogelijk voorwaarden scheppen om het de ouders mogelijk te maken hun verplichtingen na te komen en het gezin in stand te houden, voordat zij in het gezinsleven mag interveniëren. De (juridische) gronden waarop en het doel waartoe ingegrepen wordt dienen duidelijk geëxpliciteerd te worden onder de volgende voorwaarden:

- Indien de overheid alles heeft gedaan om het ouders mogelijk te maken hun verplichtingen ten opzicht van hun kinderen na te komen;
- Indien schending van de rechten van het kind op verzorging en opvoeding en op vrije ontplooiing of een reële bedreiging van deze rechten de ingreep noodzakelijk maakt;
- Indien de oorzaken van de schending in het gezin gelegen zijn;
- Indien aangetoond kan worden dat de rechten van het kind met deze ingreep beter gewaarborgd zullen worden;
- Indien zowel ouders als kinderen in de procedure hun rechten, zoals zij die zien, kunnen verdedigen;
- Indien de rechter voldoende gemotiveerd acht, dat de inbreuk op het gezinsleven gerechtvaardigd is als nodig in een democratische samenleving ter bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van het kind.

Jeugdbeleid

In het verlengde van deze opvoedingstaak is voorts van belang het uitgangspunt van het Nederlandse jeugdbeleid. In Nederland geldt als enige criterium voor overheidsinterventie in de opvoedingsomstandigheden van kinderen dat er sprake moet zijn van een ernstige bedreiging van de ontwikkeling van het kind. Uit het rapport 'Over grenzen' uit 2001 blijkt dat in andere landen (België, Engeland, Ierland, Nieuw-Zeeland, Duitsland) juist de nadruk is verlegd van repressie naar preventie en dus van ingrijpen in de opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouders naar het bieden van vroegtijdige hulp en ondersteuning bij de opvoeding. In de vijf verkende landen hebben ouders (en kinderen) een wettelijk recht op hulp. De overheid heeft de plicht deze gevraagd en ongevraagd te bieden en te waarborgen. De ouders worden weliswaar gezien als de eerstverantwoordelijken voor het welzijn van hun kinderen, maar zij moeten daarbij als vanzelfsprekend kunnen rekenen op maatschappelijke zorg indien zij deze zware verantwoordelijkheid niet geheel op eigen kracht kunnen dragen. De opvoeding van kinderen wordt in deze landen beschouwd als een aangelegenheid waarvoor de samenleving c.q. de overheid, naast en samen met de ouders, medeverantwoordelijk is.

Bij de beantwoording van de vragen 1, 3 en 4 zal getracht worden een beschrijving te geven van de juridische mogelijkheden die bestaan op zowel internationaal, Europees, als nationaal terrein. Tegelijkertijd met de juridische mogelijkheden, zal op de betreffende niveaus geduurd worden op de mogelijk aanwezige beperkingen aan diezelfde juridische mogelijkheden. Voor wat betreft het nationale recht is onderzocht waar mogelijke aanknopingspunten voor een verbrede leerplicht aanwezig zijn of via een andere weg reeds de plicht van het beheersen van de Nederlandse taal is verwezenlijkt.

Onderzoeksvraag 2

Onderzoeksvraag 2 – hoe zou aan een verplichting tot het leren van de Nederlandse taal voor ouders juridisch vormgegeven kunnen worden? – dient als laatste te worden beantwoord. Bij de beantwoording van deze vraag wordt rekening gehouden met de volgende modaliteiten en de daarmee gepaard gaande mogelijkheden van jurisdisering:

1. Kind-gerelateerde jurisdisering
 - a. Directe verplichtingen (zoals af te leiden uit onder andere het VN-Kinderrechtenverdrag, IVBPR enzovoort).
 - b. Indirecte verplichtingen (bijvoorbeeld via korting kinderbijslag).
 - c. Vrijwilligheid (taaltraject op scholen, VVE met ouders).
2. Ouder-gerelateerde jurisdisering
 - a. Directe verplichtingen (zoals af te leiden uit onder andere art. 247 (in het bijzonder lid 2) Burgerlijk Wetboek (zorgplicht) en participatieplicht)
 - b. Indirecte verplichtingen (bijvoorbeeld via korting op uitkeringen)
 - c. Vrijwilligheid (informatievoorziening door de overheid, beschikbaarstelling van instrumenten om taalachterstand op vrijwillige basis in te halen).

2.3 Verkenning van de onderzoekscontext

Aan het onderzoek inzake de verbrede leerplicht liggen enkele jaren van debat en eerder onderzoek ten grondslag. Met het concept verbrede leerplicht wordt bedoeld op een mogelijkheid om ouders waar nodig te verplichten tot een inburgeringsprogramma of een taalcursus Nederlands.

Ten tijde van de Wet inburgering (2005-2006) zijn verschillende juridische mogelijkheden onderzocht om diverse groepen inwoners in Nederland te verplichten tot het leren van de Nederlandse taal. Duidelijk werd dat een inburgeringsplicht niet kon worden opgelegd aan bepaalde groepen inwoners van Nederland (o.a. EU-burgers en genaturaliseerde Nederlanders).² In het verlengde van deze vragen in het kader van de Wet inburgering, ontstond ook de vraag of het dan mogelijk was om aan ouders van minderjarige kinderen met een taalachterstand een zogenoemde verbrede leerplicht op te leggen. De Raad van State boog zich over deze vraag en concludeerde dat voor het invoeren van een verbrede leerplicht aanpassing van de Leerplichtwet nodig is. Daarbij stelde hij twee juridische randvoorwaarden:

- (a) Een verbrede leerplicht voor ouders/verzorgers moet aansluiten bij de leerplichtige leeftijd van het kind. Dat is op dit moment 5 jaar. Omdat taalontwikkeling op jongere leeftijd begint, zou voor het effectief invoeren van een verbrede leerplicht de leerplichtige leeftijd van kinderen moeten worden verlaagd naar bijvoorbeeld drie jaar.
- (b) Op grond van het gelijkheidsbeginsel zou een verbrede leerplicht moeten gelden voor alle in Nederland wonende ouders/verzorgers; het is niet mogelijk een dergelijke plicht alleen op te leggen aan bepaalde groepen.³

Voor wat betreft de eerste hierboven genoemde randvoorwaarde geldt dat het kabinet een verlaging van de leerplichtige leeftijd voor kinderen niet wenselijk acht. Dit is in haar brief van 13 juli 2007 door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (primair onderwijs) aan de Kamer bericht.⁴

² Zie Kamerstukken II 2005-2006, 30308, nr. 4 en nr. 106.

³ Kamerstukken II 2005-2006, 30308, nr. 106.

⁴ Kamerstukken II 2006-2007, 30800 VIII, nr. 169.

De Onderwijsraad heeft aangegeven voorstander te zijn van een geleidelijke uitbouw van de kleuteronderwijsperiode in de basisschool naar driejarige kinderen.⁵

Voor wat betreft de tweede randvoorwaarde geldt dat het opleggen van een leerplicht aan alle ouders/verzorgers in juridische zin vergelijkbaar is met het voorstel alle inwoners van Nederland, ook autochtone Nederlanders, inburgeringsplichtig te maken. Dit voorstel kreeg ten tijde van de totstandkoming van de Wet inburgering onvoldoende politieke steun. Aan de twee randvoorwaarden die de Raad van State stelde lijkt hierdoor niet te kunnen worden voldaan. Het invoeren van een verbrede leerplicht voor ouders van minderjarige kinderen in het kader van het leerplichtstelsel, zoals voorgesteld door de Raad van State, lijkt niet haalbaar.

De wens van een verbrede leerplicht werd opnieuw op de agenda gezet in het Regeerakkoord 'Samen Werken, Samen Leven' van 7 februari 2007. Hierin wordt een breed programma ten behoeve van het wegwerken van taalachterstanden aangekondigd. In dat kader is het volgende opgenomen: 'Kinderen bij wie op driejarige leeftijd door het consultatiebureau of elders een taalachterstand wordt geconstateerd, zullen via kinderopvang/peuterspeelzalen, voor- en vroegschoolse educatie (groep 0) en aparte (schakel)klassen op het vereiste niveau worden gebracht. De ouders van die kinderen worden hierbij direct betrokken via een verbrede leerplicht.'

In het Regeerakkoord wordt hiermee opnieuw een relatie gelegd tussen de taalontwikkeling van kinderen en die van hun ouders. Het Regeerakkoord stelt dat het juist voor mensen met jonge kinderen uitermate belangrijk is dat zij de Nederlandse taal in voldoende mate beheersen om hun kinderen de juiste ondersteuning te kunnen bieden. In het eerdergenoemde advies van de Raad van State is alleen gekeken naar mogelijkheden binnen het huidige leerplichtstelsel. Teneinde finaal uitsluitsel te krijgen over de (on)mogelijkheid van een verbrede leerplicht heeft de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, mede namens de Minister voor Jeugd en Gezin en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (primair onderwijs), op aandringen van de Tweede Kamer toegezegd een extern juridisch onderzoek te laten uitvoeren om te bezien of er wellicht nog andere mogelijkheden zijn (buiten het leerplichtstelsel) om ouders van jonge kinderen met een risico op taalachterstand te verplichten tot het leren van de Nederlandse taal.⁶

Eén van de centrale begrippen in dit onderzoek is het begrip taalachterstand. Het is van belang vanaf het begin duidelijk te hebben dat een taalachterstand, volgens de gangbare omschrijving, kan worden veroorzaakt door een stoornis bij het kind (een zogenaamde taalontwikkelingsstoornis), door onvoldoende taalaanbod uit de omgeving (een zogenaamde blootstellingsachterstand) of een combinatie van beiden. Het onderscheid is van groot belang voor een mogelijke verbrede leerplicht. Een taalachterstand veroorzaakt door een taalontwikkelingsstoornis kan op zichzelf staand voorkomen zonder duidelijk aanwijsbare oorzaak, maar ook door gehoorverlies, lage intelligentie, vertraagde ontwikkeling of spraakorgaan afwijkingen.⁷ Dit soort taalachterstand laat zich niet 'repareren' door de instelling van een verbrede leerplicht. De schatting is dat dit 68% van de kinderen betreft.⁸ Waar we hier dus over spreken is het risico op een taalachterstand veroorzaakt door blootstellingsachterstand. Er zijn twee vormen van een blootstellingsachterstand. Het kan voorkomen bij kinderen die worden opgevoed in een andere taal, maar het kan ook worden veroorzaakt bij kinderen met Nederlands als eerste taal met wie weinig of slecht Nederlands wordt gesproken. Als bij anderstalige kinderen de taalontwikkeling in een andere taal goed verloopt (geen blootstellingsachterstand in die taal en geen achterliggende taalontwikkelingsstoornis) is er normaal

⁵ Onderwijsraad 2008, p. 11.

⁶ Kamerstukken II 2007-2008, 31 143, nr. 22.

⁷ Zie RIVM c.s. 2009, p. 3.

⁸ E-mail contact met socio-linguïsten.

gesproken geen probleem met het aanleren van Nederlands als tweede taal.⁹ Er ligt hier dus niet alleen een relatie met de allochtone afkomst maar ook met de wijze waarop (de taligheid waarmee) met het kind wordt gecommuniceerd. Veelal ligt hier een relatie met het opleidingsniveau van de ouders.

De wens om te komen tot een verbrede leerplicht lijkt voort te komen uit een reeds door verschillende auteurs gesignaleerde herinterpretatie van het begrip burgerschap.¹⁰ Vermeulen geeft aan dat de term burgerschap staat voor twee verschillende begrippen: '(1) Enerzijds betreft het een politiek-juridisch concept en duidt het een specifieke band tussen een persoon en de staat aan, gecreëerd door middel van de nationaliteit van die persoon (staatsburgerschap). De burger in juridische zin heeft een geprivilegeerde relatie met zijn staat, in termen van politieke rechten en de rechten van vrij verkeer, verblijf en terugkeer naar het territoir van de staat, alsook (soms) enkele specifieke verplichtingen jegens zijn staat. (2) Anderzijds, los van dit formeel-juridische burgerschap, verwijst deze term naar een sociaal-psychologische categorie – men zou zelfs kunnen zeggen: een morele categorie – die te maken heeft met commitment en vaardigheid, met binding en verbondenheid. Dit begrip van burgerschap ziet op de houding en motivatie van de persoon, de wens en het vermogen om een volledig lid te zijn van een politieke en sociale gemeenschap.'¹¹

Het is met name dit tweede element dat een rol speelt bij de mogelijke invoering van een verbrede leerplicht.

In de jaren '80 van de vorige eeuw onderstreepte de overheid de positieve rol van lessen in de moedertaal voor de eigenwaarde van migrantenkinderen.¹² In 1984 werd het zogenaamde Onderwijs in eigen taal en cultuur (OETC) daadwerkelijk in het reguliere lesprogramma ingevoerd.¹³ In 1998 werd deze OETC omgevormd in Onderwijs allochtone levende talen (OALT). OALT was onderdeel van het beleid om onderwijsachterstanden te verminderen.¹⁴ OALT is in 2004 afgeschaft. Vanaf dat moment kregen Turkse en Marokkaanse leerlingen geen onderwijs meer in de eigen taal. Uit de Kamerstukken blijkt dat de afschaffing van de OALT werd ingegeven met het oog op versterking van cohesie en participatie prioriteit moest worden gegeven aan het leren van Nederlands.¹⁵ In een advies van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACVZ) 'Terug naar school. Scholing van allochtone kinderen in het land van herkomst', wordt als één van de beweegredenen van ouders genoemd om hun kinderen in het land van oorsprong naar school te laten gaan, dat het onderwijs in taal en cultuur van het land van oorsprong op Nederlandse scholen ontbreekt. Zowel in de Marokkaanse als in de Turkse groep wordt het vergaren van kennis over de taal en cultuur als hoofdreden aangevoerd om kinderen onderwijs te laten volgen in het land van herkomst. Het betreft hier wel een kleine groep kinderen, de ACVZ schat dat ongeveer enkele duizenden kinderen onderwijs in het herkomstland gaan volgen.¹⁶

⁹ RIVM c.s. 2009, p. 3.

¹⁰ Vermeulen 2007, Onderwijsraad 2003, Groenendijk 2005, ACVZ februari en november 2004, Spijkerboer 2007.

¹¹ Vermeulen 2007, p. 53-54.

¹² Zie ook Vermeulen 2007, p. 71 e.v.

¹³ Zie o.a. de beleidsnota uit 1983 Onderwijs in eigen taal en cultuur.

¹⁴ Vermeulen 2007, p. 71.

¹⁵ Kamerstukken II 2002-2003, 29019, nr. 3, p. 1.

¹⁶ ACVZ 2006, p. 26-27 en p. 37.

Hoofdstuk 3 Doelgroep en reeds bestaande en in ontwikkeling zijnde initiatieven

3.1 Zicht op de doelgroep

In dit rapport worden verschillende denkrichtingen uitgewerkt om de mogelijk verplichte deelname van ouders aan een taalcursus te realiseren indien bij hun kind het risico op taalachterstand is vastgesteld. Van belang is om hierbij enig zicht te hebben op de omvang van het aantal kinderen, en daaraan gelieerd de omvang van het aantal ouders.

Volgens het Regeerakkoord is de doelgroep voor het opleggen van een verbrede leerplicht 'ouders van jonge kinderen met een risico op taalachterstand'. De doelgroep betreft dus ouders van jonge kinderen. Jonge kinderen betekent in dit geval kinderen onder de 5 jaar. Met betrekking tot kinderen van boven de vijf jaar geldt wel de mogelijke koppeling met de Leerplichtwet.

3.2 Analyse omvang doelgroep

Volgens de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek zijn er gemiddeld 200.000 kinderen van 2 en 200.000 kinderen van 3 jaar (de mogelijke toetsleeftijden) in Nederland.

Een aanwijzing voor de mogelijke omvang van de doelgroep kan ook worden gevonden in het aantal kinderen dat valt binnen de omvang van de doelgroep van de voorschoolse educatie. Voorschoolse educatie wordt door gemeenten aangeboden aan kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar. Deze voorschoolse educatie is bedoeld voor kinderen die een taal- of ontwikkelingsachterstand dreigen op te lopen. Dit kunnen zowel autochtone als allochtone kinderen zijn. Het is aan burgemeester en wethouders om vast te stellen wie de doelgroep vormen van het Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE)-beleid. Zij kunnen dat doen op twee manieren, of door een combinatie hiervan. De meeste gemeenten sluiten momenteel voor de bepaling van de doelgroep voor voorschoolse educatie aan bij de zogenaamde gewichtenregeling. Dat betekent dat alle kinderen van ouders met een lage opleiding tot de doelgroep behoren.¹⁷ De andere manier houdt in dat doelgroepkinderen worden vastgesteld op basis van daadwerkelijk vastgestelde risico's of achterstanden.

Op basis van berekeningen in de zogenaamde VVE monitor 2008, is door SARDES¹⁸ berekend dat de omvang van de doelgroep 37.043 kinderen is.¹⁹

Nog een mogelijke aanwijzing voor de mogelijke omvang van de doelgroep is te vinden in linguïstische onderzoeken. Onderzoek toont aan dat bijna één op de vijf kleuters in achterstandswijken grote problemen heeft met de Nederlandse taal.²⁰ Ander linguïstisch onderzoek geeft aan dat ongeveer een kwart van de kinderen die voor het eerst naar groep één gaan, een taalachterstand heeft.²¹ Dat betekent dat moet worden uitgegaan van een mogelijk risico op taalachterstand van 50.000 kinderen op jaarbasis. De ouders dienen te worden bereikt via de vaststelling van een risico op taalachterstand bij hun kinderen. Dit is een extra causaliteit die is aangebracht in het kader van de verbrede leerplicht. De koppeling naar de kinderen is immers gemaakt. Van de kinderen in deze leeftijd heeft ongeveer 6-8% een taalachterstand veroorzaakt door

¹⁷ In het basisonderwijs krijgen leerlingen waarvan beide ouders maximaal niveau vmbo hebben een gewicht van 0,3. Kinderen waarvan beide ouders maximaal het niveau basisonderwijs hebben, krijgen een gewicht van 1,2. Zie Sardes 2009, p. 9.

¹⁸ Sardes is een zelfstandige, maatschappelijke onderneming, actief in het onderwijs, zorg en jeugd.

¹⁹ Landelijke Monitor Voor- en Vroegschoolse educatie 2008, p. 14.

²⁰ Amsing 2007.

²¹ Stoep 2008.

een taalontwikkelingsstoornis. Zij vallen dus buiten de doelgroep. De groep die overblijft wordt geschat rond de 45.000 kinderen (en hun ouders/verzorgers).

De omvang van de doelgroep kan mogelijk worden verkleind indien er reeds andere mogelijke verplichtingen bestaan tot het leren van Nederlands, waardoor mogelijk het risico op taalachterstand in het Nederlands van het kind wordt weggenomen.

3.3 Reeds bestaande en in ontwikkeling zijnde initiatieven ten aanzien van het leren van Nederlands door ouders

3.3.1 Inleiding

Al veel langer heeft de aanpak van taalachterstanden in het Nederlands bij kinderen, jongeren en hun ouders de aandacht. Daarom zijn er reeds in het verleden vele initiatieven ontplooid om tegemoet te komen aan de wens eenieder voldoende taalkennis bij te brengen. In het hiernavolgende wordt verkend welke initiatieven en mogelijkheden er reeds bestaan. Opvallend daarbij is dat, indien er een verplichting tot het volgen voor een cursus bestaat, de aanleiding daarvoor vermoedelijk niet de relatie tussen taalachterstand ouder-kind is, maar vermoedelijk bijvoorbeeld tussen taalachterstand ouder-arbeid en taalachterstand ouder-inburgering. De initiatieven die wel een verband ouder-kind leggen, zijn daarentegen weer voornamelijk kind-geïntereerd (zoals VVE) en slechts terzijde ouder-geïntereerd. Daarnaast zijn er initiatieven die alleen gericht zijn op ouders/volwassenen in het algemeen. Het lijkt zo te zijn dat er reeds allerlei instrumenten voorhanden zijn om de doelgroep, de ouders van kinderen bij wie sprake is van een risico op taalachterstand in het Nederlands, te activeren. Dit onderzoek kan geen volledig beeld geven van de reeds bestaande initiatieven en instrumenten. Het is echter wel van belang om een aantal bestaande initiatieven en hun juridische grondslag te bezien, in verband met de mogelijkheden voor de instelling van een verbrede leerplicht.

3.3.2 Nederlandse initiatieven

3.3.2.1 Reeds bestaande verplichtingen tot het volgen van een taalcursus

- In het kader van een WW- of bijstandsuitkering²²

Indien een gebrek aan taalkennis een belemmering vormt voor de re-integratie op de arbeidsmarkt, kunnen in combinatie met een re-integratieplicht taaleisen worden gesteld. Deze mogelijkheid bestaat ook voor EU-onderdanen; zodra zij aanspraak kunnen maken op bijvoorbeeld een WW-uitkering, kunnen zij dan ook re-integratieplichtig gesteld worden.

- In het kader van verplichte inburgering²³

Indien de betreffende ouder valt onder één van de categorieën die verplicht moeten inburgeren, wordt op die manier voorzien in het leren van Nederlands. In par. 4.2.3 zal op deze materie worden ingegaan.

3.3.2.2 Reeds bestaande mogelijkheden en initiatieven tot het vrijwillig volgen van een taalcursus

In het navolgende zal kort worden ingegaan op de reeds bestaande mogelijkheden en initiatieven tot het vrijwillig volgen van een taalcursus of initiatieven om het volgen van een taalcursus te stimuleren. Achtereenvolgens zullen de overheidsregelingen vanuit het Rijk, de overheidsregelingen vanuit gemeenten en de initiatieven vanuit onderwijs-, welzijns- en maatschappelijke organisaties worden belicht.

²² Vgl. tevens par. 4.2.3.

²³ Vgl. tevens par. 4.2.3.

- Regeling vrijwillige inburgering²⁴

Ten tijde van de Wet Inburgering werd duidelijk dat het juridisch niet mogelijk is een inburgeringsplicht op te leggen aan bepaalde groepen. Nederlanders, genaturaliseerde Nederlanders en EU-onderdanen kunnen niet verplicht worden tot inburgeren. Vanwege het belang dat gehecht wordt aan inburgering van deze groepen, werd de Regeling vrijwillige inburgering in het leven geroepen. Met deze regeling kunnen mensen die niet verplicht zijn in te burgeren, in ieder geval wel gestimuleerd en gefaciliteerd worden. Over het aantal inburgeringsbehoeftegen bestaan geen exacte cijfers.²⁵ Problematisch hierbij kan zijn dat er een verplichte koppeling is tussen de taal cursus en het onderdeel cultuur e.d. Uit verschillende interviews is gebleken dat mensen soms alleen de taal cursus willen volgen.²⁶

- Taalmaatjes en soortgelijke projecten

Het taalmaatjes/taalcoachproject is een landelijk project dat in het kader van het Deltaplan inburgering wordt uitgevoerd. De taalcoach/maatje is een extra ondersteuning voor de inburgeraar op weg naar het inburgeringsexamen. De vrijwilliger biedt ondersteuning in het wegwijs raken in de Nederlandse taal, de Nederlandse samenleving en andere zaken. De vrijwilliger wordt na een intake gekoppeld aan een inburgeraar en dan kunnen de ontmoetingen beginnen. Deze ontmoetingen zullen er voor ieder koppel, inburgeraar en vrijwilliger, anders uitzien. Allerlei activiteiten kunnen worden ondernomen, uiteenlopend van koffie/ thee drinken, samen op pad gaan of samen dezelfde hobby beoefenen. Het taalcoachproject in het Deltaplan is alleen voor inburgeraars.

Vergelijkbare maatjesprojecten worden door tal van organisaties ook uitgevoerd voor migranten die (nog) niet in een inburgeringstraject zitten of migranten die ooit al een inburgeringstraject volgden maar toch nog behoefte hebben aan taalondersteuning. Deze projecten worden veelal lokaal gefinancierd door gemeenten en door particuliere goede doelen fondsen zoals het Oranje Fonds.

- Voorschoolse- en Vroegschoolse Educatie (VVE) met ouders

Sinds 2006 is VVE een onderdeel van het Onderwijsachterstandenbeleid. De gemeente is beleidsmatig en financieel verantwoordelijk voor het VVE-beleid in de voorschoolse periode (0-4 jaar). De doelgroep-kinderen voor VVE bestaan oorspronkelijk uit kinderen die bijvoorbeeld een te geringe woordenschat hebben, een taalachterstand hebben (van soms wel twee jaar), communicatief onvoldoende vaardig zijn of te weinig wereldkennis hebben. Deze kinderen worden meestal doelgroepkinderen, achterstandskinderen of risicokinderen genoemd.²⁷

Binnen de VVE bestaat ook een koppeling met toeleiding naar taalactiviteiten voor ouders. Zo staat in de handreiking VVE voor gemeenten: 'Veel gemeenten willen een koppeling tot stand brengen tussen voorschoolse educatie en een aanbod voor ouders. Dit vanuit de gedachte dat de eigen taalontwikkeling van ouders bij kan dragen aan de taalontwikkeling van de kinderen. Als de kinderen naar de peuterspeelzaal zijn, wordt er tegelijkertijd iets georganiseerd voor de ouders, bijvoorbeeld een inloopochtend of een (taal) cursus. U kunt ouders echter niet dwingen hieraan mee te doen. Bovendien is er niet altijd een één-op-één relatie tussen achterstanden bij kinderen en hun ouders. Ook hier speelt de privacy-wetgeving een rol. Instelling mogen niet op naam aan de gemeente doorgeven bij welke kinderen er sprake is van achterstanden en wat hiervan een mogelijke achterliggende oorzaak is, dus ook hun ouders kunnen niet zomaar worden uitgenodigd voor

²⁴ Vgl. tevens par. 4.2.3.

