

---

## B E S P R E K

---

P. Hemminga, *Het beleid inzake unieke regionale talen. Een onderzoek naar het beleid en de beleidsvorming met betrekking tot een drietal unieke regionale talen: het Fries in Nederland en het Noordfries en Sorbisch in Duitsland. Proefschrift Universiteit van Amsterdam. Ljouwert/Leeuwarden (2000), Fryske Akademy, 521 pp. ISBN 90-6171-901-1, HFL 47.50.*

In zijn vorig jaar verschenen proefschrift doet Piet Hemminga verslag van een internationaal-vergelijkend onderzoek naar concrete beleidsvorming inzake een drietal zogenaamde unieke regionale talen. Unieke regionale talen zijn regionale standaardtalen, die niet de status van nationale standaardtaal bezitten, en slechts in één staat voorkomen (p. 30).<sup>1</sup> De unieke regionale talen die Hemminga aan een onderzoek onderwerpt, zijn Fries in Nederland en Noordfries, Neder- en Obersorbisch in Duitsland. Dat het om unieke regionale talen gaat is overigens niet echt van belang. De keuze voor de te bestuderen talen is vooral ingegeven door praktische overwegingen. Als we op pagina 107 (!) zijn aanbeland bij de motivering voor de keuze van het object van onderzoek lezen we dat die verband houdt met ‘de doelstellingen van de werkgever van de onderzoeker, te weten de Fryske Akademy, alsmede het werk van het door dezelfde organisatie uitgevoerde Mercator-project’. Zo wordt een lijn getrokken van Fries naar Noordfries, en van Noordfries naar het Sorbisch als ‘de tweede in Duitsland gesproken regionale taal’. Verder past deze keuze goed bij de kennis die de onderzoeker al had van Nederlandse en Duitse beleidsvorming inzake regionale talen. Dat het object van onderzoek niet wordt voorgeschreven door de gekozen theoretische benadering, zoals Hemminga opmerkt (p. 108), heeft verregaande gevolgen voor de inhoud van het proefschrift. Het gekozen onderzoeksobject volgt niet uit een interessante probleemstelling met bijbehorende onderzoeksvragen, maar wordt bij elkaar gehouden door de wel zeer algemene vraag naar de overeenkomsten en verschillen in het tot stand komen van het beleid met betrekking tot de unieke regionale talen en de verklaring daarvoor (p. 52). De hiervan afgeleide onderzoeksvragen zijn van een vergelijkbare algemeenheid (p. 53). De gekozen aanpak maakt generaliseerbare conclusies wel haast onmogelijk, en leidt vrijwel onvermijdelijk tot een beschrijving van een tweetal gevallen van beleidsvorming op basis van ‘case studies’ zonder dat het tot de gewenste verklaringen komt. Het resterend theoretisch belang van die beschrijvingen

---

<sup>1</sup>. De betekenis van de toevoeging ‘standaard-’ in ‘regionale standaardtalen’ blijft onverklaard.

## US WURK L (2001), p. 73

is dat het gekozen beschrijvingsmodel op zijn 'robuustheid' wordt getest. Hemminga's conclusie is dat het model op dit punt stand heeft gehouden.

Zo laat dit proefschrift zich dan ook het best karakteriseren als betrekkelijk los van elkaar staande beschrijvingen van overheidsbeleid in Nederland en Duitsland inzake een of meer (unieke) regionale talen. Die beschrijvingen vinden plaats op basis van een aantal 'case studies'. Voor beleidsvorming inzake het Fries in Nederland kijkt Hemminga naar de realisatie van de bestuursafpraak Friese taal en cultuur tussen het Friese provinciale bestuur en de centrale overheid, en naar de realisatie van Friese regionale publieke televisie. De gevallen van beleidsvorming in Duitsland betreffen het Noordfries op de publieke radio, de strijd om het behoud van het Sorbische dorp Horno in Brandenburg en de realisatie van de Stiftung für das sorbische Volk.

Voor de analyse van deze voorbeelden van beleidsvorming ontwikkelt Hemminga een check-list van 7 factoren die hij de weidse naam 'onderzoeksmodel' geeft. In dit 'onderzoeksmodel' worden deze factoren gegroepeerd rond de volgende 3 kernnoties van overheidsbeleid:

Beleidsgeschiedenis:

1. waaruit bestaat het voorafgaand beleid?
2. welk beleid en welke regelgeving van internationale organisaties spelen een rol bij de onderzochte beleidsvorming?;

Interactie:

3. welke actoren zijn in welke rol en binnen welke pleitcoalitie(s) bij de beleidsvorming betrokken?
4. wat is de inhoud van de stelsels van opvattingen binnen de pleitcoalities?
5. hoe is het verloop van het interactieproces over meer jaren, mede beoordeeld vanuit de functie van het beleidsgericht leren?

