



Universiteit Utrecht

Beleid voor een meertalig Europa?

*Een onderzoek naar de haalbaarheid
van de doelstelling 'moedertaal + 2'*

Fleur Schellekens
BA Taalwetenschap
HHP3V15001/TW3V14002

Begeleider
Tweede lezer
Blok 4
Universiteit Utrecht

3834190
Eindwerkstuk
15 ECTS
dr. Sterre Leufkens
prof. dr. Roberta D'Alessandro
2018
Geesteswetenschappen



Samenvatting

De taaldiversiteit in Europa is enorm. Het respecteren van diversiteit, en dus ook taaldiversiteit, is dan ook een van de grondbeginselen van de EU. Naar aanleiding hiervan is er in 2002 de doelstelling opgesteld dat elke Europese burger vanaf een jonge leeftijd les krijgt in ten minste twee vreemde talen. Dit onderzoek gaat in op de haalbaarheid van deze doelstelling met de huidige maatregelen die worden genomen in de EU en verschillende landen. Dit wordt onderzocht door middel van een *sample* van vijf landen (België, Bulgarije, Nederland, Spanje en Zweden), die samen een representatief beeld van Europa proberen te geven, op basis van hun geografische locatie. België is toegevoegd omdat het in Europa een bekend voorbeeld is van een land met drie officiële talen. De vraag is echter of de inwoners van België daarmee ook een voorsprong hebben in het behalen van de doelstelling. Om de haalbaarheid te testen is er gebruik gemaakt van zowel een literatuuronderzoek, waarin rapporten, beleidsdocumenten en surveys zijn bekeken, als een veldonderzoek, waarbij semigestructureerd interviews zijn afgenomen met een lid van de Europese Commissie en verschillende personen die betrokken zijn bij taalbeleid in de vijf landen. Uit de analyse blijkt dat de doelstelling slechts deels voldoet aan de speerpunten voor effectief taalbeleid die zijn opgesteld naar aanleiding van de literatuur. Ook de uitvoering van de doelstelling blijkt niet effectief, in zoverre dat de *benchmarks* die door de EU zijn voorgesteld niet haalbaar zijn. Afgezien daarvan is er wel een lichte stijging waarneembaar in het percentage EU-burgers dat twee of meer vreemde talen spreekt. De conclusie van dit onderzoek is hiermee dat de doelstelling niet haalbaar is met de huidige maatregelen die worden genomen. Naar aanleiding van dit onderzoek wordt er aanbevolen om meetinstrumenten te ontwikkelen voor andere talen naast Engels, rekening te houden met de manier waarop de leerling de taal later gaat gebruiken, de minderheids- en migrantentalen mee te nemen in de doelstelling en de invulling van het beleid af te stemmen op het doel dat men ermee wil bereiken.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inhoudsopgave	3
Hoofdstuk 1 Introductie	5
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	8
<i>2.1 Effectief taalbeleid</i>	<i>8</i>
2.1.1 Het model van Hornberger	9
2.1.2 <i>Political theory</i> en taalbeleid	10
2.1.3 Kritische theorie en taalbeleid	11
2.1.4 Discourse analyse en taalbeleid	12
2.1.5 De speerpunten van effectief taalbeleid	13
<i>2.2 Het taalbeleid van de EU en de doelstelling ‘moedertaal + 2’</i>	<i>13</i>
2.2.1 Het taalbeleid van de EU	13
2.2.2 De doelstelling ‘moedertaal + 2’	14
Hoofdstuk 3 Methode	16
<i>3.1 Onderzoeksstrategie</i>	<i>16</i>
<i>3.2 Dataverzameling</i>	<i>16</i>
3.2.1 Literatuuronderzoek	16
3.2.2 Veldonderzoek	16
3.2.3 Selectie van de landen	17
<i>3.3 Verwerking en analyse</i>	<i>17</i>
<i>3.4 Ethische verantwoording</i>	<i>18</i>
Hoofdstuk 4 Resultaten literatuuronderzoek	19
<i>4.1 Maatregelen genomen op Europees niveau</i>	<i>19</i>
4.1.1 Betrokken instanties op Europees niveau	19
4.1.2 Maatregelen genomen op Europees niveau	21
<i>4.2 Maatregelen genomen door de verschillende landen</i>	<i>23</i>
4.2.1 België	23
4.2.2 Bulgarije	23
4.2.3 Nederland	24
4.2.4 Spanje	25
4.2.5 Zweden	26
<i>4.3 Surveys</i>	<i>27</i>
4.3.1 First European Survey of Language Competences (ESLC) (2011)	27
4.3.2 Eurostat	29
4.3.3 Eurobarometer (2001, 2006 en 2012)	31
4.3.4 Language Rich Europe	32
Hoofdstuk 5 Resultaten veldonderzoek	33
<i>5.1 Beleid en maatregelen op Europees niveau</i>	<i>33</i>
5.1.1 Aandacht voor meertaligheid in de EC	33
5.1.2 <i>Benchmarks</i>	33
5.1.3 Maatregelen op Europees niveau	34
<i>5.2 Beleid en maatregelen op landelijk niveau</i>	<i>34</i>
5.2.1 België	34

5.2.2 Bulgarije	35
5.2.3 Nederland	35
5.2.4 Spanje	36
5.2.5 Zweden	36
Hoofdstuk 6 Analyse	38
6.1 Maatregelen vanuit de EU	38
6.2 Maatregelen vanuit de verschillende landen	38
6.3 Geboekte vooruitgang	39
6.4 De doelstelling en haar uitvoering	40
6.5 Discussie	41
Hoofdstuk 7 Conclusie	43
7.1 Antwoord op de deelvragen en hoofdvraag	43
7.2 Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen	43
7.3 Reflectie op het onderzoek	45
Bronvermelding	46
Bijlagen	51
Bijlage A: Overzicht CEFR-niveaus	51
Bijlage B: Maatregelen genomen op Europees niveau	52
Bijlage C: Interview vragen	55

Hoofdstuk 1 Introductie

In de Europese Unie is er sprake van een enorme taaldiversiteit. Op dit moment bestaat de EU uit 28 lidstaten en zijn er rond de 175 verschillende nationaliteiten te vinden in Europa (Europese Commissie, 2018a). Waar de VS taaldiversiteit als een probleem ziet en probeert om het Engels tot enige officiële taal van elke lidstaat te maken, wordt diversiteit in de EU juist gezien als het uitgangspunt. Multiculturaliteit en meertaligheid worden niet meer als uitzondering maar als regel gezien (Balboni, 2004). De nationale identiteiten en daarmee ook de nationale en regionale talen zijn een integraal onderdeel van de EU en moeten dus beschermd worden. Het respecteren van diversiteit, waaronder dus ook die van de talen, is een van de grondbeginselen van de EU. Om ervoor te zorgen dat deze diversiteit behouden blijft, heeft de EU een taalbeleid opgesteld op Europees niveau.

Als onderdeel van dit taalbeleid, heeft de Europese Raad van Barcelona in 2002 de doelstelling geformuleerd dat elke Europeaan vanaf een jonge leeftijd onderwijs krijgt in ten minste twee vreemde talen (Europese Commissie, 2002). Het doel van dit taalbeleid is het vergroten van kansen op de arbeidsmarkt, het stimuleren van de internationale handel in Europa (Europees Parlement, 2016) en het bevorderen van de mobiliteit en het interculturele begrip (Europees Parlement, 2017). In 2012 heeft de Europese Commissie de *European Survey on Language Competences* (ESLC) ontwikkeld en afgenomen in veertien Europese landen. De ESLC is ontwikkeld om de vooruitgang te meten, op het gebied van de doelstelling 'Moedertaal + 2'. Uit deze survey kwam naar voren dat het doel nog lang niet bereikt is. Slechts 42% van de 15-jarigen sprak in 2012 een eerste vreemde taal op B1/B2 niveau en maar 25% haalde dit niveau ook bij een tweede vreemde taal (Europese Commissie, 2012a). Naar aanleiding van deze resultaten is er een *benchmark* voorgesteld door de Europese Commissie. In 2020 spreekt minstens 50% van de 15-jarigen een eerste vreemde taal op B1/B2 niveau (tegenover 42% in 2012) en krijgt minstens 75% van de leerlingen in het lager onderwijs les in ten minste twee vreemde talen (tegenover 61% in 2012) (Europese Commissie, 2012b). Dit *benchmark* is uiteindelijk niet aangenomen om het niet haalbaar bleek op een Europees niveau.

Een taalbeleid kan op verschillende manieren geëvalueerd worden, namelijk op de efficiëntie, effectiviteit, relevantie en rechtvaardigheid (Gazzola, 2014, p. 53-54). Dit onderzoek focust op de effectiviteit van de doelstelling. De hoofdvraag van dit onderzoek is daarom als volgt geformuleerd:

- In hoeverre is het, met de huidige maatregelen, haalbaar voor landen in de EU om te voldoen aan de doelstelling 'moedertaal + 2' van het Europese taalbeleid?

Om hier een antwoord op te geven zijn er verschillende deelvragen geformuleerd. Allereerst wordt er gekeken naar taalbeleid in het algemeen. Hierbij is de eerste deelvraag opgesteld:

1. Wat wordt vanuit de literatuur beschouwd als effectief taalbeleid?

Vervolgens stelt deze studie vast wat deze doelstelling precies inhoudt. Dit leidt tot de tweede deelvraag:

2. Wat houdt het Europese taalbeleid en de doelstelling 'moedertaal + 2' in?

Daarna kijkt deze studie naar de maatregelen die zijn genomen om de doelstelling te halen. Er wordt zowel naar maatregelen gekeken die vanuit de EU als vanuit de verschillende landen zijn genomen. Hierbij zijn de derde en vierde deelvraag als volgt geformuleerd:

3. Welke maatregelen zijn of worden er vanuit de EU genomen om deze doelstelling te behalen?
4. Welke maatregelen zijn of worden er vanuit de verschillende landen genomen om deze doelstelling te behalen?

Verder wordt er aan de hand van surveys bestudeerd welke vooruitgang er inmiddels is geboekt in het behalen van de doelstelling. Hierbij is de vijfde deelvraag opgesteld:

5. Welke vooruitgang is er geboekt in het behalen van deze doelstelling?

Als laatste evalueert deze studie de doelstelling en de uitvoering hiervan aan de hand van speerpunten voor effectief taalbeleid die aan de hand van deelvraag 1 zijn opgesteld. Dit leidt tot de laatste deelvraag:

6. Voldoet de doelstelling en de uitvoering hiervan aan de voorwaarden voor effectief taalbeleid?

Uit de publicatie van 2016 (Europees Parlement) over de *European Strategy for Multilingualism* (ESM), komt naar voren dat er een kleine vooruitgang is geboekt in het behalen van deze doelstelling. De verwachting is echter dat deze resultaten niet drastisch gaan veranderen en de vooruitgang dus beperkt zal blijven. Volgens data van de Eurobarometer is de taalvaardigheid van volwassen EU-burgers in minstens twee vreemde talen gelijk gebleven tussen 2001 en 2012, namelijk rond de 25%. Volgens de data van Eurostat is er een lichte stijging waarneembaar in het lager secundair onderwijs, in het aantal leerlingen dat twee vreemde talen leert (47% in 2005 en 61% in 2010). In het hoger secundair onderwijs is dit percentage echter gelijk gebleven (Europese Commissie, 2012b). Dat zou betekenen dat het voorgestelde *benchmark* in 2020 op Europees niveau niet haalbaar is. Mijn hypothese is dan ook dat de doelstelling niet haalbaar is met de huidige maatregelen. Wanneer blijkt dat de doelstelling niet haalbaar is, zal ik ingaan op de vraag of er een aanpassing van beleid of van uitvoering nodig is en waar mogelijk aanbevelingen doen voor aanpassingen die effectief zouden kunnen zijn.

Sinds 2002 zijn er verschillende surveys afgenomen om de vooruitgang van de doelstelling te meten. De meeste rapporten die ingaan op de haalbaarheid van deze doelstelling zijn opgesteld in opdracht van de Europese Commissie. Deze studie is niet in opdracht van de EU en is daarmee in staat om een onafhankelijk onderzoek te doen en een accuraat beeld te schetsen van de huidige situatie.

Tijdens dit onderzoek wordt er een verbinding gelegd tussen verschillende velden. Binnen het domein van Taalwetenschap is met name de sociolinguïstiek relevant en buiten dit domein spelen onder andere de politiek en de maatschappij een grote rol. Mede dankzij deze interdisciplinariteit zal dit onderzoek een internationaal veld kunnen bestuderen. Dit onderzoek is een vooronderzoek dat kijkt naar de situatie in vijf verschillende landen, die min of meer representatief zijn voor Europa. Deze landen zijn geselecteerd op basis van hun geografische spreiding over Europa en de beschikbare informatie over deze landen in de verschillende surveys. De gekozen landen zijn Nederland, Zweden, Spanje en Bulgarije. Daarnaast wordt er ook naar België gekeken, om te zien of de situatie hier anders is doordat het land zelf al drie officiële talen kent.

In hoofdstuk 2 volgt een theoretisch kader, waarmee een antwoord kan worden gegeven op deelvraag 1 en 2, door te kijken naar effectief taalbeleid en het taalbeleid en de doelstelling 'moedertaal + 2' van de EU. In hoofdstuk 3 volgt een methodehoofdstuk, waarna in hoofdstuk 4 en 5 respectievelijk de resultaten van het literatuuronderzoek en het veldonderzoek volgen. In hoofdstuk 6 volgt een analyse van de resultaten, om zodoende een antwoord te kunnen geven op de overige deelvragen, gevolgd door een discussie. Deze scriptie sluit af met een conclusie in hoofdstuk 7, waar een antwoord wordt geformuleerd op de hoofdvraag en suggesties ter verbetering worden gegeven.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

Dit hoofdstuk bespreekt allereerst de literatuur over wat een effectief taalbeleid eigenlijk inhoudt. Daarna gaat het dieper in op het taalbeleid van de EU, en specifiek de doelstelling 'moedertaal + 2'.

2.1 Effectief taalbeleid

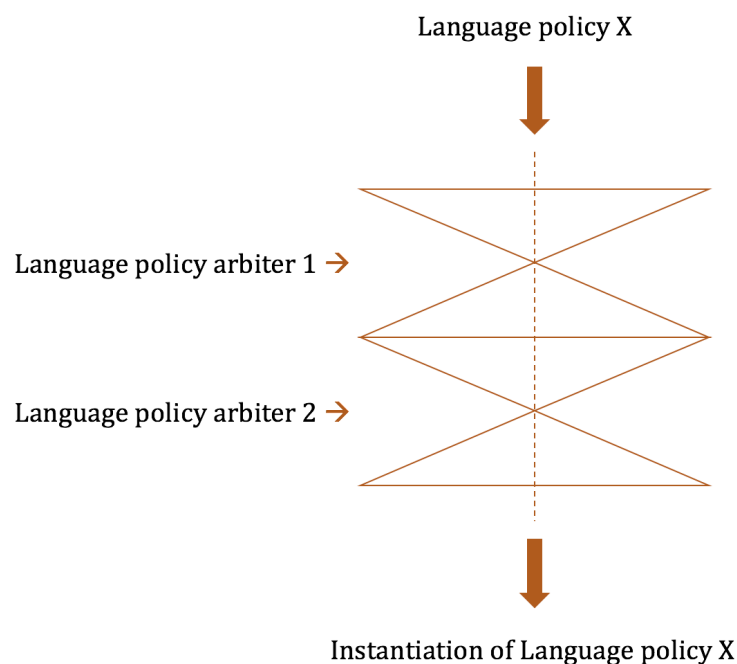
Voordat de onderdelen van een effectief taalbeleid worden beschreven, moet er vastgesteld worden wat er onder taalbeleid zelf verstaan wordt. Johnson (2013, p.9) beschrijft taalbeleid als een beleidsmechanisme dat impact heeft op het gebruik, de verwerving, functies en structuur van taal. Hij onderscheidt hierin verschillende types taalbeleid. Zo kan er sprake zijn van een top-down beleid of een bottom-up beleid (waar het beleid van onderaf, dus door de uitvoerders, bepaald wordt), kan het expliciet of impliciet zijn (wel of niet officieel gedocumenteerd) en kan een beleid al dan niet zijn vastgelegd in de wet. Een taalbeleid kan daarnaast ook verschillende doelen hebben. Het beleid kan een bepaalde verandering teweeg willen brengen, of juist de situatie willen behouden. Daarnaast kan het ook een instrument voor empowerment zijn, voor zowel een meerderheids- als een minderheidstaal. Het doel kan ook buiten de taal liggen, namelijk macht, of economische of politieke voordelen, door het benadelen van anderen of bevoordelen van jezelf door bijvoorbeeld de status van een bepaalde taal te veranderen.

Er zijn veel verschillende losse theorieën en conceptuele modellen in het veld van taalbeleid (Johnson, 2013). Een conceptueel model bestaat uit concepten, aannames en verwachtingen van een onderzoek in combinatie met een of meerdere theorieën (Maxwell, 2013). Een verbinding tussen deze theorieën en modellen om bijvoorbeeld de effecten van een taalbeleid te voorspellen, ontbrak nog tot Hornberger in 2006 met een overkoepelend model kwam. Op basis van de literatuur en het model van Hornberger heb ik aan het einde van deze sectie een aantal speerpunten opgesteld waaraan effectief taalbeleid zou moeten voldoen.

Johnson (2013) heeft veel verschillende onderzoeken naar taalbeleid vergeleken en daar een aantal conclusies uit getrokken. Een aantal van deze conclusies worden hier uitgelicht. Johnson (2013) schrijft dat beleid vanuit traditioneel onderzoek altijd wordt bekeken als top-down. Hierbij wordt de invloed van de uitvoerders van het beleid niet meegenomen. In een invloedrijk artikel van Ricento en Hornberger (1996) wordt de metafoer van een ui gebruikt om naar beleid te kijken. Zij beschrijven dat er meerdere lagen zijn waarop macht uitgeoefend kan worden bij het creëren van beleid, niet alleen op het niveau van de beleidsmaker. De docent wordt in het hart van de ui geplaatst, om te benadrukken hoeveel macht wordt uitgeoefend door pedagogische beslissingen die hij maakt. Docenten worden hiermee niet alleen gezien als uitvoerders van beleid, maar ook als makers ervan. Er wordt door het beleid wel een norm opgelegd, maar er zijn zoveel tussenpersonen en lijntjes, dat er meerdere mogelijkheden zijn om het beleid anders te interpreteren en te manipuleren (Johnson, 2013). Naast de docenten zijn er nog andere 'taalbeleid arbiters' die relatief veel macht hebben over de interpretatie, concretisering,

toepassing en vorming van het beleid. Deze zijn te vinden in verschillende lagen en niveaus. Figuur 1 presenteert deze als een soort filter waar het taalbeleid doorheen moet.

Een andere conclusie die Johnson trekt is dat een taalbeleid op zowel nationaal (macro) als lokaal (micro) niveau niet effectief is, doordat er in zo'n situatie respectievelijk een te groot gat tussen beleidsontwikkeling en beleidsvoering is of doordat beleid op een hoger niveau in tegenspraak is met het beleid op een lager niveau. Een taalbeleid op een mesoniveau zou daarentegen wel werken. Een voorbeeld van taalbeleid op mesoniveau is het taalbeleid in de VS, waar de staten zelf bepalen hoe het beleid wordt uitgevoerd op scholen (Johnson, 2013).



Figuur 1. Taalbeleid arbiter (Johnson, 2013, p. 101).