²⁵ FORUM 2009, p. 3.

²⁶ Krantenartikel NRC 12 september 2009.

²⁷ VVE voor Dummies 2008, p. 11.

bijvoorbeeld gemeentelijke programma's, inburgering of volwasseneneducatie. Een goed voorschools programma voorziet ook in activiteiten gericht op de ouders.²⁸ Er zijn natuurlijk wel mogelijkheden om alle ouders van kinderen die deelnemen aan een VVE-programma aan te schrijven zonder inbreuk op de privacy te plegen. Ook kunnen privacy-gevoelige gegevens wel aan derden worden verstrekt indien de ouders daarvoor toestemming geven.

Alle erkende VVE programma's bevatten materiaal om ouders te begeleiden in de stimulering van hun kind. Sommige VVE-programma's richten zich op een ontwikkelingsdomein, bijvoorbeeld taal. Een voorbeeld daarvan is het zogeheten KO-Totaal. KO-Totaal is een educatief totaalprogramma dat een gestructureerde, didactische aanpak biedt voor de VVE. KO-Totaal bestaat uit onder andere Puk & Ko voor peuters. In Puk & Ko spelen de ouders een belangrijke rol.²⁹ Er zijn diverse materialen waarmee zij thuis aan de slag kunnen. Bijvoorbeeld Turkse en Marokkaanse prentenboekjes en compact discs. De gedachte hierachter: als kinderen hun moedertaal goed beheersen, bevordert dat vervolgens hun mogelijkheden om goed Nederlands te leren spreken. Er is voor dit programma, aldus Sardes, nog geen effectonderzoek beschikbaar. Uit het onderzoek van Smit 2008 blijkt nogmaals hoe lastig het is om een causaliteit aan te brengen tussen de effecten bij kinderen en hun ouders. De onderzoekers schrijven: 'Op voorhand willen we al opmerken dat in nagenoeg al het onderzoek naar de effecten van deelname (aan VVE) kinderen centraal staan; effectonderzoek waarbij is nagegaan wat de invloed op de (rol van de) ouders is geweest ontbreekt doorgaans.'³⁰

- Commissie Bakker

Voorts moet in dit hoofdstuk worden gewezen op het Voorstel van de Commissie Bakker, Advies Commissie Arbeidsparticipatie van 16 juni 2008.³¹ In dit voorstel is het volgende te lezen: 'Voorstellen voor een betere basis voor iedereen: (...) Voorstel 30: Versterk en professionaliseer voorzieningen voor voor- en voerschoolse educatie (VVE) en breng deze onder in brede scholen die open zijn van 7.00 uur tot 19.00 uur. Hierdoor kan voorkomen worden dat jonge kinderen blijvend achterstanden oplopen en kunnen hun ouders makkelijker arbeid en zorg combineren. (...) Voorstel 31: Te zorgen dat iedereen Nederlands leert via een leerplicht, participatieplicht of betaald werk en dit te beleggen met sancties ingeval mensen zich onttrekken aan deze verplichting.'³²

- Gemeente en ouders, taalkracht voor gemeenten

Op centraal niveau zijn ook verdere afspraken met gemeenten gemaakt om meer taalcursussen aan te bieden aan ouders.³³ Op de site ' Taalkracht voor gemeenten' staat informatie over wat er binnen gemeentes/provincies gedaan kan worden om laaggeletterdheid aan te pakken. Eén van de elementen die daarbij aan bod komt is de aanpak taalachterstand bij kinderen, jongeren en hun ouders. Op deze site voor gemeenten is te lezen dat kinderen die opgroeien in een taalarme omgeving gemiddeld een groter risico lopen op een taalachterstand. Het is daarom van belang kinderen in een vroeg stadium in aanraking te laten komen met taal. Voorlezen van kinderen door ouders – mits zij dit kunnen – is daarom zeer belangrijk. Maar ook als een taalachterstand eenmaal is opgelopen, dan is het belangrijk dat dit wordt herkend en erkend en dat passende maatregelen worden genomen.

²⁸ Oberon en Sardes, Voorschoolse educatie: doelgroepbepaling en toeleiding. Een handreiking voor gemeenten, Utrecht 2008, p. 29.

²⁹ VVE voor Dummies 2008, p. 18 en 19. Zie tevens www.ikenko.nl.

³⁰ Smit 2008, p. 16.

³¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2007-2008, 29544, nr. 154, p. 74.

³² In het verlengde hiervan zijn maatregelen aangekondigd in de brief over huwelijks- en gezinsmigratie die op 2 oktober naar de Tweede Kamer is gegaan.

³³ Kamerstukken II 2007-2008, 31322, nr. 24.

Een voorbeeld van (andere) gemeentelijke initiatieven is bijvoorbeeld te vinden in het plan van de gemeente Lopik. Zij hebben een projectplan laaggeletterdheid gemaakt getiteld: Lopik in de lift. In de overwegingen bij dit plan is te lezen: 'Uit onderzoek blijkt dat in Nederland ongeveer 10% van de bevolking in meer of mindere mate laaggeletterd is. Als dit percentage wordt toegepast op de gemeente Lopik, dan betekent dit dat ongeveer 1400 personen tot de doelgroep behoren. De directeurs van de basisscholen in Lopik constateren een relatief grote taalachterstand bij de basisschoolleerlingen. Dit betreft voor een groot gedeelte autochtone leerlingen die komen uit gezinnen met laagopgeleide ouders of gezinnen die in het buitengebied wonen. De taalachterstand wordt met name veroorzaakt door de taalarmoede binnen de betreffende gezinnen.'³⁴

In de gemeente Nieuwegein is in december 2008 de cursus 'Schooltaal en ouderparticipatie' van start gegaan. Aan deze cursus nemen 10 ouders deel die nog niet zo goed Nederlands spreken.³⁵ De cursus wordt verzorgd door Regionaal Opleidingscentrum (ROC) Midden Nederland en bestaat uit 8 bijeenkomsten waarin veel ruimte is voor eigen vragen en wensen van de deelnemers. De ouders krijgen onder andere veel informatie over de lessen en gang van zaken op school, leren 10 minutengesprekken te voeren of zelf op een leerkracht af te stappen. De cursus is een initiatief van de gemeente en uitgewerkt door de Brede School Fokkesteeg en het ROC. De Brede School is een samenwerkingsverband tussen de drie basisscholen van de Driemaster in Fokkesteeg, SWN (Stichting Welzijn Nieuwegein en omgeving), Vitras (jeugdzorg en maatschappelijk werk) en Kind en Co (Peuterspeelzaal en Buitenschoolse opvang). Bij de gemeente Nieuwegein is financiering gevonden voor het project uit het budget voor educatie, waardoor de cursus gratis aan de deelnemers kan worden aangeboden. De cursus 'Schooltaal en ouderparticipatie' van de Brede School Fokkesteeg is een pilot-project. Als deze voor deelnemers en scholen een succes blijkt, dan zal mogelijk bij meerdere scholen en ook peuterspeelzalen een dergelijke cursus worden aangeboden.

De gemeente Gouda is in 2006 een cursus gestart getiteld 'Ja, ik wil ...' gericht op autochtone laaggeletterde ouders van leerlingen van basisscholen in de gemeente Gouda.³⁶ Het doel van deze cursus was onder andere de versterking van het taalniveau van de deelnemers, opvoedingsondersteuning geven, versterking van de betrokkenheid van de ouders bij school, samenleving en verwerving van competenties waarmee de deelnemers hun kinderen beter kunnen begeleiden in hun schoolcarrière. Overkoepelend doel is aldus de kans te vergroten dat deze kinderen een startkwalificatie halen en daarmee een betere startpositie op de arbeidsmarkt verwerven. Helaas, zo vermeldt de notitie naar aanleiding van de cursus, zijn de resultaten bedroevend. De docent is een jaar lang fulltime bezig geweest met werven. Ondanks deze inspanningen is er tot dusver geen enkele deelnemer geworven die afkomstig is uit de doelgroep (autochtone laaggeletterde ouders van leerlingen van basisscholen in de gemeente Gouda). Wel zijn er als gevolg van de campagne deelnemers geworven die niet tot de doelgroep behoorden, zoals mensen van buitenlandse afkomst of personen die, doordat zij werken, niet overdag naar de cursus voor laaggeletterde ouders konden komen. De deelnemers van buiten de doelgroep zijn doorgestuurd naar de reguliere avondgroepen van het ROC ID College. Dat er tot dusver geen enkele deelnemer uit de doelgroep is geworven, had verschillende oorzaken: de doelgroep was (te) eng gedefinieerd, veranderingen aan de kant van de opdrachtgever, personeelsreductie. Als gevolg van personele wisselingen is relatief veel tijd besteed aan vergaderingen; het aantal uren (5 uur per week) bleek daardoor te beperkt. Als gevolg van het gebrek aan tijd kon er onvoldoende worden samengewerkt met andere projecten die via basisscholen laaggeletterde ouders werven (o.a. Haaglanden, Bollenstreek, Rotterdam, provincie Groningen).

³⁴ Zie www.taalkrachtvoorgemeenten.nl.

³⁵ Zie www.nieuwegein.nl/redirect.asp?targetID=6655.

³⁶ Zie www.basisvaardigheden.nl/pdf/Basisschool.pdf.

De Dienst Maatschappelijke ontwikkeling in Amsterdam heeft de cursus 'Taal en ouderbetrokkenheid' ontwikkeld. Deze cursus dient om de taalachterstand van ouders te verkleinen en tegelijkertijd hun betrokkenheid bij school te stimuleren.³⁷ Zo hebben veel scholen reeds de mogelijkheid voor ouders gecreëerd om via school een taalcursus te volgen. Deze ontwikkeling sluit aan op de verantwoordelijkheid die gemeenten opgedragen hebben gekregen.

- Intentieverklaring Taal en Ouderbetrokkenheid

Door de PO-Raad, VO-raad, MBO-Raad en FORUM is een intentieverklaring 'Taal en Ouderbetrokkenheid' opgesteld (september 2009). Deze organisaties onderschrijven het grote belang van beheersing van de Nederlandse taal en van betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind. Om te bevorderen dat laag taalvaardige ouders met kinderen in vroeg- en voorschoolse educatie, primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs het Nederlands beter gaan beheersen en meer betrokken zijn bij de school en bij de schoolloopbaan van het kind, zetten deze onderwijssectoren zich in om een aanbod gericht op taal en ouderbetrokkenheid te doen. Zij willen het probleem van taalachterstand bij jonge kinderen aanpakken: allochtone leerlingen die lagere onderwijsresultaten scoren; de kans om voortijdig schoolverlater te worden is voor allochtone leerlingen uit de eerste generatie 2,5 keer zo groot als voor hun autochtone medeleerlingen; veel ouders spreken echter onvoldoende Nederlands en zijn daarmee onvoldoende adequaat toegerust om hun kinderen in de Nederlandse samenleving, waaronder de school, te begeleiden. Daarom stellen zij programma's voor die zich richten op een betere beheersing van het Nederlands, het versterken van de onderlinge relatie ouder, kind en school en op het vergroten van de ouderparticipatie en kunnen de opstap vormen tot een inburgeringsvoorziening.

Deze programma's worden bij voorkeur aangeboden op scholen met meer dan 25% gewichtenleerlingen (Primair Onderwijs) of met een leerplusarrangement (Voortgezet Onderwijs), waarbij de school een ondersteunende rol heeft. De uitvoering is in handen van ervaren NT2³⁸-docenten van het ROC. Deze programma's dienen een structureel karakter te krijgen door verankering in het langetermijnbeleid van gemeenten en in het beleid van scholen. Gemeenten dienen de programma's op te nemen in hun participatiebeleid en betrokken scholen bieden de programma's structureel aan (onder verantwoordelijkheid van een ROC). De PO-Raad, VO-raad, MBO Raad en FORUM denken dat deze aanpak gaat werken omdat zij uitgaat van de inventarisatie van een aantal succesfactoren (gebaseerd op een inventarisatie van de reeds bestaande taal- en ouderbetrokkenheidsprogramma's). Deze succesfactoren zijn volgens hen achtereenvolgens: 'het programma dient laagdrempelig te zijn, het loont cursussen te geven op locaties die veilig en toegankelijk zijn voor ouders en het programma dient vraaggestuurd te zijn. Om ouders te kunnen verleiden de taal te leren en betrokken te zijn bij de school is het een voorwaarde te weten wat zij 'verleidelijk' vinden; Het programma dient praktijkgericht te zijn. Door lessen over taal en ouderbetrokkenheid op de school aan te bieden, gebaseerd op de dagelijkse praktijk van de school, spreek je mensen aan op wat ze belangrijk vinden: hun kind; deelname aan het programma dient vrijwillig te zijn.'

3.4 Buitenlandse initiatieven

De onderzoekers hebben, om een volledig beeld te krijgen, ook onderzocht of in het buitenland iets dergelijks als de verbrede leerplicht speelt. Uit het rapport 'Over grenzen' uit 2001 blijkt dat in andere landen (België, Engeland, Ierland, Nieuw-Zeeland, Duitsland) juist de nadruk is verlegd van repressie naar preventie en van ingrijpen in de opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouders naar

³⁷ Zie de site www.ouderbetrokkenheid.nl.

³⁸ Nederlands als tweede taal.

het bieden van vroegtijdige hulp en ondersteuning bij de opvoeding. In de vijf verkende landen hebben de ouders (en kinderen) een wettelijk recht op hulp. De overheid heeft de plicht deze gevraagd en ongevraagd te bieden en te waarborgen. De ouders worden weliswaar gezien als de eerstverantwoordelijken voor het welzijn van hun kinderen, maar zij moeten daarbij als vanzelfsprekend kunnen rekenen op maatschappelijke zorg indien zij deze zware verantwoordelijkheid niet geheel op eigen kracht kunnen dragen. De opvoeding van kinderen wordt in deze landen beschouwd als een aangelegenheid waarvoor de samenleving c.q. de overheid, naast en samen met de ouders, medeverantwoordelijk is. De nadruk ligt echter ook in deze landen in eerste instantie op vrijwilligheid.

Om te kunnen bezien of het concept verbrede leerplicht ook in andere Europese landen onderwerp van discussie is, hebben de onderzoekers een aantal buitenlandse respondenten benaderd om te bezien of in de betreffende landen iets dergelijks als de verbrede leerplicht speelt. Uit de reacties van de respondenten blijkt dat er in de onderzochte landen geen sprake is van initiatieven die vergelijkbaar zijn met de mogelijke invoering van een verbrede leerplicht. Wel wordt in bepaalde landen gepoogd om via andere middelen, hetzij ouders, hetzij kinderen, te verplichten om de taal van het verblijfsland te gaan beheersen. Daarom worden hier ook de initiatieven genoemd die niet rechtstreeks de verbrede leerplicht raken, maar wel de taalbeheersing van hetzij de ouders, hetzij het kind, proberen te verbeteren.

- Duitsland

In het Coalitieakkoord van oktober 2009 geven de coalitiepartijen prioriteit aan taalbeheersing en alfabetisering bij volwassenen, zeker waar het gaat om allochtone ouders van kinderen die in Duitsland zijn geboren. Migranten zouden een taalcursus of andere opleiding aangeboden moeten krijgen. Voor ouders van kinderen overweegt de nieuwe regering dit in de toekomst verplicht te stellen indien het niet beheersen van de Duitse taal door de ouders het welzijn van het kind bedreigt. De nieuwe Duitse regering lijkt hiermee een vergelijkbaar concept als dat van de verbrede leerplicht voor ogen te hebben. Onduidelijk is hoe hier in Duitsland vorm aan gegeven gaat worden. Op dit moment bestaan er in Duitsland aandacht voor het leren van Duits op vrijwillige basis, speciaal door ouders en hebben verschillende deelstaten maatregelen getroffen voor kinderen.

* Landelijke vrijwillige initiatieven om de Duitse taal te leren

Wolfgang Schauble (Minister van Binnenlandse Zaken) gaf in juli 2009 het startsein voor een nieuwe campagne, gericht op het volgen van Duitse taalcursussen. De Duitse regering heeft in 2009 174 miljoen Euro uitgetrokken voor cursussen Duits, aangeboden door de overheid. Ook speciale cursussen gericht op ouders worden aangeboden.

Uit een nieuwsbericht d.d. 9 juli 2009, van GMA-news:³⁹ 'In order for children to be successful in Germany, their parents have to understand German too. Poor language comprehension can make it often impossible for parents to function in the school system. Children learn better when they learn the language. When Mom and Dad learn it, too, they learn infinitely better.' According to government statistics, some 16 percent of all immigrant children do not finish school, as compared with 7.3 percent of all ethnically German pupils – a problem experts attribute in large part to insufficient language skills. The 900-hour 'parent integration course' will be held in classrooms of schools around Germany. 45 additional hours of instruction on democracy, politics, culture and German history are also offered. Depending on the parents' immigration status, the courses are either free or cost 1 Euro per hour. Parents who complete the course successfully are entitled to a 50 percent rebate.

³⁹

Zie www.gmanews.tv/167052

* Verplicht taalonderwijs voor kinderen

In diverse deelstaten, waaronder Nordrhein--Westfalen en Beieren, moeten kinderen een jaar voor ze naar de basisschool mogen, een spraaktest afleggen. Blijkt hun Duitse taalbeheersing onvoldoende te zijn, dan moeten ze een taal cursus volgen. Als de kinderen al naar een vorm van kleuteronderwijs gaan, vervalt deze verplichting. Ouders die weigeren hieraan mee te werken, krijgen een boete. In het Coalitieakkoord van oktober 2009 geeft de Duitse regering aan een verplichte taaltoets voor alle kinderen met de daaraan gekoppelde verplichting voor scholing indien uit de toets blijkt dat de beheersing van de Duitse taal onvoldoende is, te ondersteunen. De verantwoordelijkheid voor wetgeving en uitvoering ligt echter op deelstaatniveau. Hierbij moet worden aangetekend dat de leerplichtige leeftijd in Duitsland op 6jarige leeftijd begint en de verplichte taaltoets wordt afgenomen op 4-jarige leeftijd. In Nederland gaan bijna alle kinderen van 4 jaar reeds naar school (ook al geldt in Nederland de leerplicht pas vanaf 5 jaar).

- België (Vlaanderen)

In het Vlaamse onderwijsrecht geldt een criterium van taalachterstand bij de toegang tot scholen in het primair en secundair onderwijs. Het Gelijke Onderwijskansen Decreet (GOK-Decreet) maakt het mogelijk om leerlingen zodanig te spreiden over de scholen in een gemeente dat er een evenwichtige samenstelling van leerling-populatie naar mate van taalbeheersing ontstaat.⁴⁰

Vlaanderen kent een wettelijke inburgeringsplicht die op een aantal punten vergelijkbaar is met de inburgeringsplicht in Nederland. Een belangrijk verschil is dat in Vlaanderen sprake is van een inspanningsverplichting (aanwezigheid bij cursus) terwijl in de Nederlandse wet een resultaatverplichting (slagen voor het examen) geldt. Voorts blijkt uit onderzoek in België (Vlaanderen) dat mensen Nederlands moeten leren als ze een huurcontract willen aangaan voor een sociale huurwoning.⁴¹ Inmiddels is bekend dat de Vlaamse Vereniging voor het onderwijs in de biologie, de milieuleer en de gezondheidseducatie (VOB) samen met de Liga voor Mensenrechten, besloten hebben om bij het Belgisch Grondwettelijk Hof de vernietiging van enkele artikelen, specifiek die betrekking hebben op deze taaleis, uit de gewijzigde Vlaamse Wooncode te vorderen. Zij stellen dat deze omstreden bepalingen onverzoenbaar zijn met het anti-discriminatiebeginsel en het recht op een behoorlijke huisvesting in samenlezing met de stand-stillverplichting.

-Denemarken

Volgens de respondent kent Denemarken geen vergelijkbaar initiatief ten aanzien van een verbrede leerplicht. Wel bestaat veel aandacht voor het leren van de Deense taal, maar dan voornamelijk gericht op hetzij het kind, hetzij de volwassene zelf, en niet zozeer in de connexiteit ouder-kind. Denemarken zet vooral in op ouderbetrokkenheid. Dat betekent dat het zo kan zijn, dat ouders worden verplicht tot het bijwonen van ouderavonden op de school van hun leerplichtige kind. Blijven de ouders weg, dan kan een boete worden opgelegd.

-Verenigd Koninkrijk

Volgens de respondent kent het Verenigd Koninkrijk geen vergelijkbaar initiatief ten aanzien van een verbrede leerplicht. Wel bestaat veel aandacht voor het leren van de Engelse taal, maar dan voornamelijk gericht op hetzij het kind, hetzij de volwassene zelf, en niet zozeer in de connexiteit ouder-kind.

⁴⁰ Zie hierover een binnenkort te verschijnen artikel van Frank Ornelis en Bengt Verbeeck, *Streven naar gelijke onderwijskansen in Vlaanderen*.

⁴¹ Zie onder andere www.steunpunt.be.

- *Zweden*

Volgens de respondent kent Zweden geen vergelijkbaar initiatief ten aanzien van een verbrede leerplicht. Wel bestaat veel aandacht voor het leren van het Zweeds, maar dan gericht op hetzij het kind, hetzij de volwassene zelf, en niet zozeer in de connexiteit ouder-kind.

Hoofdstuk 4 Juridische grondslagen en randvoorwaarden voor een verbrede leerplicht

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre er in het internationale, EG- en nationale recht juridische mogelijkheden en beperkingen zijn te vinden om over te gaan tot het instellen van een verbrede leerplicht. In het hiernavolgende zal worden gezien welke mogelijkheden er bestaan om op grond van het internationale, EG- of nationale recht ouders te verplichten de Nederlandse taal te leren, omdat bij hun kind het risico op een taalachterstand in het Nederlands is gesignaleerd. Eveneens zal worden ingegaan op de vraag of indien uit deze regels een verplichting valt af te leiden, ten aanzien van de uitwerking daarvan dan mogelijk een beperking bestaat voor de nationale wetgever. Bij het bestaan van een mogelijke verplichting om de Nederlandse taal te leren voor ouders moet dan worden gedacht aan de zogenaamde kinderrechten en de verschillende verdrags-, verordening, richtlijn en wetsartikelen over de verantwoordelijkheid van ouders voor hun kinderen. Ten aanzien van de mogelijke beperkingen bij de invoering van een verbrede leerplicht moet worden gedacht aan de klassieke vrijheidsrechten, zoals non-discriminatie, familieleven en taal- en cultuurrechten.

Na de inventarisatie van de mogelijkheden, aanknopingspunten en begrenzingen van een verbrede leerplicht voortvloeiende uit het internationale, EG- en nationale recht, zullen de randvoorwaarden en de vormgeving van een mogelijke verbrede leerplicht worden uiteengezet. Daartoe zal een viertal inhoudelijke vragen worden behandeld die relevant zijn voor de vraag of het juridisch mogelijk is een verbrede leerplicht voor ouders in te voeren. Gesproken kan dan ook worden van juridische randvoorwaarden voor de invoering van een verbrede leerplicht. Het betreft een tweetal causaliteitsvragen met betrekking tot de taalvaardigheid van de ouder en van de taalachterstand van het kind, de vraag of het risico van een taalachterstand überhaupt meetbaar is en ten slotte de meer juridisch getinte vraag of er minder zware middelen zijn om te bewerkstelligen dat de taalachterstand van jonge kinderen wordt verminderd of weggenomen.

4.2 Juridische grondslag voor een maatregel voor verplichte deelname aan een taal cursus, en de daaraan verbonden beperkingen

4.2.1 Vanuit internationaal oogpunt

In het internationale recht bestaat zeker aandacht voor de rol van het recht bij de ouderlijke opvattingen aangaande verzorging en opvoeding van een kind. Binnen het internationale recht is onderscheid te maken tussen twee categorieën mogelijkheden binnen het recht ter rechtvaardiging om verplichtingen op te leggen ter vervanging of aanvulling van de ouderlijke opvattingen over verzorging en opvoeding van een bepaald kind door de overheid.⁴²

De eerste mogelijkheid bestaat uit het stellen van tamelijk nauwkeurige grenzen aan ouderlijke opvattingen met betrekking tot zaken waarover een duidelijke maatschappelijke consensus bestaat. Ouders zijn bijvoorbeeld niet vrij hun kinderen te laten werken of om te weigeren hen naar school te laten gaan. Wettelijke bepalingen zoals die betrekking hebben op kinderarbeid en leerplicht vormen inbreuken op de ouderlijke autonomie. Dergelijke inbreuken zijn algemeen geaccepteerd en geven de ouders een duidelijke waarschuwing wat een veronachtzaming van de zorg voor hun kind vormt. Tevens is de bevoegdheid tot ingrijpen door de overheid nauwkeurig omschreven en beperkt. De tweede mogelijkheid betreft wettelijke bepalingen over kinderen waarover geen duidelijke maatschappelijke consensus bestaat. Uit het internationale recht valt af te leiden dat dan uit moet

⁴² Vgl. Goldstein 1984, p. 13-14.

worden gegaan van de leer van een minimaal overheidsingrijpen en een zo min mogelijk dwingende interventie.