Context:

6. welke dynamische systeemkenmerken of korte termijn-sociaal-economische en politieke fluctuaties spelen een rol in de onderzochte beleidsvorming?
7. welke stabiele of lange termijn-systeemkenmerken spelen een rol in de onderzochte beleidsvorming?

Hemminga komt met behulp van dit BIC-onderzoeksmodel tot een analyse van beleidsvorming waarvan ik enkele aspecten nader wil bekijken. Ik beperk me hierbij tot de beleidsvorming met betrekking tot het Fries in Nederland, deels vanwege de beperkte ruimte die mij tot beschikking staat, en deels vanwege mijn eigen 'real knowledge'.

Hemminga stelt vast dat beleidsvorming inzake de Friese taal een langdurig en moeizaam proces is. Sinds de formulering van de eerste eisen ten aanzien van Fries taalonderwijs in de jaren '30 van de vorige eeuw laat de rijksoverheid tot op de dag van vandaag 'een geringe ontvankelijkheid' zien voor honorering van deze eisen. De stelsels van opvattingen van de bij beleidsvorming betrokken pleitcoalities spelen daarbij uiteraard een rol. Voor de Haagse pleitcoalitie is het Fries 'een marginaal fenomeen dat niets verandert aan de plaats van het Nederlands' (p. 199).

## US WURK L (2001), p. 74

In feite komt het bestaan van een regionale taal of minderheidstaal in dit stelsel van opvattingen niet voor, 'en dat maakt het buitengewoon moeilijk om beleidsvorming op dat punt te realiseren' (p. 241). Financiële en juridische overwegingen bepalen mede de standpunten, alsmede angst voor precedentwerking ten aanzien van andere regionale talen (p. 211). In essentie blijft, aldus Hemminga, dit stelsel van Haagse opvattingen in de loop der jaren ongewijzigd.

Uit de verspreide verwijzingen mag de lezer afleiden dat Hemminga het stelsel van opvattingen van de Haagse pleitcoalitie niet systematisch beschrijft. Een weergave van de opvattingen van de Friese pleitcoalitie ontbreekt helemaal. Kennelijk worden deze ideeën bekend verondersteld. Hemminga concludeert simpelweg zonder onderbouwing dat de stelsels van opvattingen van de betreffende pleitcoalities in hoge mate onverenigbaar gebleken zijn (p. 392).

Als Hemminga ingaat op de vraag waarom Den Haag zo weinig ontvankelijk is voor de Friese taaleisen, dan refereert hij niet aan deze onverenigbare opvattingen, maar aan de C(ontext) van het BIC-model (p. 386). Als contextuele oorzaken hiervoor noemt hij onder meer de 'ontbrekende Haagse tradities om taalbeleid in het algemeen te voeren' (p. 392), mogelijkwerwijs een konstant kenmerk van de Nederlandse natiestaat sinds het allereerste begin van zijn ontstaan in de 17de eeuw. Recentere oorzaken zijn 'een mogelijk onderontwikkeld cultureel besef en de daarmee mogelijk deels samenvallende culturele vanzelfsprekendheid die Nederland laat zien', eenheidsdenken, de tegenstelling tussen dominante en perifere cultuur en taalmachtsverschillen (p. 393). Ook de staatkundige inrichting van Nederland als een centralistische<sup>2</sup> eenheidsstaat speelt een cruciale rol: vrijwel ieder provinciaal of gemeentelijk besluit of verordening kan door de Kroon worden vernietigd (op grond van strijdigheid met de wet of algemeen belang). De noodzaak van consensus zal compromisbereidheid bij de hoogste in de hiërarchie (de rijksoverheid) niet bevorderen.

Net als de weergave van de stelsels van opvattingen is die van de context van het beleidsvormingsproces inzake het Fries onbevredigend. Het is helemaal niet zo duidelijk dat een Haagse traditie om taalbeleid te voeren ontbreekt. Hemminga zelf stelt vast (p. 120) dat er ook na koning Willem I prioriteit is gegeven aan de positie van het Nederlands in het onderwijs. Ook het taalbeleid in de koloniën staat haaks op Hemminga's bewering dat er 'een gering te noemen beleidsmatige en politieke aandacht voor taal en cultuur' is (p. 117). En ook de veronderstelde samenvallende tussen 'een onderontwikkeld cultureel besef' en 'culturele vanzelfsprekendheid' wordt niet ondersteund door een analyse. Hemminga vindt dit soort oorzaken dan ook 'in dit kader minder relevant dan de uitkomst van één en ander' (p. 196). Dit nu lijkt mij een misverstand.

---

<sup>2</sup>. De gangbare aanduiding van Nederland als 'gedecentraliseerde eenheidsstaat' die Hemminga gebruikt (bijvoorbeeld p. 110) wekt ten onrechte de indruk dat er van het naoorlogse decentralisatiebeleid iets terechtgekomen is. De term 'centralistische eenheidsstaat' dekt de lading van dit moment beter.

