

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 18.9.2008
SEC(2008) 2445

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij de

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Meertaligheid: een troef voor Europa en een gemeenschappelijk engagement

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

{COM(2008) 566 definitief}

{SEC(2008) 2443}

{SEC(2008) 2444}

Dit verslag verbindt uitsluitend de diensten van de Commissie die bij de opstelling ervan betrokken waren en loopt niet vooruit op de uiteindelijke vorm van een mogelijke beslissing van de Commissie.

SAMENVATTING

Deze effectbeoordeling bevat de stand van het meertaligheidsbeleid en voorstellen voor versterkte maatregelen op dat gebied. Het is een begeleidend document bij de mededeling van de Commissie "Meertaligheid: een troef voor Europa en een gemeenschappelijk engagement" (nr. 2008/EAC/004 in de agendaplanning).

Taaldiversiteit is een wezenlijk en eeuwenoud kenmerk van de Europese Unie, die tegenwoordig 500 miljoen burgers telt, die op hun beurt 23 verschillende officiële talen spreken, naast 60 andere talen die uitsluitend in bepaalde regio's of door specifieke groepen worden gesproken; en dan hebben we het nog niet over de meer dan 300 verschillende talen die onze immigranten hebben meegebracht. Naar schatting wonen er momenteel burgers van minstens 175 verschillende nationaliteiten binnen de grenzen van de Europese Unie. Door migratiestromen werd de reeds bestaande mozaïek van nationale en culturele minderheden nog aangevuld. In die context zijn de contacten tussen sprekers van verschillende talen de laatste jaren door de steeds grotere intra-Europese mobiliteit, de migratiestromen uit derde landen en de mondialisering constant toegenomen. Deze trend zal zich tijdens de komende jaren naar alle waarschijnlijkheid voortzetten en verder versterken. In dat licht wordt in deze effectbeoordeling op twee problemen gewezen¹:

- 1) de kennis van vreemde talen blijft ontoereikend. Europeanen kennen naast hun moedertaal nog geen twee andere talen, zoals de Raad van Barcelona bepleitte;
- 2) Europese burgers, ondernemingen en dienstverleners zijn zich niet volledig bewust van de troeven en uitdagingen van de taaldiversiteit in Europa.

De definitie van het probleem stemt overeen met de gegevens en de feedback die de Commissie tijdens de follow-up van twee eerdere mededelingen over meertaligheid² (2007) en het negen maanden lange raadplegingsproces (2007-2008) heeft ontvangen.

In de eerdere mededelingen over meertaligheid en taaldiversiteit werd een agenda met maatregelen tot 2006-2007 vastgesteld en werd tot een herziening en eventueel verdere maatregelen opgeroepen. Uit de in 2007 uitgevoerde beoordeling van de vooruitgang en tenuitvoerlegging blijkt dat er inderdaad vooruitgang is geboekt (in het bijzonder wat het taalonderwijs in het basis- en middelbaar onderwijs betreft), maar dat de tenuitvoerlegging moet worden voortgezet en versterkt in het kader van een leven lang leren, met bijzondere aandacht voor het informeel leren van talen en voor taaldiversiteit in de plaatselijke omgeving.

Wat het **raadplegingsproces betreft**, deelden de lidstaten, de Europese instellingen en belanghebbenden onderstaande standpunten.

Wat de werkingssfeer van het meertaligheidsbeleid betreft:

¹ Institutionele meertaligheid (d.w.z. talen die de Europese Commissie gebruikt voor haar interne communicatie en voor communicatie met de burger: publicaties / vertaling / vertolking) behoort niet tot de werkingssfeer van deze effectbeoordeling en ermee verband houdende beleidsinitiatieven. Institutionele meertaligheid heeft weliswaar ook met talen te maken, maar de problemen, doelstellingen en opties verschillen, zodat is besloten deze niet samen te behandelen.

² COM(2003) 449 definitief, COM(2005) 596 definitief, COM(2007) 554 definitief/2.