Om tot een beantwoording van de vraag te komen of ouders kunnen worden verplicht de Nederlandse taal te leren, indien bij hun kind het risico op een taalachterstand in het Nederlands wordt vastgesteld, wordt in het navolgende ingegaan op een aantal internationale verdragen, waaruit wellicht een dergelijke plicht zou kunnen voortvloeien. Tevens zal hierbij worden gezien of uit deze internationale verdragen beperkingen bij het opleggen van een dergelijke plicht volgen.

Achtereenvolgens zullen in paragraaf 4.2.1 en verder de volgende verdragen aan de orde komen: het Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind; het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR); het Internationaal Verdrag inzake Sociale en Culturele Rechten (IVESCR); het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM); het Europese Handvest voor regionale talen of talen van minderheden, het Kaderverdrag ter bescherming van nationale minderheden en ten slotte het Europees Sociaal Handvest (ESH).

4.2.1.1 Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind

Het begrip 'belang van het kind' wordt in wetgeving en rechtspraak op verschillende plaatsen gebruikt. In internationale verdragen en richtlijnen komt het begrip 'best interest of the child' voor, onder andere in art. 3, eerste lid, Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK). Wat betreft de definitie van kind geeft het verdrag in art. 1 aan dat daaronder iedereen jonger dan 18 jaar wordt verstaan, tenzij volgens het op het kind van toepassing zijnde recht de meerderjarigheid eerder wordt bereikt. Staten eerbiedigen de rechten van het kind voor ieder kind onder hun rechtsbevoegdheid. De rechten inzake privé- en gezinsleven worden geëerbiedigd. Het recht op een toereikende levensstandaard, onderwijs, bescherming van godsdienst, taal en cultuur van minderheden wordt erkend. Het Kinderrechtenverdrag stelt normen en roept voor de verwezenlijking daarvan verplichtingen in het leven voor Nederland, als verdragsstaat.

Art. 3 IVRK wordt beschouwd als het leidinggevende principe van dit verdrag. Het belang van het kind dient een eerste overweging te zijn bij alle beslissingen die rond kinderen worden genomen. Art. 5 IVRK bepaalt dat verdragsstaten, zoals Nederland, de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van ouders eerbiedigen, voor het voorzien in passende leiding en begeleiding bij de uitoefening van de rechten uit het Verdrag, op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind. Art. 6 betreft het recht van het kind op de ruimst mogelijke mate van ontwikkeling. Art. 18, eerste lid, IVRK bepaalt dat ouders of voogden de eerste verantwoordelijkheid hebben voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind. Het belang van het kind is hun allereerste zorg. Art. 18, tweede lid, IVRK bepaalt dat staten passende bijstand verlenen aan ouders en voogden bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding van het kind betreffen, en dat zij de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor kinderopvang waarborgen. Uit deze verdragsbepalingen blijkt dat de rechten van het kind onlosmakelijk zijn verbonden met de rechten en plichten van de ouders. Het zijn de ouders (voogden) die eerst verantwoordelijk zijn voor de verzorging en opvoeding van het kind en de overheid heeft de verplichting de ouders hierbij te ondersteunen.

Het IVRK eerbiedigt de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de ouders, waarbij de ouders rekening moeten houden met de zich ontwikkelende vermogens van het kind. De artikelen 5, 18 en 19 IVRK zijn derhalve met elkaar verbonden. Art. 18 IVRK hangt nauw samen met en is een uitwerking van art. 5 IVRK over de rol van de ouders om hun kind te voorzien van passende leiding en begeleiding bij de uitoefening van de rechten uit het IVRK, hierbij ondersteund door de overheid.⁴³

43

Meuwese 2005, p. 151.

Art. 18 IVRK betreft de verantwoordelijkheid van ouders om hun kinderen te verzorgen en op te voeden en de rol van de overheid hierbij. De discussies over deze bepaling gingen vooral over de vraag wat het karakter van de bijstand van de overheid was ter ondersteuning bij de opvoeding. Moet de staat het recht hebben te interveniëren? Ook als dat door de ouders niet is gewenst? Er werd besloten dat het ging om het verschaffen van financiële of andere materiële ondersteuning.⁴⁴

Art. 30 IVRK bepaalt dat in die verdragsstaten waarin etnische of godsdienstige minderheden, taalminderheden of personen behorend tot de oorspronkelijke bevolking voorkomen, het kind dat daartoe behoort niet het recht wordt ontzegd tezamen met andere leden van zijn of haar groep zijn of haar cultuur te beleven, zijn of haar eigen godsdienst te belijden en ernaar te leven, of zich van zijn of haar eigen taal te bedienen. Het geeft kinderen die behoren tot een minderheidsgroep het recht hun eigen taal te kunnen spreken. Art. 30 IVRK is gelijklozend aan art. 27 IVBPR, maar dan gericht op kinderen. Ondanks de negatieve formulering van dit artikel (zal het recht niet worden ontzegd) wordt aangenomen dat hieruit voor kinderen wel degelijk rechten kunnen voortvloeien en een positieve verplichting voor de verdragsstaat voortvloeit om de verwerkelijking van deze rechten mogelijk te maken of inbreuken te voorkomen. Met betrekking tot dit artikel betoogt Meuwese c.s.: 'Taal minderheden hebben het recht hun eigen taal te gebruiken. Dit betekent niet dat kinderen altijd geheel in de eigen taal moeten worden onderwezen. Het kan soms juist niet in hun belang zijn, als zij daardoor bijvoorbeeld minder kansen hebben op de arbeidsmarkt. Het uitgangspunt is dat taal een deel is van de identiteit van minderheidsgroeperingen en dat deze beschermd moet worden. Dit recht is niet beperkt tot scholen, maar gaat ook over het gebruik van de eigen taal in bijvoorbeeld de media.'⁴⁵

4.2.1.2 Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten

Ook in het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) is een aantal relevante artikelen te vinden die relevant zijn voor de juridische mogelijkheden voor de invoering van een verbrede leerplicht, alsmede de beperkingen die aan een dergelijke invoering zijn verbonden. Art. 17 kent een bescherming tegen willekeurig of onwettige inmenging in het privé- en gezinsleven (vergelijkbaar met art. 8 EVRM, zie verder in deze paragraaf). Art. 26 IVBPR formuleert een algemeen gelijkheidsbeginsel. Art. 27 IVBPR vermeldt dat in staten waar zich etnische, godsdienstige of linguïstische minderheden bevinden, aan personen die tot die minderheid behoren niet het recht mag worden ontzegd, in gemeenschap met andere leden van hun groep, hun eigen cultuur te beleven, hun eigen godsdienst te belijden en in de praktijk toe te passen, of zich van hun eigen taal te bedienen.⁴⁶ Dit impliceert dat deze bepalingen het recht voor minderheden inhouden om zelf te kiezen welke taal men thuis (met de kinderen) wil spreken.

4.2.1.3 Het Internationaal Verdrag inzake Sociale en Culturele Rechten

In het Internationaal Verdrag inzake Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) wordt in art. 10, eerste lid, bepaald dat de grootst mogelijke bescherming en bijstand dient te worden verleend aan het gezin, dat de natuurlijke en fundamentele kern van de maatschappij vormt, in het bijzonder bij de stichting daarvan en zolang het de verantwoording draagt voor de zorg voor en de opvoeding van kinderen die nog niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien.

⁴⁴ Meuwese 2005, p. 150.

⁴⁵ Meuwese 2005, p. 251.

⁴⁶ Zie voor de nadere invulling van art. 27 IVBPR General Comment Committee on Human Rights, UN doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 en tevens de VN Declaration on the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities (1992).

4.2.1.4 Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Strekken de rechten gegeven aan het kind onder het EVRM zo ver dat hun ouders verplicht kunnen worden de Nederlandse taal te leren? In hoeverre is het verenigbaar met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens om ouders te verplichten de Nederlandse taal te leren? Deze vragen komen in dit onderdeel aan de orde. Met name de discriminatieverboden (art. 14 EVRM en art. 1 Twaalfde Protocol) en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (art. 8 EVRM) spelen bij de beantwoording van deze vraag in EVRM kader een rol.

Zodra sprake is van een verplichting tot het leren van Nederlands, op grond van – waarschijnlijk – dreigen met (financiële) sancties, komt art. 14 EVRM (het discriminatieverbod) in beeld. Naar vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), is sprake van discriminatie (in dit geval tussen ouders van wie het kind een risico op taalachterstand loopt en andere ouders) indien een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het verschil in behandeling ontbreekt. Daarbij wordt bezien of de ongelijkheid in behandeling een legitiem doel dient en of er proportionaliteit bestaat tussen het doel (i.c. wegwerken taalachterstand bij kind) en de aangewende middelen (verplichting leren Nederlands, evt. met sanctiedreiging). Is het middel ongeschikt voor het bereiken van het doel, dan dreigt een schending van art. 14 EVRM of van art. 1 Twaalfde Protocol. Bij de beoordeling van de geschiktheid van het middel, genieten de Verdragspartijen een 'margin of appreciation'. Het gelijkheidsbeginsel van art. 14 EVRM vereist de combinatie met een ander EVRM-recht; art. 1 van het Twaalfde Protocol kent deze koppeling niet en is dus vergelijkbaar met het hiervoor besproken art. 26 IVBPR.

Hoe verhoudt een verbrede leerplicht zich tot deze eisen? Een regeling waarbij aan bepaalde categorieën personen de verplichting wordt opgelegd een bepaald niveau van taalbeheersing te verwerven, maakt onderscheid op grond van taal. Daarmee valt een dergelijke regeling binnen de reikwijdte van art. 14 EVRM en art. 1 van het Twaalfde Protocol, die immers discriminatie op grond van taal expliciet verbieden.⁴⁷ Een aanpak van taalachterstand alleen gericht op allochtone ouders, zou leiden tot een vorm van discriminatie wegens ras en daarom strijdig zijn met art. 14 EVRM, art. 2(1)(a) Verdrag tegen rassendiscriminatie en art. 3(1)(g) van Richtlijn 2004/43/EG. Het doel van de verbrede leerplicht, voortkomend uit de bezorgdheid van de overheid dat kinderen, vanwege een volstrekt tekortschietende taalvaardigheid van hun ouders, het contact met de samenleving en school verliezen, of in hun toekomstmogelijkheden worden beperkt en mogelijk uiteindelijk marginaliseren en het contact met de Nederlandse samenleving verliezen, zal allicht als legitiem doel worden beoordeeld. Het definiëren van de groep naar het criterium van taalachterstand zou evenwel mogelijk zijn.⁴⁸ Is het opleggen van een verbrede leerplicht, met andere woorden de verplichting voor ouders om Nederlands te leren, indien er bij hun kind het risico op taalachterstand is geconstateerd, proportioneel? Een abstracte proportionaliteitstoets is hierbij lastig. De beantwoording hangt onder meer af van de opgelegde sanctie, de kosten voor het volgen van een cursus, de tijd die het kost om een cursus te volgen en wat het volgen van de cursus betekent voor de persoonlijke situatie van de ouder en het gezin.⁴⁹

Ter invulling van de proportionaliteitstoets zou in ieder kunnen worden gedacht aan de hierna in het EG-gedeelte te bespreken zaak Groener.⁵⁰ Daarin speelde ook een rol dat het vereiste niveau van taalbeheersing moet aansluiten bij de noodzakelijk geachte taalbeheersing. Dit zou betekenen dat

⁴⁷ Vgl. Lawson 2005, p. 129.

⁴⁸ Zie hierover bijvoorbeeld het advies van de Onderwijsraad uit 2005, Bakens voor spreiding en integratie.

⁴⁹ Een aanwijzing kan misschien worden gelezen in de Aanbeveling van de Raad van Europa, Rec. (1984) 4 on parental responsibilities.

⁵⁰ HvJ EG 28 november 1989, C-379/87, o.a. in AA 1990, p. 304 e.v.

ten aanzien van de verbrede leerplicht duidelijk moet vaststaan welk niveau van Nederlands de betrokken ouder zou moeten verwerven. Dit om een dergelijke proportionaliteitstoets onder het EVRM mogelijk te maken.

Het EHRM heeft echter nog geen met de invoering van een verbrede leerplicht toepasselijke uitspraken gedaan, dus is het nog niet duidelijk of de Verdragsstaten inzake de invoering van een verbrede leerplicht, ten aanzien van de toepassing van art. 14 EVRM en/of art. 1 Twaalfde Protocol juist een ruime of een beperkte 'margin of appreciation' zou toekomen. Daarnaast moet worden bezien of de invoering van een verbrede leerplicht niet zou neerkomen op discriminatie op grond van nationaliteit.⁵¹ Het invoeren van een verbrede leerplicht kan enigszins parallel lopen met het maken van onderscheid naar nationaliteit. Dit is inherent aan taal. Bedacht moet worden dat het EHRM slechts akkoord gaat met een mogelijk onderscheid naar nationaliteit (ook al is dat een indirect gevolg van een verbrede leerplicht) indien de Verdragspartij zeer zwaarwegende gronden kan aanvoeren.⁵²

Is het denkbaar dat ook art. 8 EVRM een rol speelt bij de vraag naar de juridische mogelijkheden voor een verbrede leerplicht? Ten aanzien van duurzaam verblijvende vreemdelingen en de beheersing van de nationale taal, oordeelt het EHRM dat het voldoende is dat een vreemdeling de taal beheerst op het niveau 'to pursue a normal every day life'. Lawson zegt over de relatie taal, beheersing van de nationale taal en de link met art. 8 EVRM (aan de hand van de uitspraak inzake Slivenko)⁵³ het volgende: 'De conclusie lijkt mij onontkoombaar de het Hof in beginsel niet akkoord gaat met een uitzetting die uitsluitend gebaseerd is op een door de autoriteiten onvoldoende geacht niveau van integratie, tot uiting komend in een onvoldoende geachte beheersing van de nationale taal'. Hij vervolgt: 'Intussen blijft natuurlijk nog wel de vraag hoe het Hof zou reageren op de situatie waarin een staat minder ingrijpende gevolgen verbindt aan een slechte beheersing van de landstaal. Zou een administratieve boete ook disproportioneel worden geacht? De enige aanwijzing waarover we beschikken is dat de Grand Chamber in twijfel trekt of de beheersing van de taal überhaupt een relevant criterium is om de mate van sociale integratie vast te stellen.'⁵⁴

4.2.1.5 Het Europese Handvest voor regionale talen of talen van minderheden en het Kaderverdrag ter bescherming van nationale minderheden

Dit relatief onbekende Europese Handvest is voor Nederland in werking sinds 1998.⁵⁵ Dit Handvest is van toepassing op autochtone talen, zoals het Fries. Met betrekking tot het Kaderverdrag ter bescherming van nationale minderheden, dat voor Nederland in werking is sinds 2005⁵⁶ gelden ook alleen de Friezen als nationale minderheid. Uit deze categorisering, Friezen zijn een nationale minderheid, vloeien ook taalrechten voort.⁵⁷ Zo is in het primair en voortgezet onderwijs in de provincie Friesland, het vak Fries verplicht.⁵⁸ Voort hebben personen die communiceren met lokale overheden het recht dit in het Fries te doen (art. 2:7 Awb).

⁵¹ Lawson 2005, p. 124.

⁵² Vgl. EHRM 16 september 1996, appl.nr. 17371/90, Gaygusuz, o.a. in NJ 1998/738 en EHRM 30 september 2003, appl.nr. 40892/98, o.a. in EHRC 2003, 89 m.nt. A. Woltjer.

⁵³ EHRM 9 oktober 2003, appl.nr. 48321/99.

⁵⁴ Lawson 2005, p. 132.

⁵⁵ Trb. 1993, 1.

⁵⁶ Trb. 1995, 73, 77, 179.

⁵⁷ Zie voor commentaar van de Commissie Meijers op de beperking van nationale minderheid tot alleen de Friezen CM04-01 en CM 04-10.

⁵⁸ Zie hierover verder Vermeulen 2007, p. 34.

4.2.1.6 Het Europees Sociaal Handvest

Art. 16 Europees Sociaal Handvest bepaalt dat de staat verplicht is de economische, wettelijke en sociale bescherming van het gezinsleven te bevorderen om hierdoor de noodzakelijke voorwaarden te scheppen voor de ontplooiing van het gezin als de fundamentele maatschappelijke eenheid. Onder bescherming wordt verstaan het verlenen van sociale en gezinsuitkeringen, het treffen van fiscale regelingen, het verschaffen van gezinshuisvesting e.d. Dit artikel ziet alleen op maatregelen in sociaal-economisch kader.⁵⁹

4.1.2.7 Tussenconclusie internationaal oogpunt

Het internationale recht neemt op grond van art. 3 IVRK het belang van het kind als een eerste overweging bij alle beslissingen die rond kinderen worden genomen. Dit maakt het doel van de verbrede leerplicht, voortkomend uit de bezorgdheid van de overheid dat kinderen, vanwege een volstrekt tekortschietende taalvaardigheid van hun ouders, het contact met de samenleving en school verliezen, of in hun toekomstmogelijkheden worden beperkt en mogelijk zelfs uiteindelijk marginaliseren en het contact met de Nederlandse samenleving verliezen, allicht legitiem. Met het concept verbrede leerplicht wordt bedoeld op een mogelijkheid om ouders waar nodig te verplichten tot het volgen van een inburgeringsprogramma of een taal cursus Nederlands. In het algemeen mag worden aangenomen dat een voorwaarde om succesvol te kunnen zijn in een bepaalde samenleving, een goede beheersing van de dominante taal, noodzakelijk is – zowel als werknemer als opvoeder.⁶⁰

Is het opleggen van een verbrede leerplicht, met andere woorden de verplichting voor ouders om Nederlands te leren, indien er bij hun kind het risico op taalachterstand is geconstateerd, proportioneel? Een abstracte proportionaliteitstoets is hierbij lastig. De beantwoording hangt onder meer af van de opgelegde sanctie, de kosten voor het volgen van een cursus, de tijd die het kost om een cursus te volgen, wat het volgen van de cursus betekent voor de persoonlijke situatie van de ouder en het gezin, en of het gekozen instrument geschikt is voor het beoogde doel.

Taaleisen zijn als zodanig niet onverenigbaar met het internationale recht. In het algemeen kan worden vastgesteld dat de rechten van taalminderheden niet zover reiken dat hen geen plicht tot het beheersen van de Nederlandse taal zou kunnen worden opgelegd, indien dat in het belang van het kind zou zijn. Met betrekking tot de doelgroep, verzorgende ouders, kan worden aangenomen dat het op grond van het internationale recht slechts mogelijk is om de verbrede leerplicht op te leggen aan alle ouders. De verbrede leerplicht dient op grond van het internationale recht aan te sluiten bij de problemen die de overheid beoogt op te lossen. De problemen waarvoor de verbrede leerplicht poogt een oplossing te bieden kunnen zich voordoen bij alle ouders en leent zich dus niet voor een groepsgewijze aanpak. Een groepsgewijze aanpak kan de toets aan het gelijkheidsbeginsel niet doorstaan. Het uitgangspunt van een verbrede leerplicht dient de individuele situatie van het kind c.q. de ouder te betreffen, dus ongeacht nationaliteit, herkomst, autochtoon, allochtoon, of sociale status.

4.2.2 Vanuit EG-rechtelijk oogpunt

4.2.2.1 Inleiding: algemeen kader

Uitlegging van het Gemeenschapsrecht door het HvJ EG

In het Europese recht, althans het communautaire recht met betrekking tot de regeling van het vrij verkeer van personen en diensten, stelt het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: HvJ EG) dat als uitgangspunt heeft te gelden dat de betreffende vrijheid ruim wordt

⁵⁹ Meuwese 2005, p. 153.

⁶⁰ Vermeulen 2007, p. 104

uitgelegd en de beperkingen daarop restrictief worden uitgelegd. In beginsel heeft iedere Unieburger, dat wil zeggen: hij die de nationaliteit heeft van één van de lidstaten van de Europese Unie, het recht om zich naar een ander lidstaat te begeven en zich daar te vestigen. Als toegelaten beperkingen op dit recht gelden de eisen dat hij geen onevenredige belasting vormt voor het sociale bijstandstelsel van de ontvangende lidstaat, beschikt over een adequate ziektekostenverzekering en geen gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid. Ten aanzien van de openbare orde heeft het HvJ EG de definitie ontwikkeld dat de betrokkene een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. Zonder nader in details te treden, betekent dit dat aan de motivering van de weigering van toegang tot het grondgebied of de verwijdering daarvan hoge eisen worden gesteld.

Voorts pleegt het HvJ EG gebruik te maken van het zogenoemde 'effectiviteitsbeginsel', dat kort gezegd inhoudt dat het HvJ EG zoekt naar wegen waarop een gemeenschapsrechtelijke regel een zo groot mogelijk 'nuttig effect' heeft, waardoor de door het gemeenschapsrecht toegekende vrijheden zo optimaal mogelijk tot gelding kunnen komen. In die zin heeft het HvJ EG in het verleden allerlei maatregelen veroordeeld die een 'afschrikwekkende werking' kunnen hebben in die zin, dat Unieburgers daardoor worden ontmoedigd om van hun rechten op vrij verkeer gebruik te maken. Het communautaire recht op vrij verkeer van personen geldt niet alleen voor Unieburgers, maar ook voor hun familieleden ongeacht hun nationaliteit. Wanneer die familieleden afkomstig zijn uit een land buiten de EU ('derdelanders') gelden soms aanvullende eisen, zoals het kunnen beschikken over een geldig visum of een geldige verblijfskaart. Voor meerderjarige kinderen en (groot)ouders geldt de algemene eis dat zij 'ten laste' zijn van de Unieburger.⁶¹

Categorieën rechthebbenden in het gemeenschapsrecht

In het Nederlandse vreemdelingenrecht worden Unieburgers en hun familieleden aangeduid als 'gemeenschapsonderdanen'.⁶² Deze categorie omvat echter een grotere groep dan de Unieburgers en hun familieleden, want ook 'onderdanen' van de EER (Noren, IJslanders, Liechtensteiners en Zwitsers) worden onder deze categorie gerekend, evenals hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit. Al deze groepen zijn uitgezonderd van de Nederlandse inburgeringsplicht. Naast de groep Unieburgers en hun familieleden kent de EU een grote groep inwoners die de nationaliteit hebben van een land buiten de EU. Deze 'derdelanders' hebben veelal een verblijfsstatus die samenhangt met hun nationaliteit, hun verblijfsduur of toelatingsgrond.

Zo kunnen Turkse werknemers en hun familieleden rechten ontleen aan het Associatierecht EEG-Turkije, die hen op termijn een verblijfsrecht geeft dat in veel opzichten is te vergelijken met die van Unieburgers.⁶³ Voor andere 'derdelanders' gelden soms eveneens rechten op grond van een Associatieovereenkomst met hun land van herkomst. Dergelijke rechten zijn veelal beperkt tot discriminatieverboden op het gebied van arbeid.⁶⁴ Voor het overige zijn in EG-verband richtlijnen tot stand gebracht die aan derdelanders bijzondere rechten verlenen vanwege het feit dat zij langdurig ingezetene,⁶⁵ gezinshereniger,⁶⁶ student⁶⁷ of wetenschappelijk onderzoeker⁶⁸ zijn.

De verschillende categorieën worden hieronder afzonderlijk besproken.

⁶¹ Het begrip 'ten laste' heeft het HvJ EG uitgelegd in de zaak Jia, HvJ EG 9 januari 2007, C-1/05.

⁶² Art. 1, aanhef en onder e, Vreemdelingenwet (Vw).

⁶³ Het verblijfsrecht gebaseerd op art. 6 of 7 van Associatiebesluit 1/80, zie HvJ EG 20 september 1990, C-192/89, Sevince.

⁶⁴ HvJ EG, 2 maart 1999, C-416/96, El-Yassini, met betrekking tot de associatie EEG-Marokko.

⁶⁵ Richtlijn 2003/109/EG.

⁶⁶ Richtlijn 2003/86/EG.

⁶⁷ Richtlijn 2004/114/EG.

⁶⁸ Richtlijn 2005/71/EG.