2.1.1 Het model van Hornberger

Zoals hierboven al te lezen was zijn er veel theorieën en conceptuele modellen in het veld van taalbeleid. Hornberger (2006) heeft deze bij elkaar gezet en hiermee een overkoepelend *Language Policy and Planning* (LPP) model ontwikkeld, zoals te zien is in Figuur 2. Dit model kan gebruikt worden om taalbeleid en zijn doelen te analyseren. In dit model wordt er een onderscheid gemaakt tussen verschillende types en aanpakken van beleid, een onderverdeling die algemeen geaccepteerd is en gebaseerd is op meerdere conceptuele modellen. Op de horizontale as is er een verdeling tussen verschillende soorten aanpakken: de beleidsplanningsaanpak (met de focus op vorm) en de cultivatieplanningsaanpak (met de focus op functie). Op de verticale as wordt er onderscheid gemaakt tussen drie verschillende types van beleid, namelijk statusplanning (het gebruik van taal), verwervingsplanning (de gebruikers van taal) en corpusplanning (de taal zelf).

Deze verschillende types en aanpakken geven in zichzelf geen politieke richting. Binnen de verschillende types en aanpakken zijn er verschillende doelen mogelijk, welke te vinden zijn in Figuur 2. Deze doelen kunnen voor politieke doeleinden gebruikt worden

en zorgen dus wel voor een politieke richting. Hornberger (2006) schrijft ook dat een taalbeleid het grootste effect heeft wanneer doelen in verschillende dimensies tegelijk nagestreefd worden omdat ze elkaar vaak ondersteunen.

Hornberger noemt ook dat taalbeleid nooit plaatsvindt in een vacuüm in relatie tot andere talen. Zo is het best mogelijk om het gebruik van een bepaalde taal te stimuleren, maar moet je ook rekening houden met welke consequenties dat heeft voor de andere talen. Hier moet ook rekening mee gehouden worden bij het analyseren en ontwikkelen van taalbeleid. Uit onderzoek dat Hornberger bespreekt (2006, p. 33), blijkt verder dat lokale talen er baat bij hebben wanneer de kennis van meerdere talen wordt gezien als een voordeel en niet als een probleem.

Types	Policy planning approach (on form)	Cultivation planning approach (on function)
Status planning (about uses of language)	<i>Officialization</i> <i>Nationalization</i> <i>Standardization of status</i> <i>Proscription</i>	<i>Revival</i> <i>Maintenance</i> <i>Spread</i> <i>Interlingual communication – international, intranational</i>
Acquisition planning (about users of language)	<i>Group</i> <i>Education/school</i> <i>Literary</i> <i>Religious</i> <i>Mass media</i> <i>Work</i>	<i>Reacquisition</i> <i>Maintenance</i> <i>Shift</i> <i>Foreign language/second language/literacy</i>
Corpus planning (about language)	<i>Standardization of corpus</i> <i>Standardization of auxiliary code</i> <i>Graphization</i>	<i>Modernization (new functions)</i> <i>Lexical</i> <i>Stylistic</i> <i>Renovation (new forms, old functions)</i> <i>Purification</i> <i>Reform</i> <i>Stylistic simplification</i> <i>Terminology unification</i>

Figuur 2. Language policy and planning goals: an integrative framework (Hornberger, 2006, p. 29)

2.1.2 Political theory en taalbeleid

Taalbeleid is nauw verbonden met de politiek. Er zijn namelijk veel politieke actoren in het spel, zoals beleidsmakers. Het is daarom belangrijk om ook *political theory* mee te nemen, om zo te kijken naar wat er op het spel staat in een taalbeleidsconflict (Schmidt, 2006). Politieke actoren zijn meer bezig met significantie en betekenis dan met oorzaak en effect. Er wordt niet zozeer gekeken naar wat anderen doen, maar naar waarom iets belangrijk zou zijn. Dit betekent dat beleid alleen wordt ontwikkeld wanneer de politieke actoren het onderwerp belangrijk vinden en daarnaast ook vinden dat er een verandering

plaats moet vinden. Het onderwerp moet op de politieke agenda komen. Ook *identity politics* speelt een belangrijke rol bij taalpolitiek. Politiek ontstaat door verschillen. Afhankelijkheid en identiteit zijn hierin erg belangrijke factoren. Het grootste issue is de strijd om het creëren van identiteiten op het niveau van groepen en individuen, om zo bepaald beleid op de agenda te krijgen. Wanneer je een gezamenlijke identiteit creëert, zoals die van een Europese burger met een hoge mobiliteit, heb je een grote draagkracht en wordt het makkelijker om een bepaald issue zoals het belang van meertaligheid op de politieke agenda te zetten.

Daarnaast speelt ook het creëren van gelijkheid een belangrijke rol bij taalpolitiek. Deze gelijkheid kan op twee manier gecreëerd worden. Zo vinden assimilationisten dat de beste manier om gelijkheid te creëren is om iedereen dezelfde taal te laten spreken, maar vinden pluralisten dat gelijkheid juist gecreëerd wordt door het promoten van meertaligheid. Een voorbeeld hiervan is de VS. Dit land is altijd al multicultureel geweest, onder andere door overwinningen op en annexatie van andere culturen en vrijwillige immigratie. Volgens de pluralisten moet je rekening houden met de diversiteit van deze samenleving. De assimilationisten zien de VS als een Engelssprekend land en vinden dat je daardoor meer mogelijkheden hebt als je het Engels beheerst (Schmidt, 2006).

Ook het veld van sociolinguïstiek is betrokken bij taalbeleid. Dit is vooral op empirisch vlak, terwijl de politiek op een normatief vlak betrokken is. Er is geen of weinig contact tussen deze twee velden, met als gevolg dat er geen model is om de empirische én normatieve aspecten van taalbeleid in samenhang te analyseren.

2.1.3 Kritische theorie en taalbeleid

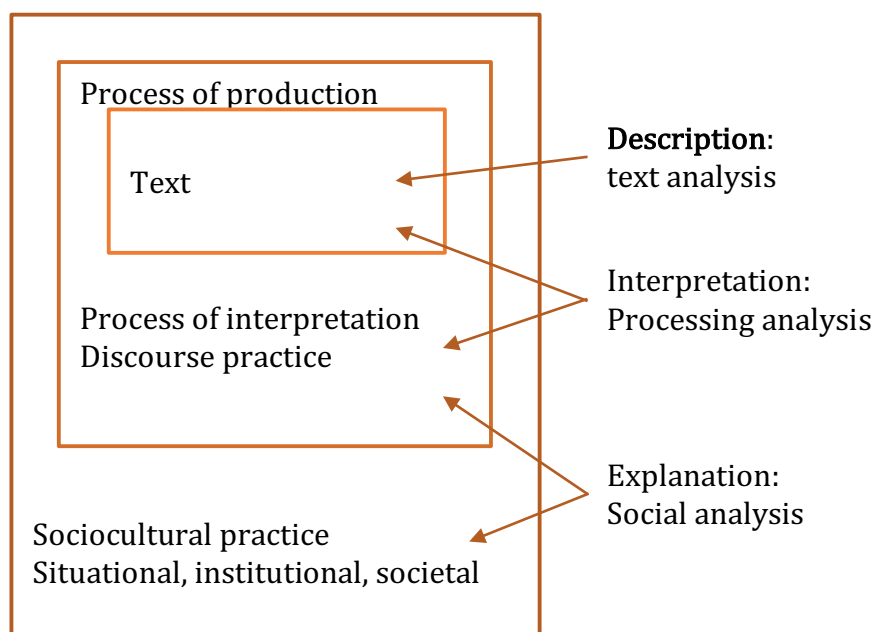
Naast de *political theory*, speelt ook de kritische theorie een rol in taalbeleid. Deze theorie kijkt voornamelijk naar processen waarin sociale ongelijkheid ontstaat en naar de worsteling om deze ongelijkheid te verminderen. Deze theorie omvat onder andere het werk van Bourdieu, Foucault, Gramsci en Habermas. Veel van deze werken zijn geïnspireerd op werk of kritiek op het werk van Marx (Tollefson, 2006). De invloed van de kritische theorie op taalbeleid zien we vooral terug in twee aannames die algemeen geaccepteerd zijn in onderzoek naar taalbeleid. Een van deze aannames is dat een kritische analyse van de kennisleer en onderzoeksmethoden niet los gezien kunnen worden van een ethische standaard en de politieke verplichtingen aan de sociale rechtvaardigheid. Een aantal vragen die hierbij naar boven komen zijn: welke onderzoeksmethoden worden algemeen geaccepteerd, wanneer is bewijs overtuigend en welke ethische kwesties komen er bij het onderzoek kijken? De meeste onderzoekers in dit veld zijn het er mee eens dat degenen die gevolgen ondervinden van het beleid, betrokken moeten zijn in het ontwikkelen ervan. Dit betekent dat onderzoekers van taalbeleid actief de onderliggende ideologie en alternatief beleid moeten analyseren. Verder moet er ook gekeken worden naar de link tussen het beleid en sociale ongelijkheid. Naast deze twee aannames zijn er een aantal belangrijke begrippen in de kritische theorie, die ook van toepassing kunnen zijn op onderzoek naar taalbeleid. Dit zijn: macht, strijd, kolonisatie, hegemonie & ideologie en weerstand. Een onderdeel van de kritische theorie, is een kritische discourse analyse (KDA). Deze kan gebruikt worden om taalbeleid te analyseren. In de volgende sectie ga ik hier verder op in.

2.1.4 Discourse analyse en taalbeleid

Een discourse analyse kijkt naar taalgebruik in relatie tot sociale, politieke en culturele formaties. Er zijn veel verschillende types discourse analyse, maar onderzoekers van taalbeleid hebben vooral interesse in het verbinden van het macro-, meso- en microniveau taalbeleid. Een KDA kan gebruikt worden voor het ontwikkelen, interpreteren, toepassen en het contextualiseren van een taalbeleid.

Een KDA kijkt vaak naar *social dominance* en hoe deze tot stand komt door middel van de discourse. Taalgebruik, discourse, verbale interactie en communicatie behoren tot het microniveau en macht, dominantie en ongelijkheid behoren tot het macroniveau. Hier tussenin is ook nog sprake van een mesoniveau. De toegang tot een bepaalde vorm van discourse is een bron van macht en controle. KDA wordt daarom ook wel gezien als de kritische studie van machtsmisbruik. Hoe meer mensen je kunt controleren, hoe groter je macht.

Een klassiek model voor discourse analyse, is dat van Fairclough (zie Figuur 3). In dit model zijn drie verschillende dimensies opgenomen, namelijk de tekst, interpretatie van de tekst en de context van de situatie. Deze drie dimensies komen overeen met respectievelijk het micro-, meso- en macroniveau. Een centraal thema in de KDA is de relatie tussen macro- en microstructuren, dus bijvoorbeeld de relatie tussen het taalgebruik en macht die daarbij ontstaat. Er zijn verschillende manieren binnen de KDA waarop je het gat tussen deze structuren kan analyseren en overbruggen (Van Dijk, 2015). Dit kan door te kijken naar taalgebruikers als onderdeel van een groep of bijvoorbeeld naar de context als onderdeel van de sociale structuur, maar de meest relevante analyse voor dit onderzoek is de *actions-process* analyse, waar wordt gekeken naar de acties van individuele actoren in relatie tot en als onderdeel van acties en processen van groepen, zoals wetgeving of een nieuwsreportage (Van Dijk, 2015, p. 468).



Figuur 3: Fairclough's model voor kritische discourse analyse (Johnson, 2006, p. 156)

2.1.5 De speerpunten van effectief taalbeleid

Naar aanleiding van de hierboven besproken literatuur en onderzoeken heb ik een aantal speerpunten opgesteld waaraan ik denk dat effectief taalbeleid zou moeten voldoen:

- De macht van de docenten (en andere arbiters) moet in oegenschouw worden genomen
- Het beleid moet op een mesoniveau worden uitgevoerd
- Het taalbeleid streeft doelen na in meerdere dimensies
- Het taalbeleid heeft een politiek belang
- Het taalbeleid is met een kritische blik bekeken aan de hand van een KDA (er is sprake van een geaccepteerde onderzoeksmethode, degenen die gevolgen ondervinden van het beleid zijn betrokken bij de vorming ervan, etc.)

Deze speerpunten zal ik in hoofdstuk 6 gebruiken om te analyseren in hoeverre de doelstelling van de EU gezien kan worden als effectief taalbeleid.

2.2 Het taalbeleid van de EU en de doelstelling 'moedertaal + 2'

We hebben nu gekeken naar effectief taalbeleid in het algemeen en hoe je een taalbeleid zou kunnen analyseren. Maar hoe zit het met het taalbeleid van de Europese Unie? De Europese Unie is ontstaan vanuit de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1992. In het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), dat hieraan ten grondslag ligt, is vastgelegd dat de Unie 'haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal' eerbiedigt en dat ze toeziet op 'de instandhouding en de ontwikkeling van het Europese culturele erfgoed' (Europese Unie, 2012a, art. 3 lid 3). Daarnaast is er in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), vastgelegd dat de Unie bijdraagt aan de ontwikkeling van onderwijs. Ze zal dit doen door activiteiten van de lidstaten te ondersteunen met een volledige eerbiediging van de taalkundige diversiteit van de lidstaten (VWEU, 2012b, art. 165 lid 1). Ook is het een taak van de Europese Unie om een Europese dimensie aan te brengen in het onderwijs, door middel van het verspreiden en onderwijzen van de talen van de lidstaten (VWEU, 2012b, art. 165 lid 2). Het is dus in het VEU en VWEU vastgelegd dat de EU de verscheidenheid aan talen aanmoedigt en koestert, om zo de verscheidenheid van de Europese Unie zelf te koesteren. Deze gedachte is terug te zien in haar motto: 'in verscheidenheid verenigd'.

Deze studie zal nu ingaan op wat dit taalbeleid inhoudt en welke specifieke doelstelling centraal staat in dit onderzoek.

2.2.1 Het taalbeleid van de EU

Het taalbeleid dat in de Europese Unie gevoerd wordt is vooral gericht op verscheidenheid, gezien haar rijke diversiteit aan lidstaten. Het taalbeleid kan worden onderverdeeld in het taalbeleid voor haar eigen instellingen en het beleid voor haar lidstaten. Deze studie richt zich niet op het beleid in de instellingen, maar naar het beleid in de lidstaten. De instellingen van de EU zijn echter wel betrokken bij de uitvoering van dit beleid. Beide typen beleid zullen hieronder kort besproken worden.

In het taalbeleid voor de instellingen van de EU is vastgelegd in welke talen de burgers met de instellingen kunnen communiceren en welke talen er binnen de instellingen gebruikt mogen worden. Zo is vastgelegd in het VWEU, artikel 20 en 24, dat iedere burger van de Europese Unie de instellingen en organen van de EU kan aanschrijven in elk van de officiële talen van de EU en ook in deze taal antwoord krijgt. Deze officiële talen zijn vastgelegd in artikel 55 lid 1 van het VEU. Elke lidstaat die toetreedt tot de Europese Unie mag een taal aandragen. Op dit moment zijn er 28 lidstaten en 24 officiële talen. Naast deze 24 officiële talen, zijn er nog ongeveer 60 andere Europese talen en in totaal rond de 175 verschillende nationaliteiten te vinden in Europa (Europese Commissie, 2018a).

In de lidstaten wordt de eerbiediging van de verscheidenheid aan talen op een heel andere manier tot uiting gebracht dan binnen de instellingen van de EU. Het streven is hier meertaligheid voor alle burgers, waarbij kennis van meerdere talen als een troef wordt gezien (Europese Commissie, 2008). In de lidstaten van de Europese Unie is er sprake van een gelijkheid van alle officiële talen, net als in haar eigen instellingen. Alle talen in EU zijn dus even belangrijk. Om de taaldiversiteit binnen de Unie te eerbiedigen, zijn er verschillende doelstellingen opgesteld door de Europese Commissie (2008). Zo moet het taalonderwijs verbeterd worden, moet de burger zich bewuster worden van de taaldiversiteit in de EU en de waarde hiervan, moet er meer aandacht komen voor minderheidstalen, moet de mogelijkheid tot mobiliteit verbeterd worden en moet elke burger kunnen communiceren in de moedertaal plus twee andere talen. De EU beveelt verscheidene maatregelen aan, maar de uitvoering blijft altijd bij lidstaten zelf liggen. Hierdoor is het voor de EU lastig om met concrete maatregelen te komen, ook omdat de situatie in elk land verschillend is en dus om een andere aanpak vraagt.

Op het eerst oog lijkt het misschien dat er een discrepantie bestaat tussen het taalbeleid in de instellingen en in de lidstaten. Voor communicatie met de instellingen en organen van de EU heb je genoeg aan één taal, maar in de lidstaten moet je meerdere talen kunnen spreken. Toch lijkt dit vooralsnog de beste manier voor de EU om haar instellingen en organen voor iedereen toegankelijk te maken en tegelijkertijd de verscheidenheid van talen en culturen aan te moedigen. Omdat alle talen gelijkwaardig zijn, wordt er niet vastgelegd welke talen je zou moeten leren of het best zou kunnen leren.

De voordelen van het taalbeleid die door de Europese Commissie (2008) genoemd worden bevinden zich zowel op economisch, sociaal als cultureel vlak. De Unie omschrijft talen als identiteitsbepalend en ziet ze als gezamenlijk cultuur erfgoed in Europa. Ze fungeren als een brug naar andere mensen, landen en culturen. Doordat Europa die verscheidenheid aan talen en culturen heeft, die de Europese Unie graag wil behouden, geeft meertaligheid de burgers meer kansen op de arbeidsmarkt en een grotere toegang tot verschillende diensten. De kennis van vreemde talen wordt zelfs gezien als een fundamentele vaardigheid voor alle burgers in de EU (Europees Parlement, 2017).

2.2.2 De doelstelling 'moedertaal + 2'

De focus van deze scriptie ligt op één specifieke doelstelling. Deze doelstelling is vastgelegd tijdens de Europese Raad in Barcelona, gehouden op 15 en 16 maart 2002. De Europese Raad roept op tot meer actie op het gebied van taalonderwijs. Er moet een verbetering komen in de taalbeheersing op een basisniveau, door minstens twee vreemde talen te onderwijzen vanaf een jonge leeftijd. Er wordt naar deze doelstelling

verwezen als 'moedertaal + 2'. Daarnaast moet er een meetinstrument ontwikkeld worden om voortgang te meten (Europese Commissie, 2002).

Het doel van de Europese Unie dat elke burger rond de leeftijd van 15 jaar twee vreemde talen beheerst op B1 of B2 niveau (volgens het CEFR, zie bijlage A), lijkt vrij ambitieus maar vooral onhaalbaar wanneer er niet vastgesteld is wanneer dit doel bereikt moet worden. In 2012 heeft de Europese Commissie daarom een *benchmark* voorgesteld. Volgens dit *benchmark* spreekt in 2020 minstens 50% van de 15-jarigen een eerste vreemde taal op B1/B2 niveau (tegenover 42% in 2012) en krijgt minstens 75% van de leerlingen in het lager onderwijs les in ten minste twee vreemde talen (tegenover 61% in 2012) (Europese Commissie, 2012b). Om de vooruitgang hiervan te kunnen meten, is het meetinstrument ontwikkeld. Het voorstel voor het *benchmark* is nooit aangenomen, maar het meetinstrument is wel ontwikkeld. In mei 2018 is er een nieuw voorstel gedaan voor een *benchmark* (Europese Commissie, 2018b). Het voorstel is dat in 2025 iedereen *fully competent* is in zijn moedertaal en een vreemde taal. Daarnaast is het streven dat elke EU-burger het niveau van onafhankelijk gebruiker bereikt in een tweede vreemde taal. Dit komt overeen met een B1 of B2 niveau volgens het CEFR.