- taal- en culturele diversiteit wordt als een eeuwenoud kenmerk van de Europese samenleving gezien: de meeste mensen weten die diversiteit te waarderen, maar zijn zich ervan bewust dat er doeltreffend en voorzichtig mee moet worden omgegaan. Voor het merendeel van de respondenten is een overschakeling op één taal geen optie;
- een taalbeleid dat uitsluitend het leren van officiële EU-talen bevordert, is te beperkt voor de huidige samenleving, waar burgers (en ingezetenen) tijdens hun dagelijkse contacten veel verschillende talen spreken;
- het leren van talen moet in het kader van een leven lang leren worden geplaatst;
- meertaligheid is een beleidsgebiedoverschrijdende aangelegenheid, die gevolgen heeft voor het concurrentievermogen en het Europees burgerschap en die buiten het onderwijsgebied nog in een hele reeks andere beleidsgebieden moet worden geïntegreerd;
- de bevordering van taaldiversiteit mag niet het bewaren van talen als doel op zich beogen. Wel integendeel: de dialoog tussen talen en gemeenschappen moet worden benadrukt;
- elke burger heeft, afhankelijk van zijn persoonlijke interesses, de plaats waar hij woont en zijn gezins- en beroepssituatie, behoefte aan een eigen specifieke talenkennis.

Wat de methoden betreft:

- de lidstaten en de Commissie moeten een taalbeleid ontwikkelen dat taaldiversiteit begunstigt en een taalvriendelijke omgeving bevordert door het aantal onderwezen talen uit te breiden, de talenkennis van hun burgers te valoriseren en te onderhouden, en hen te motiveren om meer talen te leren;
- een leven lang talen leren is de sleutel tot het verwerven van talenkennis: begin vroeg, blij gemotiveerd op school en tijdens de initiële opleiding, en blij ook als volwassene een leven lang talen leren;
- de mogelijkheden om informeel talen te leren, moeten beter worden benut door de toegang tot multimedia, virtuele of lichamelijke mobiliteit en culturele uitwisselingen te verbeteren. Het is doeltreffend op die manier talen te leren: mensen kunnen leren wanneer, waar en hoe zij dat maar willen, en personen met verschillende achtergronden kunnen met elkaar communiceren en verschillende denkwijzen ontdekken en vergelijken;
- plaatselijke gemeenschappen, dienstverleners en ondernemingen moeten er rekening mee houden dat zij vaak burgers en klanten bedienen die verschillende talen spreken, en moeten strategieën ontwikkelen om aan die taalbehoeften te voldoen.

De nieuwe mededeling heeft als toegevoegde waarde:

- dat zij de inspanningen om tot "de moedertaal-plus-twee" te komen, steunt door duidelijker aanwijzingen te geven over achtergebleven terreinen en doelgroepen (leerlingen in het beroepsonderwijs, laaggeschoolde volwassenen en migranten), die in de eerdere mededelingen minder aan bod zijn gekomen;
- dat zij meertaligheid verankert in de bredere context van de "strategie voor groei en werkgelegenheid" door iedereen bewust te maken van de troeven van taaldiversiteit en van de uitwerking daarvan op de interculturele dialoog. In die context duikt meertaligheid ook op als een onderdeel van het externe beleid van de EU, zoals onlangs in de verf werd gezet door de Euromediterrane conferentie van ministers van Cultuur³;
- dat zij meertaligheid op relevante beleidsgebieden op Europees niveau integreert en in partnerschappen met de lidstaten en belanghebbenden samenwerkt om ervoor te zorgen dat de doelstellingen gemeenschappelijk zijn en op het meest geschikte niveau worden verwezenlijkt.

De **twee algemene doelstellingen** van het meertaligheidsbeleid zijn dan ook:

- 1) burgers de mogelijkheid te geven naast hun moedertaal nog twee andere talen vloeiend te spreken ("moedertaal-plus-twee");
- 2) bewust te maken van de taaldiversiteit van de Europese samenleving en er een troef voor de interculturele dialoog en het concurrentievermogen van te maken.