4.2.2.2 Unieburgers en hun familieleden

- *Categorieën rechthebbenden gemeenschapsrechtelijk vrij verkeer*

Het gemeenschapsrechtelijke vrij verkeer van personen en diensten heeft zijn basis in art. 39 EG (vrij verkeer van werknemers), art. 43 EG (vestiging als zelfstandige) en art. 49 EG (dienstverrichters en –ontvangers). In de loop van de tijd zijn de categorieën rechthebbenden uitgebreid tot diegenen die geen economische activiteiten verrichten (studenten,⁶⁹ gepensioneerden⁷⁰ en renteniers,⁷¹ en uiteindelijk alle Unieburgers⁷²). Een nadere uitwerking van deze rechten is te vinden in de verblijfsrichtlijn 2004/38/EG. Daarin zijn tevens de beperkingen uitgewerkt die kunnen worden gesteld aan het verblijfsrecht. De toegestane beperkingen mogen slechts betrekking hebben op toereikende middelen van bestaan, ziektekostenverzekering en gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid. Deze beperkingen kunnen betrekking hebben op de weigering van toelating tot of de verwijdering van het grondgebied van de ontvangende lidstaat. Verblijfsrechtelijke consequenties moeten bovendien in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrechtelijke evenredigheidsbeginsel, dat wil zeggen: geschikt en noodzakelijk zijn om het gestelde, legitieme doel te bereiken. Het invoeren van nieuwe beperkingen of het uitbreiden van de bestaande, toegelaten beperkingen is volgens het HvJ EG in strijd met het gemeenschapsrecht. Overtredingen van nationaalrechtelijke, wettelijke bepalingen mogen niet tot verblijfsrechtelijke consequenties leiden; zij mogen hoogstens worden bestraft door het opleggen van evenredige en niet discriminatoire boeten.⁷³

Het gemeenschapsrecht kent bovendien een verstrekkend verbod van discriminatie naar nationaliteit (art. 39 EG specifiek, art. 12 EG algemeen). Dit verbod betreft zowel directe als indirecte discriminatie en heeft daarmee tevens betrekking op maatregelen die ogenschijnlijk neutraal, maar in hun effect discriminerend zijn. Het onderscheid naar nationaliteit betreft niet alleen raciale of culturele kenmerken, maar heeft ook en vooral betrekking op onderscheid in staatkundige zin. In algemene zin betekent dit dat aan Unieburgers geen strengere eisen of voorwaarden mogen worden gesteld dan aan eigen onderdanen, noch op het punt van arbeidsgerelateerde omstandigheden (werktijden, beloning) noch op het punt van welk sociaal of maatschappelijk aspect dan ook.⁷⁴ Dit betekent dat uitbreiding van bestaande of het invoeren van nieuwe belemmeringen of beperkingen afstuit op een verdragsrechtelijke onmogelijkheid,⁷⁵ het evenredigheidsbeginsel of het discriminatieverbod, dan wel een combinatie daarvan.

- *Beperkingen en belemmeringen*

Beperkingen en belemmeringen bestaan uit alle maatregelen, aanvullende eisen of voorwaarden dan wel feitelijke obstakels die een Unieburger ervan (kunnen) weerhouden om gebruik te maken van zijn vrij verkeersrechten. Volgens het HvJ EG wordt alsdan afbreuk gedaan aan de effectieve werking van het recht op vrij verkeer van personen en diensten. In dat licht bezien is het stellen van enige eis van beheersing van de Nederlandse taal, waar die voorheen niet werd gesteld, op te vatten als een maatregel die in strijd is met het Gemeenschapsrecht. De vraag is evenwel of dit onder alle omstandigheden daadwerkelijk het geval is. Wanneer een taaleis geldt als voorwaarde voor het

⁶⁹ Destijds richtlijn 93/96/EG.

⁷⁰ Destijds richtlijn 90/365/EG.

⁷¹ Destijds richtlijn 90/364/EG.

⁷² HvJ EG 17 september 2002, C-413/99, Baumbast & R.

⁷³ HvJ EG 25 juli 2002, C-459/99; BRAX; HvJ EG 25 juli 2008, C-127/08, Metock e.a. Niet discriminatoir betekent in dit verband dat het boetebedrag niet wezenlijk mag verschillen van de boeten die voor vergelijkbare overtredingen aan onderdanen van de betreffende lidstaat kunnen worden opgelegd.

⁷⁴ Zie art. 7, tweede lid, EG verordening 1612/68, inzake sociale voordelen.

⁷⁵ Vgl. art. 52 en 59 EG.

kunnen vervullen van een openstaande vacature, kunnen degenen die niet aan die taaleis kunnen of willen voldoen die maatregel opvatten als een drempel of zelfs een blokkade voor de toegang tot de arbeidsmarkt en dus als een uitholling van het recht om op gelijke voet een economische activiteit uit te oefenen dan wel als een verboden (indirect) onderscheid naar nationaliteit. In die zin opgevat kan de maatregel worden gezien als een (niet geoorloofde) afscherming van de nationale arbeidsmarkt.

Het (voldoende) beheersen van de Nederlandse taal kan evenwel ook anders worden gezien. Voor het verrichten van een economische activiteit – waar het Gemeenschapsrecht van oudsher op is gericht, of dat nu arbeid is die al dan niet in loondienst wordt verricht, of het verrichten of ontvangen van diensten – is een goede communicatie essentieel, zowel binnen als buiten het specifieke dienstverband. De beheersing van de taal zal wezenlijk kunnen bijdragen aan ontplooiingsmogelijkheden binnen en buiten een dienstverband alsmede de maatschappelijke integratie in de samenleving van het ontvangende land. Per slot van rekening is niet voor niets in de EG-verordening voor werkzoekenden en werknemers (EG-verordening 1612/68)⁷⁶ bij de verboden beperkingen een uitdrukkelijke uitzondering opgenomen voor voorwaarden met betrekking tot de talenkennis die kan worden vereist voor het vervullen van een functie (art. 3 lid 1, *in fine*, van EG Vo 1612/68). In de zaak *Groener*⁷⁷ legde het HvJ EG deze bepaling als volgt uit:

‘Het EEG-Verdrag verzet er zich niet tegen, dat een Lid-Staat een beleid voert tot bescherming en stimulering van een taal, die zowel de nationale taal als de eerste officiële taal is. De uitvoering van dat beleid mag echter niet leiden tot aantasting van een fundamentele vrijheid als het vrije verkeer van werknemers. De eisen die bij de uitvoeringsmaatregelen van een dergelijk beleid worden gesteld, mogen derhalve in geen geval onevenredig zijn aan het nagestreefde doel, en de wijze waarop zij worden toegepast, mag niet leiden tot discriminatie van de onderdanen van andere Lid-Staten.’

Een dergelijke eis van beheersing van de taal moet functierelevant zijn. De vraag kan evenwel worden gesteld of ‘functierelevant’ eng moet worden uitgelegd of ruim. Het is denkbaar dat met het oog op de vervulling van een concrete functie daaraan strikt genomen geen taaleis kan worden verbonden. Desalniettemin verkeert de betrokkene, door zijn beperkte taalbeheersing, in een sociaal isolement en zijn de kansen op een andere functie (ontplooiingsmogelijkheden, carrièreperspectieven) zeer beperkt. Als voorbeeld daarvoor kan een seizoenarbeider in de land- en tuinbouw gelden. Voor de betreffende functie is een taaleis *in strikte zin* overbodig: groenten en fruit praten gewoonlijk immers niet. Dat neemt evenwel niet weg dat een taaleis *in ruime zin* goed verdedigbaar is, wanneer bijvoorbeeld de betrokkene wordt geacht de productinformatie of gebruiksvoorschriften te kunnen lezen en begrijpen, die zijn vermeld op verpakkingen van bestrijdingsmiddelen waarmee hij veelvuldig in contact komt. Eveneens *in ruimere zin* kan de beheersing van de taal van het land van ontvangst wezenlijk zijn voor het menselijk contact in en buiten het werk en daarmee voor de integratie in de samenleving van het betreffende land. Juist daarmee wordt aan een andere doelstelling van de EU – de integratie – voldaan.⁷⁸

4.2.2.3 Tussenconclusie

In de bovenvermelde zin opgevat zijn taaleisen voor Unieburgers en hun familieleden niet *per se* onverenigbaar met het gemeenschapsrecht, wanneer ze de integratie dienen in het land van ontvangst. Dat geldt temeer met het oog op de recente uitbreiding van de EU met de tien nieuwe lidstaten in 2004 (waaronder de Baltische staten Letland, Estland en Litouwen, en Polen en Tsjechië) en de uitbreiding met Roemenië en Bulgarije in 2007. Verdere uitbreiding van de EU in de nabije en

⁷⁶ Pb. EG 1968, L 257.

⁷⁷ HvJEG 28 november 1989, C-379/87, *Groener*, par. 19.

⁷⁸ Vgl. HvJ EG 2 oktober 2003, C-148/02, *Garcia Avello*, par. 43.

verder weg gelegen toekomst zal het klemmende karakter van dit aspect nog meer onderstrepen.⁷⁹ In de EU worden inmiddels zoveel talen van verschillende taalfamilies gesproken dat een soepele integratie daardoor in gevaar kan komen. Op grond van het discriminatieverbod naar nationaliteit mogen aan Unieburgers uit andere lidstaten geen andere (zwaardere) eisen worden gesteld dan aan 'eigen' onderdanen. Wanneer wordt uitgegaan van het criterium 'taalachterstand' als onderscheidingsgrond kan dit echter zowel 'eigen' onderdanen als Unieburger uit andere lidstaten betreffen.

Hoewel taaleisen aldus niet ondenkbaar en wellicht zelfs noodzakelijk kunnen zijn, is het afdwingen met verblijfsrechtelijke consequenties niet mogelijk vanwege strijd met de gemeenschapsrechtelijke vrij verkeerbepalingen.

4.2.2.4 Associatie EEG-Turkije

- *Categorieën Turkse onderdanen in de Associatie EEG-Turkije*

De EEG en Turkije sloten per 1 december 1964 een Associatieovereenkomst met het oog op nauwere samenwerking en de mogelijke toetreding van Turkije tot de EEG in de toekomst. Met het oog op het 'nutting effect' van de bepalingen van het Associatierecht heeft het HvJ EG, op grond van art. 12 van de Associatieovereenkomst, waarin als doel is vastgelegd dat voor Turkse werknemers geleidelijk een vrij verkeer tot stand moet komen analoog aan het gemeenschapsrechtelijke vrij verkeer van werknemers, de begrippen 'werknemer', 'familieleden' en 'openbare orde' een gemeenschapsrechtelijke betekenis gegeven. Dat heeft onder meer tot gevolg dat een Turkse werknemer en zijn familieleden, die geleidelijk rechten hebben opgebouwd op toegang tot de arbeidsmarkt (Besluit 1/80) volgens het HvJ EG ook een bijbehorend verblijfsrecht toekomt dat zij rechtstreeks ontleen aan het Gemeenschapsrecht⁸⁰ en dat slechts kan worden beperkt op grond van een inbreuk op de openbare orde in gemeenschapsrechtelijke zin⁸¹, of langdurige, niet verschoonbare afwezigheid van het grondgebied. Daarbij stelt het HvJ EG de 'consolidatie van de rechtspositie' van Turkse werknemers en hun familieleden in het land van ontvangst uitdrukkelijk op de voorgrond.⁸²

- *Stand still-verplichtingen in de Associatie EEG-Turkije*

Een bijzonder aspect van de Associatie EEG-Turkije wordt gevormd door de zogenoemde stand still-bepalingen die het invoeren van nieuwe beperkingen en belemmeringen evenals het terugnemen van eerder ingevoerde verbeteringen in de rechtspositie van Turkse onderdanen verbieden. Hier moet echter worden onderscheiden naar de categorieën Turkse onderdanen die aan deze bepalingen rechten kunnen ontleen. Voor Turkse zelfstandigen, Turkse dienstverleners en -ontvangers geldt dat zij zich terzake kunnen beroepen op art. 41 van het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst EEG-Turkije van 1964. Dit Aanvullend Protocol is in 1970 tot stand gekomen en in 1973 in werking getreden. Volgens het HvJ EG is de stand still-bepaling van art. 41 van het Aanvullend Protocol geschikt voor rechtstreekse toepassing.⁸³ Naderhand heeft het HvJ EG duidelijk gemaakt dat deze stand still-bepaling ook reeds kan worden ingeroepen door Turkse zelfstandigen of dienstverleners wanneer zij nog slechts voornemens zijn om zich in Nederland te vestigen.⁸⁴ Kort

⁷⁹ Met de 'kandidaat-lidstaten' Kroatië, Macedonië en Turkije zijn reeds onderhandelingen gestart.

⁸⁰ Tenzij sprake is van fraude (bijv. valse of vervalste bewijzen van tewerkstelling) en de betrokkene daarvoor is veroordeeld, HvJ EG, 5 juni 1997, C-285/95, Kol.

⁸¹ HvJ EG 10 februari 2000, C-340/97, Nazli.

⁸² Vgl. HvJ EG 7 juli 2005, C-373/03, Aydinli, par. 23, HvJ EG 18 juli 2007, C-325/05, Derin, par. 50; en HvJ EG 4 oktober 2007, C-349/06, Polat.

⁸³ HvJ EG 11 mei 2000, C-37/98, Savas.

⁸⁴ HvJ EG 20 september 2007, C-16/05, Tum & Dari.

gezegd betekent deze bepaling dat vanaf 1 januari 1973 ten aanzien van Turkse zelfstandigen, dienstverleners en -ontvangers geen nieuwe beperkingen of belemmeringen mogen worden ingevoerd.

Voor Turkse werknemers en hun familieleden, die rechten kunnen ontlenen aan art. 6 en 7 van het Besluit van de Associatieraad 1/80, geldt dat zij zich kunnen beroepen op art. 13 van dat Besluit 1/80 dat voor hen een stand still-bepaling bevat. Hun situatie verschilt in zoverre van Turkse zelfstandigen of diensverleners, dat Turkse werknemers en hun familieleden slechts geleidelijk een recht op toegang tot de arbeidsmarkt opbouwen, waaraan volgens het HvJ EG een overeenkomstig verblijfsrecht is verbonden. Een eerste toelatingsbeslissing is een aangelegenheid van de nationale overheid van het land van ontvangst en als zodanig aan de invloed van het gemeenschapsrecht onttrokken. Wanneer een Turkse werknemer of zijn familieleden eenmaal rechtmatig op het grondgebied verblijven en hun rechten zijn gaan opbouwen volgens respectievelijk art. 6 en 7 van Besluit 1/80, verbiedt de stand still-bepaling van art. 13 van Besluit 1/80 de introductie van maatregelen die een verslechtering inhouden van hun rechtspositie. Deze bepaling geldt vanaf 1 december 1980, de datum waarop Besluit 1/80 in werking trad. Een vergelijkbare regeling voor Turkse werknemers was evenwel reeds te vinden in de voorganger van Besluit 1/80, het tijdelijke besluit 2/76, dat in art. 7 een identiek geformuleerde stand still-bepaling bevatte. Met het oog op deze bepaling valt aan te nemen dat Turkse werknemers zich sinds 20 december 1976, de datum dat Besluit 2/76 in werking trad, op een stand still-bepaling kunnen beroepen.⁸⁵ Op grond van een recente uitspraak van het HvJ EG in de zaak Sahin moet het ervoor worden gehouden dat de stand still-bepalingen van art. 41 van het Aanvullend Protocol en van art. 13 van Besluit 1/80 hetzelfde doel hebben en bijgevolg eenzelfde betekenis toekomt.⁸⁶ Het HvJ EG heeft in diezelfde uitspraak uitdrukkelijk bevestigd dat art. 59 van het Aanvullend Protocol er aan in de weg staat dat Turkse onderdanen gunstiger worden behandeld in de lidstaat van ontvangst dan Unieburgers.⁸⁷ Dat betekent dat, voor zover taal- en inburgeringseisen mogen worden gesteld aan Unieburgers, deze ook mogen worden gesteld aan Turkse werknemers, zelfstandigen en dienstverleners en dat de stand still-bepalingen daaraan niet in de weg staan.

4.2.2.5 Tussenconclusie

In concluderende zin kan worden vastgesteld dat het stellen van integratie- en taaleisen voor Turkse onderdanen nogal ingewikkeld is. Turkse onderdanen die in de hoedanigheid van werknemer of als familielid van een werknemer in Nederland reeds zijn toegelaten (voor verblijf en arbeid) en die rechten kunnen ontlenen aan art. 6 of 7 van Besluit 1/80 genieten een bijzondere status die veel overeenkomsten vertoont met die van Unieburgers. Een belangrijk verschil is echter, dat de eerste toelating van Turkse werknemers en die van hun familieleden is onderworpen aan het nationale recht. In verbinding met die eerste toelating zijn integratie- of taaleisen mogelijk en kunnen daaraan verblijfsrechtelijke gevolgen (een afwijzing van de aanvraag om toelating) worden verbonden. De koppeling aan beslissingen inzake verblijfsbeëindiging van een Turkse werknemer of zijn familieleden wordt, gelet op de geleidelijke opbouw van rechten onder art. 6 of 7 van Besluit 1/80 en de *stand still*-bepaling van art. 13 van Besluit 1/80, vrijwel onmogelijk. Voor Turkse zelfstandigen en dienstverleners moet de koppeling aan elke vorm van beslissing omtrent het verblijfsrecht, ook inzake de eerste toelating, onmogelijk worden geacht in verband met de *stand still*-bepaling van art. 41 van het Aanvullend Protocol. Dat neemt niet weg dat op grond van art. 59 van het Aanvullend Protocol Turkse werknemers, zelfstandigen en dienstverleners in de lidstaat van ontvangst niet gunstiger mogen worden behandeld dan Unieburgers. Dat betekent dat taal- en inburgeringseisen

⁸⁵ Uitgebreid hierover het WODC onderzoek 'Toelating en verblijfsvoorwaarden onderdanen Turkije' uitgevoerd door H. Oosterom-Staples en A.J.Th. Woltjer, juli 2009.

⁸⁶ HvJ EG 17 september 2009, C-242/06, Sahin, par. 65.

⁸⁷ HvJ EG 17 september 2009, C-242/06, Sahin, par. 67.

voor Turkse werknemers, zelfstandigen en dienstverleners niet ondenkbaar zijn, voor zover deze ook kunnen worden gesteld aan Unieburgers. Uitgaande van hetgeen hierover in par. 4.2.2.3 is opgemerkt, betekent dit dat verblijfsrechtelijke consequenties in de vorm van verblijfsbeëindiging als sanctie op het niet voldoen aan deze eisen uitgesloten moeten worden geacht. Als stimuleringsmaatregel, eventueel gepaard gaande aan een financiële prikkel, kunnen ze zeer wel bijdragen aan een betere integratie in de samenleving van het land van ontvangst en daarmee juist in belangrijke mate tegemoet komen aan een doelstelling van de Associatie EEG-Turkije namelijk de geleidelijke integratie en participatie van Turkse onderdanen in de nationale economie. Ook hier geldt (vgl. par. 4.2.2.3) dat het discriminatieverbod in het onderwijs (art. 9 van Besluit 1/80) en naar arbeidsomstandigheden tussen Turkse werknemers en hun familieleden enerzijds en Unieburgers anderzijds (art. 10 lid 1 van Besluit 1/80) alleen maatregelen mogelijk maakt die gelijkelijk van toepassing zijn op Turkse werknemers en Unieburgers (dus ook 'eigen' onderdanen).

4.2.2.6 Richtlijnen derdelanders

- Richtlijn gezinshereniging

Richtlijn 2003/86/EG heeft betrekking op het recht op eerbiediging van het gezinsleven. Het HvJ EG heeft, in overeenstemming met punt 2 van de Preambule van de richtlijn, aangegeven dat het recht op eerbiediging voornamelijk moet worden geïnterpreteerd aan de hand van de uitleg die door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt gegeven aan art. 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).⁸⁸ Naar aanleiding van de klacht van het Europees Parlement dat de mogelijkheid die de richtlijn biedt aan de lidstaten om integratievoorwaarden te stellen in strijd zou zijn met art. 8 EVRM, oordeelde het HvJ EG dat de integratievoorwaarden een legitieme doelstelling vormen die niet in strijd is met art. 8 EVRM (par. 66) en dat die doelstelling evenmin in strijd is met het belang van het kind of het discriminatieverbod (par. 74 en 75). Het belang van een goede integratie in de samenleving van het land van ontvangst blijkt – onder meer – uit de punten 3 en 4 van de Preambule. Dat is in zoverre van belang, dat de tekst van de Preambule van een richtlijn herhaaldelijk door het HvJ EG wordt aangehaald om het doel van de opstellers te kunnen achterhalen om zodoende te kunnen vaststellen wat het 'nuttig effect' is van een bepaling uit de betreffende richtlijn.

In dat verband is opmerkelijk dat in punt 12 van de Preambule is opgenomen dat met het oog op de integratie de hereniging tussen ouders en jonge kinderen mogelijk moet zijn, maar dat met het proces van volwassenwording en de daarmee gepaard gaande ontwikkeling van sociale en culturele banden in en met het land van ontvangst, met name vanaf de twaalfjarige leeftijd, de integratie moeizamer pleegt te verlopen. Daardoor kan het juist in het belang van het kind zijn om de hereniging niet toe te staan in het land van ontvangst. Om de integratie van gezinsleden te bevorderen geeft punt 15 van de Preambule aan dat zij een (verblijf)status dienen te verkrijgen die niet afhankelijk is van die van de gezinshereniger (naar Nederlands recht veelal de hoofdpersoon).

De mogelijkheid om in het nationale recht te bepalen dat voorafgaand aan de toelating is voldaan aan een integratievoorwaarde voor kinderen ouder dan twaalf jaren die onafhankelijk van de rest van het gezin aankomen is vastgelegd in art. 4, eerste lid, (in fine) van de richtlijn. De mogelijkheid daartoe bestaat, wanneer de daartoe strekkende wetgeving reeds van kracht was op het moment dat de richtlijn moest zijn omgezet (i.c. 3 oktober 2005). Daarnaast bepaalt art. 4, vijfde lid van de richtlijn dat met het oog op een betere integratie kan worden vereist dat voor gezinshereniging een minimumleeftijd van 21 jaar van beide partners kan worden verlangd.⁸⁹ In algemene zin kan op grond

⁸⁸ HvJ EG 27 juni 2006, C-503/03, EP t. Commissie en Raad van de Europese Unie.

⁸⁹ Deze eis is met de omzetting van de richtlijn door Nederland ingevoerd in art. 3.14, tweede lid, Vreemdelingenbesluit ten aanzien van gezinsvorming.

van art. 7, tweede lid van de richtlijn aan een verzoek tot gezinshereniging overeenkomstig het nationale recht de voorwaarde worden verbonden dat de derdelander aan integratievoorwaarden voldoet.

- Richtlijn langdurig ingezetene derdelanders

In Richtlijn 2003/109/EG inzake de status van langdurig ingezetene derdelanders worden de verkrijgingsvoorwaarden opgesomd voor de status, die een sterkere rechtspositie inhoudt voor langdurig ingezetene derdelanders in het land van (eerste) ontvangst en hen tevens de mogelijkheid biedt om (daarna) naar een andere lidstaat te migreren dan de lidstaat van ontvangst teneinde daar te gaan werken, een beroepsopleiding te volgen of er te gaan studeren. In hoofdzaak bestaan de verkrijgingsvoorwaarden uit de eis dat de betrokkene vijf jaar legaal en onafgebroken op het grondgebied van de ontvangende lidstaat heeft verbleven.⁹⁰ Is de status van langdurig ingezetene eenmaal aangevraagd en verkregen, dan is vervolgens verblijf in een andere lidstaat toegestaan.⁹¹ Langdurig verblijf in een andere lidstaat en de verkrijging van de status aldaar betekent dat de status in de oorspronkelijke lidstaat van ontvangst weer verloren gaat.⁹² De richtlijn voorziet in de mogelijkheid om integratievoorwaarden te stellen overeenkomstig het nationale recht, zowel voor de (oorspronkelijke) lidstaat van ontvangst⁹³ als voor de lidstaat waar de statushouder naar is gemigreerd en wederom een status aanvraagt.⁹⁴ Naar wordt aangenomen behoeft de derdelander slechts éénmaal aan integratievoorwaarden te voldoen, hetzij in de lidstaat van eerste ontvangst, hetzij in de lidstaat van tweede ontvangst. Vooralsnog is niet duidelijk of deze integratievoorwaarden mogen gelden als verleningsvoorwaarde in die zin dat voorafgaand aan de verlening aan de integratievoorwaarde is voldaan, dan wel dat de verlening plaatsvindt onder de voorwaarde dat naderhand wordt voldaan aan de integratieverplichting. In het eerste geval kan het niet voldoen aan de integratieverplichting worden gesanctioneerd met de weigering om de statusaanvraag in te willigen, in het tweede geval zal intrekking of de weigering om te verlengen aan de orde kunnen zijn.

- Richtlijn studenten-derdelanders

In de Richtlijn voor studenten, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk 2004/114 worden de voorwaarden omschreven voor de toelating voor bepaalde tijd. Voor Nederland is bij de omzetting van de richtlijn gekozen voor de toepassing op studenten en zijn de overige categorieën overgelaten aan het (beweerdelijk) gunstiger nationale toelatingsbeleid. De richtlijn gaat uit van de mogelijkheid van het uitoefenen van een economische activiteit teneinde (deels) in de kosten van het levensonderhoud te kunnen voorzien. Volgens punt 7 van de preambule staat de wederzijdse verrijking en een beter begrip van de wederzijdse cultuur voorop. Aan studenten mag, op grond van art. 7, eerste lid, onder c, de eis worden gesteld dat zij over voldoende kennis beschikken van de taal waarin zij het studieprogramma willen volgen. Voor onbezoldigde stagiairs kunnen de lidstaten op grond van art. 10 onder c vereisen dat zij een basistaal cursus volgen teneinde over voldoende talenkennis te beschikken voor het volgen van een stage. Een dergelijke eis kan op grond van art. 11 onder d eveneens worden gesteld aan vrijwilligers. Van hen kan bovendien worden geëist dat zij een basiscursus hebben gevolgd betreffende de geschiedenis, de politieke en maatschappelijke structuur van de lidstaat van ontvangst.