Hoofdstuk 3 Methode

3.1 Onderzoeksstrategie

Om antwoord te kunnen geven op de deelvragen, en uiteindelijk de hoofdvraag, maakt deze studie gebruik van zowel literatuuronderzoek als veldonderzoek. Aan de hand van het literatuuronderzoek probeert deze studie inzicht te krijgen in wat er gepubliceerd is, welke onderzoeken er gedaan zijn en wat de uitkomst daarvan was. Het veldonderzoek zal het literatuuronderzoek aanvullen door inzicht te geven in de situatie in de verschillende landen en in de Europese instellingen. Naast de informatie die uit documenten te halen valt, kan er daarmee een beeld geschetst worden hoe het beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

3.2 Dataverzameling

3.2.1 Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek richt zich deels op beleidsdocumenten en rapporten vanuit de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad van de Europese Unie. Daarnaast richt het literatuuronderzoek zich op rapporten en onderzoeken van andere instanties en onderzoekers, al dan niet verbonden aan een van de Europese instanties. Een van de criteria voor gebruikte onderzoeken naar taalkennis, is dat het onderzoeken zijn waar zo veel mogelijk landen in Europa aan meedoen en dan met name de vijf landen die in deze scriptie worden uitgelicht. Een ander belangrijk criterium is dat de documenten gaan over het taalbeleid zelf. Deze studie gebruikt geen documenten waar het taalbeleid toevallig in wordt genoemd. Verder richt deze studie zich op literatuur over effectief taalbeleid, om op die manier de doelstelling van de EU en de uitvoering hiervan te kunnen evalueren en te bepalen of deze doelstelling haalbaar is.

3.2.2 Veldonderzoek

Het veldonderzoek bestaat uit zes interviews, die erop gericht zijn om inzicht te geven in de deelvragen drie, vier en zes. Er worden vijf interviews afgenomen met personen of instanties die betrokken met taalbeleid in een (of twee) van de vijf landen en er vindt daarnaast een interview plaats met iemand die werkt voor de Europese Commissie. De interviews zijn semigestructureerd, zodat ze met elkaar vergeleken kunnen worden en er toch ruimte is voor eigen inbreng van de respondenten. De lijst met vragen is terug te vinden in bijlage C. Om de interviews naast elkaar te kunnen leggen, is het belangrijk dat er personen met dezelfde soort functies worden geïnterviewd. Om antwoord te kunnen geven op de tweede deelvraag, wordt er een interview afgenomen met Kristina Cunningham, een lid van Europese Commissie. Cunningham is een *senior policy officer* binnen de afdeling *schools and multilingualism*. Zij werkt al elf jaar aan taalbeleid binnen de Europese Commissie en houdt zich op dit moment bezig met taalbeleid in het primair en secundair onderwijs. Om antwoord te kunnen geven op de derde deelvraag, worden er interviews afgenomen met Mieke Smits, Henriëtte de Swart, Pieter Muysken, Durk Gorter en de organisatie Skolverket. Mieke Smits is een Senior-Adviseur taalbeleid bij de

Taalunie en bereidt daar het meertaligheidsbeleid dat ze aan het ontwikkelen zijn mee voor. Zij houdt zich bezig met taalbeleid in het hoger onderwijs, verengelsing en de taalvaardigheid van het Nederlands in het hoger onderwijs. Henriëtte de Swart is een hoogleraar aan Universiteit Utrecht en bekleedt de leerstoel Franse taalkunde. Daarnaast is zij ook taalkundige en was zij lid van de verkenningscommissie 'Talen voor Nederland'. In die context heeft zij nagedacht over een taalbeleid dat in Nederland misschien ontwikkeld zou moeten worden. Pieter Muysken is een emeritus-hoogleraar taalwetenschap en stond aan het hoofd van deze verkenningscommissie 'Talen voor Nederland'. Durk Gorter is Ikerbasqua Onderzoekshoogleraar in Baskenland UPV/EHU. Hij is niet betrokken bij het taalbeleid zelf, maar werkt als onderzoeker. Skolverket is een organisatie in Zweden. Zij stelt geen wetten op, maar voert de nationale wetten uit. Als onderdeel daarvan ontwikkelt zij materiaal en reglementen. Om antwoord te kunnen geven op de vijfde deelvraag, zal de informatie verkregen uit de bovenstaande interviews met elkaar vergeleken worden. De interviews met Kristina Cunningham en Henriëtte de Swart zijn live afgenomen. De interviews met Mieke Smits en Skolverket zijn over de telefoon afgenomen en de interviews met Pieter Muysken en Durk Gorter zijn via de mail afgenomen.

3.2.3 Selectie van de landen

In dit onderzoek ligt de focus op vijf verschillende landen. Deze landen zijn geselecteerd op basis van hun geografische ligging in Europa en de beschikbare informatie over deze landen. Uit de vier windstreken zijn Nederland (west), Zweden (noord), Bulgarije (oost) en Spanje (zuid) gekozen. Daarnaast is België ook meegenomen in dit onderzoek omdat dit land drie officiële talen kent. De combinatie van deze vijf landen hoopt een zo representatief mogelijk beeld te geven van de huidige situatie in Europa.

3.3 Verwerking en analyse

Naar aanleiding van de resultaten van het literatuuronderzoek van deze studie, wordt allereerst het taalbeleid van de EU geanalyseerd aan de hand van het model van Hornberger (2006), om hiermee de verschillende doelen vast te stellen. Vervolgens wordt er gekeken of er doelen in verschillende dimensies (zie Figuur 2) nagestreefd worden. Daarnaast kijkt deze studie welke suggesties dit model kan bieden, voor een effectiever taalbeleid. Daarna wordt het taalbeleid van de EU vergeleken met de speerpunten van effectief taalbeleid, zoals die zijn opgesteld in sectie 2.1. Tot slot zijn de verschillende surveys, die de vooruitgang van het behalen van de doelstelling meten, met elkaar vergeleken. De verwachting is dat hier een eenduidig beeld uit zal komen en dat er aan de hand van de cijfers deels een antwoord gegeven kan worden op de hoofdvraag.

Om de data van het veldonderzoek te analyseren, zijn de antwoorden per onderwerp ingedeeld. Vervolgens zijn de data uit de interviews zowel onderling als met de beleidsdocumenten, rapporten en onderzoeken vergeleken. Uiteindelijk is er op basis van alle verzamelde data en de antwoorden op de deelvraag een antwoord op de hoofdvraag geformuleerd.

3.4 Ethische verantwoording

De medewerking van alle geïnterviewden is op vrijwillige basis. Iedereen is van tevoren ingelicht dat het gesprek opgenomen zou worden om later verwerkt te kunnen worden in deze scriptie. Alle geïnterviewden worden met voor- en achternaam genoemd, met uitzondering van een medewerker van Skolverket, om de controleerbaarheid van deze scriptie te waarborgen. Ook hier is van tevoren toestemming voor gevraagd.

Hoofdstuk 4 Resultaten literatuuronderzoek

In dit hoofdstuk zal ik eerst een overzicht geven van de maatregelen die op Europees niveau zijn genomen om vervolgens een overzicht te geven van de maatregelen die genomen zijn in de verschillende landen. Als laatste komen er verschillende surveys aan bod waarmee de vooruitgang in het behalen van de doelstelling wordt gemeten.

4.1 Maatregelen genomen op Europees niveau

In Europa zijn verschillende instanties betrokken bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. In deze sectie wordt er eerst een overzicht gegeven van de grootste instanties die betrokken zijn en vervolgens een overzicht van een aantal maatregelen en projecten die uitgevoerd zijn op Europees niveau.

4.1.1 Betrokken instanties op Europees niveau

Binnen de Europese Unie zijn er vier grote instanties die betrokken zijn bij het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van beleid. Dit zijn het Europees Parlement (EP), de Europese Raad (ER), de Raad van de Europese Unie (de Raad), en de Europese Commissie (EC).

Het **Europees Parlement** bestaat uit 751 leden, de Europarlementariërs. Deze leden zijn rechtstreeks verkozen en de zetels zijn verdeeld op basis van het aandeel van een land in de bevolking van de EU. Samen met de Raad van de Europese Unie vormt het EP de wetgevende macht. Het EP voert controle uit op Europese Instellingen en de EC. Samen met de Raad hebben ze de begrotingsbevoegdheid en kunnen ze dus de uitgaven van de EU beïnvloeden. De functies zijn dus wetgevend, controlerend en budgettair (Europese Unie, 2014).

De **Europese Raad** bestaat uit de staatshoofden of regeringsleiders van elke lidstaat, de voorzitter van de ER (deze mag niet tegelijkertijd een nationale functie bekleden) en de voorzitter van de EC. De ER bepaalt de politieke beleidslijnen en prioriteiten en maakt strategische beslissingen. De ER maakt geen wetten, maar trekt conclusies. Wel kan ze de EC verzoeken om bepaalde voorstellen in te dienen. De ER vergadert vier keer per jaar (Europese Unie, 2014).

De **Raad van de Europese Unie**, ook wel de Raad van ministers genoemd, bestaat uit ministers van de lidstaten van de EU. De Raad kan wetten aannemen. Daarnaast coördineert de Raad het beleid van de lidstaten en bepaalt ze het buitenlands beleid van de EU. Bij elke vergadering is een minister van elke nationale regering aanwezig. Het onderwerp van de vergadering bepaalt de precieze samenstelling. De functies zijn dus het bespreken, amenderen en goedkeuren van wetgeving (Europese Unie, 2014).

De **Europese Commissie** is het uitvoerende orgaan van de EU. Zij bestaat uit één commissaris per lidstaat. Haar functie is om wetgeving, beleidsmaatregelen en actieprogramma's voor te stellen. Hierbij is zij verantwoording schuldig aan het parlement. De wetsvoorstellen worden ingediend bij het EP en de Raad. Er werken in

totaal ongeveer 33.000 mensen voor de commissie. Samen met het hof van justitie zorgt de EC voor het handhaven van het Europees recht. Aan de EC is een bureau voor statistiek verbonden, **Eurostat**. Ook is er een survey die de EC informeert over publieke opinie in haar lidstaten, **Eurobarometer**. Deze doet soms thematische onderzoeken, zo ook naar taal (Europese Unie, 2014). De Europese Commissie heeft ook het netwerk **Eurydice** opgezet. Dit netwerk beschrijft en vergelijkt de onderwijssystemen in de verschillende lidstaten en brengen hier rapporten over uit (Europese Commissie, z.d.).

Naast deze vier instanties, zijn er verschillende andere organisaties betrokken bij het uitvoeren van het taalbeleid.

De **Raad van Europa** (RvE), niet te verwarren met de ER of de Raad, is geen onderdeel van de Europese Unie. (Europese Unie, 2014). Het is een intergouvernementele organisatie, die de mensenrechten, democratie en rechtsstaat beschermt. Een onderdeel van de RvE is een Language Policy Division (Raad van Europa, 2006). Daarnaast biedt ze ook steun aan haar lidstaten wanneer deze willen reflecteren op hun taalbeleid. De RvE heeft verschillende instrumenten ontwikkeld naar aanleiding van het taalbeleid, namelijk de European Language Passport (ELP) en het Common European Framework of Reference for Languages (CEFR). Daarnaast heeft zij ook het European Centre for Modern Languages (ECML) opgericht.

Het **European Centre for Modern Languages** (ECML) is een instituut, met als voornaamste doel om Europeanen te ondersteunen in het leren van talen en innovatie binnen het taalonderwijs. Dit is zowel gericht op beleidsmakers en taalbeleid arbiters, als op docenten en ouders. Een onderdeel van het ECML zijn de *think tanks*, waaronder een *think tank* met als onderwerp en naam *early language learning*. Hiernaast werkt het ECML met programma's die telkens vier jaar lang lopen. Elke vier jaar wordt er andere focus gebieden gekozen waar die periode aandacht aan besteed wordt. Op het moment is dit *Languages at the Heart of Learning*. Ook ondersteunt ze onder andere *Content and Language Integrated Learning* (CLIL), in Nederland ook wel tweetalig onderwijs, waar vakonderwijs en taalonderwijs gecombineerd wordt en biedt ze ondersteuning in het gebruik van het CEFR en het ELP (ECML, 2016).

De **European Federation of National Institutions for Language** (EFNIL) is een organisatie die een platform biedt aan instituten (onder andere de Taalunie in Nederland en Språkrådet in Zweden), in verschillende landen, zodat die informatie met elkaar kunnen uitwisselen. Het is een onderdeel van het ECSPM. Een van de projecten van het EFNIL, is de *European Language Monitor* (ELM). Dit is een onlinesysteem dat data verzamelt over nationaal en Europees taalbeleid (EFNIL, z.d.).

Andere instanties die betrokken zijn, maar niet verder beschreven zullen worden omwille van de omvang van deze scriptie en verminderde relevantie, zijn Mercator, UNESCO, European Civil Society Platform for multilingualism (ECSPM), European Language Council (ELC).

4.1.2 Maatregelen genomen op Europees niveau

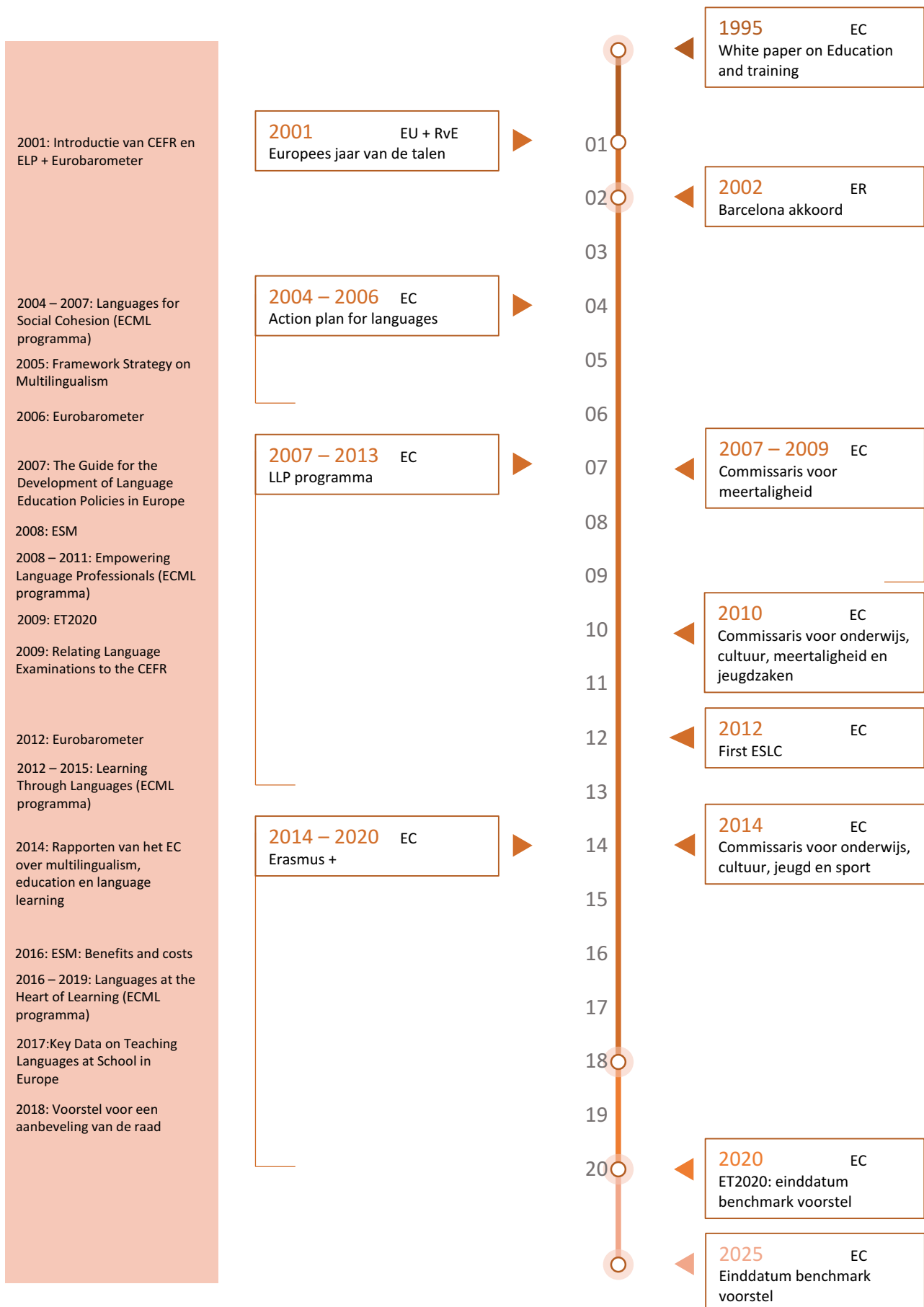
Figuur 4 geeft een overzicht van maatregelen die door de EU zijn genomen, voor zover deze te vinden waren. Hieronder worden een aantal van deze maatregelen besproken. Een uitgebreidere uitleg van de maatregelen die zijn genomen, is te vinden in bijlage B.

Het zogeheten *White paper* uit 1995 ligt ten grondslag aan de bovengenoemde doelstelling die is vastgelegd in Barcelona. In het *White paper* is als doelstelling vastgelegd dat iedere burger in de EU drie gemeenschapstalen spreekt. In 2002 is dit aangepast naar de doelstelling 'moedertaal + 2'. Voordat deze doelstelling er kwam, was meertaligheid dus al een doelstelling van de EU. Dit is terug te zien in het Europees jaar van de talen dat georganiseerd is in 2001 en dat het CEFR en ELP in dat jaar op Europees niveau geïntroduceerd zijn.

In de afgelopen 16 jaar zijn er verschillende maatregelen genomen ter bevordering van de meertaligheid van Europese burgers. Allereerst zal deze studie kijken naar de maatregelen die genomen zijn op het niveau van de Commissie. Tot 2007 was meertaligheid ondergebracht bij de eurocommissaris voor Opleidingen, training, cultuur en meertaligheid. Tussen 2007 en 2010 was er zelfs een speciale Eurocommissaris aangesteld voor meertaligheid. In deze periode zijn een aantal belangrijke beleidsdocumenten gepubliceerd, waaronder de ESM. Na deze periode (tussen 2010 en 2014) werd meertaligheid weer ondergebracht bij Onderwijs, cultuur, meertaligheid en jeugd. Na 2014 is meertaligheid zelfs helemaal geen prioriteit meer van de Europese Commissie (Europees Parlement, 2016). Volgens Michele Gazzola, die het onderzoek voor het Europees Parlement uitvoerde, betekent dit echter niet dat het taalbeleid nu als minder belangrijk wordt gezien door de EU.

De Europese Strategie voor Meertaligheid (ESM) kwam voor het eerst ter sprake in 2008, als resolutie van de Raad (Raad van de Europese Unie, 2008). Hieruit zijn drie aanbevelingen naar voren gekomen. De eerste is dat de EU het leren van talen (het hele leven lang) moet bevorderen. De tweede is dat de EU vertalingen meer moet ondersteunen, om zo de interculturele dialoog en de taaldiversiteit te bevorderen. De derde aanbeveling is dat de talen gesproken in de EU in de hele wereld gepromoot moeten worden. In 2016 is er een onderzoek uitgevoerd naar de voordelen en kosten van deze ESM (Europees Parlement, 2016). Ook hier zijn weer aanbevelingen gedaan. Hier komt uit naar voren dat er te weinig data is om de effectiviteit van maatregelen genomen door de EU te meten. Daarnaast wordt er aanbevolen om onder andere de tool *Online Linguistic Support (OLS)* uit te breiden naar andere bevolkingsgroepen (momenteel is deze alleen beschikbaar voor studenten die deelnemen aan een Erasmus uitwisseling) en om de evaluatiemethoden voor onder andere taalkennis aan te passen.

Het beeld dat hiermee ontstaat van de maatregelen genomen op Europees niveau is dat er veel initiatief wordt genomen, maar dat niets echt wordt doorgezet. Er is een speciaal commissielid voor meertaligheid aangesteld, die na een aantal jaar weer verdwijnt en er wordt een strategie ingezet die acht jaar later, na een evaluatie, nog niet effectief blijkt te zijn. Dit beeld blijft bestaan wanneer er gekeken wordt naar de andere maatregelen die zijn genomen.



Figuur 4. Overzicht van de maatregelen die door de EU zijn genomen.