Wat de **tenuitvoerlegging** betreft, bestaat de eerste operationele doelstelling erin ervoor te zorgen dat taaldiversiteit op de bovengenoemde Europese beleidsgebieden consequent wordt bevorderd, door meertaligheid in die beleidsgebieden te **integreren** en de financiële steun in het kader van bestaande Europese programma's zo goed mogelijk aan te wenden. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel berust de bevoegdheid voor deze aangelegenheden hoofdzakelijk bij de lidstaten, maar zijn verschillende betrokkenen (onderwijsverstrekkers, sociale partners, de media, plaatselijke autoriteiten enz.) van essentieel belang voor de tenuitvoerlegging. De tweede operationele doelstelling bestaat er dan ook in **in partnerschap met de lidstaten en belanghebbenden te werken** en hen te helpen de gemeenschappelijke doelstellingen te halen en meertaligheid te integreren in alle relevante beleidsgebieden op hun niveau.

Om de doelstellingen te halen, werden verschillende opties overwogen:

- 1) geen nieuwe maatregelen met de lidstaten en geen strategische aanwending van EU-programma's (integratie in andere beleidsgebieden);
- 2) regelgeving (een aanbeveling);
- 3) gebruik van de open coördinatiemethode: publicatie van een mededeling van de Commissie waarmee de weg voor samenwerking met de lidstaten wordt gebaad, en

³ *Overeengekomen conclusies van de derde Euromediterrane conferentie van ministers van Cultuur Athene, 29 – 30 mei 2008*; verklaring van het voorzitterschap op de conferentie *New Paradigms, New Models – Culture in the EU External Relations*, Ljubljana, 13 -14 mei, http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/kulturno_sodelovanje/nove_paradigme_novi_modeli_kultur_a_v_zunanjih_odnosih_eu/.

onderschrijving van die mededeling door de andere Europese instellingen. Integratie van meertaligheid in bestaande EU-programma's en -initiatieven.

DG Onderwijs en cultuur heeft de voor- en nadelen van de bovenstaande opties afgewogen en ervoor gekozen optie drie voor te stellen, waardoor de Commissie – in samenwerking met de lidstaten en de belanghebbenden – de vastgestelde uitdagingen op het gebied van meertaligheid kan aanpakken en passende oplossingen kan vinden. Die optie, die ook het best aan de verwachtingen van de lidstaten en de belanghebbenden beantwoordt, is in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel en biedt de beste basis voor een bewustmaking van de uitdagingen en problemen en de oplossing daarvan.

Wat de manier betreft waarop meertaligheid door het beleid en de programma's van de Commissie moet worden bevorderd, werd de optie van een uitgavenprogramma voor meertaligheid afgewezen omdat meertaligheid een beleidsgebiedoverschrijdende doelstelling is (onderwijs, cultuur, media, werkgelegenheid, sociale integratie, onderzoek, ...) en het gepast noch doeltreffend lijkt die beleidsgebieden buiten hun natuurlijke context te ondersteunen. De integratie van meertaligheid in de relevante beleidsgebieden en programma's van de Commissie bleek een haalbare optie. De belangrijkste programma's zijn: alle onderdelen van het programma voor een leven lang leren, steun van de structuurfondsen voor taalonderwijs, steun van het directoraat-generaal Justitie, vrijheid en veiligheid voor taalcursussen met het oog op de integratie van immigranten, het programma Jeugd in actie, het programma Burgers voor Europa, steun van het programma Cultuur voor literaire vertalingen, het Mediaprogramma, het programma voor onderzoek en het programma voor informatietechnologie.