- Richtlijn wetenschappelijk onderzoekers

In de richtlijn inzake de toelating van wetenschappelijk onderzoekers 2005/71 kent geen bepalingen inzake taal- of inburgeringseisen. Gelet op de groep rechthebbenden zullen deze in zijn

⁹⁰ Art. 4, eerste lid, RI 2003/109/EG.

⁹¹ Art. 14 e.v. RI 2003/109/EG.

⁹² Art. 9, vierde lid, RI 2003/109/EG.

⁹³ Art. 5, tweede lid, RI 2003/109/EG.

⁹⁴ Art. 15, derde lid, RI 2003/109/EG.

algemeenheid niet nodig of wenselijk zijn omdat zij niet relevant zijn voor de grond waarop toelating plaatsvindt, dan wel dat in voldoende mate aan die eisen is voldaan in verband met de vervulling van de onderzoekstaak.

4.2.2.7 Tussenconclusie vanuit EG-rechtelijk oogpunt

Voor derdelanders geldt dat in het algemeen taal- en of inburgeringseisen kunnen worden gesteld, afhankelijk van de grond waarvoor toelating plaatsvindt. Uit de tekst van de verschillende richtlijnen blijkt niet steeds duidelijk dat deze eisen kunnen worden gesteld als toelatingsvoorwaarde, die moet zijn vervuld *voordat* de betrokkene naar Nederland komt. Voor zover daarvan geen sprake is en deze eisen moeten worden vervuld *nadat* de toelatingsbeslissing is genomen, zal een verblijfsrechtelijke sanctie, bestaande uit gedwongen verwijdering van het grondgebied of het niet toestaan van voortgezet verblijf vermoedelijk afstuiten op de lijn van het HvJ EG dat dit een onevenredige maatregel is die als zodanig een inbreuk op het gemeenschapsrecht oplevert dan wel een maatregel die naar zijn aard afbreuk doet aan de doelstelling van de betreffende richtlijn. Ten aanzien van financiële sancties of prikkels ligt dit in zoverre anders dat zij, voor zover zij evenredig zijn, dat wil zeggen; geschikt en noodzakelijk voor het bereiken van het gestelde doel, waarschijnlijk toelaatbaar zijn.

Taaleisen zijn als zodanig niet onverenigbaar met het gemeenschapsrecht. Wel past hier de nuancering naar categorieën rechthebbenden, zoals in de tussenconclusies is uiteengezet. In het algemeen kan worden vastgesteld dat de koppeling tussen taaleisen en verblijfsrechtelijke consequenties (weigering van de toelating of van het voortgezet verblijf, dan wel gedwongen verblijfsbeëindiging) als een onevenredige maatregel moet worden aangemerkt die daardoor in strijd is met het gemeenschapsrecht. Dat geldt vrijwel zeker voor de beschreven categorie Unieburgers en hun familieleden die een verblijfsrecht onder meer ontlenen aan Richtlijn 2004/38. Gelet op de Nederlandse wetgeving moeten hieronder de 'gemeenschapsonderdanen' worden gerekend, dus ook Noren, IJslanders, Liechtensteiners en Zwitsers alsmede hun familieleden (ongeacht nationaliteit). Turkse werknemers, zelfstandigen en dienstverleners ontlenen aan het gemeenschapsrecht aanspraken die in veel opzichten daarmee vergelijkbaar zijn. Voor 'derdelanders' zijn de mogelijkheden vermoedelijk ruimer, omdat de richtlijnen waaraan zij een recht op verblijf kunnen ontlenen uitdrukkelijk voorzien in taal- en integratie-eisen. De vrijwel enige mogelijkheid die het gemeenschapsrecht open laat voor het stellen van taal- en integratie-eisen is die van de financiële prikkels. Verblijfsrechtelijke consequenties in de vorm van verblijfsbeëindiging als sanctie op het niet voldoen aan taal- en integratie-eisen zijn uitgesloten te achten vanwege hun onverenigbaarheid met het gemeenschapsrecht.

4.2.3 Vanuit nationaalrechtelijk oogpunt

4.2.3.1 Inleiding

Vanuit nationaal perspectief moet ten slotte ook worden bezien of er reeds mogelijkheden (dan wel aanknopingspunten) en beperkingen zijn te vinden voor de invoering van een plicht tot beheersing van de Nederlandse taal voor ouders van jonge kinderen. Het betreft hier als gezegd de vraag of er een *plicht* kan worden ingevoerd en niet de vraag of op vrijwillige basis er zoveel mogelijk moet worden gedaan om ouders te stimuleren om de Nederlandse taal te beheersen. Voor zover ouders de Nederlandse taal onvoldoende beheersen en dit als (mede-)oorzaak kan worden gezien voor de gebrekkige taalontwikkeling van hun (jonge) kind, en voorts de wetgever van overtuiging is dat daarin verandering dient te komen, komt men op het terrein van het vraagstuk in hoeverre de overheid mag interveniëren in de opvoedplicht van ouders van jonge kinderen. In deze paragraaf over nationale aanknopingspunten zal eerst kort aan dit vraagstuk, te weten overheid en opvoeding, aandacht worden besteed. Vervolgens zal het nationale instrumentarium in kaart worden gebracht waarbij achtereenvolgens aan de orde worden gesteld: de interventie maatregelen bij opvoeding uit het Burgerlijk Wetboek, de Wet op de Jeugdzorg, de Wet inburgering en de voorwaarden die kunnen

worden gesteld bij het verstrekken van een sociale uitkering in verband met werkloosheid. In een tussenconclusie wordt uiteengezet welke aanknopingspunten en welke beperkingen hieruit voortvloeien in relatie tot de invoering van een verbrede leerplicht.

4.2.3.2 Overheid en opvoeding in Nederland

Opvoeding is in de eerste plaats een zaak van de ouders. De overheid mag en kan op deze relatie ouder-kind alleen een inbreuk maken indien een ernstige bedreiging van de ontwikkeling van het kind is ontstaan. Deze conclusie kwam reeds hierboven naar voren bij het internationale recht. Voorts werd aan deze materie aandacht geschonken in het reeds aan de orde gestelde onderzoek 'Over grenzen!', een internationaal vergelijkende verkenning van de rol van de overheid bij de opvoeding en bescherming van kinderen.⁹⁵ De belangrijke constatering dat ouders in Nederland een hoge mate van vrijheid kennen en weinig overheidsinterventie hebben te dulden, kan voor wat betreft de Nederlandse situatie nog steeds worden verdedigd. De overheid heeft hier slechts een beperkte (secundaire) rol voor wat betreft de opvoeding van kinderen.

Uiteraard kan men betogen dat de overheid, naast de ouders, verantwoordelijk is voor het onderwijs dat kinderen in Nederland genieten. Echter, zelfs op het terrein van het onderwijs is deze rol voor de overheid in Nederland beperkt in die zin dat zij verantwoordelijk is voor het feit dat kinderen van 5-18 jaar naar school gaan (leerplicht), maar vanuit welke levensbeschouwelijke overtuiging dit onderwijs wordt gedoceerd, is een zaak waarin de overheid zich niet dient te mengen (art. 23 Grondwet). In zijn oratie uit 2008 staat Mentink eveneens stil bij deze scheiding van opvoeding en overheid. Dit uitgangspunt vormt tezamen met de scheiding van kerk en staat en de pedagogische autonomie de drie waarborgen voor pluriformiteit in het onderwijs.⁹⁶ Hij stelt dat: 'het concept van pluriformiteit met het beginsel van scheiding van opvoeding en onderwijs, tot uiting komend in het primaire recht en de vrijheid van ouders om tegenover de overheid hun kinderen op te voeden in overeenstemming met hun al dan niet levensbeschouwelijke overtuiging. Dit primaat van de ouders heeft de Nederlandse wetgever verankerd in art. 247, eerste lid, boek 1 BW, luidende: 'Het ouderlijk gezag omvat de plicht en het recht van de ouder zijn minderjarig kind te verzorgen en op te voeden.' Dit uitgangspunt werd reeds in 1917 door de regering geuit bij de grondwettelijke regeling van de onderwijspacificatie in 1917: 'De opvoeding der kinderen is in de eerste plaats de taak der ouders. Het is een beginsel dat weinig tegenspraak vindt en in ons Burgerlijk Wetboek uitdrukkelijk wordt bevestigd. De Staat kan derhalve regelend en aanvullend optreden. Niet echter de taak der ouders overnemen (...). De Overheid, het onderwijs ter hand nemend, verschafft de ouders bijstand om hun eigen taak te vervullen, zoals 's land belang dit eischt. Door leerplicht, door waarborgen van deugdelijkheid, wordt die taak ten deele bepaald, niet echter op zijde geschoven.'⁹⁷

In het zojuist aangehaalde onderzoeksrapport 'Over grenzen!' uit 2001 wordt geconcludeerd dat in de vergelijkende landenstudie die in dit rapport is gedaan ten aanzien van de rol van de overheid bij de opvoeding en de bescherming van kinderen, 'de Nederlandse wetgever niet tot een fundamentele herziening van de wetgeving en repressieve maatregelen is overgegaan.'⁹⁸ In Nederland hebben ouders een sterke positie. Echter deze is volgens de onderzoekers van dat rapport meer van formeel-juridische aard dan inhoudelijk. Zij stellen dat *anno 2001* het ouders weliswaar vrij staat hulp te vragen bij een voorziening van jeugdhulpverlening, het is echter de voorziening die bepaalt of en welke hulp wordt aangeboden. De ouders die met de jeugdbescherming in aanraking komen, worden wel betrokken bij het onderzoek en het opstellen van hulpverleningsplannen, doch hun inbreng is van geringe betekenis. Zij hebben geen directe invloed op het hulpverleningsaanbod en geen

⁹⁵ Veldkamp 2001.

⁹⁶ Mentink 2008, p. 13.

⁹⁷ J.B. Kan, *Handelingen over de herziening der Grondwet, Deel 1*, Den Haag 1916, p. 632.

⁹⁸ Veldkamp 2001, p. 5.

instemmingsrecht. Wel is er een recht op inzage in rapportage en dossier en kunnen zij een afgifte van de rapportage verlangen. In het rapport werd geconcludeerd dat Nederland geen gelijke tred heeft gehouden met de ontwikkelingen die zich in de verkende landen hebben voorgedaan. Voorts zijn ook de consequenties die deze ontwikkelingen in de andere landen hebben gehad voor de rol van de overheid bij de opvoeding en de bescherming van kinderen aan Nederland voorbijgegaan. De onderzoekers adviseren dan ook met name de buitenlandse lessen te betrekken in de herziening van de Nederlandse jeugdzorg.

Inmiddels is in 2005 een nieuwe Wet op de Jeugdzorg van kracht, waarbij het rapport 'Over grenzen!' kenbaar een rol heeft gespeeld. Over de Wet op de Jeugdzorg zo dadelijk meer, op deze plaats kan wel reeds de voorzichtige conclusie worden getrokken dat aan het uitgangspunt van de autonomie van de ouders bij de opvoeding weinig verandering is gekomen. De fundamentele wijziging in het stelsel van Jeugdzorg zoals dat thans geldt, is meer dat ouders en kinderen die hulp willen een *recht* daarop hebben en niet zoals voor 2005 zij moesten afwachten welke hulp de jeugdinstaties wilden bieden. Van een toename van instrumenten om opvoedingsondersteuning van overheidswege dwingend op te leggen is echter geen sprake.

4.2.3.3 Overheidsingrijpen bij opvoeding; het bestaande nationaal juridisch instrumentarium

- Burgerlijk Wetboek

In het nationale recht zijn vooral de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek (BW) bepalend voor de relatie kind-ouder. Met name de artikelen 1:245 e.v. BW zijn hier relevant.⁹⁹ Zij betreffen bepalingen over het gezag over minderjarige kinderen. Deze bepalingen leggen verplichtingen op aan diegenen die het ouderlijk gezag voeren over een kind. In de regel zullen dat de ouders of één van de ouders zijn (art. 1:251 BW). Het ouderlijk gezag omvat volgens art. 1:247, eerste lid, BW de plicht en het recht van de ouder zijn minderjarig kind te verzorgen en op te voeden. Het tweede lid van art. 1:247 BW bepaalt vervolgens dat onder de verzorging en opvoeding mede wordt verstaan de zorg en de verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn en de veiligheid van het kind alsmede het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid. Art. 1:247 BW geeft dus een ruime zorgplicht, maar tevens een ruim recht aan de ouder voor de invulling van de verzorging en de opvoeding van het minderjarig kind. Wat precies onder de reikwijdte van deze zorgplicht valt, is gelet op de literatuur en rechtspraak niet exact te duiden. Het betreft een vangnetbepaling die aan de hand van de rechtspraak nadere invulling heeft verkregen en zal verkrijgen. Art. 1:247 BW is voor dit onderzoek relevant nu het als de enige nationale civielrechtelijke regel kan worden beschouwd die een mogelijke grondslag zou kunnen vormen om ouders te verplichten het Nederlands voldoende te beheersen. Immers, het tweede lid van art. 1:247 BW stelt uitdrukkelijk dat een ouder verplicht is de *ontwikkeling* van het minderjarige kind te bevorderen. Daaronder zou bij interpretatie tevens de plicht om het Nederlands afdoende te beheersen kunnen worden verstaan. Vooralsnog is geen bestaande literatuur of jurisprudentie voorhanden die deze interpretatie aan art. 1:247, tweede lid, BW heeft gegeven. Indien men van opvatting is dat onder deze bepaling tevens valt het beheersen van een bepaald niveau van de Nederlandse taal, en een ouder niet voldoet aan deze plicht, moet men zich afvragen welke consequenties dat heeft. Juridisch is dan sprake van het verzaken of niet voldoen aan de verplichtingen die verbonden zijn aan het ouderlijk gezag. De maatregelen die dan kunnen worden getroffen zijn zowel civielrechtelijk als strafrechtelijk van aard. Deze laatste maatregelen worden hier buiten beschouwing gelaten, nu het duidelijk moge zijn dat het opleggen van een strafrechtelijke maatregel, als buitenproportioneel moet worden beschouwd indien een ouder de Nederlandse taal onvoldoende beheerst.

⁹⁹ Naast de bepalingen uit het BW zelf is van meerdere jeugdhandboeken gebruik gemaakt voor het onderzoek naar de jeugdinterventie op basis van het BW. In belangrijke mate is dat geweest: A.P. van der Linden e.a., 2009, hfd. 5, p. 125.

Bezieet men de civielrechtelijke maatregelen die kunnen worden getroffen bij het niet voldoen aan de verplichtingen van het ouderlijk gezag, dan zijn er in hoofdlijnen twee te duiden. In de meest extreme situatie kan worden gedacht aan de (al dan niet gedwongen) ontheffing en de ontzetting uit de ouderlijke macht. Ook deze maatregel moet indien een ouder de Nederlandse taal niet voldoende beheerst als buitenproportioneel worden opgevat. Juridisch blijft dan slechts één civielrechtelijke maatregel over, te weten de beperking van het ouderlijk gezag ook wel de ondertoezichtstelling geheten. Deze maatregel is te vinden in art. 1:254 BW. In deze bepaling staat dat ondertoezichtstelling kan plaatsvinden indien een minderjarige zodanig opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid *ernstig* worden bedreigd en andere middelen ter afwijking van deze bedreiging hebben gefaald of naar is te voorzien zullen falen. Voorts bepaalt het eerste lid van deze bepaling dat het de kinderrechtster is die deze ondertoezichtstelling dient uit te spreken. Tevens is een beperkte ondertoezichtstelling mogelijk. De verantwoordelijkheid over de minderjarige na het uitspreken van een ondertoezichtstelling ligt bij één van de aangewezen Bureau's Jeugdzorg.

Gelet op art. 1:254, eerste lid, BW moet als gezegd sprake zijn van een *ernstige* bedreiging van één van de drie genoemde belangen: zedelijk of geestelijk belang of gezondheid. Voor wat betreft het niet voldoende beheersen van de Nederlandse taal van een ouder, zou kunnen worden gesteld dat dit een bedreiging vormt voor het geestelijk belang van het kind; echter men moet zich tevens de vraag stellen of deze tekortkoming van de ouder als *ernstig* moet worden opgevat. Hoewel men daarover kan twijfelen is ons inziens een (beperkte) ondertoezichtstelling als maatregel bij een situatie waarbij de ouder het Nederlands onvoldoende beheerst ook te ingrijpend en dus niet proportioneel. Deze proportionaliteitstoets is ook al onderdeel van art. 8, tweede lid, EVRM, zoals is gebleken uit de beschrijving van het internationale recht. In het eerste lid van deze bepaling valt het recht op de bescherming van het privé- en gezinsleven. Een (beperkte) ondertoezichtstelling kan als een (relatief stevige) inbreuk op dit recht worden opgevat en gelet op de disproportionaliteit van het opleggen van een ondertoezichtstelling, zijn de civielrechtelijke maatregelen dan ook uitgeput. Wellicht kan worden gedacht aan nieuwe vormen van maatregelen die een (kinder)rechtster aan een ouder kan opleggen indien is vastgesteld dat een ouder de Nederlandse taal onvoldoende machtig is, maar het bestaande BW-instrumentarium biedt daarvoor geen grondslag.

- Wet op de Jeugdzorg

Inleiding

Zoals in het hiervoorgaande reeds is gebleken, dragen in de eerste plaats ouders de verantwoordelijkheid voor de problemen die ontstaan bij hun kinderen. In veel gevallen zullen zij zelf tot een oplossing komen. Indien hen dat niet zelfstandig lukt, kunnen zij hulp vragen aan deskundigen zoals artsen, maatschappelijk werkers, pedagogen, psychologen of psychiaters. Deze deskundigen maken allen deel uit van de brede groep jeugdhulpverleners. Om meer inzicht te krijgen in de praktijk van deze jeugdzorg en de kwaliteit van de geboden hulp te verhogen is op 1 januari 2005 de Wet op de jeugdzorg (Wjz) van kracht.¹⁰⁰ Belangrijk uitgangspunt van de wet is dat hulpvragende kinderen, jongeren en ouders, zonder al te veel moeite de weg weten te vinden naar de juiste hulpverlener of hulpverleningsinstantie. Om dit doel te bereiken is besloten om in iedere provincie en tevens in de steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag een Bureau Jeugdzorg op te richten die de hulp moet coördineren en tevens fungeert als het eerste toegangslot voor alle jeugdzorgvoorzieningen. De bedoeling van de Wjz is dat ouders en hun kinderen bij ernstige problemen met opvoeden en opgroeien op één plaats/loket terecht kunnen. Zoals reeds gebleken, is

¹⁰⁰ Voor de studie naar de Wet op de Jeugdzorg is gebruik gemaakt van het reeds genoemde boek van Van der Linden (e.a.), 2009, hfd. 7 (p. 189 e.v.) en hfd. 8 (p. 228 e.v.) en tevens van J. Hermans e.a., 2005.

de Wjz niet de enige wet waarop de jeugdhulpverlening berust. Zo is reeds ingegaan op de mogelijkheden tot ingrijpen van overheidswege op basis van het Burgerlijk Wetboek. Daarnaast zijn er in het Wetboek van Strafrecht en Strafvordering, de Pleegkinderenwet, de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen en ten slotte tal van algemene maatregelen van bestuur bepalingen te vinden die op enigerlei wijze een vorm van jeugdhulpverlening reguleren. Van belang is voorts op te merken dat de Wjz niet geldt voor zintuiglijk, verstandelijk en meervoudig gehandicapte kinderen.

Wet op de jeugdzorg (algemeen)

Anders dan de Wet op de jeugdhulpverlening, gaat de Wjz (2005) uit van een *recht* op jeugdzorg. In de Wjz wordt onder jeugdzorg verstaan: de ondersteuning van en hulp aan kinderen en jongeren, hun ouders, stiefouders of pleegouders, bij opgroei- opvoedingsproblemen of dreigende problemen. Naast het verhelpen van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen ziet deze definitie ook op preventie van potentiële problemen. De jeugdzorg is gericht op de aanpak van problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard die de ontwikkeling van kinderen en jongeren naar volwassenheid ongunstig kunnen beïnvloeden. Zowel binnen als buiten het gezin kan de jeugdzorg worden geboden.

De uitgangspunten van de jeugdzorg zijn achtereenvolgens (1) de zorg moet aansluiten bij de behoefte van de cliënt; (2) de zorg moet zo licht mogelijk zijn; (3) de zorg moet zo dicht mogelijk bij huis worden gegeven; (4) de zorg moet zo kort mogelijk duren. Deze uitgangspunten worden gerealiseerd in het aanbod van verschillende vormen van jeugdzorg. Dat zijn gelet op de Wjz achtereenvolgens: (1) het geven van voorlichting en advies over opgroei- en opvoedingsvragen; (2) het geven van voorlichting en advies over vragen van jongeren over hun juridische positie; (3) kinderen jeugdpsychiatrie; (4) hulpverlening aan verstandelijk gehandicapte kinderen en jongen; (5) hulpverlening aan minderjarigen die door de kinderrechter onder toezicht van Bureau Jeugdzorg zijn gesteld (gezinsvoogdij); (6) hulpverlening aan minderjarigen die onder voogdij van een rechtspersoon staan (voogdij); (7) hulpverlening aan minderjarigen die onder voorlopige of tijdelijke voogdij staan; (8) de uitvoering van de jeugdreclassering; (9) het geven van advies en het fungeren als meldpunt kindermishandeling; (10) het verlenen van nazorg; (11) pleegzorg: hulpverlening bestaande uit het bieden van opnemings in een pleeggezin en de daarmee verband houdende begeleiding van pleegkinderen, pleegouders, ouders en stiefouders; (12) het geven van residentiële hulpverlening: hulpverlening waarbij een jeugdige persoon wordt opgenomen in een tehuis waarin dag en nacht hulp wordt geboden; (13) het geven van semiresidentiële hulpverlening: hulpverlening waarbij een jeugdige persoon regelmatig gedurende een deel van een etmaal in een daartoe bestemde inrichting verblijft en (14) ambulante hulpverlening: hulpverlening anders dan bedoeld onder de hierboven genoemde situaties.

Aanknopingspunt verbrede leerplicht in de Wet op de Jeugdzorg?

Gelet op het hiervoor gaande moet worden geconcludeerd dat de Wet op de Jeugdzorg geen rechtstreeks aanknopingspunt biedt voor een verbrede leerplicht. De Wjz is voornamelijk bedoeld om de Jeugdzorg in Nederland inzichtelijker te maken door het introduceren van één loket waar ouders en kinderen (en jongeren) aan kunnen kloppen indien zij met een probleem zitten waar zij zelfstandig niet meer uitkomen. De Wjz biedt als gezegd voor het eerst een grondslag voor een *recht* op jeugdzorg. De Bureau's Jeugdzorg zijn dus verplicht passende jeugdzorg te organiseren. Gezien de structuur van de Wet op de Jeugdzorg en de daarin vervatte vormen van zorg is er (in beginsel) geen sprake van plichten aan ouders, kinderen en jongeren. Overheidsinterventie voortvloeiend uit de Wjz is dan ook primair niet aan de orde. Interventie van overheidswege komt pas in beeld indien mocht blijken dat het aangediende probleem van dien aard is dat het een ernstige bedreiging vormt voor het geestelijk belang van het kind (of jongere). In het meest ernstige geval moet dan echter worden teruggegrepen op de middelen zoals die zijn vervat in de reeds hiervoor besproken bepalingen in het Burgerlijk Wetboek (dan wel strafrechtelijk) ten aanzien van de onder toezichtstelling of het

ontnemen van het ouderlijk gezag. Het opnemen van een plicht tot het beheersen van een bepaald niveau van de Nederlandse taal voor ouders van jonge kinderen is dan ook niet inpasbaar in de huidige Wet op de Jeugdzorg. Dat laat uiteraard onverlet dat het Bureau Jeugdzorg wel een bemiddelende rol kan en moet spelen indien een taalprobleem zich zou manifesteren in een bepaald gezin. Het betreft hier dan een doorverwijsplicht naar de aanbieders van taalcurricula en de mogelijke vergoedingen die daarvoor zijn van overheidswege.

Wet inburgering (Algemeen)

Een plicht tot beheersing van een bepaald niveau van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving is voor een bepaalde groep in Nederland verblijvende personen ingevoerd in 2007 in de Wet inburgering (hierna: Wi).¹⁰¹ Deze wet is nader uitgewerkt in het Besluit Inburgering en de Regeling Inburgering met bijlagen.¹⁰² De Wi voorziet in een inburgeringsplicht voor alle vreemdelingen (nieuwkomers en oudkomers) van 18 tot 65 jaar, die duurzaam in Nederland willen en mogen verblijven. Aan de plicht tot inburgering is voldaan als het inburgeringsexamen is gehaald (art. 7 Wi). Niet inburgeringsplichtig zijn Nederlanders of EU-onderdanen. Indien in deze groep personen zijn die 'inburgeringsbehoefstig' zijn, dan kan op vrijwillige basis worden ingeburgerd door het afleggen van een inburgeringsexamen.¹⁰³

Niet alle vreemdelingen zijn verplicht in te burgeren. Bepaalde groepen zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht en er is een mogelijkheid voor ontheffing. Uitgezonderd van de inburgeringsplicht zijn: (1) personen die jonger zijn dan 18 jaar of ouder zijn dan 65 jaar (art. 5, eerste lid, Wi), ook vreemdelingen die bij de invoering van de wet ouder dan 60 jaar waren, zijn uitgezonderd; (2) Personen die gedurende acht jaar van de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben gewoond (art. 5, eerste lid onder b Wi); (3) Personen die voor een tijdelijk verblijfsdoel in Nederland zijn toegelaten, met uitzondering van geestelijke bedienaren (art. 3 Wi); (4) personen die nog leerplichtig of kwalificatieplichtig zijn, of aansluitend daarop onderwijs volgen waarvan het diploma tot een vrijstelling leidt (art. 5, eerste lid onder d en e Wi); (5) personen die beschikken over bepaalde certificaten of diploma's (art. 5, derde lid Wi); (6) personen die een lichamelijke, geestelijke of verstandelijke beperking of handicap hebben en daardoor blijvend niet in staat zijn het inburgeringsexamen af te leggen (art. 6 Wi); (7) personen die op grond van internationale verdragen niet verplicht kunnen worden in te burgeren.