4.2 Maatregelen genomen door de verschillende landen

In deze sectie zullen de landen uit de sample van dit onderzoek een voor een besproken worden. Er wordt eerst gekeken naar de betrokken instanties, vervolgens naar het onderwijssysteem en als laatste naar het taalbeleid en eventuele maatregelen in het betreffende land. De focus binnen de onderwijssystemen ligt hier op het basis- en middelbaar onderwijs, omdat vooral deze relevant zijn voor de doelstelling.

4.2.1 België

In België is de Nederlandse Taalunie betrokken bij het taalbeleid (Nederlandse Taalunie, 2018). Dit is een beleidsorganisatie die zich bezighoudt met de rol van de Nederlandse taal en regionale talen. De Taalunie is dus niet slechts in Nederland actief, maar ook in België en Suriname. In België is de Taalunie echter alleen actief in Vlaanderen. In Wallonië is de *Académie Française* betrokken bij het taalbeleid. Zij houdt zich bezig met het behoud van de Franse taal en het stimuleren van het gebruik van het Frans wereldwijd (Académie Française, z.d.).

België heeft drie officiële talen, maar deze talen worden in aparte gebieden gesproken. Hierdoor is België onder te verdelen in een Frans-, Nederlands- en Duitstalig deel (Europese Commissie, EACEA & Eurydice, 2017). Vaak zijn het de andere officiële talen van het land die als eerste vreemde taal geleerd worden in plaats van het Engels. Het Duitstalige deel klein is relatief gezien erg klein, dus UNESCO (2011) maakt alleen onderscheid tussen het Nederlands- en Franstalige deel.

In de Vlaamse gemeenschap krijgt iedereen in het basisonderwijs verplicht Nederlands. Vanaf het vijfde leerjaar (leeftijd rond de 10 jaar) komt daar ook Frans bij. In het middelbaar onderwijs is het verplicht om les te krijgen in het Nederlands, Frans en Engels. Pas in het vierde leerjaar van het middelbaar onderwijs is het ook mogelijk om les te krijgen in Duits in plaats van Engels (UNESCO, 2012a). In de Franse gemeenschap krijgt iedereen in het basisonderwijs verplicht Frans. Net als in de Vlaamse gemeenschap, komt daar in de laatste twee jaar een vreemde taal bij. Er staat niet vermeld uit welke talen gekozen kan worden. In het middelbaar onderwijs krijgen de leerlingen taalles in een vreemde taal, namelijk dezelfde vreemde taal als die ze op de basisschool hebben gekozen. Vanaf het derde jaar komt hier een tweede vreemde taal bij. Hier is een keuze uit Nederlands, Engels, Duits, Italiaans, Spaans of Arabisch (UNESCO, 2012b).

Naast het beleidsplan van de Nederlandse Taalunie in Vlaanderen, zijn er geen overige beleidsmaatregelen van kracht in België.

4.2.2 Bulgarije

Het nationale instituut voor onderwijs in Bulgarije evalueert de resultaten van de leerlingen, docenten en de scholen (UNESCO, 2011). Daarnaast is ook de overheid betrokken bij (het uitvoeren van) het taalbeleid, namelijk het Bulgaarse ministerie van Onderwijs en Wetenschap. Ten derde is het nationale instituut voor de statistiek betrokken. Dit instituut houdt onder andere bij hoeveel leerlingen les krijgen in een vreemde taal (National Statistical Institute, 2017).

In Bulgarije wordt er in het basisonderwijs steeds vaker taalles gegeven in een vreemde taal. In 2011 kreeg 83% van de leerlingen in leerjaar 1-4 (rond de leeftijd van 6-10 jaar) les in een vreemde taal, terwijl het vreemdetalenonderwijs in 2001 pas in het vijfde leerjaar begon (UNESCO, 2011). In 2017 ligt dit percentage nog steeds rond de 83% (National Statistical Institute, 2017). Het totaal aantal leerlingen dat in 2017 les krijgt in vreemde talen, is 92%. Het percentage van leerlingen dat les krijgt in twee vreemde talen ligt een stuk lager, rond de 22%. In het middelbaar onderwijs is taalles in een eerste en tweede vreemde taal verplicht, tot en met het vierde leerjaar. Daarna is alleen de taalles in een eerste vreemde taal nog verplicht. De toetsing van het taalniveau verloopt volgens de niveaus van CEFR. Het nationaal systeem is hierop aangepast. De toetsing vindt plaats tot op niveau C1 (UNESCO, 2011).

Vrijwel alles wat vastgelegd is in het nationale taalbeleid heeft betrekking op het Bulgaars. De regionale- en minderheidstalen in Bulgarije worden amper genoemd. Het taalbeleid wordt uitgevoerd op een landelijk, regionaal en lokaal niveau, maar de uitvoering is beperkt tot het tegengaan van discriminatie en aanmoedigen van tolerantie. De meest belangrijke wettelijke teksten zijn niet beschikbaar in regionale talen of minderheidstalen. Ook zijn er geen activiteiten die het gebruik van regionale talen of minderheidstalen promoten. Iedereen die niet Bulgaars als moedertaal heeft, is verplicht het Bulgaars te leren en krijgt daarnaast de mogelijkheid om de moedertaal te leren in een gemeentelijke school. Naast het feit dat de status van regionale- en minderheidstalen niet is vastgelegd in het taalbeleid, is er wel ondersteuning voor de verspreiding ervan, onder andere door middel van tweetalige boeken (Europese Commissie, 2009).

In 2014 heeft Bulgarije een actieplan geformuleerd voor de periode 2014-2020, op het gebied van onderwijs. Als onderdeel van het doel om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen, wilt Bulgarije de mogelijkheden creëren om het aantal docenten met kwalificaties te verhogen, vooral in het taalonderwijs. Daarnaast willen ze ook het vergroten van het aanbod van vreemde talen aanmoedigen (Ministry of Education and Science, 2014).

4.2.3 Nederland

Op het gebied van taalbeleid zijn er in Nederland een aantal instanties betrokken. Ten eerste is dat de overheid. Daarnaast is de Taalunie (Nederlandse Taalunie, 2018) ook in Nederland bij het beleid betrokken. Ook de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) is bij het taalbeleid betrokken. Zij is een adviesorgaan van de regering, die bestaat uit wetenschappers uit verschillende wetenschapsgebieden. Zo publiceerden zij in 2018 het document 'Talen voor Nederland', waarin de positie van talen in het Nederlandse onderwijs wordt onderzocht. Hieruit is de verkenningscommissie 'Talen voor Nederland' ontstaan, met als doel om de 'noden en wensen met betrekking tot kennis van talen en culturen in Nederland en voor Nederland' (KNAW, 2018, p. 24) en de situatie van het huidige (en gewenste) onderwijs te inventariseren. Op basis hiervan zullen er concrete aanbevelingen komen voor een taalbeleid (KNAW, 2018).

Sinds 1 januari 2016, mag er op basisscholen onderwijs worden gegeven in een vreemde taal (Frans, Duits of Engels), zolang dit maximaal 15 procent van het totale onderwijs is. Dit hoeft dus niet tijdens een taalvak te zijn, maar de vreemde taal mag ook als voertaal

worden gebruikt bij vakken als geschiedenis en wiskunde. Daarnaast is het verplicht om minimaal één uur Engels per week te geven in de laatste twee leerjaren van het basisonderwijs (KNAW, 2018). Basisscholen in Friesland moeten ook taalles geven in het Fries (UNESCO, 2012c). Voor kinderen met een andere moedertaal dan het Nederlands, is het soms mogelijk om les te krijgen in hun eigen moedertaal (UNESCO, 2012c). In het middelbaar onderwijs is er ook vaak sprake van tweetalig onderwijs (Engels – Nederlands) (KNAW, 2018). Daarnaast is er een standaardaanbod van Engels, Frans en Duits en bij gymnasia ook klassiek Grieks en Latijn. Op sommige scholen wordt dit aangevuld met Russisch, Spaans, Italiaans, Arabisch, Turks of Chinees. Voor de toetsing van talen, wordt het CEFR gebruikt als referentiekader (KNAW, 2018).

In Nederland is er op dit moment nog geen specifiek taalbeleid. Het onderzoek van KNAW geeft een aanbeveling voor Nederland om een taalbeleid te formuleren. De doelstellingen in dit taalbeleid zouden moeten zijn dat:

- Alle inwoners van Nederland een gezamenlijke taal – het Nederlands – kunnen lezen en schrijven en in elk geval op een basisniveau spreken en verstaan;
- Alle inwoners van Nederland kennis op maat hebben van relevante talen en culturen om in hun professionele leven en in hun economische, culturele en maatschappelijke context effectief te kunnen functioneren;
- Er verder wordt gekeken dan het Engels, omdat een meertalig competente bevolking met kennis van andere culturen klaar is voor de uitdagingen van de moderne wereld en omdat goede contacten met andere taalgebieden een motor kunnen zijn voor innovatie (KNAW, 2018, p. 10)

Naast dit advies zijn er nog een aantal andere aanbevelingen waar Nederland de komende tijd mee aan de slag zou moeten gaan. Naast het beleid op nationaal niveau, zou er ook een beleid op sectoraal niveau moeten komen. Ook is het gebruik van Engels als Lingua Franca onvoldoende; er moet meer aandacht komen voor de andere vreemde talen. Hieraan gerelateerd zou de aanwezige talenkennis veel beter benut kunnen worden. Verder is er nu een groeiende groep mensen die het Nederlands niet beheerst. Hier moet een beter en diverser onderwijsaanbod voor komen. Hiermee samenhangend zouden er ook normen ontwikkeld moeten worden voor standaard-Nederlands.

De Taalunie heeft in 2014 een beleidsplan opgesteld voor de periode 2015-2020. Zij richt zich hier op drie verschillende ontwikkelingen, namelijk de mondialisering, de digitalisering en de economisering. Per ontwikkeling wordt er gekeken wat de rol van de Taalunie hierin is (Nederlands Taalunie, 2014).

4.2.4 Spanje

Het Cervantesinstituut is een Spaanse organisatie, die als doel heeft om de Spaanse taal (en andere talen die in Spanje gesproken worden) en cultuur wereldwijd te verspreiden (Instituto Cervantes, 2018). Daarnaast is de overheid betrokken bij de wetgeving rondom het taalbeleid in Spanje zelf.

Voor het onderzoek van de British Council (2012) werd Spanje onderverdeeld in Spanje en Catalonië. In deze scriptie wordt Spanje echter beschouwd als één land, aangezien de

verschillen tussen beide regio's vrij klein zijn. In het basisonderwijs krijgt iedereen verplicht les in het Spaans (ook wel: Castiliaans). Daarnaast krijgen kinderen les in de taal van de regio, wanneer dit niet Spaans is. De taalles hierin begint meteen in het eerste leerjaar. Vanaf het derde leerjaar, krijgen ze ook les in een vreemde taal. In het middelbaar onderwijs krijgen ook alle leerlingen les in het Spaans én de officiële taal van de regio waar ze wonen. Daarnaast is het verplicht om Engels, Frans, Duits of Italiaans te leren (UNESCO, 2010).

Naast het Spaans worden ook het Catalaans, Baskisch, Galicisch en Aranees volgens de wet erkend als officiële talen. Al deze talen worden als onderdeel gezien van de Spaanse cultuur en er wordt sinds de jaren '80 ook veel moeite gedaan om deze vier regionale talen te behouden. Een onderdeel hiervan is het feit dat deze talen in hun eigen regio onderwezen worden op de basisscholen en middelbare scholen (Tabuenca-Cuevas, 2016).

4.2.5 Zweden

De taalcommissie (Språkrådet) van Zweden maakt een onderdeel uit van het instituut voor taal en volkshistorie. Ze houdt zich bezig met de taalplanning, taalbeleid en ontwikkeling van het Zweeds en minderheidstalen in Zweden (Institutet för språk och folkminnen, z.d.). Het nationale bureau voor onderwijs (Skolverket), houdt zich bezig met de kwaliteit van onderwijs. Ook is zij betrokken bij internationale onderzoeken naar het onderwijs (Skolverket, z.d.).

In het basisonderwijs krijgen de leerlingen vanaf het vijfde leerjaar les in een vreemde taal (het Engels) (UNESCO, 2012d). De leerlingen die niet het Zweeds als moedertaal hebben, maar bijvoorbeeld het Fins, Sami of een andere regionale taal, krijgen ook les in het Zweeds als vreemde taal (Skolverket, z.d.). In het middelbaar onderwijs is het verplicht om taalles te krijgen in Engels én een tweede vreemde taal. De meest gekozen talen zijn Duits, Frans en Spaans. Minstens twee van deze talen moeten worden aangeboden op een school. Naast deze talen is het ook mogelijk om een andere taal te kiezen wanneer deze wordt aangeboden op de school. Dit kan bijvoorbeeld Zweedse gebarentaal zijn, een taal die thuis wordt gesproken of extra Engels. De school mag beslissen wanneer de taalles in de tweede vreemde taal begint. Uit onderzoek blijkt dat in 2010 rond de 70% van de leerlingen taalles kreeg in een tweede vreemde taal vanaf het zesde leerjaar (UNESCO, 2012d).

Het Zweedse parlement heeft in 2005 een taalbeleid vastgesteld, waarin vier hoofddoelen zijn geformuleerd. Het eerste doel is dat het Zweeds de hoofdtaal is in Zweden. Ten tweede wordt de Zweedse taal gezien als iets wat de gemeenschap bindt en als een gemeenschappelijk communicatiemiddel (*samhällsbärande*). Daarnaast is er beschreven dat het algemene Zweeds eenvoudig en begrijpelijk moet zijn. Als laatste houdt het taalbeleid in dat iedereen recht heeft op het leren van de Zweedse taal, het gebruiken van de eigen moedertaal en nationale minderheidstalen en de mogelijkheid heeft om vreemde talen te leren. Sinds 2009 is dit ook vastgelegd in de wet. Gedurende lange tijd werd het Zweeds gezien als enige moedertaal die belangrijk was. Sinds 2010 is er een wet aangenomen omtrent minderheidstalen. Hierin hebben vijf talen de status gekregen van nationale minderheidstaal. Dit zijn het Fins, Meänkieli, Sami, Roemeens en Jiddisch. De status houdt in dat Zweden verantwoordelijkheid neemt voor voortbestaan van deze

talen (Institutet för språk och folkminnen, z.d.). Zo moet de overheid de minderheidstalen promoten en heeft iedereen daarnaast recht op het gebruik van een minderheidstaal.

4.3 Surveys

In de afgelopen 16 jaar zijn er verschillende onderzoeken uitgevoerd naar taalkennis van EU-burgers. In deze sectie zullen een aantal van deze onderzoeken besproken worden. In sectie 4.4 worden deze met elkaar vergeleken. Bij deze bespreking zijn alleen de onderdelen van de onderzoeken uitgelicht die interessant zijn voor deze studie. In de verschillende surveys wordt er een onderscheidt gemaakt tussen verschillende ISCED-niveaus. ISCED staat voor de *International Standard Classification of Education* (UNESCO, 2012e). Niveau 1 correspondeert met het basisonderwijs, niveau 2 met het lager middelbaar onderwijs en niveau 3 met het hoger middelbaar onderwijs.

4.3.1 First European Survey of Language Competences (ESLC) (2011)

De ESLC is ontwikkeld voor de Europese Commissie om de vooruitgang in het behalen van de doelstelling te meten en is uitgevoerd in 2011. De ESLC meet niet alleen de competentie, maar kijkt ook naar het onderwijs, de onderwijsmethoden en het curriculum. De survey is in veertien verschillende landen afgenomen onder 54.000 leerlingen (Europese Commissie, 2012a). Alle leerlingen hadden een leeftijd tussen de 14 en 16 jaar (ISCED 2 en 3).

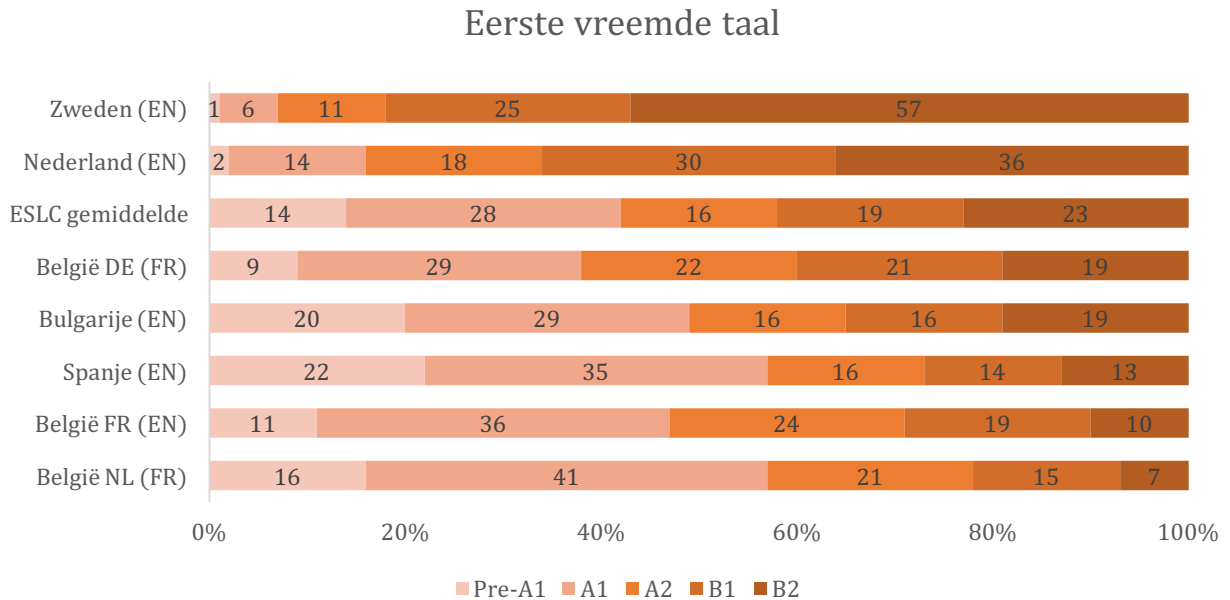
Tijdens het taalvaardigheidsdeel zijn de scholieren getest in de twee talen die in hun land het meest onderwezen werden van de vijf meest onderwezen officiële talen in de EU: Engels, Frans, Duits, Italiaans en Spaans. De test liep van niveau A1 tot B2. België was tijdens dit onderzoek verdeeld in drie zones: het Nederlands-, Frans- en Duitssprekende deel. De leerlingen zijn niet getest op spreekvaardigheid. Van de overige drie vaardigheden (luister-, schrijf- en leesvaardigheid) is elke leerling op twee willekeurige onderdelen getest.

Naast het taalvaardigheidsdeel, is er een enquête afgenomen onder leerlingen, schoolhoofden en docenten. Het doel van deze enquêtes is om *good practices* te delen. De vragen gaan dus over factoren die veranderd kunnen worden door beleid. Onderwerpen die aan bod kwamen zijn onder andere de leeftijd waarop het taalonderwijs begint, het aantal uren per week dat er taalonderwijs plaatsvindt en de diversiteit van talen die wordt aangeboden. Daarnaast kwamen ook onderwerpen als de kwaliteit en inhoud van de lessen en uitwisselingsprogramma's aan bod. Onderwerpen als de etnische en sociaaleconomische achtergrond van leerlingen kwamen niet aan bod.