Rekening houdend met de ontvangen opmerkingen en de beperkte mogelijkheden voor directe maatregelen van de Commissie, zal de gekozen optie, afhankelijk van de inzet waarmee de lidstaten en de belanghebbenden de aanbevolen strategie toepassen, waarschijnlijk onderstaande economische en sociale gevolgen hebben:

- economische gevolgen: dankzij het effect van talenkennis op de inzetbaarheid van de burgers op de arbeidsmarkt en het concurrentievermogen, zal de in de mededeling vastgestelde nieuwe strategie waarschijnlijk een positieve uitwerking hebben op internationale handel en grensoverschrijdende investeringen, technologische ontwikkeling en innovatie, het aantal banen en de kwaliteit van die banen, de betrekkingen met derde landen en de internationale betrekkingen in het algemeen.
- sociale gevolgen: aangezien talenkennis een voorwaarde voor interculturele dialoog is, zal de strategie waarschijnlijk een positieve uitwerking hebben op de sociale integratie, alsook op governance en participatie.

Wat de kosten betreft: de uitvoering van de maatregelen die in de mededeling worden aanbevolen, zal op het niveau van de Commissie geen verhoging van het budget tot gevolg hebben. Het is de bedoeling doeltreffender gebruik te maken van de bestaande programma's om meertaligheid te bevorderen, met name door:

- een coherenter aanpak (d.w.z. een coherente boodschap waarin voor taaldiversiteit wordt gepleit, en aandacht voor taal in projecten en initiatieven);

- meer synergie tussen de lidstaten (d.w.z. ondersteuning van de lidstaten in hun streven om gemeenschappelijke doelstellingen te halen, door middel van initiatieven van de Commissie en de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden).

Wat de lidstaten betreft, worden in de mededeling, overeenkomstig de reeds vastgestelde EU-doelstellingen zoals die van Barcelona ("moedertaal-plus-twee"), algemene en operationele doelstellingen aanbevolen en manieren aangereikt om deze te verwezenlijken, terwijl de lidstaten voor de uitvoering bevoegd blijven. In de mededeling van de Commissie wordt als algemeen beginsel aanbevolen dat de maatregelen dicht bij de burger worden genomen, dat rekening wordt gehouden met de plaatselijke behoeften aan talenkennis, en dat de middelen van bedrijven, maatschappelijke organisaties en plaatselijke autoriteiten worden gebundeld om deze zo doeltreffend mogelijk aan te wenden.

Wat monitoring betreft, kan de reeds bestaande interdienstengroep voor meertaligheid zorgen voor de coördinatie met de Commissie en de integratie van meertaligheid in relevante Europese programma's en initiatieven via ingrepen in de programma's (thematische prioriteiten, budget voor voorbereiding en activiteiten op het gebied van taal, passende monitoring enz.). De follow-up met de lidstaten gebeurt door een werkgroep van hoge vertegenwoordigers van de lidstaten, die op de bestaande werkgroep Talen is gebaseerd. Om ervoor te zorgen dat het meertaligheidsbeleid centraal blijft staan en de vooruitgang geregeld wordt geëvalueerd, zal de Commissie aanbevelen dat de Europese instellingen elk jaar in hun agenda een tijdstip voor dit debat reserveren. Voor de Raad zal zij voorstellen meertaligheid op te nemen in de voortschrijdende agenda van de Raad Onderwijs.

De Commissie zal de beschikbare indicatoren geregeld actualiseren en de financiering overwegen van studies over gebieden die minder goed in kaart zijn gebracht (zoals ondernemingen en dienstverleners). Wat de integratie van meertaligheid in andere beleidsgebieden betreft, moet de Commissie erop toezien dat bij de evaluatie van relevante EU-programma's en -beleidsgebieden voldoende rekening wordt gehouden met taalaangelegenheden. De Commissie zal de lidstaten en de belanghebbenden ertoe aanmoedigen taal als criterium op te nemen in de evaluatie van het beleid en de strategieën op hun niveau. De Commissie zal in 2012 een algemene voortgangsbeoordeling uitvoeren en verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad over de opgedane ervaring. De lidstaten zal dan ook worden verzocht tegen eind 2011 verslag uit te brengen over de vooruitgang die zij hebben geboekt.