De uitvoering van de Wet inburgering ligt in handen van de gemeenten. Zij zijn verantwoordelijk voor het informeren, handhaven en faciliteren van de regels die voortvloeien uit de Wi en daaruit voortvloeiende regelgeving. Het gemeentelijk beleid dient in een Verordening Wet inburgering vast te worden gelegd (art. 8 Wi). Het examen dient te bestaan uit een centraal deel bestaande uit (1) een toets gesproken Nederlands (niveau A2); (2) een examen Kennis van de Nederlandse Samenleving en (3) een elektronisch praktijkexamen. Voorts bestaat de inburgeringseis uit een praktijkdeel waarbij de functionele taalvaardigheid in zogeheten cruciale praktijksituaties wordt getest. Gemeenten *moeten* een aanbod doen voor het inburgeren van vluchtelingen met een vergunning 'Bepaalde of onbepaalde tijd asiel' (art. 19, tweede lid, onder a, Wi) en aan geestelijke bedienaren zonder Nederlandse nationaliteit (art. 19, tweede lid, onder 2b, Wi). Daarnaast kunnen gemeenten een aanbod voor het inburgeringsexamen doen aan alle overige inburgeringsplichtigen. Gemeenten kunnen zelf bepalen wie c.q. welke groepen als eerste een aanbod krijgen. De inburgeringsvoorziening die de gemeente aanbiedt, bestaat uit een (inburgering)curriculum en het gratis één keer deelnemen aan het inburgeringsexamen (art. 19, derde lid, Wi). Vanaf 2008 is voor hoger

¹⁰¹ Wet Inburgering, Stb. 2006, 625. Voor de parlementaire geschiedenis is gebruik gemaakt van: N.J. van de Vrie, 2007.

¹⁰² Stb. 2006.

¹⁰³ Regeling vrijwillige inburgering, Stcrt. 2006, 246.

opgeleiden tevens bekostiging mogelijk van de voorbereiding op en het eenmaal afleggen van het Staatsexamen Nederlands als tweede taal. Sinds 2009 is het mogelijk dat gemeenten een inburgeringsvoorziening vaststellen zonder eerst een aanbod te doen. Gemeenten kunnen daartoe in de gemeentelijke verordening voor inburgering opnemen dat het aanbod wordt opgelegd. Er bestaat voorts een eigen bijdrage voor het inburgeringstraject van € 270,- (art. 23, tweede lid, Wi). De bijzondere bijstand mag voor dit doel slechts in zeer bijzondere gevallen worden aangewend. Sommige gemeenten verstrekken een bonus bij het slagen voor het examen en verrekenen deze met de eigen bijdrage. Voorts bestaat de mogelijkheid voor inburgeringsplichtigen die zich zonder aanbod van de gemeente op hun inburgeringsexamen moeten/willen voorbereiden een lening bij de Informatie Beheer-groep af te sluiten. Indien zij binnen een bepaalde periode slagen voor het inburgeringsexamen krijgen zij een vergoeding.

Een persoon die inburgeringsplichtig is, moet binnen een termijn van 3,5 of 5 jaar het inburgeringsexamen hebben behaald.¹⁰⁴ Ontheffing van deze termijnen is onder voorwaarden mogelijk. Bij ongeoorloofd overschrijden van de termijnen of niet nakomen van gemaakte afspraken moet de gemeente een bestuurlijke boete opleggen (art. 29, 30 en 31, eerste lid Wi). In deze boetebeschikking wordt tegelijk de termijn van ten hoogste twee jaar vastgesteld waarbinnen alsnog het examen moet worden behaald (art. 32 Wi). De maximale boete voor de verschillende overtredingen is wettelijk vastgelegd (art. 34 Wi). Bovendien geldt per 1 januari 2010 dat voor verblijf voor onbepaalde tijd tevens het inburgeringsexamen moet zijn behaald.

Wet inburgering en de verbrede leerplicht

Doel van de Wet inburgering is dat de doelgroep zoals omschreven in de wet binnen een bepaalde termijn dient te zijn ingeburgerd. Onder inburgering wordt verstaan het beheersen van de Nederlandse taal op een bepaald minimumniveau (A2) en het hebben van bepaalde kennis van de Nederlandse samenleving. Nederlanders (al dan niet genaturaliseerd) en EU-onderdanen vallen niet onder de inburgeringsplichtigen. Inburgeringsplichtigen met jonge kinderen zijn dus reeds op basis van de Wi verplicht om binnen een bepaalde termijn de Nederlandse taal op A2-niveau te beheersen. Dit betekent uiteraard geenszins dat alle in Nederland verblijvende ouders van jonge kinderen die onvoldoende de Nederlandse taal beheersen tevens inburgeringsplichtig zijn. Wel bestaat de mogelijkheid om op vrijwillige basis in te burgeren voor de zogeheten groep inburgeringsbehoeftigen.

Alleen indien in de Wet inburgering een generieke plicht tot inburgering zou zijn vastgelegd voor alle in Nederland duurzaam verblijvende personen, zou men hebben kunnen bewerkstelligen dat zowel autochtonen als allochtonen 'langverblijvers' de plicht zouden hebben op A2-niveau het Nederlands te beheersen. Nu om juridische redenen deze plicht niet kon en om politieke redenen het onwenselijk was om deze plicht op te nemen, is het tevens niet mogelijk in de Wet Inburgering aanknopingspunten te vinden voor het opnemen van de verbrede leerplicht in deze wet.¹⁰⁵

Voorts dient men goed te realiseren dat de doelstelling van een verbrede leerplicht van andere aard is dan die van de Wet inburgering. De verbrede leerplicht heeft immers als doel om jonge kinderen in een thuismilieu te laten opgroeien waarin de Nederlandse taal (op een bepaald niveau) een vast onderdeel uitmaakt. Zodoende wordt mogelijkerwijs bewerkstelligd dat op jonge leeftijd een Nederlandse taalachterstand wordt voorkomen. Secundair heeft een verbrede leerplicht een integratie effect. De Wet inburgering daarentegen is primair op dit doel gericht. Het is gelet op dit

¹⁰⁴ Momenteel is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering in de Eerste Kamer in behandeling waarin bedoelde termijn voor alle inburgeringsplichtigen 3,5 jaar wordt.

¹⁰⁵ Vgl. Het advies van de Raad van State bij de Wet inburgering, Kamerstukken II, 2005-2006, 30308, nr. 106, en de politieke reacties daarop.

primaire doel van inburgering niet mogelijk om de verbrede leerplicht op te nemen in de Wet inburgering.

- Taalcursus voor uitkeringsgerechtigden in verband met re-integratie tot de arbeidsmarkt

Een andere mogelijkheid om een bepaalde groep personen te verplichten om de Nederlandse taal op een bepaald niveau te beheersen, is door middel van het stellen van voorwaarden voor het verkrijgen van een sociale uitkering vanwege werkloosheid.¹⁰⁶ Aan het verkrijgen van een dergelijke uitkering (bijvoorbeeld op grond van de Werkloosheidswet of op basis van de Wet werk en bijstand) kan dan door de uitkeringsinstantie de voorwaarde worden verbonden dat de uitkeringsgerechtigde de Nederlandse taal op een bepaald niveau machtig is. Het beheersen van de Nederlandse taal is immers veelal een onmisbaar element voor het vervullen van betaalde arbeid. Indien een uitkeringsgerechtigde de Nederlandse taal onvoldoende beheerst, zal hij of zij minder snel re-integreren op de arbeidsmarkt en langer gebruik moeten maken van de uitkering. Het verplicht volgen van een taalcursus is dan ook een gerechtvaardigde eis indien men een uitkering heeft en de betrokkene tevens de Nederlandse taal onvoldoende beheerst. Indien de uitkeringsgerechtigde geen gehoor geeft aan de voorwaarde voor het volgen van een taalcursus kan de uitkeringsinstantie (bij de Wet werk en bijstand is dat de gemeente) overgaan tot een sanctie veelal in de vorm van een korting van de uitkering. Uit de media blijkt dat gemeenten dit middel momenteel gebruiken om vaart te zetten achter de taakstelling die zij hebben ten aanzien van inburgering.

Hoewel het middel wettelijk mogelijk is, het betreft immers een voorwaarde voor het versnellen van het re-integreren, wordt uiteraard ook hier niet bewerkstelligd dat iedereen die de Nederlandse taal onvoldoende machtig is en hier verblijft, verplicht op cursus kan worden gestuurd. Het betreft als gezegd alleen de groep personen die het Nederlands onvoldoende beheersen en een sociale uitkering krijgen en gedurende deze periode beschikbaar dienen te zijn voor de arbeidsmarkt. Doel van het verplicht volgen van een taalcursus Nederlands is als gezegd het versnellen van de re-integratie op de arbeidsmarkt. De maatregel heeft ook hier als neveneffect dat er tevens een integratie effect wordt bewerkstelligd. Het doel van een verbrede leerplicht is in de eerste plaats kind-gerelateerd en houdt geen of nauwelijks verband met het gegeven dat de vader of moeder een uitkering geniet en vanwege het onvoldoende machtig zijn van het Nederlands verplicht wordt een taalcursus te volgen. Ook hier heeft het verplichten van de taalcursus vanwege de versnelling van arbeidsre-integratie het toevallige neveneffect dat dit in een gezinssituatie met jonge kinderen tevens mogelijk gunstig is voor de taalontwikkeling van het jonge kind. Ten slotte kan bij het opleggen van een plicht tot het volgen van de Nederlandse taal als voorwaarde voor het verkrijgen van een volledige uitkering alleen de uitkeringsgerechtigde worden verplicht. Wanneer er sprake is van een persoonsgebonden uitkering (bijvoorbeeld een WAO-uitkering), kan de partner van de uitkeringsgerechtigde niet worden verplicht tot het volgen van een taalcursus. Wanneer sprake is van een zogenaamde gezinsuitkering (bijvoorbeeld een bijstandsuitkering) dan bestaat deze mogelijkheid wel.

4.2.3.4 Grondwettelijke beperkingen

Ten slotte moet op deze plaats nog volledigheidshalve worden gewezen op beperkingen die voortvloeien uit een aantal relevante grondrechten. Dat is in de eerste plaats art. 1 Grondwet (Gw) waarin het gelijkheidsbeginsel is vastgelegd. Deze bepaling is nader uitgewerkt in de Algemene wet gelijke behandeling. Indien over zou worden gegaan tot invoering van een verbrede leerplicht, mag geen ongerechtvaardigd onderscheid tussen ouders van jonge kinderen worden gemaakt. Dit vloeide

¹⁰⁶ Vgl. ook de verwijzing van de mogelijkheid tot verlaging van de bijstand bij het niet voldoen aan een taaleis als voorwaarde voor de uitkering art. 37 Wi. Zie recentelijk ook het bericht dat de gemeente Utrecht gaat korten op de bijstandsuitkering indien een vrijwillig inburgeringstraject wordt geweigerd, de Volkskrant 22 september 2009.

tevens reeds voort uit de vergelijkbare bepalingen uit het internationale recht. Voorts is art. 10, eerste lid, Gw relevant. In deze bepaling is het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer gecodificeerd. Dit recht kan bij of krachtens de wet aan beperkingen worden onderworpen. Invoering van een verbrede leerplicht maakt inbreuk op dit grondrecht. Alleen bij of krachtens de wet kan deze inbreuk worden geëgitimeerd. Een proportionaliteitstoets zoals hiervoor weergegeven bij art. 8 van het EVRM is niet van toepassing. Op deze plaats zal vanwege de parallelle van de bescherming van het gelijkheidsrecht en het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in het internationale recht, niet uitgebreid worden ingegaan op de vereisten die voortvloeien uit de Nederlandse Grondwet.

4.2.3.5 Tussenconclusie vanuit nationaal oogpunt

Beziet men het hierboven uiteengezette zeer diverse scala waar aanknopingspunten zouden kunnen liggen voor het opnemen van een plicht tot het beheersen van de Nederlandse taal op een bepaald niveau, dan kan een aantal conclusies worden getrokken. Juridisch gezien biedt art. 1:254 BW, de ouderlijke ondertoezichtstelling, de meeste aanknopingspunten voor de verbrede leerplicht. Echter dit zware instrument kan pas worden geëffectueerd indien een minderjarige zodanig opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid *ernstig* worden bedreigd en andere middelen ter afwendig van deze bedreiging hebben gefaald of naar is te voorzien zullen falen. Het niet of onvoldoende beheersen van de Nederlandse taal door de ouders kan echter niet als zodanig worden aangemerkt. Ondertoezichtstelling kan dus niet plaatsvinden. Voor zover men van mening is dat dat wel zou moeten kunnen, moet er eerst volwaardig wetenschappelijk bewijs zijn dat bewijst dat de achterstand die de ouders ten aanzien van de Nederlandse taal hebben, de geestelijke belangen van het kind zodanig schaden of zullen schaden dat een onder toezichtstelling gerechtvaardigd is. Hoogstwaarschijnlijk is het middel een te zwaar instrument om de noodzakelijke proportionaliteitstoets (in het bijzonder uit art. 8, tweede lid, EVRM) te doorstaan.

Nu er geen direct dwangmiddel voor ouders die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen voorhanden is, is bezien of op vrijwillige basis ouders naar een taal cursus kunnen worden gestuurd. Dit zou bijvoorbeeld kunnen op basis van de Wet op de Jeugdzorg waarin zowel ouders als kinderen bij het Bureau Jeugdzorg kunnen aankloppen voor zeer uiteenlopende vormen van zorg waaronder tevens kan worden begrepen het doorverwijzen naar taalonderwijs (zoals veelal verzorgd door de gemeentelijke instanties). Meer in zijn algemeenheid kan voor wat betreft de Nederlandse situatie ten aanzien van de overgang van vrijwillige opvoedingsondersteuning naar interventie van overheidswege worden gesteld dat deze als een zeer abrupte overgang moet worden gekarakteriseerd. De vrijheid van opvoeding van ouders is gelet op het gebrek aan mogelijke overheidsinterventie een zeer sterk recht. De uitzonderingen op dit uitgangspunt zijn de van overheidswege opgelegde leerplicht van kinderen/jongeren tussen de 5-18 jaar en de hierboven besproken zware middelen voor overheidsinterventie op basis van het Burgerlijk Wetboek en ten slotte het eveneens aan de orde gestelde verbod van kinderarbeid.

De andere twee onderzochte instrumenten waar aanknopingspunten zijn te vinden voor een verbrede leerplicht zijn de Wet inburgering en de voorwaarden die kunnen worden gesteld aan sociale uitkeringen voortvloeiende uit werkloosheid. Beide instrumenten houden geen verband met de vraag of het beheersen van de Nederlandse taal op een bepaald niveau van belang is voor de ontwikkeling van het jonge kind. Immers, het betreft hier maatregelen met een ander doel dan de verbrede leerplicht. Indien zich een situatie voordoet van een inburgeringsplichtige, een WW- of een WWB-uitkeringsgerechtigde die tevens ouder is van een jong kind (of kinderen jonger dan vijf jaar), kan het doel van verbetering van de Nederlandse taalbeheersing reeds worden bewerkstelligd door de eisen die voortvloeien uit respectievelijk de Wet inburgering of de voorwaarde(n) die aan het behoud van een maximale sociale uitkering kunnen worden gesteld. Interessant is overigens de vraag in welke situaties de overheid als voorwaarde mag stellen dat een burger die de Nederlandse taal onvoldoende beheerst, een taal cursus volgt alvorens de overheid overgaat tot handelen,

bijvoorbeeld bij het verstrekken van een vergunning, het toekennen van een subsidie, het afgeven van een paspoort, het voltrekken van een huwelijk of het erkennen van een vreemd rijbewijs. Het voert in het kader van dit onderzoek te ver om hierop in te gaan.

4.3 Juridische randvoorwaarden en vormgeving van een verbrede leerplicht

4.3.1 Inleiding

In het hiervoorgaande is een uiteenzetting gegeven van de mogelijkheden en de beperkingen van een verbrede leerplicht vanuit internationaal, EG en nationaal perspectief. Vastgesteld kan worden dat er vanuit deze verschillende invalshoeken aanknopingspunten aanwezig zijn voor een mogelijke invoering van een verbrede leerplicht. Hoewel dit belangrijke gegevens zijn voor dit onderzoek, moet nog een viertal andere (voor)vragen worden gesteld – waarvan een drietal niet rechtstreeks verband houden met een juridische optiek – die essentieel zijn bij mogelijke invoering van een verbrede leerplicht. In het hiernavolgende zullen deze vier (voor)vragen kort worden uiteengezet. Het betreft een tweetal causaliteitsvragen met betrekking tot de taalvaardigheid van de ouder en de taalachterstand van het kind, de vraag of het risico van een taalachterstand überhaupt meetbaar is en ten slotte de meer juridisch getinte vraag of er minder zware middelen (subsidiariteitseis) zijn om te bewerkstelligen dat de taalachterstand van jonge kinderen wordt verminderd of weggenomen. De beantwoording van deze vier vragen is als gezegd noodzakelijk om te komen tot het invoeren van een mogelijke verbrede leerplicht. Zijn deze vragen naar behoren beantwoord, dan pas kan men nadenken over de mogelijke (juridische) vormgeving van een verbrede leerplicht. Ter afsluiting van deze paragraaf volgt een korte schets hoe het middel van een verbrede leerplicht er uit zou kunnen zien.

4.3.2 Eerste causaliteit: taalvaardigheid ouder-kind?

Is invoering van een verbrede leerplicht het geschikte middel om het doel, te weten het risico op taalachterstand in het Nederlands bij jonge kinderen te verminderen of weg te nemen, te realiseren? Vanuit de linguïstiek worden hierbij grote vraagtekens geplaatst. Zo stelt prof. F. Kuiken, hoogleraar Nederlands als tweede taal aan de Universiteit van Amsterdam, op 24 november 2008 in het dagblad Trouw het volgende: 'Als je de taalvaardigheid van kinderen wilt verbeteren, moet je niet bij de ouders beginnen: te indirect, en uiteindelijk misschien zelfs contraproductief.' Op zich is het goed als allochtone kinderen zoveel mogelijk met Nederlands in contact komen ... Maar als je ouders op een taal cursus stuurt, is het helemaal afhankelijk van het bereikte niveau of hun kinderen er iets mee opschieten.' Meestal spreken allochtonen na een cursus nog steeds gebrekkig Nederlands. In het zelfde artikel stelt prof. P. Muysken, hoogleraar algemene taalwetenschap aan de Radboud Universiteit Nijmegen en gespecialiseerd in meertaligheid: 'Je ziet vaak dat de kinderen hun ouders verbeteren. (...) Maar het gevaar bestaat dat ze de fouten overnemen. Dan leren ze krom Nederlands.' In de praktijk loopt het niet zo'n vaart, denkt Kuiken, want na een cursus gaat vrijwel geen enkele immigrant thuis Nederlands spreken. 'Ga maar na: Wat zou je zelf doen als je naar Turkije zou emigreren? Dan blijf je thuis Nederlands praten tegen je kinderen. Die taal ben je gewend. Je hebt er een sociale en affectieve binding mee. En het is prettig als je kinderen met opa en oma kunnen communiceren.'¹⁰⁷

Voorlopig lijkt het zo te zijn dat er geen eenduidige uitspraken zijn te doen over de effectiviteit van het leren van het Nederlands door een ouder, voor het niveau van taalbeheersing van een kind. Socio-linguïste Everstijn betoogt dat huis-tuin-en-keuken Nederlands niet genoeg is als ouders hun kinderen willen ondersteunen op het gebied van Nederlands. Wetenschappers tonen keer op keer aan dat taalachterstand van kinderen op school niets te maken heeft met de taal die zij thuis

¹⁰⁷ Trouw 24 november 2008.

spreken. De crux is het opleidingsniveau van de ouders.¹⁰⁸ In dit verband dient te worden gewezen op bijvoorbeeld de VVE-programma's omtrent taal waarin juist in het Marokkaans of Turks lees- en luistermateriaal aan ouders wordt aangeboden. Dit geschiedt met de achterliggende gedachte dat het goed beheersen van een eerste taal (bijvoorbeeld Marokkaans of Turks) de belangrijkste voorwaarde is om een tweede taal, zoals het Nederlands, te kunnen leren. Dit ter voorkoming van een risico op taalachterstand in het Nederlands bij jonge kinderen. Dit klinkt wellicht tegenstrijdig maar op basis van socio-linguïstisch onderzoek over het verwerven van het Nederlands als tweede taal blijkt dat het goed beheersen van de eerste taal van het kind doorslaggevend is.¹⁰⁹

Taalkundigen beweren overigens niet dat een taal cursus voor ouders volstrekt nutteloos is. Waarschijnlijk kunnen ouders er wel degelijk allerlei voordelen mee behalen, zoals verbale onafhankelijkheid in de winkel of bij de huisarts. Zelfs de kinderen profiteren wellicht mee, bijvoorbeeld als de ouders beter kunnen helpen bij het huiswerk. Maar gaat het puur om het taalniveau van de kinderen, dan zijn er effectievere middelen. Het bijscholen van docenten bijvoorbeeld, zodat taalachterstanden eerder worden ontdekt; meer gemengde scholen, zodat allochtone kinderen overdag Nederlands praten; het inlassen van extra brugjaren die de overstap naar het voortgezet en hoger onderwijs vergemakkelijken; voorschoolse opvang, extra taaluren, leescampagnes, enzovoort.¹¹⁰

Bovenstaande constatering is zoals in de inleiding gezegd niet juridisch; wil men echter tot invoering van een verbrede leerplicht komen dan is deze eerste causaliteitsvraag essentieel om tot invoering van de juridische plicht te komen. Het effect van het middel (de verbrede leerplicht) moet onomstotelijk leiden tot het beoogde resultaat te weten het wegnemen/verminderen van het risico van taalachterstand van jonge kinderen (effectiviteit). Dit moet met wetenschappelijk bewijs worden aangetoond. De vraag is dan ook of er wetenschappelijk (onomstotelijk) bewijs bestaat waarin wordt aangetoond dat de invoering van een verbrede leerplicht het geschikte middel is om het doel, te weten het risico op taalachterstand in het Nederlands te verminderen of weg te nemen bij jonge kinderen, te realiseren. Zolang daarvoor het wetenschappelijk bewijs ontbreekt, kan niet tot invoering van een verbrede leerplicht worden overgegaan. In dit verband kan worden gewezen op Aanwijzing 9a van de Aanwijzingen voor de regelgeving.¹¹¹ In deze aanwijzing staat dat bij de afweging van verschillende mogelijkheden tot overheidsinterventie om een doelstelling te bereiken in ieder geval wordt gelet op het aspect van de mate waarin verwacht mag worden dat een regeling het beoogde doel zal helpen te verwezenlijken. Ook kan in dit verband worden gewezen op aanwijzing 6 en 7b waarin respectievelijk de noodzaak van nieuwe regelgeving moet worden vastgesteld en de na te streven doelstellingen zo concreet en nauwkeurig mogelijk worden vastgesteld. Zonder overtuigend wetenschappelijk bewijs vanuit linguïstische hoek is het onmogelijk de noodzaak van de regeling aan te tonen en vooralsnog niet mogelijk het middel (verbrede leerplicht) te gebruiken voor de doelstelling van het verminderen of wegnemen van een risico op taalachterstand bij jonge kinderen. Uiteraard zijn de aanwijzingen alleen intern bindend voor rijksambtenaren¹¹², echter ze geven een indicatie over de uitgangspunten die aan nieuwe regelgeving worden gesteld.

Ten slotte moet men zich realiseren dat een verbrede leerplichtregeling de hiervoor reeds omschreven proportionaliteitstoets zoals ontwikkeld door het Europees Hof voor de Rechten van de

¹⁰⁸ Aldus Eversteijn in: Trouw 6 september 2008.

¹⁰⁹ Vgl. Stoep 2008.

¹¹⁰ Trouw 24 november 2008.

¹¹¹ Aanwijzingen voor de regelgeving, circulaire van de Minister-president van 18 november 1992, doorlopende tekst tot en met de 7^e wijziging, Stcrt. 2005, 87.

¹¹² Burgers kunnen aan de aanwijzingen voor de regelgeving dan ook geen rechten of plichten ontleen.