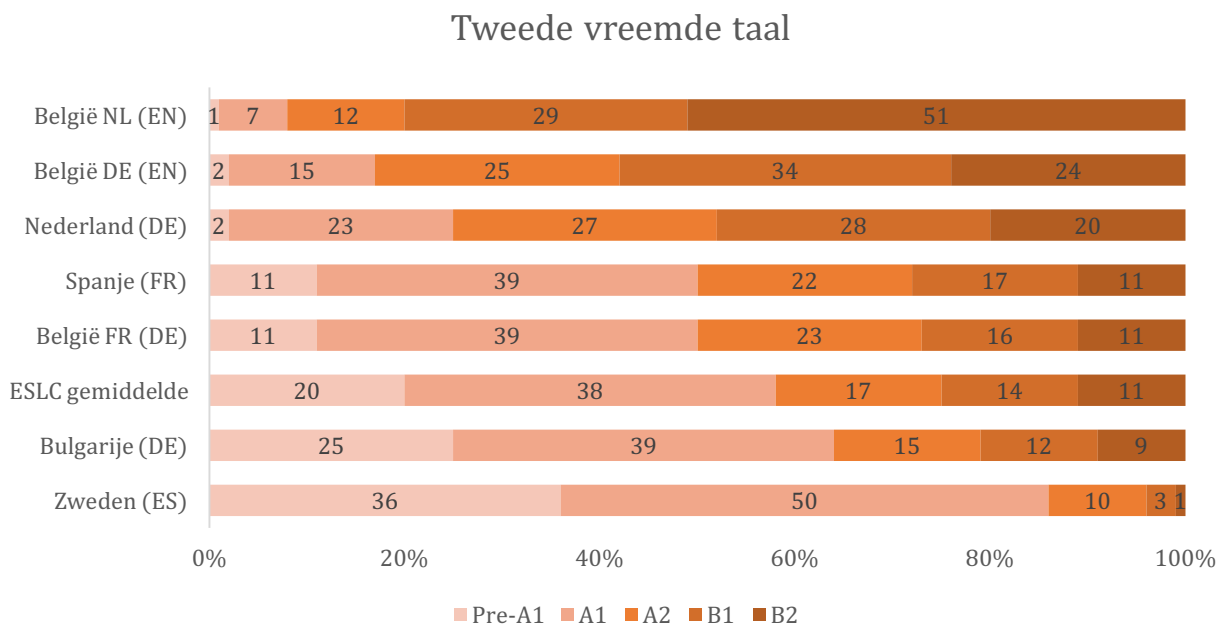
In tabel 1 is te zien op welke niveaus de leerlingen een eerste en tweede vreemde taal beheersen in 2011. Wanneer de leerlingen een taal op een hoger niveau dan B2 beheersen, worden ze alsnog in de B2-categorie meegenomen. Hier is te zien dat 42% van de leerlingen een eerste vreemde taal op B1- of B2-niveau beheerst en 25% een tweede vreemde taal op B1- of B2-niveau beheerst. De data per land zijn te vinden in Figuur 5 en Figuur 6.

Getoetste taal	Pre-A1	A1	A2	B1	B2
Eerste vreemde taal	14	28	16	19	23
Tweede vreemde taal	20	38	17	14	11

Tabel 1: Percentage van leerlingen per CEFR-niveau in hun eerste en tweede vreemde taal (Europese Commissie, 2012a, p.5)



Figuur 5. Eerste vreemde taal. Percentage of pupils at each level by educational system using global average of the 3 skills (Europese Commissie, 2012, p. 10)



Figuur 6. Tweede vreemde taal. Percentage of pupils at each level by educational system using global average of the 3 skills (Europese Commissie, 2012, p. 10)

Het nadeel van dit onderzoek is dat deze survey slechts één keer is afgenomen. Er is dus nog geen verloop over tijd te zien. Daarnaast is er geen onderzoek gedaan naar andere talen, slechts de vijf officiële talen en slechts twee talen per land.

4.3.2 Eurostat

Eurostat is het Europees bureau voor statistiek. Het is een Directoraat-Generaal (DG) van de Europese Commissie. De statistieken van Eurostat maken het mogelijk om verschillende landen (en regio's) met elkaar te vergelijken (Europese Unie, 2014). Deze studie licht hier een aantal statistieken uit die interessant zijn om te vergelijken met data verkregen uit de andere onderzoeken en die relevant zijn voor dit onderzoek.

Allereerst is er data over het aantal vreemde talen dat een leerling gemiddeld geleerd heeft per land. Dit is onderzocht op twee momenten, op ISCED 2 en ISCED 3-niveau. Op ISCED 2-niveau is het gemiddelde aantal omhooggegaan van 1.4 naar 1.6, zie tabel 2. Op ISCED 3-niveau is het gemiddelde slechts licht gestegen van 1.3 naar 1.4.

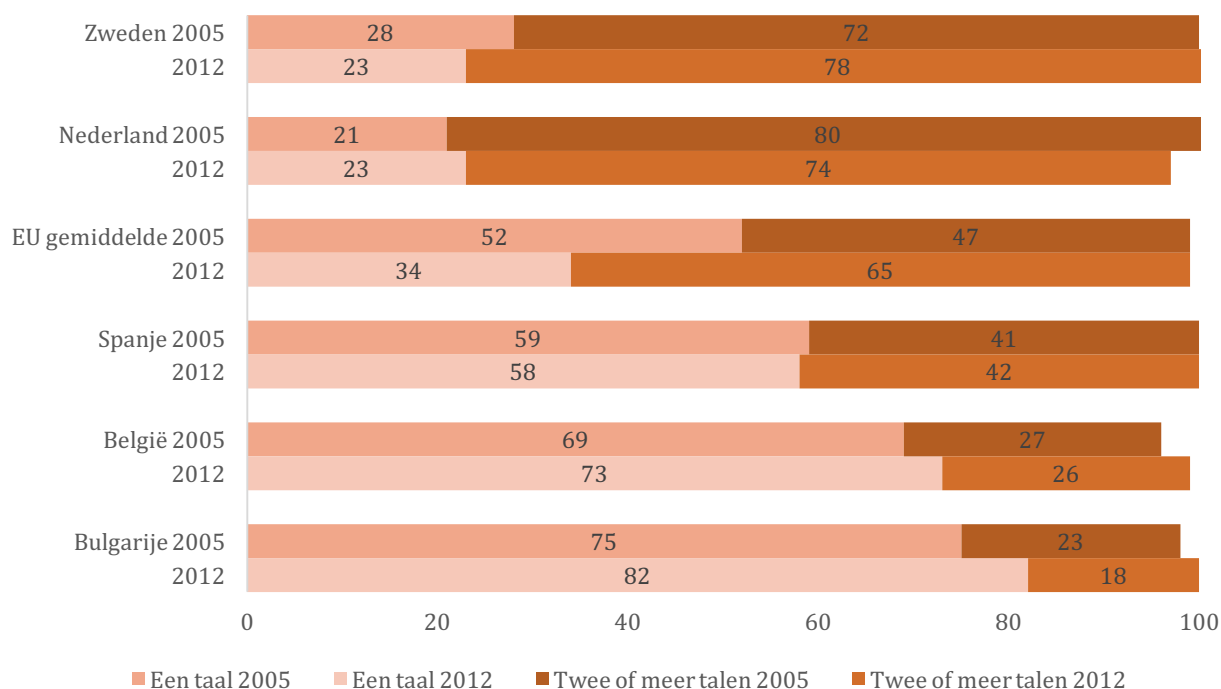
	2001	2012
Nederland	2.0	2.1
Zweden	1.7	1.9
EU gemiddelde	1.4	1.6
Spanje	1.4	1.4
België	1.1	1.3
Bulgarije	1.1	1.2

Tabel 2. Aantal vreemde talen geleerd per leerlingen op ISCED 2 (Eurostat, 2018a)

Daarnaast is er ook data over het percentage leerlingen dat onderwijs krijgt in een of twee of meer vreemde talen op ISCED 2-niveau. Het EU-gemiddelde is hier tussen 2005 en 2012 gestegen van 47% naar 65%, zie Figuur 7. Deze enorme stijging is niet terug te zien bij de aparte landen die onderzocht zijn in deze studie.

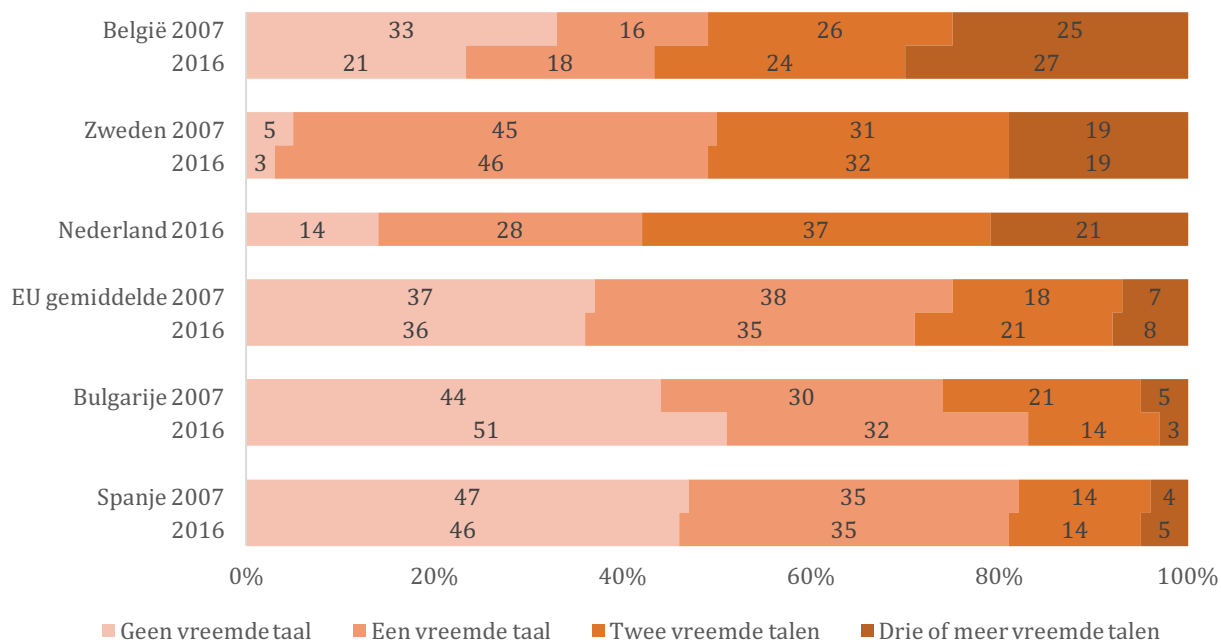
Als laatste is er ook informatie over het aantal talen dat de burgers zelf zeggen dat ze spreken. Deze meting is gedaan over alle ISCED-niveaus. In Figuur 8 is te zien dat het percentage dat twee of meer vreemde talen spreekt in vrijwel alle landen (behalve Bulgarije) iets omhoog is gegaan. Er is hier geen data over Nederland in 2007.

Onderwijs in een of meer vreemde talen



Figuur 7. Het aantal leerlingen dat onderwijs krijgt in een of twee of meer vreemde talen in 2005 en 2012 (Eurostat, 2014).

Kennis van vreemde talen in 2007 en 2016



Figuur 8. Kennis van vreemde talen op alle ISCED-niveaus in 2007 en 2016 (Eurostat, 2018b)

4.3.3 Eurobarometer (2001, 2006 en 2012)

De Eurobarometer (EB) is een instrument waarmee de Europese Commissie de mening van het volk over verschillende onderwerpen kan meten. Naast de standaard EB, die twee keer per jaar wordt afgenomen, worden er ook een speciale EB's afgenomen. Drie keer heeft deze speciale EB het thema *Europeans and languages* gehad.

In 2000 is er onder andere onderzoek gedaan naar de mening van burgers in België, Nederland, Spanje en Zweden (INRA, 2001). Vanaf 2005 is Bulgarije ook meegenomen in de metingen (Europese Commissie, 2006). Ook in 2012 zijn alle vijf de landen meegenomen (Europese Commissie, 2012c). De samenstelling van de landen waarin het onderzoek is afgenomen verschilt dus per Eurobarometer. Het Europees gemiddelde zal daarom ook niet als geheel betrouwbaar referentiepunt dienen. Toch geeft het wel de situatie weer van de Europese Unie, zoals deze in 2000, 2005 en 2012 was samengesteld, oftewel het Europa waarin de doelstelling behaald moet worden. Om die reden worden de resultaten hier toch besproken.

Uit de Eurobarometer blijkt dat het percentage dat naast de moedertaal een vreemde taal beheerst, weinig is toegenomen (53% in 2000, 56% in 2005 en 54% in 2012). Het percentage dat een tweede vreemde taal beheerst wordt in deze onderzoeken niet genoemd. Wel is er gekeken naar welke twee talen beschouwd worden als nuttig om te leren. Engels staat met een grote voorsprong op één in alle drie de surveys, alhoewel het percentage iets terugloopt (resp. 75%, 68%, 67%). Frans staat op de tweede plek en ook hier zien we een afname (resp. 40%, 25%, 17%). Daarentegen zijn er in 2012 meerdere talen belangrijker geworden volgens de deelnemers aan het onderzoek, zoals Chinees, Italiaans en Russisch. Een reden hiervoor kan de veranderde samenstelling van landen zijn.

Het percentage van burgers dat het nuttig vindt om twee talen te leren is sterk gestegen. Van 42% in 2000, naar 53% in 2005, naar zelfs 88% in 2012. Hier moet bij vermeld worden dat de vraagstelling in 2012 wellicht veranderd is, aangezien de antwoorden niet op dezelfde manier gerapporteerd zijn als de voorgaande jaren. De jaren ervoor werd er een onderscheid gemaakt tussen erg nuttig en redelijk nuttig (30% in 2000 en 2005). Wanneer je deze percentages zou optellen en kijkt naar het percentage van de bevolking dat het leren van een tweede taal nuttig vindt, is er een stijging waarneembaar tussen 2000, 2005 en 2012 (resp. 72%, 83%, 88%).

Wanneer er wordt gekeken hoe de burgers de vreemde taal of talen hebben geleerd, dan is dit vaak (59%) op de middelbare school geweest. Rond de 20% geeft aan de vreemde taal of talen op de basisschool te hebben geleerd. Ook gaf rond de 20% van de respondenten aan de vreemde taal in het buitenland te leren, namelijk op vakantie. De respondenten konden hier meerdere antwoorden geven.

Een probleem met het analyseren van deze resultaten is ten eerste dat er fouten worden gemaakt in de documenten. Zo staat er in het document uit 2001 dat 38% een taal leren nuttig vond in 2000, terwijl in het document uit 2006 staat dat 30% een taal leren nuttig vond in 2000. Een simpele rekensom liet zien dat het laatste getal klopt. Dit zijn vrij grote verschillen en dat gegeven maakt deze survey minder betrouwbaar. Daarnaast zijn de vragen in de verschillende surveys net iets anders verwoord. Ook dit maakt het lastig om

de antwoorden met elkaar te vergelijken. Verder worden de antwoorden soms op een verschillende manier gerapporteerd. Soms is dit op basis van 100% wat staat voor de totale bevolking, maar soms ook op basis van 100% wat staat voor een deel van de bevolking.

4.3.4 Language Rich Europe

Het project *Language Rich Europe* is uitgevoerd door het British Council en EUNIC. Het is een onderzoek naar de taalrijkheid in verschillende landen in de onderwijssector (British Council, 2012). In tegenstelling tot bij de ESLC is er tijdens dit onderzoek een grote diversiteit aan talen beschouwd. Dit onderzoek is uitgevoerd met financiële ondersteuning van de Europese Commissie, als onderdeel van het Levenlang Leren Programma (LLP).

Tijdens dit onderzoek is er gekeken naar de situatie in verschillende landen of regio's. Het doel was om de verschillende onderwijssystemen en welke talen op welk niveau onderwezen worden in kaart te brengen. Er is onder andere onderzoek gedaan in Nederland, Spanje en Bulgarije. België en Zweden zijn helaas niet meegenomen in dit onderzoek. Er wordt niet vermeld waarop de selectie gebaseerd is.

In zowel Bulgarije, Spanje als Nederland is het mogelijk om zowel op de basisschool als op de middelbare school les te krijgen in regionale- of minderheidstalen. In Spanje en Nederland is dat alleen mogelijk in een bepaalde regio, resp. Valencia (Valenciaans) en Friesland (Fries). In Spanje is het daarnaast ook mogelijk om al op de basisschool onderwijs te volgen in een migrantentaal (Marokkaans-Arabisch en Portugees).

In het middelbaar onderwijs is er een rijker aanbod aan talen. Zo kun je in alle drie de landen Engels, Frans en Duits leren. Italiaans, Russisch en Spaans worden in zowel Bulgarije als Nederland aangeboden en in Nederland is er ook de mogelijkheid om Klassiek Grieks, Chinees of Latijn te leren. In Bulgarije worden verder ook nog de talen Kroatisch, Tsjechisch, Japans, Koreaans, Pools, Roemeens, Servisch en Slowaaks aangeboden. Het te behalen niveau is in Bulgarije en Nederland gekoppeld aan CEFR, maar dit is in Spanje niet gespecificeerd. In alle landen is het verplicht om minstens een vreemde taal te leren. Een tweede vreemde taal is vaak optioneel. De situatie is per land dus zeer verschillend. Zowel wat betreft het aanbod van talen, als wat betreft de toetsing van het behaalde taalniveau.

Uit dit onderzoek zijn een aantal aanbevelingen gekomen. Een daarvan is dat de doelstelling van de EU aangepast zou moeten worden. Een moedertaal is namelijk niet voor iedereen hetzelfde als de nationale taal. Hier wordt op dit moment geen rekening mee gehouden. Hieraan gerelateerd wordt er aanbevolen om een strategie te ontwikkelen voor het uitvoeren van deze doelstelling. Daarnaast zou het voor iedereen mogelijk moeten zijn om te taal te kunnen leren van het land waar hij of zij woont. Een suggestie is ook gratis ondersteuning bij taalonderwijs aan te bieden. Ook zou er meer inzicht moeten komen in de diversiteit van talen die gesproken wordt in de verschillende gemeenschappen en landen in Europa. Een laatste aanbeveling die interessant is voor deze studie is dat de ESLC uitgebreid moet worden om een beter beeld te geven van de huidige situatie.

Hoofdstuk 5 Resultaten veldonderzoek

Dit hoofdstuk bespreekt de resultaten van het veldonderzoek. Allereerst worden de resultaten van de interviews over het beleid en de maatregelen van de EU besproken en vervolgens worden de interviews over het beleid en de maatregelen in de verschillende landen besproken.

5.1 Beleid en maatregelen op Europees niveau

Om meer te weten komen over het beleid binnen de Europese Unie, is er een interview afgenomen met Kristina Cunningham. Hieronder wordt het interview besproken aan de hand van de onderwerpen die aan bod kwamen.

5.1.1 Aandacht voor meertaligheid in de EC

Cunningham (persoonlijke communicatie, 7 juni 2018) legt uit dat het feit dat er een Eurocommissaris speciaal voor meertaligheid was, slechts tijdelijk was. De reden hiervoor was dat Bulgarije en Roemenië lid werden van de EU tijdens Barosso I (2004 – 2009). Het portfolio van twee commissarissen moest gesplitst worden en gedeeld met Bulgarije en Roemenië. In Barosso II (2010 – 2014) is meertaligheid weer teruggegeven aan de commissaris voor onderwijs en cultuur. Juncker (2014 – 2019) gaf meertaligheid vervolgens aan de commissaris voor onderwijs, cultuur, jeugd en sport, waarmee meertaligheid uit de naam verdween. Cunningham benadrukt dat dit slechts de naam is en het niet betekent dat er minder aandacht was voor meertaligheid.