Mens niet zal kunnen doorstaan voor zover niet aangetoond is dat er verband bestaat tussen middel (verbrede leerplicht) en doel (wegnemen van een risico op taalachterstand van jonge kinderen). Dit gegeven is tevens verwoord in de oratie van prof. A. Terlouw, hoogleraar Rechtssociologie Radboud Universiteit Nijmegen. Zij betoogt hieromtrent het volgende: 'Zodra de regelgever de regel motiveert met een beroep op de te verwachten effecten ervan is de noodzaak van een effectiviteitstoets vanzelfsprekend. De eis van effectiviteit vloeit bovendien voort uit eisen van legaliteit en proportionaliteit. Als een regel niet effectief is, kan de democratische legitimatie voor het maken ervan worden betwist. Wetgevers en bestuurders ontleen hun regelgevende bevoegdheden immers aan het mandaat van de kiezer om maatschappelijke problemen op te lossen. Een ineffectieve maatregel is bovendien per definitie niet proportioneel. Een dergelijke regel mist namelijk elk rationeel belang. De effectiviteitstoets speelt ook een belangrijke rol als juristen moeten beoordelen of met regelgeving verboden onderscheid wordt gemaakt op grond van nationaliteit, afkomst of religie. Niet bij elke gelijke behandelingsnorm en door elke rechterlijke instantie gebeurt deze beoordeling op dezelfde wijze. Volgens de Algemene wet gelijke behandeling vindt de toets van effectiviteit bijvoorbeeld plaats in het kader van de zogenaamde 'objectieve rechtvaardigingstoets' en alleen als sprake is van indirect onderscheid. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens verricht de effectiviteitstoets, als onderdeel van de rechtvaardigingstoets, ook als sprake is van direct onderscheid. (...) Om effectiviteit van regelgeving te kunnen beoordelen, is kennis nodig over de doeleinden van de regeling, de effecten en over het causaal verband tussen beiden.'¹¹³

4.3.3 Het meten van een risico op taalachterstand bij jonge kinderen

Een tweede essentiële vraag alvorens men kan overgaan tot invoering van een verbrede leerplicht is de vraag of het wetenschappelijk mogelijk is een taalachterstand bij jonge kinderen (peuters) te meten. Er is in het verleden regelmatig gesproken over het invoeren van een taaltoets voor peuters. Hiervan is echter afgezien omdat op jonge leeftijd dergelijke taaltoetsen onbetrouwbaar zijn.¹¹⁴ In plaats daarvan is een instrument ontwikkeld waarmee een mogelijk risico op taalachterstand kan worden bepaald: de taalomgevingsanalyse.¹¹⁵ Deze taalomgevingsanalyse betreft een hulpmiddel voor de JGZ-professionals binnen de consultatiebureaus of GGD'en binnen de Centra voor Jeugd en Gezin om een risico op een taalachterstand in het Nederlands door gebrek aan taalaanbod in de omgeving van een kind eenvoudig te kunnen signaleren. Dit instrument wordt op consultatiebureaus gebruikt en kan aanleiding zijn voor een advies voor voorschoolse educatie voor het kind. Deelname aan voorschoolse educatie is *niet* verplicht, het gaat hier uitsluitend om advisering. Bij de vraag welk instrumentarium nodig is om te bepalen of een ouder al dan niet verplicht moet worden tot het leren van de Nederlandse taal, wordt ten eerste gevraagd of het huidige instrumentarium zou kunnen worden ingezet. Hierbij is van belang in ogenschouw te nemen dat als gezegd de taalomgevingsanalyse wordt toegepast door JGZ-professionals op een consultatiebureau of GGD'en binnen Centra voor Jeugd en Gezin; ouders komen hier met hun kinderen op *vrijwillige* basis. De Wet publieke gezondheid kent een aanbodverplichting voor gemeenten om jeugdgezondheidszorg aan te bieden voor kinderen en jongeren van 0-19 jaar. De vrijwillige deelname van ouders en kinderen aan de jeugdgezondheidszorg is historisch gezien een belangrijke randvoorwaarde, die mede heeft bijgedragen aan het hoge bereik van de jeugdgezondheidszorg onder alle kinderen in Nederland (gemiddeld circa 90-95%).

Indien men een peutertoets zou willen hanteren, voor zover dat überhaupt al mogelijk is, voor de invoering van een verbrede leerplicht, dan zal deze peutertoets verplicht moeten worden gesteld, dat kan al dan niet gepaard gaan met een verplichting van het verschijnen op het consultatiebureau.

¹¹³ Terlouw 2009, p. 25 en 26.

¹¹⁴ Van der Ploeg 2007.

¹¹⁵ Kamerstukken II 2007-2008, 31 322, nr. 24.

Voor de taalomgevingsanalyse is, zoals reeds opgemerkt, inmiddels een (voorlopig) instrument ontwikkeld door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Centrum voor jeugdgezondheid. Op 26 februari 2009 hebben zij een rapport uitgebracht getiteld: 'Omgevingsanalyse ter beoordeling van het taalaanbod in het Nederlands. Bestemd voor professionals werkzaam in de jeugdgezondheidszorg.' Aangezien dit rapport van belang is voor dit onderzoek, is het rapport als bijlage integraal opgenomen (bijlage D). Van groot belang voor de vraag naar de mogelijkheid om te komen tot een vaststelling op een risico op taalachterstand bij kinderen, en dan ook nog bij kinderen onder de 4 jaar, en dus tevens naar de mogelijkheid tot het in werking stellen van een juridisch instrumentarium, is dus de vraag of er een wetenschappelijk gevalideerd instrument beschikbaar is om het risico op taalachterstand bij jonge kinderen te meten voorhanden is. Onder punt 1.3 (p. 2) van het RIVM/Centrum voor jeugdgezondheid-rapport, wordt daarover het volgende gesteld:

'1.3. Stand van de wetenschap: Op dit moment zijn geen gevalideerde instrumenten beschikbaar die kunnen signaleren dat kinderen onvoldoende taalaanbod in het Nederlands krijgen waardoor zij risico lopen op een taalachterstand in het Nederlands. Deze omgevingsanalyse is dus niet gevalideerd, maar gebaseerd op consensus en moet gezien worden als een hulpmiddel. Er zal verder onderzoek moeten plaatsvinden.'

Van belang is voorts de vraag wat met de informatie van de taalomgevingsanalyse (en eventueel in de toekomst met de output van een verplichte peutertoets) kan worden gedaan. De taalomgevingsanalyse kan worden opgenomen in een (digitaal) JGZ-dossier. Dit JGZ-dossier is een medisch dossier en alleen inzichtelijk voor de behandelende arts. Gegevens hieruit mogen op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens en Wet op de geneeskundige behandeling niet aan derden worden verstrekt, ook niet aan gemeenten ten behoeve van Voor- en Vroegschoolse Educatie- (VVE) begeleiding. Dat betekent dat deze gegevens ook niet mogen worden gebruikt ten behoeve van het mogelijk opleggen van een verbrede leerplicht voor ouders. In verband met de functie van de JGZ-professionals binnen de consultatiebureaus of GGD'en binnen de Centra voor Jeugd en Gezin en de relatie kind-ouder-JGZ (dan wel GGD) kunnen gegevens verkregen uit deze verhouding in verband met het naleven van de relevante privacy wetgeving (Wet bescherming persoonsgegevens en Wet op de geneeskundige behandelovereenkomst) niet worden gebruikt in het kader van een verbrede leerplicht.¹¹⁶ Dit betekent dat in het kader van de verbrede leerplicht, eerst alle 2 of 3 jarigen individueel aan een test moeten worden onderworpen om vast te stellen of sprake is van een risico op taalachterstand. Vanaf juli 2010 moeten alle jeugdgezondheidsinstellingen werken met het digitaal JGZ-dossier/Elektronisch Kinddossier (DDJGZ/EKD).¹¹⁷ Het DDJGZ/EKD is een digitaal medisch dossier waarin gegevens over de ontwikkeling van kinderen in Nederland wordt opgeslagen. Het DDJGZ/EKD zal worden gebruikt door instellingen in de JGZ om gegevens van jongeren van 0-18 bij te houden. Het dossier dient ertoe om consultatiebureau- en schoolartsen toegang te geven tot alle digitale gegevens die binnen de JGZ instelling beschikbaar zijn over het kind of de jongeren. Het kinddossier wordt beheerd door de JGZ instelling zelf. Hierin kan ook de taalomgevingsanalyse worden opgenomen. Maar het DDJGZ/EKD is een medisch dossier, en is dus niet geschikt als toelidingsinstrument voor een verbrede leerplicht.

Voor het meten van een taalachterstand bij jonge kinderen (peuters) is er dus nog geen of niet afdoende wetenschappelijk instrument voorhanden. Bovendien zou bij het wel voorhanden zijn van een dergelijk instrument de vraag rijzen of gelet op de privacy-wetgeving de informatie die daarmee is vergaard kan worden gebruikt voor een toelidingsinstrument van de verbrede leerplicht. Het

¹¹⁶ Zie hierover ook de brief van de minister voor Jeugd en Gezin aan de Tweede Kamer op 9 oktober 2008 Kamerstukken II 2008-2009, 31 001, nr. 55.

¹¹⁷ Begroting Ministerie voor Jeugd en Gezin 2009.

betreft immers een medisch dossier dat slechts onder zeer strikte voorwaarden mag worden gebruikt. Overigens is het wel mogelijk gegevens uit het dossier aan derden te verstrekken indien de ouders daarvoor toestemming hebben gegeven.

4.3.4 Tweede causaliteit: taalachterstand kind-ouder?

Een derde vraag die moet worden beantwoord alvorens het middel van de verbrede leerplicht kan worden ingevoerd is de vraag of het risico op taalachterstand van het jonge kind voortvloeit uit de taalachterstand van de ouders? Het betreft een causaliteitsvraag waarvan beantwoording eveneens essentieel is voor de mogelijke invoering van de verbrede leerplicht. In veel situaties zal die causaliteit niet aangetoond kunnen worden. Zo kan het kind een aangeboren aandoening hebben die geen verband houdt met de ouders. Voorts kan er sprake zijn van het gegeven dat het jonge kind meer contact heeft met een derde-opvoeder (au-pair, grootouders, broers of zusters) die onvoldoende de Nederlandse taal beheerst, maar daarvan geenszins sprake is bij de ouders van het kind. Een kind groeit dan voor een groot deel op in een thuissituatie waarbij niet de ouders de daadwerkelijke spraakontwikkeling stimuleren, maar een derde onvoldoende Nederlands sprekende persoon. Overigens kan de situatie ook andersom: indien geconstateerd wordt dat het kind vermoedelijk geen risico op een taalachterstand zal hebben, zegt dat niet dat de ouders wellicht de Nederlandse taal voldoende beheersen. Aangezien de peuter door de omgevingsanalyse aangemerkt is als niet behorend tot de risicogroep komt men niet bij de ouders terecht die desalniettemin wellicht onvoldoende de Nederlandse taal machtig zijn.

Deze tweede causaliteitsvraag kan dus enerzijds samenhangen met de medische gesteldheid van het kind en anderzijds met het sociale aspect van de dagelijkse opvoeding. In iedere afzonderlijke situatie is het essentieel deze gegevens vast te stellen. In veel gevallen zal ook vermoedelijk hier blijken dat het instrument van een verbrede leerplicht geen uitkomst zal kunnen bieden voor het beoogde doel van dit instrument.

4.3.5 Subsidiariteit bij het wegnemen van een (risico op) taalachterstand

Ten slotte vereist behoorlijke wetgeving en derhalve de invoering van een verbrede leerplicht dat er eerst wordt gezien of er andere, minder zware, maatregelen bestaan of kunnen worden gerealiseerd die eenzelfde doel bereiken, te weten het verminderen (of wegnemen) van een risico op taalachterstand van jonge kinderen. Het betreft hier de vraag naar subsidiariteit. De subsidiariteits eis geldt zowel voor de maatregelen ten aanzien van het wegnemen van de taalachterstand van het kind, als de ouder. Minder zware juridische instrumenten gaan voor zware juridische instrumenten. In hoofdstuk 5 van dit onderzoek is reeds uitvoerig ingegaan op mogelijke alternatieven van een verbrede leerplicht. De daar besproken instrumenten zijn van vrijwillige of verplichtende aard. Allen kunnen zij worden beschouwd als minder zware instrumenten dan de invoering van een verbrede leerplicht. Het middel van een verbrede leerplicht kan als zwaar middel worden gekwalificeerd aangezien er stevige inbreuken op vrijheidsrechten worden gemaakt. Zowel op die van het jonge kind als op die van de ouders. Vrijwillig gaat dan ook voor verplicht en minder zwaar verplicht gaat voor zwaar verplicht. Dit betekent concreet dat indien andere hiervoor beschreven instrumenten reeds het beoogde doel (van een verbrede leerplicht) realiseren, al dan niet beoogd, zij voorgaan op het instrument van de verbrede leerplicht. Vanzelfsprekend dient dus geen plicht te worden opgelegd indien betrokkene aangegeven heeft over te gaan tot een vrijwillige taaltoets. Mocht een ouder reeds in een traject van inburgering zitten dan dient ook hier niet ook nog een verbrede leerplicht te worden opgelegd. Hetzelfde geldt als reeds een taaleis is gesteld bij het verstrekken van een sociale uitkering gerelateerd aan werkloosheid. Uiteraard kan het zijn dat alle minder zware voorhanden zijnde middelen niet leiden tot het beoogde doel, te weten het verminderen van een risico op taalachterstand bij het jonge kind. In dat geval kan pas worden overwogen een verbrede leerplicht op te leggen, uiteraard met dien verstande dat de hiervoor beschreven drie andere voorvragen ook op afdoende wijze zijn beantwoord.

4.3.6 Procedure van een verbrede leerplicht en het handhavingsinstrumentarium

Indien de hiervoor beschreven vier essentiële (voor)vragen ten aanzien van de verbrede leerplicht op wetenschappelijk verantwoorde wijze zijn beantwoord en men vervolgens tot de constatering is gekomen dat het mogelijk is een verbrede leerplicht in te voeren, rijst de vraag hoe het instrument er procedureel gaat uitzien. De maatregel zal zijn beslag moeten krijgen in een wet in formele zin. Dit vanwege de inbreuken op diverse vrijheidsrechten die met de regeling samenhangen. Van belang is voorts dat de regeling generiek is en niet specifiek kan worden toegespitst op bepaalde in Nederland duurzaam verblijvende ouders van jonge kinderen. Belangrijkste overweging hierbij is het gegeven dat een risico op taalachterstand ook bij autochtone jonge kinderen (veelvuldig) voorkomt.

- Voorstel van procedure

De procedure vangt aan met het oproepen van alle in Nederland duurzaam verblijvende jonge kinderen (2 of 3 jarigen) bij een daartoe bevoegde instantie. Dat kan het CJG (voormalige consultatiebureaus) zijn, echter gelet op de huidige vrijwilligheid in combinatie met de geldende privacy-wetgeving, kan dat niet een consultatiebureau-arts danwel verpleegkundige zijn. Er zal dan ook moeten worden geopteerd voor een nieuwe afdeling binnen het CJG die enkel de taaltoets dan wel taalomgevingsanalyse uitvoert, die als gezegd eerst gevalideerd dient te zijn. Er kan ook geopteerd worden voor een bevoegde instantie buiten het CJG. Gelet op het doel van de verbrede leerplicht, te weten het risico op taalachterstand bij jonge kinderen wegnemen dan wel verminderen, dienen de doorlooptijden binnen de gehele procedure bijzonder kort te zijn. Dat betekent dat na een geconstateerd risico op taalachterstand bij het jonge kind, de ouder(s) eveneens snel aan een taaltoets moeten worden onderworpen. Voorts moet worden gewezen op de verplichting van toetsing aan hardheidsclausules. Met andere woorden, er dient te worden bezien of er sprake is van overmacht bij hetzij het jonge kind hetzij de ouders. Als gezegd kan er bijvoorbeeld sprake zijn van een medisch beletsel waarbij het afnemen van een toets onmogelijk is. Mocht zowel het kind als de ouder een geconstateerd risico op taalachterstand hebben, dan is het zaak om eveneens spoedig de betrokken ouders op taalcursus te sturen. Tevens is het zinvol om de toetsresultaten van het kind te gebruiken voor een doorgeleiding naar VVE. Voor wat betreft de uitvoering van de taalcursussen kan aansluiting worden gezocht bij het systeem zoals dat thans fungeert voor de Wet inburgering. Dat betekent dat gemeenten deze taalcursussen zullen moeten aanbieden met dien verstande dat gelet op het doel van de verbrede leerplicht (wegnemen risico op taalachterstand kind) het enkel een taalcursus betreft en niet een geheel inburgeringstraject. Bovendien moeten, wederom gelet op het doel van de verbrede leerplicht, de termijnen voor het behalen van een taaltoets eveneens kort zijn. Immers het kind is vanaf 5 jaar leerplichtig en het is op dat moment noodzakelijk dat de taalachterstand in het Nederlands in het kader van de verbrede leerplicht is ingelopen. Over de termijnen zal in het navolgende ten aanzien van het handhavingsinstrumentarium nader worden ingegaan.

- Handhaving

Handhaving vormt het sluitstuk van een verbrede leerplicht. De vraag rijst welk instrument voor handhaving het meest effectief is ter naleving van de verbrede leerplicht. Aangezien het hier de invoering van een plicht betreft voor het beheersen van een bepaald niveau van de Nederlandse taal door middel van een taalcursus, dringt zich de vergelijking op met de verplichtende maatregelen betreffende inburgering die in 2007 met de Wet inburgering zijn ingevoerd. Het in die wet vastgelegde handhavingsregime (art. 25 – 46 Wet inburgering) zou grotendeels kunnen worden gehanteerd voor de naleving van de regeling omtrent een verbrede leerplicht. Gedacht wordt dan ook aan het opleggen van een bestuurlijke boete bij niet naleving van de verplichtingen voortvloeiend uit de regeling inzake de verbrede leerplicht. Het doel van een bestuurlijke boete is leedtoevoeging en daarmee preventie. Met de bestuurlijke boete wordt dan niets hersteld en het

middel dient dan ook te worden opgevat als uiterste middel.¹¹⁸ Algemene regels over de bestuurlijke boete zijn thans vastgelegd in de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).¹¹⁹ Deze bepalingen betreffen echter algemene regels bij het gebruik van de bestuurlijke boete als handhavinginstrument. De Awb-regeling betreft overigens *niet* de introductie van een generieke mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Wil men het instrument van de bestuurlijke boete hanteren, dan zal men dus in de nieuwe regeling inzake de invoering van een verbrede leerplicht een uitdrukkelijke grondslag moeten scheppen voor dit bestuursrechtelijke handhavinginstrument. In de vierde tranche van de Awb wordt ten aanzien van de bestuurlijke boete aansluiting gezocht bij een aantal algemene rechtsbeginselen, die onder andere voortvloeien uit art. 6 EVRM. Dit heeft tot gevolg dat bij het mogelijk opleggen van een administratieve boete, de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid een rol spelen. Voorts kan er geen cumulatie van bestuurlijke boetes plaatsvinden: indien een ouder die een verbrede leerplicht krijgt opgelegd reeds eerder is beboet vanwege het feit dat hij tevens inburgeringsplichtig is en niet de verplichtingen is nagekomen die uit deze wet voortvloeien.

In het handavingsregime van een mogelijke verbrede leerplicht kan op een aantal momenten worden gedacht aan het opleggen van een bestuurlijke boete. Voor de overzichtelijkheid volgt hier een opsomming van de maximale boetes:

1. € 250,- voor het niet verstrekken van gevraagde gegevens en geen gehoor geven aan de oproepen van de gemeente voor een taaltoets van het jonge kind;
2. € 250,- voor het niet verstrekken van gevraagde gegevens en geen gehoor geven aan de oproepen van de gemeente voor een taaltoets van de ouder (per ouder);
3. € 500,- voor het niet-nakomen van de gemaakte afspraken na acceptatie van een gemeentelijk aanbod voor een taal cursus (bezien moet worden of een eigen bijdrage aan de taal cursus wordt verplicht);
4. € 500,- voor het niet binnen de wettelijke termijnen slagen voor het examen¹²⁰; de termijnen voor het halen van een diploma zullen hier korter moeten zijn dan bij de Wet inburgering (maximaal 3,5 en 5 jaar) aangezien het doel van een verbrede leerplicht anders is. Het betreft hier immers de verwachting dat het beheersen van de Nederlandse taal (vermoedelijk ook op A2 niveau) bevorderlijk is voor de leerontwikkeling van het jonge kind. Het taaldiploma zal bij de verbrede leerplicht dan ook moeten worden behaald binnen de termijn waarop een jong kind naar de basisschool gaat. Dat zal ten hoogste op vijfjarige leeftijd zijn. Een ouder heeft dan ook tussen de eerste constatering van een mogelijke taalachterstand van het kind op driejarige leeftijd maximaal twee jaar om het taaldiploma te behalen. Gelet op het proportionaliteitsbeginsel moet voorts in ieder geval een herkansingsmogelijkheid zijn ingebouwd. Dit betekent bijvoorbeeld dat binnen 1,5 jaar een taaltoets moet worden afgenomen en bij niet slagen van dit eerste tentamen binnen 0,5 jaar een hernieuwde mogelijkheid tot het afleggen van een taaltoets.¹²¹ Overigens pleit voor een beperking van de termijnen bij de verbrede leerplicht in vergelijking met de Wet inburgering dat de verplichtingen uit laatstgenoemde wet aanzienlijk zwaarder

¹¹⁸ Vgl. F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller 2006. p. 64 e.v.

¹¹⁹ De vierde tranche Awb is inmiddels aangenomen door de Eerste Kamer (23 juni 2009) en geplaatst in het Staatsblad, 264, van 30 juni 2009. Per 1 juli 2009 is de vierde tranche Awb in werking getreden.

¹²⁰ Deze sanctionering is toegespitst op de toepassing van de verbrede leerplicht als een resultaatsverplichting, vergelijkbaar met de Wet inburgering. Indien sprake zou zijn van een inspanningsverplichting is een boetestelsel wellicht minder geschikt.

¹²¹ Gelet op de beschikbare gegevens bij de uitvoering van de Wet inburgering ten aanzien van de taaltoetsen, is het niet aannemelijk dat binnen deze termijnen Nederlands op A2 niveau kan worden geleerd.

zijn dan enkel het beheersen van de Nederlandse taal. Immers de Wet inburgering vereist tevens een verplicht onderdeel Kennis van de Nederlandse Samenleving en, in geval van een duale inburgeringsvoorziening tevens bijvoorbeeld een stage/werkplaats om de Nederlandse taal actief te beheersen.

5. € 1000,- voor het opnieuw niet slagen voor het examen na verlenging van de termijn (bijvoorbeeld binnen 0,5 jaar).

Bij uitkeringsgerechtigden wordt het bedrag ter hoogte van de boete op de uitkering ingehouden.¹²²

Voorts moet worden nagedacht of men binnen een bepaalde periode een herhaalde bestuurlijke boete wil opleggen. Bij de Wet Inburgering is de termijn voor het niet behalen van het inburgeringsexamen gesteld op twee jaar. Echter zoals onder punt vier gewezen zal ook hier die termijn korter moeten zijn nu een koppeling wordt gemaakt tussen de taalbeheersing en de taalontwikkeling van het jonge kind.

4.4 Conclusie juridische grondslagen voor een verbrede leerplicht

In dit hoofdstuk is uitvoerig stilgestaan bij de vraag welke juridische mogelijkheden (aanknopingspunten) en beperkingen voortvloeien uit het internationale, EG- en nationale recht bij een mogelijke invoering van een verbrede leerplicht. Uit dit onderzoek is gebleken dat het slechts mogelijk is een generieke maatregel te formuleren. Voorts zijn er een viertal vragen geformuleerd die alvorens men over kan gaan tot een mogelijke invoering van een verbrede leerplicht, van essentieel belang zijn om het juridisch instrumentarium te operationaliseren. Het betreft een tweetal causaliteitsvragen met betrekking tot de taalvaardigheid van de ouder en van de taalachterstand van het kind, de vraag of het risico van een taalachterstand überhaupt meetbaar is en ten slotte de meer juridisch getinte vraag of er minder zware middelen (subsidiariteits) zijn om te bewerkstelligen dat de taalachterstand van jonge kinderen wordt verminderd of weggenomen. Geconstateerd is dat de eerste causaliteit alsmede de vraag over de meetbaarheid van het risico op taalachterstand bij jonge kinderen vooralsnog niet wetenschappelijk zijn gevalideerd. Zou daar wel sprake van zijn, dan pas is een verbrede leerplicht mogelijk. In paragraaf 4.3.3 is ten slotte een mogelijk instrumentarium van de verbrede leerplicht geschetst, inclusief de handhaving.

¹²² Vgl. art. 37 Wet inburgering.

Hoofdstuk 5 Conclusies

Dit onderzoek heeft de juridische (on)mogelijkheid verkend van de verbrede leerplicht. Dit instrument beoogt ouders van jonge kinderen met een risico op taalachterstand in het Nederlands, te verplichten tot het volgen van een taalcursus. Het doel van de verbrede leerplicht is het voorkomen dan wel verminderen van een risico op taalachterstand van jonge kinderen.

De volgende vragen zijn in dit onderzoek beantwoord:

- 1 *Kunnen ouders van jonge kinderen met een risico op taalachterstand in het Nederlands, wettelijk verplicht worden tot het leren van de Nederlandse taal?*
Zo ja:
- 2 *Hoe zou aan deze verplichting juridisch vormgegeven kunnen worden?*
- 3 *Wat zijn mogelijke implicaties voor specifieke groepen (autochtone) Nederlanders?*
- 4 *Is het huidig instrumentarium om bij jonge kinderen risico's op taalachterstand te constateren in juridische zin voldoende om, bij geconstateerd risico, de ouders een leerplicht op te leggen?*
Zo nee, welke juridische voorwaarden zijn er verbonden aan het benodigde instrumentarium?

Ad. 1 Kunnen ouders van jonge kinderen met een risico op taalachterstand in het Nederlands, wettelijk verplicht worden tot het leren van de Nederlandse taal?

Geconcludeerd kan worden dat taaleisen als zodanig niet onverenigbaar zijn met het internationale recht. De rechten van taalminderheden reiken niet zo ver dat hen geen plicht zou kunnen worden opgelegd tot het beheersen van de Nederlandse taal, indien dat in het belang van het kind zou zijn. Evenmin zijn taaleisen als zodanig onverenigbaar met het gemeenschapsrecht mits aan de verplichting geen verblijfsrechtelijke consequenties worden gekoppeld. Echter, alvorens men over kan gaan tot een mogelijke invoering van een verbrede leerplicht, is het van essentieel belang een viertal in dit onderzoek geformuleerde (voor)vragen te stellen en te beantwoorden. Pas daarna kan men mogelijk overgaan tot het operationaliseren van een verbrede leerplicht. Het betreft een tweetal causaliteitsvragen met betrekking tot de taalvaardigheid van de ouder en de taalachterstand van het kind, de vraag of het risico van een taalachterstand van jonge kinderen überhaupt meetbaar is en ten slotte de meer juridisch getinte vraag of er minder zware middelen zijn om te bewerkstelligen dat de taalachterstand van jonge kinderen wordt verminderd of weggenomen (subsidiariteitseis). Geconstateerd is dat de eerste causaliteit alsmede de vraag over de meetbaarheid van het risico op taalachterstand bij jonge kinderen vooralsnog niet wetenschappelijk zijn gevalideerd. Dit belangrijke gegeven betekent dat gezien de huidige stand van (socio-linguïstische) wetenschap, ouders van jonge kinderen met een risico op taalachterstand in het Nederlands bij jonge kinderen niet wettelijk kunnen worden verplicht tot het leren van de Nederlandse taal.

Ad. 2 Hoe zou aan deze verplichting juridisch vormgegeven kunnen worden?

Indien de onder ad. 1 geformuleerde vier essentiële (voor)vragen ten aanzien van de verbrede leerplicht op wetenschappelijk verantwoorde wijze zijn beantwoord/gevalideerd en men vervolgens tot de constatering is gekomen dat het mogelijk is een verbrede leerplicht in te voeren, rijst de vraag hoe het instrument er procedureel gaat uitzien. De maatregel zal zijn beslag moeten krijgen in een wet in formele zin. Dit vanwege de inbreuken op diverse vrijheidsrechten die met de regeling samenhangen. Van belang is voorts dat de regeling generiek is en niet specifiek kan worden toegespitst op bepaalde in Nederland duurzaam verblijvende ouders van jonge kinderen. Belangrijkste overweging hierbij is het gegeven dat risico op taalachterstand ook bij autochtone jonge kinderen voorkomt (zie ook ad. 3). De procedure vangt aan met het oproepen van alle in Nederland duurzaam verblijvende jonge kinderen (2 of 3 jarigen) bij een daartoe bevoegde instantie.

Dat kan het CJG zijn, echter gelet op de huidige vrijwilligheid in combinatie met de geldende privacy-wetgeving, kan dat niet een consultatiebureau-arts danwel verpleegkundige zijn. Er zal dan ook moeten worden geopteerd voor een nieuwe afdeling binnen het CJG die enkel de taaltoets dan wel taalomgevingsanalyse uitvoert, die als gezegd eerst wetenschappelijk gevalideerd dient te zijn. Er kan ook geopteerd worden voor een andere bevoegde instantie, buiten het CJG.

Gelet op het doel van de verbrede leerplicht, te weten het risico op taalachterstand bij jonge kinderen wegnemen dan wel verminderen, dienen de doorlooptijden binnen de gehele procedure bijzonder kort te zijn. Dat betekent dat na een geconstateerd risico op taalachterstand bij het jonge kind, de ouder(s) eveneens snel aan een taaltoets moeten worden onderworpen. Voorts moet worden gewezen op de verplichting van toetsing van hardheidsclausules. Met andere woorden er dient te worden bezien of er sprake is van overmacht bij hetzij het jonge kind hetzij de ouders. Zo kan er bijvoorbeeld sprake zijn van een medisch beletsel waarbij het afnemen van een toets onmogelijk is. Als zowel het kind als de ouder een geconstateerd risico op taalachterstand hebben, dan is het zaak om eveneens spoedig de betrokken ouders op taal cursus te sturen. Tevens is het zinvol om de toetsresultaten van het kind te gebruiken voor een doorgeleiding naar VVE.

Voor wat betreft de uitvoering van de taal cursussen kan aansluiting worden gezocht bij het systeem zoals dat thans fungeert voor de Wet inburgering. Dat betekent dat gemeenten deze taal cursussen zullen moeten aanbieden met dien verstande dat gelet op het doel van de verbrede leerplicht (wegnemen risico op taalachterstand kind) het hier enkel een aanbod van een taal cursus dient te betreffen en niet een geheel inburgeringstraject. Bovendien moeten, wederom gelet op het doel van de verbrede leerplicht, de termijnen voor het behalen van een taaltoets kort zijn. Immers het kind is vanaf 5 jaar leerplichtig en het is op dat moment noodzakelijk dat de taalachterstand in het Nederlands in het kader van de verbrede leerplicht is ingelopen. Ook de handhavingstermijnen dienen in dit verband kort te zijn.

Ad. 3 Wat zijn mogelijke implicaties voor specifieke groepen (autochtone) Nederlanders?

Een (specifieke) groepsgewijze aanpak kan de toets aan het gelijkheidsbeginsel *niet* doorstaan. Het uitgangspunt van een verbrede leerplicht dient de individuele situatie van het kind c.q. de ouder te betreffen, dus ongeacht nationaliteit, herkomst, autochtoon, allochtoon, of sociale status. Duidelijk is, op grond van dit onderzoek, dat alleen een generieke maatregel haalbaar is. Belangrijkste overweging hierbij is het gegeven dat een risico op taalachterstand ook bij autochtone jonge kinderen voorkomt.

Ad. 4 Is het huidig instrumentarium om bij jonge kinderen risico's op taalachterstand te constateren in juridische zin voldoende om, bij geconstateerd risico, de ouders een leerplicht op te leggen? Zo nee, welke juridische voorwaarden zijn er verbonden aan het benodigde instrumentarium?

Deze vraag is in dit onderzoek getypeerd als de tweede essentiële (voor)vraag die moet worden gesteld alvorens gedacht kan worden aan de invoering van een verbrede leerplicht. Het betreft concreet de vraag of het wetenschappelijk mogelijk is een taalachterstand bij jonge kinderen (peuters) te meten. Er is in het verleden regelmatig gesproken over het invoeren van een taaltoets voor peuters. Hiervan is echter afgezien omdat op jonge leeftijd dergelijke taaltoetsen onbetrouwbaar zijn. In plaats daarvan wordt momenteel een instrument ontwikkeld waarmee een mogelijk risico op taalachterstand kan worden bepaald: de taalomgevingsanalyse. Inmiddels is een (voorlopig) instrument ontwikkeld door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Centrum voor jeugdgezondheid. In dit gezamenlijke RIVM/Centrum voor jeugdgezondheid document (dat als bijlage D bij dit onderzoek is opgenomen) wordt uitdrukkelijk gesteld dat *op dit moment geen gevalideerde instrumenten beschikbaar zijn die kunnen signaleren dat kinderen*

onvoldoende taalaanbod in het Nederlands krijgen waardoor zij risico lopen op een taalachterstand in het Nederlands. Dit betekent dat ook de taalomgevingsanalyse niet wetenschappelijk is gevalideerd en gebaseerd is op consensus en alleen kan worden gezien als hulpmiddel. Verder onderzoek op dit punt is vereist.

Voor het meten van een taalachterstand bij jonge kinderen (peuters) is er dus (nog) geen of niet afdoende wetenschappelijk bewijs beschikbaar. De juridische randvoorwaarde voor invoering van een verbrede leerplicht ligt in het gegeven dat het noodzakelijk is eerst een wetenschappelijk gevalideerd meetinstrument voorhanden te hebben voor de beoordeling of een jong kind een risico loopt op een taalachterstand in het Nederlands. Een niet wetenschappelijk gevalideerd instrument, zoals de taalomgevingsanalyse, kan alleen een hulpmiddel zijn, maar niet meer dan dat. Dit instrument geeft onvoldoende wetenschappelijke basis om als juridische randvoorwaarde te gelden voor invoering van een verbrede leerplicht. Invoering van een verbrede leerplicht is momenteel dan ook vanuit juridisch oogpunt niet mogelijk.

Voorts rijst de vraag wat met de informatie van de taalomgevingsanalyse (en eventueel in de toekomst met de output van een verplichte peutertaaltoets) kan worden gedaan. De taalomgevingsanalyse (en mogelijk de peutertaaltoets) kan worden opgenomen in een digitaal DDJGZ-dossier/EKD. Dit dossier is een medisch dossier en alleen inzichtelijk voor de behandelende arts. Gegevens hieruit mogen op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens en Wet op de geneeskundige behandeling niet aan derden worden verstrekt, ook niet aan gemeenten ten behoeve van Voor- en Vroegschoolse Educatie- (VVE) begeleiding. Dat betekent dat deze gegevens hoogstwaarschijnlijk ook niet mogen worden gebruikt ten behoeve van het mogelijk opleggen van een verbrede leerplicht voor ouders. Het is overigens wel mogelijk gegevens uit het dossier aan derden te verstrekken indien de ouders daarvoor toestemming hebben gegeven.

Bijlagen

Bijlage A Bibliografie

Advies Commissie Arbeidsparticipatie (Commissie Bakker), Naar een toekomst die werkt, Den Haag, juni 2008.

Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, Inburgering als voorwaarde voor verblijf in Nederland, Den Haag, februari 2004.

Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, Van Contourennota naar Inburgeringswet. Juridische mogelijkheden tot een meer verplichtend inburgeringsstelsel, Den Haag, november 2004.

Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, Briefadvies inzake de motie Dittrich c.s.: alfabetiseringseisen t.a.v. migrerende partners, Den Haag, december 2004.

Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, Briefadvies inzake het concept-Besluit inburgering, Den Haag 2005.

Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, Terug naar school. Scholing van allochtone kinderen in het land van oorsprong, Den Haag 2006.

Amsing, M., Beek, S. en Spliethoff, F., Wat kun je leren als taal een probleem is. 's Hertogenbosch: KPC Groep 2007.

Beaufort, I. de (e.a. , red.), Kwetsbare kinderen: een ethische zorg. Casus en commentaren, Den Haag: Lemma 2008.

Besselink, L.F.M., Inburgeringsplichten voor Nederlanders - de administratieve verwerking van een ongrondwettige maatregel, p. 137-158 in Grensverleggend bestuursrecht, Alphen: Kluwer 2008.

Blanken, M. den en A.L. Vegt van der, Voorschoolse educatie: waarom wel, waarom niet? Utrecht: FORUM 2007.

Blankman, K. (e.a. red.), Meesterlijk groot voor de kleintjes: opstellen aangeboden aan professor mr. J. E. Doek ter gelegenheid van zijn emeritaat, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2004.

Boeles, P., en G. Lodder (red.), Integratie en uitsluiting, Den Haag: Sdu 2005.

Boer, T. de (e.a. red.), De kant van het kind: liber amicorum prof.mr. Miek de Langen Boer Arnhem: Gouda Quint 1992.

Brands-Bottema, G.W., Overheid en opvoeding: onderzoek naar de motivering door politieke partijen van formele wetgeving of pogingen daartoe, betreffende de overheidsbemoeiingen met de verzorging en opvoeding van kinderen door hun ouders, in de periode 1870-1987, Deventer: Kluwer 1988.

Bruning, M.R., Over sommige kinderen moet je praten: gegevensuitwisseling in de jeugdzorg, Leiden: Universiteit Leiden 2006.

Bueren, G. van, The international law on the rights of the child, The Hague: Nijhoff 1998.

Doek, J.E., en P. Vlaardingerbroek, *Jeugdrecht en jeugdzorg*, 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie 2006.

Driessen, G. (2004). De taalsituatie van Caribische en Mediterrane immigranten. Ontwikkelingen in taalvaardigheid en taalkeuzes in Antilliaanse, Surinaamse, Turkse en Marokkaanse gezinnen gedurende de periode 1995-2003. *Migrantenstudies*, 20, (2), p. 74-93.

FORUM-notitie, *Verplichte taallessen voor allochtone ouders?*, Utrecht, 3 februari 2009.

Gemeente Utrecht, *Inburgering in Utrecht. Meerjarenperspectief 2007-2010*, maart 2007.

Goldstein, J. (red.), *Wanneer de toverformule: criteria voor overheidsinterventie in het belang van het kind*, Deventer: Kluwer 1984.

Goldstein, J. (red.), *In het belang van het kind*, Deventer: Kluwer 1979.

Groenendijk, C.A., *Integratie en uitsluiting in het Nederlands vreemdelingenrecht*: in Boeles, P., en G. Lodder (red.), *Integratie en uitsluiting*, Den Haag: Sdu 2005, p. 9-31.

Hermanns, J., C. Nijnatten van, F. Verheij en M. Reuling, *Handboek Jeugdzorg, deel 1, Stromingen en specifieke doelgroepen*, Bohn, Stafleu en Van Loghum: Houten 2005.

Hemrica, J.C., *Kind-zijn tussen opvoeding en recht : een grondslagenonderzoek naar kindbeelden in discussies op het grensvlak van opvoeding en recht*, 2004.

Human Rights Watch, *Netherlands: Discrimination in the name of integration. Migrants' Rights under the Integration abroad Act*, HRW 2008.

Janssen, L., *Jeugdrecht*, Utrecht: LEMMA 2002.

Kalverboer, M. en E. Zijlstra, *Het belang van het kind in het Nederlands recht. Voorwaarden voor ontwikkeling vanuit een pedagogisch perspectief*, Amsterdam: SWP 2006.

Langen, M. de, *Het recht van kinderen op eerbiediging van hun privé- en gezinsleven door de overheid*, in: Langen, M. van, J.H. de Graaf, F.B.M. Kunneman (red.), *Kinderen en recht: opstellen over de positie van minderjarigen in het recht*, Arnhem: Gouda Quint 1989, p. 287-299.

Lange, R. de en L.J.J. Rogier (red.), *Onderwijs en onderwijsrecht in een pluriforme samenleving. Opstellen aangeboden aan prof.mr.dr. Mentink*, Den Haag: Bju 2008.

Langen, M. de, *Recht voor jeugdigen*, Samson: Alphen 1973.

Lawson, R., *Taaleisen en discriminatieverboden in het Europese recht*, in: Boeles, P., en G. Lodder (red.), *Integratie en uitsluiting*, Den Haag: Sdu 2005, p. 115-134.

Linden, A.P. van der, F.G.A. ten Siethoff, A.E.I.J. Zeijlstra-Rijpstra, *Jeugd en recht*, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum 2009.

Lodder, G.G., *Juridische aspecten van de Wet Inburgering Buitenland*, Leiden: Instituut voor Immigratierecht 2009.

Luijk, E.H.A. van, Ouders leren of laten opvoeden? Een pleidooi voor heroverweging van gedwongen opvoedingsondersteuning in de vorm van de Engelse partenting order, Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht 2008, p. 155-162.

Mentink, D., Tien jaar later. Over pluriformiteit en identiteit, over grondwetgever en wetgever, Den Haag: BJu 2008.

Meuwese, S., M. Blaak, M. Kaandorp (Red.) ; met bijdragen van S. Bommeljé (e.a.), Handboek internationaal jeugdrecht: een toelichting voor rechtspraak en jeugdbeleid op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005.

Meuwese, S., Het belang van het kind in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, Tijdschrift voor de Rechten van het Kind, juni 2003, p. 23-26.

Michiels, F.C.M.A. en E.R. Muller (red.), Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland, Deventer: Kluwer 2006.

Oberon en Sardes, Voorschoolse educatie: doelgroepbepaling en toeleiding. Een handreiking voor gemeenten, Utrecht 2008.

Onderwijsraad, Onderwijs en Burgerschap, Den Haag 2003.

Onderwijsraad, Bakens voor spreiding en integratie, Den Haag 2005.

Onderwijsraad, Ambities voor het jonge kind en voor de basisschool. Commentaar Wetsvoorstel ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie, Den Haag 2008.

Ploeg, van der, C.P.B, C.I. Lanting, F. Galindo Garre en P.H. Verkerk, Screening op taalachterstanden en spraakstoornissen bij kinderen van 1 tot 6 jaar door de jeugdgezondheidszorg, deelrapport 1: Inventarisatie van instrumenten, Leiden: TNO 2007.

Raad voor Jeugdbeleid, Opvoeding ondersteund: beleidsadvies over de maatschappelijke medeverantwoordelijkheid voor jonge kinderen, Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur 1986.

Raad voor het Jeugdbeleid, Kinderbeleid: een advies over de versterking van de positie van kinderen, Amsterdam: Raad voor het Jeugdbeleid 1993.

Sagel-Grande, I. (ed), In the best interest of the child. Conflict resolution for and by children and juveniles, Amsterdam: Rozenberg 2001.

Sardes, Landelijke Monitor Voor- en Voorschoolse Educatie 2008. Eindrapportage, Utrecht, november 2008.

Sardes, Vversterk, VVE voor Dummies. Een inkijkje in de voor- en voorschoolse educatie, Utrecht 2008.

Sardes, Vversterk, Voor- en voorschoolse educatie in kleine gemeenten. Handreiking, Utrecht 2009.

Smit, F., VVE en ouders. Ouderbetrokkenheid – en participatie in de Voor- en Voorschoolse educatie, Nijmegen: ITS 2008.

Smit, F., Driessen, G., Sluiter, R. en Brus, M., Ouders, scholen en diversiteit. Ouderbetrokkenheid en – participatie op scholen met veel en weinig achterstandsleerlingen. Nijmegen: ITS 2008.

Spijkerboer, T.P., Zeker weten. Inburgering en de fundamenten van het Nederlandse politieke bestel, Den Haag: Sdu 2007.

Stegerhoek, N.A., De publieke kant van het jeugdrecht. Publieke aspecten van het civiele jeugdrecht nader beschouwd, Zwolle: Tjeenk Willink 1995.

Stempels, A., Beschermd door anderen. Kinderen in recht en mensenmaatschappij, Amsterdam: Wetenschappelijke uitgeverij 1971.

Stoep, J, Opportunities for early literacy development: evidence for home and school support , Nijmegen: Garant-Uitgevers 2008.

Terlouw, A., Angst en regelgeving. Onderscheid door de overheid op grond van nationaliteit, afkomst en religie, Nijmegen: WLP 2009.

Veldkamp, A.W.M., Over grenzen! : internationaal vergelijkende verkenning van de rol van de overheid bij de opvoeding en bescherming van kinderen, Den Haag: Afdeling Informatie, Voorlichting en Publiciteit, Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid, Ministerie van Justitie 2001.

Verhellen, E., Verdrag inzake de rechten van het kind. Achtergronden, motieven, strategieën, hoofdlijnen, Apeldoorn: Garant 2000.

Vermeulen, B.P., Vrijheid, gelijkheid, burgerschap. Over verschuivende fundamenten van het Nederlandse minderhedenrecht- en beleid. Immigratie, integratie, naturalisatie, onderwijs en religie, Den Haag: Sdu 2007.

Willems, J., Wie zal de ouders opvoeden? Kindermishandeling en het recht van het kind op persoonswording, Leiden: Asser Press 1999.

Willems, J., Alle aanstaande ouders op oudercursus, anders geen kinderbijslag, Tijdschrift voor de Rechten van het Kind 2006, p. 27-28.

Kranten -, internet- en overige berichten

- 18 november 2006, PvdA gaat de strijd aan met taalachterstanden (www.pvda.nl)
- 13 april 2007: Taaltoets voor peuters (www.pedagogiek.net)
- 6 september 2008: Verplichte taaltoets berust op denkfouten (Trouw)
- voorjaar 2009, Verplichte taal cursus voor allochtone ouders? (FORUM Magazine jaargang 4, voorjaar, opinie)
- 8 juni 2009, Kind eerste migranten leert slecht (De Volkskrant)
- 25 juni 2009, Intensieve taalles in schakelklas werkt altijd (De Volkskrant)
- Juli 2009, Deutschland: Erster Integrationsindikatorenbericht, Migration und Bevolkerung Newsletter, p. 2
- 12 september 2009, Ook de analfabeet moet schriftelijk examen doen (NRC Handelsblad)
- 16 september 2009: Elektronisch kinddossier eind 2010 ingevoerd (www.webwereld.nl)
- 23 september 2009, Geen inburgering, minder uitkering (De Volkskrant)

Bijlage B **Lijst van gebruikte afkortingen**

| | |
|-----------|--|
| ACVZ | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken |
| art. | artikel |
| BSO | Buitenschoolse opvang |
| BW | Burgerlijk Wetboek |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| CJG | Centrum voor Jeugd en Gezin |
| c.q. | casu quo |
| c.s. | cum suis |
| DDJGZ/EKD | Digitaal JGZ dossier/Elektronisch Kind Dossier |
| e.a. | en anderen |
| e.d. | en dergelijke |
| EG | Europese Gemeenschappen |
| EEG | Europese Economische Gemeenschap |
| EER | Europese Economische Ruimte |
| EHRC | European Human Rights Cases |
| EHRM | Europees Hof voor de Rechten van de Mens |
| EKD | Elektronisch kinddossier |
| EU | Europese Unie |
| EVRM | Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens |
| FORUM | Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling |
| Hfd. | Hoofdstuk |
| HvJ EG | Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen |
| IVBPR | Internationaal verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten |
| IVESCR | Internationaal Verdrag inzake Sociale en Culturele Rechten |
| IVRK | Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind |
| J&G | Jeugd en Gezin |
| JGZ | Jeugdgezondheid |
| MBO | Middelbaar Beroepsonderwijs |
| NJ | Nederlandse Jurisprudentie |
| nr. | nummer |
| NRC | Nieuwe Rotterdamsche Courant, thans NRC Handelsblad |
| NT2 | Nederlands als Tweede Taal |
| OALT | Onderwijs allochtone levende talen |
| OETC | Onderwijs in eigen taal en cultuur |
| p. | pagina |
| par. | paragraaf |
| Pb. | Publicatieblad |
| PO | Primair Onderwijs |
| PSZ | Peuterspeelzaal |
| Rec. | Recommendation |
| RI | Richtlijn |
| RIVM | Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu |
| ROC | Regionaal Opleidingscentrum |
| Stb. | Staatsblad |
| Stcrt. | Staatscourant |
| Trb. | Tractatenblad |
| UN | United Nations |
| Vgl. | Vergelijk |
| VO | Voortgezet Onderwijs |
| Vo | Verordening |

| | |
|------|---|
| VOB | (Vlaamse) Vereniging voor het onderwijs in de biologie, de milieuleer en de gezondheidseducatie |
| VN | Verenigde Naties |
| VROM | Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer |
| VRK | Verdrag inzake de Rechten van het Kind (zie ook IVRK) |
| VVE | Voor- en Vroegschoolse Educatie |
| Vw | Vreemdelingenwet |
| Wi | Wet inburgering |
| Wjz | Wet op de jeugdzorg |
| WW | Werkloosheidswet |
| WWB | Wet Werk en Bijstand |
| WWI | Wonen, Wijken en Integratie |

Bijlage C Lijst van geraadpleegde personen

Bij de totstandkoming van dit onderzoek zijn, naast literatuurstudie en schriftelijke informatievergaring, tevens schriftelijk vragen gestuurd, c.q. gesprekken gevoerd met personen die vanuit hun specifieke kennis en ervaring een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

De gesprekken hebben plaatsgevonden in de vorm van telefonische interviews, of in de vorm van de beantwoording van vragen gesteld via email. Sommige personen hebben aangegeven er geen prijs op te stellen vermeld te worden in deze bijlage, omdat zij liever anoniem willen blijven.

- Dr. J. Bast, Senior Research Fellow, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Duitsland.
- Professor dr. E. Guild, professor of European migration law, Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen, en solicitor bij de firma Kingsley Napley, Verenigd Koninkrijk.
- Mr. dr. M. Laemers, senior onderzoeker bij het Centrum voor Rechtspleging, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Professor dr. G. Noll, professor of international law, University of Lund, Zweden.
- Professor dr. J. Vedsted Hansen, professor of law, University of Aarhus, Denemarken.

**Bijlage D Omgevingsanalyse ter beoordeling van het taalaanbod in het Nederlands,
RIVM/Centrum voor jeugdgezondheid**

Voor de digitale versie van dit rapport zie het afzonderlijke bijgevoegde pdf-bestand
(Bijlage D Taalomgevingsanalyse RIVM c.s.).