5.1.2 Benchmarks

Het *benchmark* dat aanvankelijk was voorgesteld voor 2020 is nooit aangenomen, vertelt Cunningham. De reden hiervoor was dat veel lidstaten het te hoog gegrepen vonden, maar dat ook veel lidstaten het juist niet ambitieus genoeg vonden. Cunningham geeft aan dat wanneer er een nieuw *benchmark* geformuleerd zou worden, deze aanzienlijk anders zou moeten zijn. Ook vertelt Cunningham dat er op dit moment door de Europese Commissie een voorstel is gedaan voor een *benchmark* in 2025. Dit *benchmark* richt zich vooral op de eerste vreemde taal en minder op de tweede vreemde taal. De eerste vreemde taal is hier omschreven als een Europese taal, omdat dat in de praktijk ook zo is volgens Cunningham. Migranten leren de taal van het land waar ze wonen en bijna alle andere burgers leren Engels. Cunningham geeft aan dat een *benchmark* voor een tweede vreemde taal alleen mogelijk is wanneer we het niveau kunnen meten. Op dit moment is er volgens Cunningham alleen een instrument om de taalvaardigheid in het Engels te meten. Zelfs wanneer we dit instrument uitbreiden om ook het Frans, Duits, Spaans en Italiaans te meten, dan gaat dat tijd kosten en worden er alsnog veel talen buiten beschouwing gelaten. Het voorstel dat in mei 2018 is gedaan (onder andere voor het *benchmark* 2025) gaat nu naar de Raad. Het is op dit moment alleen nog maar overgenomen door de commissie. In de Raad wordt er gedebatteerd tussen de verschillende lidstaten in de commissie Cultuur en Onderwijs (CULT). De leden van deze commissie mogen onderhandelen in naam van de ministers. Het komende half jaar,

tijdens het voorzitterschap van de EU door Oostenrijk, wordt er beslist over het budget, waarin een voorstel is opgenomen voor een verdubbeling van het budget voor Erasmus+. Waarschijnlijk zal er pas het half jaar daarna, tijdens het voorzitterschap van de EU door Roemenië, naar dit voorstel gekeken worden. Cunningham geeft aan dat het nog maar de vraag is wat er daarna gebeurt, want het zijn slechts aanbevelingen.

5.1.3 Maatregelen op Europees niveau

Op het gebied van maatregelen geeft Cunningham aan dat er niet veel is dat de EC kan doen. De EC biedt een uitwisseling van *good practices*, het samenbrengen van werkgroepen en experts en ze kijkt wat in welke landen wel of juist niet werkt. Aan de hand hiervan brengt de EC rapporten uit en lanceert ze onder andere de website *school education gateway*. Deze website is een platform voor iedereen die geïnteresseerd is in schoolonderwijs. Ze bevat informatie, onderzoeksresultaten, *good practices*, ideeën en inspiratie. Een van de onderdelen van deze website is *eTwinning*, waarbij docenten (en leerlingen) in verschillende landen aan elkaar gelinkt worden. Daarnaast is er ook nog het Erasmus+ programma en is bij alles wat op Europees niveau gebeurt taal op de een of andere manier betrokken. De ESLC, die in 2012 is afgenomen geeft volgens Cunningham geen representatief beeld. Een andere aanpak die zij voorstelt zou kunnen zijn dat elke lidstaat zelf een doel formuleert voor het niveau dat in een bepaalde taal behaald zou moeten worden.

Cunningham benadrukt dat het Engels voor iedereen heel erg belangrijk is. Ze vraagt zich af waarom we genoeg moeten nemen met een B2 niveau na 12 jaar, of zelfs na 6 jaar. Wanneer je het Engels niet beheerst, heb je volgens Cunningham een probleem: het wordt tegenwoordig gezien als een *basic skill*. Zelfs wanneer je later een andere taal nodig hebt, ziet Cunningham geen reden om het Engels niet ernaast te blijven leren.

5.2 Beleid en maatregelen op landelijk niveau

De interviews die zijn afgenomen met mensen in de verschillende landen focusten op vier verschillende onderwerpen. Dit zijn het taalbeleid in het land zelf, de doelstelling 'moedertaal + 2', de uitvoering hiervan en de haalbaarheid hiervan. Deze onderwerpen worden hieronder per land naar aanleiding van de interviews besproken.

5.2.1 België

Om meer te weten te komen over het beleid en de maatregelen in België is er een interview afgenomen met Mieke Smits van de Taalunie.

Smits (persoonlijke communicatie, 11 juni 2018) geeft aan dat er op dit moment geen taalbeleid is in België. Vanuit de Taalunie werkt ze op dit moment aan een beleid voor het Nederlandse taalgebied, waar Vlaanderen ook onder valt. Het streven is om dit jaar met een concepttekst hiervoor te komen. Hoewel er in België geen nationaal taalbeleid is, is er wel aandacht voor talen op een individueel niveau of op sectorniveau. Een voorbeeld hiervan is aandacht voor talen in de zorg of op de werkvloer. Ook wilt de Taalunie onder andere buurtalen ondersteunen, zoals Frans en Duits in grensstreken.

Bij de doelstelling ‘moedertaal + 2’, zet de Taalunie haar vraagtekens, zegt Smits. Het uitgangspunt van deze doelstelling is namelijk vrij nationaal. Er wordt vanuit gegaan dat de moedertaal de nationale taal is, maar er wordt niet gedacht aan migrantentalen. Ook geeft Smits aan dat de EU meertaligheid sterk additief bekijkt in plaats van inclusief. Dit houdt in dat ze meertaligheid zien als het toevoegen van meerdere talen bovenop de moedertaal, en niet uitgaan van burgers die bijvoorbeeld meertalig zijn opgevoed. Smits vindt het moeilijk om aan te geven of de doelstelling nuttig is. Ze zegt een voorstander te zijn van een meertaligheidsbeleid dat recht doet aan de aanwezigheid van alle talen. Smits heeft het idee dat, net als in Nederland, de doelstelling steeds minder haalbaar is in België. Zo is in Vlaanderen bijvoorbeeld de tweede taal al veel minder in beeld dan men zou wensen. Smits denkt dat er een aanpassing van het beleid nodig is, waarbij uitgegaan wordt van meertaligheid. Volgens haar kan je als nationaliteit best zeggen dat je onderwijs geeft in de nationale taal en Engels, want dat is een belangrijke *lingua franca*, maar andere talen moeten ook een plek blijven behouden en daar wordt weinig over gesproken op Europees niveau.

5.2.2 Bulgarije

Het was helaas niet mogelijk om iemand in Bulgarije te spreken. Er is contact opgenomen met verschillende mensen, maar deze spraken geen Engels. Het was ook niet mogelijk om het gesprek door te verbinden naar iemand die wel Engels sprak.

5.2.3 Nederland

Om inzicht te krijgen in het beleid en de maatregelen in Nederland, zijn er interviews afgenomen met Mieke Smits, Henriëtte de Swart en Pieter Muysken.

De Swart (persoonlijke communicatie, 31 mei 2018) geeft aan dat je de doelstelling op verschillende manieren kan bekijken. Veel mensen zijn namelijk van huis uit al meertalig en bij deze mensen zou je dus kunnen zeggen dat Engels erbij genoeg is. De Swart vindt dit meertalige perspectief interessant. Ook ziet ze de doelstelling als nuttig, maar zou zij willen dat hij daadwerkelijk uitgevoerd werd. Wanneer er over de haalbaarheid wordt gesproken, geeft zij aan dat het rapport ‘Talen voor Nederland’ niet voor niets pleit voor een taalbeleid. Volgens de Swart moeten we beter nadenken over de positie van talen, met name in het onderwijs.

Smits (persoonlijke communicatie, 11 juni 2018), De Swart (persoonlijke communicatie, 31 mei 2018) en Muysken (persoonlijke communicatie, 30 mei 2018) geven allen aan dat er in Nederland geen sprake is van een taalbeleid. Zoals hierboven (in sectie 5.2.1) te lezen was, wordt er op dit moment gewerkt aan een taalbeleid voor het Nederlandstalige gebied (Smits, persoonlijke communicatie, 11 juni 2018). Smits zegt dat er op de basisschool gestart wordt met het Engels en dat er vanaf het voorgezet onderwijs een tweede vreemde taal bij komt. Dit geldt echter niet voor alle onderwijstypes. Smits spreekt ook over de visie op onderwijs 2032, die heel erg sterk inzet op Engels door Frans en Duits facultatief te maken. De Swart (persoonlijke communicatie, 31 mei 2018) geeft aan dat de dominantie van het Engels geen strobreed in de weg wordt gelegd van overheidswege, dankzij een gebrek aan beleid. Zij geeft aan dat een van de uitkomsten van het rapport ‘Talen voor Nederland’ is dat we verder moeten kijken dan het Engels. In de voorgestelde visie op onderwijs 2032 gaan de andere talen het namelijk niet redden

in het geweld van de andere vakken. Volgens de Swart moet het taalonderwijs worden aangepast aan het schoolniveau en de manier waarop de taal later gebruikt gaat worden in de beroepspraktijk (bijvoorbeeld meer op verbale communicatie of meer op schriftelijke communicatie gericht).

Alle geïnterviewden geven aan dat ze eerder een achteruitgang dan een vooruitgang zien en het doel als steeds minder haalbaar zien. Smits ziet die achteruitgang ook aan het teruglopende aantal studenten van Frans en Duits aan de universiteit. De Swart geeft aan dat er op het gebied van de doelstelling geen maatregelen worden genomen vanuit de EU. Zij zegt dat er veel overeenkomsten zijn ondertekend door alle landen, maar dat deze niet worden uitgevoerd of omgezet naar beleid. Ook geeft zij aan dat andere landen een verrassende inhaalslag hebben gemaakt en dat Nederland daarmee haar positie in de kop dreigt te verliezen. Ook zij geeft aan een teruglopend aantal studenten Frans en Duits te zien op de universiteit, maar ook op de middelbare school.

5.2.4 Spanje

Om meer te weten te komen over het beleid en de maatregelen in Spanje is er via de mail een interview afgenomen met Durk Gorter.

In Spanje is er geen sprake van een formeel taalbeleid, door een gebrek aan uitvoeringsinstanties (Gorter, persoonlijke communicatie, 4 juni 2018). Wel is er een informeel taalbeleid, zowel op staatsniveau als op regionaal niveau. Op staatsniveau is het Spaans de eerste en dominante taal die veel ondersteuning krijgt, onder andere door Cervantes-instituten in het buitenland. Op regionaal niveau is er grondwettelijke erkenning van de officiële talen van de regio's. Deze talen zijn het Catalaans, Galicisch en het Baskisch. In Baskenland is er een stevige ondersteuning van het Baskisch, onder andere in het onderwijs, de media, de overheid en in het bedrijfsleven.

Gorter (persoonlijke communicatie, 4 juni 2018) geeft aan de doelstelling 'moedertaal + 2' nuttig te vinden ter bevordering van meertaligheid. In Spanje zijn er echter geen specifieke maatregelen met betrekking tot deze doelstelling. Gorter geeft aan dat alle leerlingen les krijgen in het Spaans en Engels en soms ook in een regionale taal. Daarnaast geeft hij ook aan dat het niveau van het Engels in Spanje langzaam omhooggaat. Daarentegen wordt er wel geklaagd dat met name Frans en Duits minder vaak geleerd worden. Volgens Gorter is de doelstelling niet haalbaar met de huidige maatregelen die door de lidstaten genomen worden. Volgens hem geven de Eurobarometersurveys een indruk van de groei van de talenkennis, maar zijn deze niet heel erg betrouwbaar. Een reden waarom Gorter deze als niet betrouwbaar beschrijft wordt niet gegeven. Ook geeft Gorter aan dat er in niet-Engelstalige landen een gestage groei is naar twee- en vooral meertaligheid, waarbij het Engels altijd betrokken is als onderwijstaal. In de Engelstalige landen spreekt hij over een afname van het aantal leerlingen dat Frans en Duits leert. Het aantal leerlingen dat Spaans leert, neemt daarentegen wel toe.

5.2.5 Zweden

Om inzicht te krijgen in het beleid en de maatregelen in Zweden is er een interview afgenomen met de organisatie Skolverket. Er is gesproken met een medewerker van deze organisatie, waarvan de naam niet bekend is.

De geïnterviewde (persoonlijke communicatie, 4 juni 2018) geeft aan dat er in Zweden wel sprake is van een taalbeleid. Hierin is vastgelegd dat je in Zweden onderwijs krijgt in ten minste twee vreemde talen. Ook zijn er in de wet bepaalde rechten voor minderheidstalen vastgelegd. Voor de uitvoering van het beleid heeft Skolverket een connectie met Språkrådet. Deze connectie is echter vooral op het gebied van de ontwikkeling en het gebruik van het Zweeds en de vijf officiële minderheidstalen in Zweden, en niet zozeer op het gebied van vreemde talen.

De geïnterviewde was niet bekend met de doelstelling 'moedertaal + 2'. Wel geeft zij aan dat ze denkt dat deze doelstelling ten grondslag ligt aan de Zweedse wetgeving. Over de vooruitgang van de doelstelling kon de geïnterviewde niets zeggen, omdat ze hier geen kennis van had. Ook na navraag bij collega's was hier niets over bekend.

Hoofdstuk 6 Analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit het literatuur- en veldonderzoek geanalyseerd die een antwoord kunnen geven op de resterende deelvragen. Allereerst worden alle resultaten geanalyseerd die te maken hebben met de maatregelen die zijn genomen vanuit de EU en daarmee een antwoord kunnen geven op de derde deelvraag. Vervolgens worden alle resultaten geanalyseerd die te maken hebben met de maatregelen die zijn genomen vanuit de verschillende landen, om een antwoord te formuleren op de vierde deelvraag. Daarna wordt er aan de hand van een analyse van de surveys en interviews gekeken naar de vooruitgang die geboekt is in het behalen van de doelstelling, als antwoord op deelvraag vijf. Als laatste, en als antwoord op de zesde deelvraag, worden de doelstelling en de uitvoering hiervan geanalyseerd om zo vast te stellen of deze effectief zijn.

6.1 Maatregelen vanuit de EU

Sinds de doelstelling in 2002 is vastgelegd heeft de EU verschillende rapporten uitgebracht over de vooruitgang en ter ondersteuning van deze doelstelling. Ook zijn er verschillende projecten opgezet om meertaligheid te stimuleren en onder de aandacht te brengen. Ook binnen de commissie zelf is er aandacht voor meertaligheid geweest, onder andere in de vorm van een tijdelijk commissielid voor meertaligheid. Het jaar voordat de doelstelling werd vastgelegd, 2001, was het Europees jaar van de talen. Sindsdien is er jaarlijks een Europese dag voor de talen. Een compleet overzicht van de getroffen maatregelen is te vinden in bijlage B.

Uit het interview met Cunningham (persoonlijke communicatie, 7 juni 2018) blijkt dat de EC niet veel kan doen op het gebied van maatregelen nemen. Wat de EC wel kan doen is het faciliteren van een uitwisseling van *good practices*, het samenbrengen van werkgroepen en experts en kijken wat in bepaalde landen juist wel of niet werkt. Zoals in sectie 5.1.3 te lezen was, heeft de EC de website *school education gateway* gelanceerd, een platform ter ondersteuning van iedereen die betrokken is bij onderwijs. Daarnaast heeft de EC ook nog het Erasmus+-programma. Uit de andere interviews komt ook naar voren dat er weinig maatregelen genomen worden door de EU. De geïnterviewden geven aan dat er veel aanbevelingen worden gedaan, maar dat daar weinig mee gebeurt.

6.2 Maatregelen vanuit de verschillende landen

Uit de verschillende documenten die in sectie 4.2 besproken zijn en de interviews die zijn afgenomen blijkt dat er in alle landen binnen de focus van deze scriptie een eerste vreemde taal wordt onderwezen vanaf de basisschool. In de meeste gevallen is dit het Engels. In Spanje is er ook sprake van onderwijs in het Spaans en daarnaast een regionale taal. In België is de eerste vreemde taal vaak een van de andere officiële talen van het land. Het leerjaar waarin de leerlingen voor het eerst les krijgen in een vreemde taal varieert sterk. In Bulgarije is dit soms al vanaf leerjaar 3, maar in België, Nederland en Zweden begint dit vaak pas vanaf leerjaar 5 of 6. Vanaf de middelbare school is het onderwijs in Engels in alle vijf de landen verplicht. Ook is het in alle vijf de landen

verplicht om onderwijs aan te bieden in een tweede vreemde taal. In de meeste landen begint dit vanaf het eerste leerjaar van het middelbaar onderwijs, maar in België pas vanaf het derde leerjaar van het hoger onderwijs. In Zweden heeft de school de vrijheid om te kiezen wanneer de leerlingen met een vreemde taal beginnen.

Uit de interviews blijkt dat er in Zweden en Bulgarije wel een nationaal taalbeleid wordt gevoerd, maar in de andere landen is dit niet het geval. In Nederland en België is de Taalunie echter wel bezig met het voorbereiden van een taalbeleid voor het Nederlandstalige gebied. Ook is er geen sprake van specifieke maatregelen in de landen zelf. Uit de interviews blijkt dat het nemen van maatregelen lastig is wanneer er geen taalbeleid is.

6.3 Geboekte vooruitgang

De verschillende surveys die in sectie 4.3 zijn besproken laten een lichte stijging zien in het aantal burgers dat twee of meer vreemde talen leert in Europa. Ook bij het aantal leerlingen dat les krijgt in ten minste twee vreemde talen is een stijging te zien. Wanneer we niet naar het gemiddelde kijken, maar naar de landen apart zijn er behoorlijke verschillen te zien. Naast de grote verschillen in percentages van bijvoorbeeld het aantal leerlingen dat onderwijs krijgt in twee of meer vreemde talen (78% in Zweden in 2012 tegenover 18% in Bulgarije in 2012, zie Figuur 7), is er ook een verschil te zien in de mate van vooruitgang of achteruitgang van de landen.

Hoewel de ESLC-survey en de data van Eurostat uitwijzen dat bijvoorbeeld Nederland er niet zo slecht voor staat, geven de geïnterviewden aan dat ze het gevoel hebben dat Nederland eerder achteruitgaat dan vooruit. De geïnterviewden geven aan dat die discrepantie mogelijk komt doordat we die achteruitgang pas later terug gaan zien in cijfers. Wanneer we kijken naar het aantal talen dat onderwezen wordt, zien we inderdaad dat het percentage leerlingen in Nederland dat les krijgt in twee of meer vreemde talen gedaald is tussen 2005 en 2012. Ook in België en Bulgarije is deze daling te zien. In Bulgarije is er, als enige land binnen deze scriptie, een flinke daling te zien in het percentage van leerlingen dat twee of meer vreemde talen beheerst (26% in 2007 tegenover 17% in 2016, zie Figuur 8).

Het algemene beeld dat hiermee binnen Europa ontstaat is toch een lichte vooruitgang, wat alle geïnterviewden ook aangeven. De grootste stijging lijkt te zijn in het aantal burgers dat het leren van twee of meer vreemde talen als nuttig beschouwt. Wat ook uit de surveys naar voren komt is dat het niveau van Engels, wat vaak de eerste vreemde taal is, omhooggaat, maar dat het niveau van de tweede vreemde taal juist omlaag gaat.

Aan de hand van de data van de surveys kan er een inschatting gemaakt worden wanneer alle EU-burgers, gemiddeld genomen, twee vreemde talen zullen spreken. Hierbij wordt dan geen rekening gehouden met burgers die meer talen beheersen en daarmee het gemiddelde omhoog halen en of er al dan niet sprake is van een lineaire stijging. Wanneer de data van Eurostat (1,4 talen in 2001 en 1,6 talen in 2012) worden doorgetrokken, zal het gemiddelde van 2,0 talen per burger bereikt worden in 2034. De bovenstaande kritiekpunten in acht nemend, zal dit eerder na 2034 dan ervoor bereikt worden.

6.4 De doelstelling en haar uitvoering

Om te bepalen of de doelstelling ‘moedertaal + 2’ en haar uitvoering gezien kan worden als effectief beleid, zal er aan de hand van de speerpunten voor effectief taalbeleid, die zijn opgesteld in sectie 2.1.5, een analyse worden uitgevoerd. Voor deze analyse wordt uitgevoerd zal eerst het type taalbeleid geanalyseerd worden.

De doelstelling ‘moedertaal + 2’ is top-down beleid, omdat het is opgelegd door de Europese Unie en dus van bovenaf. Het beleid wordt als expliciet gezien omdat het officieel is opgeschreven, maar het is niet vastgelegd in de wet. Het kan worden gezien als *soft law*. Het doel van dit beleid is om een verandering teweeg te brengen, namelijk dat de Europese burgers een grotere kennis van vreemde talen krijgen. Naast dat dit een doel op zich is, namelijk de verscheidenheid aan talen koesteren, kan dit doel ook worden ingezet als middel voor een sterkere handelspositie, een sterkere economie en als brug tussen de verschillende landen en culturen.

Het eerste speerpunt van effectief taalbeleid is dat de macht van de docenten (en andere arbiters) in ogenschouw genomen moet worden. Het is belangrijk om hierbij vast te stellen wie die mogelijk arbiters zijn. Dit zijn uiteraard de docenten, maar kunnen ook mensen van onderzoeksinstituten zijn, en mensen die het beleid vormgeven op bijvoorbeeld een nationaal of lokaal niveau. Voor zover dit onderzoek kon vaststellen, wordt hier niet of te weinig rekening mee gehouden.

Het tweede speerpunt is dat het beleid op een mesoniveau moet worden uitgevoerd. Volgens Johnson (2013) is het macroniveau een nationaal niveau. Het voorbeeld dat hij echter geeft gaat over de VS, waar het macroniveau het land is, het mesoniveau de staat en het microniveau lokaal. Wanneer we dit doortrekken naar de EU, die ook bestaat uit verschillende lidstaten, zou het macroniveau de EU zijn, het mesoniveau de lidstaten en het microniveau lokaal. Uitgaande van deze definitie, is er in veel landen geen sprake van een taalbeleid wat op mesoniveau wordt uitgevoerd. Dit betekent niet dat beleid ook alleen op dit niveau opgesteld kan worden wil het effectief zijn. Een taalbeleid kan op een Europees niveau worden opgesteld, maar de uitvoering en invulling ervan moet op nationaal niveau. Op dit moment voldoet de doelstelling hier niet aan.

Het derde speerpunt is dat het taalbeleid doelen nastreeft in meerdere dimensies van het model van Hornberger (2006). Dit model bestaat uit zes verschillende dimensies, die allemaal een combinatie zijn van een bepaalde aanpak en een bepaald type beleid. Deze dimensies zijn terug te vinden in Figuur 2, in sectie 2.1.1. Op dit moment worden er in drie verschillende dimensies doelen nagestreefd. De eerste dimensie is een combinatie van de beleidsplanningsaanpak en het type verwervingsplanning. Het beleid is namelijk gericht op een speciale groep gebruikers: mensen die onderwijs volgen (basis- of middelbaar onderwijs). De tweede dimensie is een combinatie van de cultivatieplanningsaanpak en het type verwervingsplanning. Het is namelijk gefocust op het leren van vreemde talen. De laatste dimensie is een combinatie van de cultivatieplanningsaanpak en het type statusplanning. In deze dimensie is het beleid gefocust op internationale communicatie. Hiermee voldoet de doelstelling aan dit speerpunt.

Het vierde speerpunt is dat het taalbeleid een politiek belang heeft. Zoals er te lezen was in sectie 2.1.2, ontstaat er pas beleid wanneer iets op de politieke agenda komt. Om op deze agenda te komen moet er sprake zijn van een politiek belang. Het politieke belang van de doelstelling is een sterkere handelspositie en een mogelijk economisch voordeel. Ook *identity politics* speelt een grote rol bij dit taalbeleid. Om mensen te mobiliseren die achter dit beleid staan, moeten er genoeg burgers zijn die zich als Europeaan identificeren, en die denken vanuit de pluralistische visie dat gelijkheid wordt gecreëerd door het promoten van meertaligheid. De doelstelling voldoet dus aan dit speerpunt.

Het vijfde en laatste speerpunt is dat het taalbeleid met een kritische blik bekeken is aan de hand van een KDA. Ten eerste is er geen geaccepteerde, betrouwbare methode op de vooruitgang van het Europese taalbeleid vast te stellen. De ESLC, die door de EC ontwikkeld is, wordt niet als representatief gezien en er is geen andere betrouwbare methode om de vooruitgang te meten. Daarnaast is de burger (die de gevolgen van het beleid ondervindt) niet direct betrokken bij de vorming van het beleid. De burger is alleen betrokken in de zin dat hij zelf stemt voor leden van het EP, die vervolgens stemmen over wetsvoorstellen. Verder ligt de focus van het beleid nu op Europese talen. De minderheidstalen en migrantentalen, die bijdragen aan en onderdeel uitmaken van de taaldiversiteit binnen de EU, worden niet bij het beleid betrokken. Ook is er veel ruimte voor eigen interpretatie van de doelstelling. Aan de ene kant geeft dit de lidstaten de mogelijkheid voor een eigen invulling hiervan, maar aan de andere kant maakt dit het doel slecht meetbaar. Als laatste zou een KDA uitgevoerd moeten worden, waarin de relatie tussen de doelstelling (het taalgebruik, de woordkeuze en de communicatie hiervan) en de macht en ongelijkheid die hier mogelijk door in de hand worden gewerkt of juist worden ingeperkt worden geanalyseerd. Om dit in kaart te brengen kan er gebruik gemaakt worden van de *actions-process* analyse. Het beleid voldoet dus niet volledig aan dit speerpunt.

Naast dat het beleid niet aan alle speerpunten voldoet, komt er in alle interviews naar voren dat de verwachting is dat de doelstelling niet haalbaar is met de huidige maatregelen.

6.5 Discussie

Bij bovenstaande analyse van deze studie moeten een aantal kanttekeningen gemaakt worden. Allereerst zijn er een aantal beperkingen in het literatuuronderzoek. Een eerste is het feit dat Bulgarije pas in 2007 is toegetreten tot de Europese Unie. Hierdoor is de doelstelling mogelijk pas later doorgevoerd en is Bulgarije niet in alle onderzoeken vanaf het begin aan meegenomen voor evaluatie. Wat ook een beperking is, dat er in de onderzoeken verschillende definities van een vreemde taal gehanteerd worden. Dit maakt dat de resultaten niet met elkaar vergeleken kunnen worden. Daarnaast is er in alle lidstaten sprake van burgers die simultaan meertalig zijn en dus zijn opgevoed met twee talen. Deze talen worden in veel onderzoeken beide gezien als moedertaal en tellen dus niet mee tot de twee vreemde talen die de burger ideaal gezien zou beheersen. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn in België, wat kan verklaren waarom het percentage burgers dat twee talen beheerst daar relatief laag ligt bij sommige onderzoeken. Een ander mogelijk probleem is dat alle surveys geïnitieerd of gefinancierd zijn door de EU. Dit kan mogelijk de uitkomst beïnvloed hebben, doordat de onderzoeken

niet onafhankelijk zijn uitgevoerd. Een gevolg hiervan kan zijn dat de vooruitgang minder groot is dan de resultaten doen denken.

In de resultaten van de surveys zijn grote verschillen te zien tussen de verschillende landen onderling. Het korte tijdbestek waar binnen deze studie is uitgevoerd, maakt dat het niet mogelijk is om vast te stellen waar deze grote verschillen vandaan komen. Ook is het niet mogelijk om per land specifieke aanbevelingen te formuleren voor welke maatregelen genomen zouden kunnen worden om de doelstelling (eerder) te bereiken.

Ook zijn er beperkingen in het veldonderzoek. Sommige interviews zijn in persoon of over de telefoon afgenomen en sommige interviews zijn via de mail afgenomen. De interviews die persoonlijk of over de telefoon zijn afgenomen leverden veel waardevolle informatie op. De interviews die via de mail zijn afgenomen gaven echter veel minder informatie en er was vrijwel geen mogelijkheid tot interactie met de respondenten. Om dit zoveel mogelijk te ondervangen is er gebruik gemaakt van een semigestructureerd interview waarin de vragen ten dele al vastliggen. Een andere beperking is dat de geïnterviewden niet allemaal dezelfde functie bekleden of op dezelfde manier betrokken zijn bij het taalbeleid in de verschillende landen. Dit is onmogelijk te voorkomen, aangezien het systeem per land verschilt. Daarnaast is dit onderzoek slechts in vijf landen uitgevoerd en zijn er niet in elk land evenveel mensen geïnterviewd. Een onderzoek van grotere omvang was niet mogelijk binnen het tijdsbestek van een Bachelor scriptie. Ook is het de vraag of deze vijf landen een representatief beeld geven van Europa, of dat er andere landen zijn die zich hier beter voor lenen. Tijdens het veldonderzoek bleek het daarnaast ook lastig om voldoende respondenten voor de interviews te vinden. Reacties op mails kwamen vaak langzaam of niet, wat lastig is wanneer je scriptie in een kort tijdsbestek moet worden geschreven. Het telefonisch contact opnemen met mensen of organisaties was vaak effectief, zolang er geen sprake was van een taalbarrière.

In een vervolgonderzoek zou er naar meer landen gekeken kunnen worden en zouden er meer mensen geïnterviewd kunnen worden. Aan de hand hiervan zouden er meer concrete aanbevelingen geformuleerd kunnen worden, om daarmee de (taal)diversiteit in Europa te kunnen behouden en stimuleren.

Hoofdstuk 7 Conclusie

In dit hoofdstuk zullen we terugkeren naar de deelvragen om uiteindelijk een antwoord te geven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Vervolgens worden de belangrijkste bevindingen op een rij gezet en aan de hand daarvan volgen een aantal aanbevelingen. Tot slot volgt er een reflectie op het onderzoek.

7.1 Antwoord op de deelvragen en hoofdvraag

Het doel van dit onderzoek is om vast te stellen in hoeverre het voor landen in de EU haalbaar is om te voldoen aan de doelstelling 'moedertaal + 2' van het Europese taalbeleid met de huidige maatregelen. Dit zal ik doen aan de hand van de antwoorden op de volgende deelvragen die in dit onderzoek aan bod zijn gekomen.

1. Wat wordt vanuit de literatuur beschouwd als effectief taalbeleid?
2. Wat houdt het Europese taalbeleid en de doelstelling 'moedertaal + 2' in?
3. Welke maatregelen zijn of worden er vanuit de EU genomen om deze doelstelling te behalen?
4. Welke maatregelen zijn of worden er vanuit de verschillende landen genomen om deze doelstelling te behalen?
5. Welke vooruitgang is er geboekt in het behalen van deze doelstelling?
6. Voldoet de doelstelling en de uitvoering hiervan aan de voorwaarden voor effectief taalbeleid?

Om een antwoord op de hoofdvraag te geven is er eerst gekeken naar wat als effectief taalbeleid wordt beschouwd in de literatuur. Uit deze beschouwing zijn een aantal speerpunten geoperationaliseerd. Aan de hand van deze speerpunten is de doelstelling van de EU geanalyseerd. Daarnaast is er een literatuur- en veldonderzoek uitgevoerd om in kaart te brengen welke maatregelen er op dit moment door de EU en de verschillende landen worden genomen en welke vooruitgang er is geboekt. Uit de analyse van deze resultaten blijkt dat het op dit moment niet haalbaar is voor landen in de EU om te voldoen aan de doelstelling 'moedertaal + 2'. Er wordt vooruitgang geboekt, maar niet voldoende om het *benchmark* te halen dat in eerste instantie voor 2020 en nu voor 2025 is opgesteld. Deze conclusie komt overeen met hypothese die is opgesteld in hoofdstuk 1.

7.2 Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen

De vraag die de hoofdconclusie oproept is of er behoefte is aan een aanpassing van de maatregelen die worden genomen, een betere implementatie van de reeds genomen maatregelen of aan een aanpassing van de doelstelling. Hieronder worden eerst de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek op een rij gezet waarop een aantal aanbevelingen volgen naar aanleiding van de vraag die door de hoofdconclusie wordt opgeroepen.

Als eerste is het belangrijk om te beseffen dat de moedertaal niet voor iedereen dezelfde taal is als de nationale taal. Op dit moment wordt hier geen rekening mee gehouden

binnen de doelstelling en het meten van de vooruitgang ervan. Ook worden de minderheidstalen en migrantentalen nu niet meegenomen in het beleid en de toetsing van de doelstelling. Er wordt dus op dit moment niet uitgegaan van de taaldiversiteit die er in Europa is.

Ten tweede is het belangrijk dat wanneer er wordt gekeken naar het aantal talen dat gemiddeld per EU-burger wordt gesproken, er sinds 2001 een lichte stijging te zien is (zie sectie 6.3). Dit is echter gemiddeld genomen en geldt dus niet voor elk land afzonderlijk. De onderlinge variatie tussen de vijf verschillende landen is erg groot.

Uit dit onderzoek blijkt dat wanneer we vooruitgang willen meten, er eerst een goed meetinstrument ontwikkeld moet worden. Op dit moment is dit alleen mogelijk voor het Engels volgens Cunningham. Aangezien het Engels vrijwel overal als eerste vreemde taal wordt geleerd kan er een *benchmark* worden opgesteld voor een eerste vreemde taal. Wanneer we ook een *benchmark* op willen stellen voor een tweede vreemde taal, dan moet er eerst een meetinstrument ontwikkeld worden voor andere talen. De vraag die hierop volgt is voor welke talen dit meetinstrument ontwikkeld zou moeten worden. Dit meetinstrument zou op zijn minst inzetbaar moeten zijn voor alle officiële talen van de EU, maar idealiter ook voor de migrantentalen en minderheidstalen.

Uit de Eurobarometersurvey (zie sectie 4.3.3) blijkt dat talen het meest geleerd worden op de middelbare school. Willen we vooruitgang boeken in het percentage leerlingen dat vreemde talen leert, dan lijkt dit de meest logische groep om op in te zetten. Daarnaast kan er ook meer rekening worden gehouden met de manier waarop de leerling de taal later gaat gebruiken en welke taal voor welke leerling relevant is. Dit zal namelijk niet altijd een van de talen zijn die standaard op een school worden aangeboden.

Rekening houdend met de huidige meetinstrumenten (dus enkel voor het Engels) is het *benchmark* voor 2025 zo ambitieus mogelijk geformuleerd, namelijk slechts voor de moedertaal en een eerste vreemde taal. Om dit *benchmark* te halen, zal er op dit moment vooral moeten worden ingezet op de uitvoering van het beleid. Daarnaast zal er een meetinstrument (of meerdere meetinstrumenten) voor andere talen ontwikkeld moeten worden zodat er een *benchmark* opgesteld kan worden voor een tweede vreemde taal of een eerste vreemde taal die niet Engels is.

Bij het evalueren van beleid, is het belangrijk om je af te vragen wat het doel van het beleid is. Zoals we in het model van Hornberger (2006) hebben gezien, geeft het doel vorm aan de uitvoering ervan. De Europese Unie omschrijft de talen als identiteitsbepalend en als een gezamenlijk cultureel erfgoed in Europa. Vanuit dit oogpunt is het logisch om de officiële Europese talen op te nemen in het beleid, maar worden de minderheidstalen, die zeker ook hun bijdrage leveren aan het gezamenlijke culturele erfgoed in Europa, buiten beschouwing gelaten. Een ander doel is dat de talen fungeren als brug naar andere mensen, landen en culturen. Gezien de rijke taaldiversiteit en culturele diversiteit die we in Europa hebben, is het logisch om naast de officiële talen en minderheidstalen ook de migrantentalen mee te nemen in een taalbeleid. Dit gebeurt op dit moment niet. Het beleid is op dus niet afgestemd op wat de Europese Unie ermee wil bereiken.

De aanbevelingen kunnen als volgt worden samengevat:

- Ontwikkel een meetinstrument voor andere talen dan Engels.
- Houd rekening met de manier waarop de leerling de taal later gaat gebruiken en pas het onderwijs hierop aan.
- Kijk niet alleen naar de officiële talen van de EU, maar ook naar de minderheids- en migrantentalen.
- Stel de invulling van het beleid af op wat je er mee wilt bereiken.

7.3 Reflectie op het onderzoek

Ik ben tot dit onderwerp gekomen door mijn interesse in taalwetenschap, meertaligheid, diversiteit, integratie, de EU en politiek te combineren. Met dit onderzoek ben ik op zoek gegaan naar mijn eigen positie binnen de geesteswetenschappen en de bijdrage die ik daar kan leveren. Met deze scriptie hoop ik een bijdrage te leveren door literatuur en verschillende onderzoeken te combineren met beleidsdocumenten, rapporten en interviews en op die manier te laten zien dat de huidige uitvoering van de doelstelling 'moedertaal + 2' niet effectief is. Dit onderzoek heeft mij in staat gesteld om mijn positie binnen de geesteswetenschap te onderzoeken en mijn kennis over de Europese Unie en taalbeleid te vergroten. Hoewel het nog steeds een zoektocht is, ben ik na dit onderzoek beter en sneller in staat om de benodigde informatie en documenten van de EU te vinden en heb ik een veld gevonden waaraan ik een bijdrage kan leveren en me verder in wil verdiepen.

Bronvermelding

- Académie Française. (z.d.). Geraadpleegd op 5 juni 2018, van: <http://www.academie-francaise.fr>
- Balboni, P. (2004). *Transition to babel: the language policy of the european union*. *Transition Studies Review*, Stuttgart, Springer, n. 3, pp.161-170.
- British Council. (2012). *Language Rich Europe*. Trens in beleid en praktijk voor meertaligheid in Europa. Cambridge: Cambridge University Press.
- ECML. (2016). *The European Centre for Modern Languages of the Council of Europe*. Promoting excellence in language education. Gedownload op 17 mei 2018, van: <https://www.ecml.at>
- EFNIL. (z.d.) European Federation of National Institutes for Languages. Geraadpleegd op 5 juni 2018, van: <http://www.efnil.org>
- Erasmusplus. (z.d.). Geraadpleegd op 5 juni 2018, van: <https://www.erasmusplus.nl/over-erasmus>
- Europees Parlement. (2016). *for CULT Committee – European Strategy for Multilingualism: Benefits and Costs*. Gazzola, M., IP/B/CULT/IC/2016-065. Gedownload op 30 april 2018, van: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573460/IPOL_STU\(2016\)573460_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573460/IPOL_STU(2016)573460_EN.pdf)
- Europees Parlement. (2017). *Taalbeleid*. Franke, M. Geraadpleegd op 20 maart 2018, van: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/nl/displayFtu.html?ftuld=FTU_3.6.6.html
- Europese Commissie. (z.d.). Eurydice. Geraadpleegd op 5 juni, van: <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/>
- Europese Commissie. (2002). *Presidency Conclusion – Barcelona, 15 and 16 March 2002*. Geraadpleegd op 17 april 2018, van: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/71025.pdf
- Europese Commissie. (2004). *Promoting Language Learning and Linguistic Diversity*. An Action Plan 2004-06. Gedownload op 1 mei 2018, van: http://www.saaic.sk/eu-label/doc/2004-06_en.pdf
- Europese Commissie. (2006). *Special Eurobarometer 243: Europeans and their languages*. Gedownload op 4 mei 2018, van: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_243_en.pdf
- Europese Commissie. (2008). *Meertaligheid – een troef en een engagement*. Gedownload op 17 april 2018, van: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=LEGISSUM:ef0003>

- Europese Commissie. (2009). *Bulgaria*. Final report/18 July 2009. Gedownload op 28 mei 2018, van: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/languages/policy/language-policy/documents/euromosaic-bulgaria_en.pdf
- Europese Commissie. (2012a). *First European Survey on Language Competences*. Executive Summary. Gedownload op 17 april 2018, van: http://www.surveylang.org/media/ExecutivesummaryoftheESLC_210612.pdf
- Europese Commissie. (2012b). *Language competences for employability, mobility and growth*, Accompanying the document. Communication from the Commission. "Rethinking Education: Investing in skills for better socio-economic outcomes". SWD(2012) 372 final. Brussels: European Commission.
- Europese Commissie. (2012c). *Special Eurobarometer 386: Europeans and their languages*. Gedownload op 4 mei 2018, van: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_386_en.pdf
- Europese Commissie. (2014a). *Languages in Education and Training: Final Country Comparative Analysis*. Gedownload op 19 april 2018, van: https://ec.europa.eu/assets/eac/education/experts-groups/2011-2013/languages/lang-eat_en.pdf
- Europese Commissie. (2014b). *Improving the effectiveness of language learning: CLIL and computer assisted language learning*. Gedownload op 18 april 2018, van: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/languages/library/studies/clil-call_en.pdf
- Europese Commissie. (2018a). Meertaligheid. Geraadpleegd op 14 mei 2018, van: https://ec.europa.eu/education/policy/multilingualism_nl
- Europese Commissie. (2018b). *Voorstel voor een aanbeveling aan de raad inzake een alomvattende benadering van het onderwijzen en leren van talen*. Gedownload op 8 juni 2018, van: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1527006129608&uri=COM:2018:272:FIN>
- Europese Commissie, EACEA & Eurydice. (2017). *Key Data on Teaching Languages at School in Europe – 2017 Edition*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Europese Unie. (2012a). *Verdrag Betreffende de Europese Unie (Geconsolideerde Versie)*. Gedownload op 9 mei 2018, van: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>
- Europese Unie. (2012b). *Verdrag Betreffende de Werking van de Europese Unie (Geconsolideerde Versie)*. Gedownload op 9 mei 2018, van: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>
- Europese Unie. (2014). *De Europese Unie in het kort: Hoe werkt de Europese Unie?* Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.

- Eurostat. (2014). Language learning. Geraadpleegd op 30 april 2018, van: http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/educ_ilang
- Eurostat. (2018a). Foreign languages learnt per pupil. Geraadpleegd op 30 april 2018, van: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tps00056>
- Eurostat. (2018b). Number of foreign languages known (self-reported) by educational attainment level. Geraadpleegd op 30 april 2018, van: http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/edat_aes_l23
- Gazzola, M. (2014). *The evaluation of language regimes*. Theory and application to multilingual patent organisations. Amsterdam: John Benjamins.
- Hornberger, N.H. (2006). Frameworks and Models in Language Policy and Planning. In T. Ricento (Ed.), *An introduction to language policy: theory and method* (pp. 24-41). Malden, MA: Blackwell.
- INRA. (2001). *Eurobarometer 54 special: Europeans and languages*. Gedownload op 9 mei 2018, van: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_147_en.pdf
- Institutet för språk och folkminnen. (z.d.). Geraadpleegd op 24 mei 2018, van: <http://www.sprakochfolkminnen.se>
- Instituto Cervantes. (2018). Geraadpleegd op 24 mei 2018, van: <http://www.cervantes.es/>
- Johnson, D. C. (2013). *Language Policy*. Palgrave Macmillan: Londen. <https://doi.org/10.1057/9781137316202>
- King, L., Byrne, N., Djouadj, I., Lo B., Joseph & Stoicheva, M.. (2011). *Languages in Europe towards 2020 analysis and proposals from LETPP consultation and review*. Gedownload op 4 mei 2018, van: https://www.researchgate.net/publication/260119930_Languages_in_Europe_towards_2020_analysis_and_proposals_from_LETPP_consultation_and_review?enrichId=rgreq-0a7462e3cd7b4971f55ed2148b5050e3-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzI2MDExOTkzMDtBUzozMDQ4MTQ0MDIwMTUyMzZAMTQ0OTY4NDgyNDU5Nw%3D%3D&el=1_x_2&esc=publicationCoverPdf
- KNAW. (2018). *Talen voor Nederland*. Amsterdam: KNAW.
- Maxwell, J. A. (2013). *Qualitative research design: An interactive approach*. Thousand Oaks, Calif: SAGE Publications.
- Ministry of Education and Science. (2014). *Strategy for Development of Higher Education in the Republic of Bulgaria for the 2014-2020 period*. Geraadpleegd op 15 mei 2018, van: <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/library/strategy-development-higher-education-republic-bulgaria-2014-2020-period>

- National Statistical Institute. (2017). *Education in the Republic of Bulgaria 2017*. Geraadpleegd op 25 mei 2018, van: <http://www.nsi.bg/en/content/15438/публикация/education-republic-bulgaria-2017>
- Nederlandse Taalunie. (2014). *De nieuwe Taalunie*. Beleidsplan 2015-2020. Geraadpleegd op 28 mei 2018, van: <http://taalunieversum.org/publicaties/de-nieuwe-taalunie>
- Nederlandse Taalunie. (2018). Geraadpleegd op 28 mei, van: <http://over.taalunie.org>
- Raad van de Europese Unie. (2002). *Resolutie van de Raad van 14 februari 2002 betreffende het bevorderen van talendiversiteit en het leren van talen in het kader van de uitvoering van de doelstellingen van het Europees Jaar van de Talen 2001*. Gedownload op 4 mei 2018, van: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32002G0223\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32002G0223(01))
- Raad van de Europese Unie. (2008). *Resolutie van de Raad van 21 November 2008 betreffende een Europese strategie voor meertaligheid*. Gedownload op 1 mei 2018, van: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32008G1216%2801%29>
- Raad van de Europese Unie. (2009). *Conclusies van de Raad van 12 mei 2009 betreffende een strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding (ET 2020)*. Gedownload op 1 mei 2018, van: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52009XG0528(01))
- Raad van de Europese Unie. (2014). *Conclusions on multilingualism and the development of language competences*. Gedownload op 17 april 2018, van: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/142692.pdf
- Raad van Europa. (2001). *A Common European Framework of References for Languages: Learning, Teaching, Assesment*. Cambridge: Cambridge University press.
- Raad van Europa. (2006). *Plurinlingual Education in Europe*. 50 Years of international co-operation. Geraadpleegd op 11 mei 2018, van: https://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/PlurinlingalEducation_En.pdf
- Raad van Europa. (2007). *From Linguistics Diversity to Plurinlingual Education: Guide for the Development of Language Education Policies in Europe*. Gedownload op 11 mei 2018, van: https://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Guide_niveau3_EN.asp#TopOfPage
- Ricento, T. & Hornberger, N.H. (1996). Unpeeling the onion: Language planning and policy and the ELT professional. *TESOL Quarterly*, (30)3: 401-427.
- Schmidt, R. (2006). Political Theory and Language Policy. In T. Ricento (Ed.), *An introduction to language policy: theory and method* (pp. 95-110). Malden, MA: Blackwell.

- Skolverket. (z.d.). Geraadpleegd op 24 mei 2018, van: <https://www.skolverket.se>
- Tollefson, J.W. (2006). Critical Theory in Language Policy. In T. Ricento (Ed.), *An introduction to language policy: theory and method* (pp. 42-59). Malden, MA: Blackwell.
- UNESCO. (2010). *World Data on Education: seventh edition 2010/11*. Spain. Gedownload op 24 mei 2018, van: <http://www.ibe.unesco.org/en/document/world-data-education-seventh-edition-2010-11>
- UNESCO. (2011). *World Data on Education: seventh edition 2010/11*. Bulgaria. Gedownload op 24 mei, 2018 van: <http://www.ibe.unesco.org/en/document/world-data-education-seventh-edition-2010-11>
- UNESCO. (2012a). *World Data on Education: seventh edition 2010/11*. Belgium (Flemish Community). Gedownload op 24 mei 2018, van: <http://www.ibe.unesco.org/en/document/world-data-education-seventh-edition-2010-11>
- UNESCO. (2012b). *World Data on Education: seventh edition 2010/11*. Belgium (French Community). Gedownload op 24 mei 2018, van: <http://www.ibe.unesco.org/en/document/world-data-education-seventh-edition-2010-11>
- UNESCO. (2012c). *World Data on Education: seventh edition 2010/11*. Netherlands. Gedownload op 24 mei 2018, van: <http://www.ibe.unesco.org/en/document/world-data-education-seventh-edition-2010-11>
- UNESCO. (2012d). *World Data on Education: seventh edition 2010/11*. Sweden. Gedownload op 24 mei 2018, van: <http://www.ibe.unesco.org/en/document/world-data-education-seventh-edition-2010-11>
- UNESCO. (2012e). *International Standard Classification of Education*. ISCED 2011. Montreal: UNESCO Institute for Statistics.
- Van Dijk, T. (2015). Critical discourse analysis. In D. Tannen, H.E. Hamilton & D. Schiffrin (Eds.) *The handbook of discourse analysis*. Second edition. Oxford: Blackwell, p. 352-371.

Bijlagen

Bijlage A: Overzicht CEFR-niveaus

Proficient User	C2	Can understand with ease virtually everything heard or read. Can summarise information from different spoken and written sources, reconstructing arguments and accounts in a coherent presentation. Can express him/herself spontaneously, very fluently and precisely, differentiating finer shades of meaning even in more complex situations.
	C1	Can understand a wide range of demanding, longer texts, and recognise implicit meaning. Can express him/herself fluently and spontaneously without much obvious searching for expressions. Can use language flexibly and effectively for social, academic and professional purposes. Can produce clear, well-structured, detailed text on complex subjects, showing controlled use of organisational patterns, connectors and cohesive devices.
Independent User	B2	Can understand the main ideas of complex text on both concrete and abstract topics, including technical discussions in his/her field of specialisation. Can interact with a degree of fluency and spontaneity that makes regular interaction with native speakers quite possible without strain for either party. Can produce clear, detailed text on a wide range of subjects and explain a viewpoint on a topical issue giving the advantages and disadvantages of various options.
	B1	Can understand the main points of clear standard input on familiar matters regularly encountered in work, school, leisure, etc. Can deal with most situations likely to arise whilst travelling in an area where the language is spoken. Can produce simple connected text on topics which are familiar or of personal interest. Can describe experiences and events, dreams, hopes and ambitions and briefly give reasons and explanations for opinions and plans.
Basic User	A2	Can understand sentences and frequently used expressions related to areas of most immediate relevance (e.g. very basic personal and family information, shopping, local geography, employment). Can communicate in simple and routine tasks requiring a simple and direct exchange of information on familiar and routine matters. Can describe in simple terms aspects of his/her background, immediate environment and matters in areas of immediate need.
	A1	Can understand and use familiar everyday expressions and very basic phrases aimed at the satisfaction of needs of a concrete type. Can introduce him/herself and others and can ask and answer questions about personal details such as where he/she lives, people he/she knows and things he/she has. Can interact in a simple way provided the other person talks slowly and clearly and is prepared to help.

Bron: Common References Levels: global scale (Raad van Europa, 2001, p. 24)

Bijlage B: Maatregelen genomen op Europees niveau

1995: In het **White paper on Education and Training** is als een van de vijf doelen, de vaardigheid in drie gemeenschapstalen opgenomen (King, Byrne & Djouadj, 2011)

2001: Het **Europees Jaar van de Talen** was een samenwerking van de Europese Unie en de Raad van Europa en werd financieel gesteund door de Europese Commissie en de Raad. Het doel was om het publiek bewust te maken van het belang van taalonderwijs voor intercultureel begrip en een leven lang leren aan te moedigen. Een van de uitkomsten van dit jaar was de speciale Eurobarometer *Europeans and Languages* (King et al., 2011)

2001: Sinds 2001 is er jaarlijks een **Europees Dag van de Talen** op 26 september. Deze wordt gecoördineerd door de Raad van Europa (ECML, 2016). Het doel van deze dag ligt in lijn met die van het Europees Jaar van de Talen.

2001: Het **Common European Framework of Reference** for language learning, teaching and assessment (CEFR), word geïntroduceerd op Europees niveau (RvE, 2006). Het biedt leerlingen en docenten de mogelijkheid om te reflecteren om hun huidige niveau en welke vaardigheden nog verder ontwikkeld moeten worden.

2001: In hetzelfde jaar wordt het **European Language Portfolio** (ELP) geïntroduceerd. Dit is een format voor het documenteren van de persoonlijke prestatie en competentie in vreemde talen (RvE, 2006).

2001: De resultaten van de speciale Eurobarometer 54 *Europeans and Languages* die in december 2000 is afgenomen worden gepubliceerd (INRA, 2001).

2002: Op 14 februari van dit jaar wordt een **Resolutie van de Raad** gepresenteerd betreffende het bevorderen van talentdiversiteit en het leren van talen in het kader van de uitvoering van de doelstelling van het Europees Jaar van de Talen 2001 (Raad van de Europese Unie, 2002).

2002: Op 15 en 16 maart vindt de Europese Raad plaats in Barcelona en wordt de doelstelling **'Moedertaal + 2'** opgesteld, wat inhoudt dat iedere EU-burger vanaf een jonge leeftijd les krijgt in ten minste twee vreemde talen (Europese Commissie, 2002).

2004: De Europese Commissie publiceert een actieplan, onder de naam *Promoting Language Learning and Linguistic Diversity: An Action Plan 2004-2006*. Hierin concludeert de Commissie dat er een grotere inspanning vereist is om er onder andere voor te zorgen dat iedereen twee vreemde talen net zo goed beheerst als zijn moedertaal (Europese Commissie, 2004).

2004: Het 4-jarige programma *Languages for Social Cohesion* van het ECML loopt tussen 2004 en 2007 (ECML, 2016). De invulling van de 4-jaar lopende programma's wordt bepaald door de lidstaten zelf. Bij het programma zijn experts van Europa en daarbuiten betrokken. Zij ontwikkelen onder andere materiaal en trainingen.

2005: De **Framework Strategy on Multilingualism**, presenteert de strategie van de Europese Commissie op het gebied van het promoten van meertaligheid in de Europese Unie (King et al., 2011).

2006: De resultaten van de speciale Eurobarometer 243 **Europeans and their Languages** die in november en december 2005 is afgenomen worden gepubliceerd (Europese Commissie, 2006).

2007: Tijdens commissie-Barroso I, worden Bulgarije en Roemenië lid van de Europese Unie. Als gevolg hiervan is er tussen 2007 en 2009 een **Commissaris voor meertaligheid** (Cunningham, persoonlijke communicatie, 7 juni 2018).

2007: Het **Levenlang Leren Programma** (LPP) liep van 2007 tot 2013. Het LPP had een budget van bijna zeven biljoen euro. Met dit budget werden verschillende projecten ondersteund. De vier grootste sub programma's van dit programma zijn Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci en Grundvig (King et al., 2011).

2007: De Raad van Europa publiceert **The Guide for the Development of Language Education Policies in Europe**. Deze is gericht op zowel beleidsmakers als iedereen die betrokken is bij taalonderwijs (RvE, 2007).

2008: Het 4-jarige programma **Empowering Language Professionals** van het ECML loopt tussen 2008 en 2011 (ECML, 2016).

2008: De Raad publiceert in november de Resoluties van de Raad betreffende een **Europese strategie voor meertaligheid** (ESM) (Raad van de Europese Unie, 2008).

2009: De Raad publiceert in mei haar conclusies betreffende een **strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding** (ET 2020). Hierin staat het verzoek aan de Commissie om voor het einde van 2010 een *benchmark* voor de doelstelling 'moedertaal + 2' in te dienen (Raad van de Europese Unie, 2009).

2009: De Raad van Europa brengt een handleiding uit hoe de lidstaten de toetsing van talen kunnen relateren aan het CEFR, genaamd: **Relating Language Examinations to the CEFR** (Raad van Europa, 2009).

2010: In commissie-Barroso II is meertaligheid weer teruggegeven aan de **Commissaris voor onderwijs, cultuur, meertaligheid en jeugdzaken** (Cunningham, persoonlijke communicatie, 7 juni 2018).

2012: Het 4-jarige programma **Learning Through Languages** van het ECML loopt tussen 2012 en 2015 (ECML, 2016).

2012: De resultaten van de speciale Eurobarometer 386 **Europeans and their Languages** die in februari en maart 2012 is afgenomen worden gepubliceerd (Europese Commissie, 2012c).

2012: De **First European Survey on Language Competences** die door de Europese Commissie is afgenomen, is ontwikkeld om informatie te verzamelen over de

taalvaardigheid van leerlingen in het secundaire onderwijs (ISCED 2 en 3) (Europese Commissie, 2012a).

2014: In commissie-Juncker wordt meertaligheid aan de **Commissaris voor onderwijs, cultuur, jeugd en sport** gegeven, waarmee meertaligheid uit de naam verdwijnt. (Cunningham, persoonlijke communicatie, 7 juni 2018).

2014: De Raad van de Europese Unie publiceert haar ***Conclusions on multilingualism and the development of language competences***, waarin ze de lidstaten uitnodigt om maatregelen voor het promoten van meertaligheid te nemen en verbeteren (Raad van de Europese Unie, 2014).

2014: Naar aanleiding van de uitkomst van de ESLC, heeft Europese Commissie een onderzoek uitgevoerd naar de plek van taalonderwijs in het onderwijssysteem van de lidstaten. Het rapport heet: ***Languages in Education and Training: Final Country Comparative Analysis*** (Europese Commissie, 2014a).

2014: Dezelfde week brengt de Europese Commissie een rapport uit met methoden om het taalonderwijs te verbeteren, genaamd: ***Improving the effectiveness of language learning*** (Europese Commissie, 2014b).

2014: Het ***Erasmus+*** programma, wat voortkomt uit de voorloper *Erasmus*, is een overkoepelend programma wat meerdere oude Europese programma's samenvoegt. Dit zijn onder andere *Comenius* (school education), *Erasmus* (hoger onderwijs) *Erasmus Mundus* (joint master degrees), *Leonardo da vinci* en *Grundtvig*. Het programma loopt van 2014 tot 2020. Een onderdeel van het *Erasmus+* programma is de ontwikkeling van de tool *Online Linguistic Support* (Erasmusplus, z.d.)

2016: Het 4-jarige programma ***Languages at the Heart of Learning*** van het ECML loopt tussen 2016 en 2019 (ECML, 2016).

2016: In opdracht van de CULT-commissie van het Europees Parlement, brengt Gazzola een rapport uit over de voordelen en kosten van meertaligheid: ***European Strategy for Multilingualism: Benefits and costs*** (Europees Parlement, 2016).

2017: De vierde editie van ***Key Data on Teaching Languages at School in Europe*** is een rapport van Eurydice, met statistische data en data over onderwijssystemen in Europa. In deze editie wordt voor het eerst ook gekeken naar kinderen met een migratieachtergrond (Europese Commissie, EACEA & Eurydice, 2017).

2018: Eind mei wordt er een ***voorstel voor een aanbeveling van de raad inzake een alomvattende benadering van het onderwijzen van talen*** gepubliceerd. Het voorstel voor een *benchmark* is dat alle kinderen en jongeren het niveau van vaardige gebruiker in hun moedertaal en ten minste een andere Europese taal bereiken en om deze kinderen en jongeren aan te moedigen om het niveau van onafhankelijke gebruiker in een tweede vreemde taal te bereiken (Europese Commissie, 2018b).

Bijlage C: Interview vragen

Introductie

1. Wat is/zijn uw functie(s)?
2. Op welke manier bent u betrokken bij het taalbeleid in de EU of uw eigen land?

De doelstelling en maatregelen van de EU

3. Wat houdt het de doelstelling 'moedertaal + 2' van de EU volgens u in?
4. Weet u welk doel wanneer behaald moet zijn?
5. Is deze doelstelling ('moedertaal + 2') volgens u nuttig?
6. Welke maatregelen worden er volgens u genomen vanuit de EU om deze doelstelling te behalen?

Beleid en maatregelen in eigen land

7. In hoeverre wordt er volgens u een taalbeleid gevoerd in uw eigen land?
8. Welke instanties zijn er, voor zover u weet, in uw eigen land verbonden aan het uitvoeren van deze doelstelling van de EU?
9. Welke maatregelen worden er volgens u genomen vanuit uw eigen land om deze doelstelling van de EU te behalen? (Zowel op niveau van de overheid als op niveau van scholen)
10. In hoeverre denkt u dat uw eigen land vooruitgang heeft geboekt op het halen van de doelstelling?

Geboekte vooruitgang in het behalen van de doelstelling

11. Hoe staat het er volgens u voor met het behalen van de doelstelling in de EU?
12. In hoeverre denkt u dat het doel haalbaar is met de huidige maatregelen? (Wat zou er eventueel aangepast moeten worden en is dit een aanpassing van het beleid of van het doel?)

Afsluiting

13. Is er nog iets dat u graag kwijt wilt over dit onderwerp?
14. Heeft u nog suggesties met betrekking tot dit onderzoek?