Het taalbeleid van de Nederlandse overheid is tot op de dag vandaag altijd sterk beïnvloed geweest door politieke ontwikkelingen en de gevolgen hiervan voor de vorm van de staatsinrichting. In de 17de en 18de eeuw ligt in de sterk gedecentraliseerde Republiek, anders dan in ons omringende absolutistische monarchieën, een centraal geleide taalpolitiek niet voor de hand. Dit verandert bij de totstandkoming van het Koninkrijk in 1815. Door de machthebber van de nieuwe centralistische eenheidsstaat, Koning Willem I, wordt taal wel gezien als een van de middelen om de nieuwe staat te homogeniseren. De wijze waarop dat gebeurt, krijgt vanaf het moment van de Belgische afscheiding (1830-1839) zijn eigen specifiek Nederlandse invulling. In de constructie van de Nederlandse natiestaat kan de Nederlandse taal geen rol spelen als middel voor nationale identificatie. Taal en staat vallen immers niet langer samen.<sup>3</sup> Desondanks laat de overheid de taal in de 19de en 20ste eeuw een rol spelen in het homogeniseringsproces van Nederland. Het Nederlands wordt de taal van het onderwijs, al gebruikt het onderwijs het Nederlands niet om de Nederlandse natie te definiëren. Daartoe creëert het onderwijs een andere mythe. De vorming van de Nederlandse natie wordt vanaf de vestiging van de Republiek in de 16de eeuw gereconstrueerd als een assimilatie van prenationale etnische identiteiten binnen het gebied van de Nederlandse staat. Zo wordt de Tachtigjarige Oorlog (1568-1648) gepresenteerd als een onafhankelijkheidsstrijd van het Nederlandse volk die het begin markeert van de totstandkoming van één staat-één natie. De Nederlandse natie kent daarmee geen taalkundige, maar een staatkundige grondslag.<sup>4</sup> Alle Nederlandse staatsburgers maken deel uit van de Nederlandse natie. In deze visie is er wel ruimte voor regionale taal- en cultuurverschillen, maar die verschillen zijn niet kenmerkend voor naties naast de Nederlandse. In Nederland bestaan geen autochtone minderheden (meer). Zo definieert volgens de Nederlandse natiestaat de Friese taal en cultuur geen Friese natie die op een lijn gesteld kan worden met de Nederlandse. De functie van de Friese taal is secundair ten opzichte van die van de Nederlandse taal; de Friese cultuur maakt deel uit, of zo men wil, is deel uit gaan maken, van de Nederlandse cultuur.

Haaks hierop staan de ideeën van de Friese beweging, zoals die vorm krijgen vanaf de jaren '30 van de 19de eeuw. Deels in reactie op het centralistische karakter van de nieuwe staat, ontstaat er in Friesland grote belangstelling voor de Friese identiteit. Voor de maatschappelijke bovenlaag is die belangstelling vooral historisch gericht, maar voor een liberale middenklasse gaat het om emancipatie van het Friese volk. De taal is bij uitstek teken van deze Friese natie. De 19de-eeuwse constructie van een Fries volk met zijn eigen, niet van een Nederlandse natie afgeleide, taal en cultuur is een van de constanten van de ideeën van de Friese beweging. Deze ideeën vinden pas in het midden van de jaren '70 van de vorige eeuw hun

---

<sup>3</sup>. Zie onder meer Arie Jan Gelderblom (1996), 'Taalnonchalance als les van de geschiedenis', *NRC* 4-6-1996.

<sup>4</sup>. Zie P.H. van der Plank (1985): *Taalsociologie*, Muiderberg: 131-132.

## US WURK L (2001), p. 76

neerslag in het beleid van de provinciale overheid.<sup>5</sup> Dit beleid, dat sterk beïnvloed is, en nog steeds wordt, door de Friese beweging, heeft als kernbegrippen: gelijkwaardigheid van de Nederlandse en Friese taal, en dus gelijkberechtiging op basis van het gelijkheidsbeginsel.

Het concept van de Nederlandse natiestaat, en zijn implicaties voor taal- en cultuurbeleid, is onverenigbaar met het idee van het bestaan van een Friese natie. Voorzover beleidsvorming inzake het Fries gebaseerd is op deze onverenigbare concepten, zal overeenstemming hierover inderdaad moeilijk te bereiken zijn. In de centralistische eenheidsstaat Nederland is de centrale overheid (heel anders dan in Duitsland; Hemminga had voor een 'most similar'-vergelijking beter Frankrijk kunnen kiezen!) het hoogste gezag. Het mag dan ook geen verwondering wekken dat in de overeenstemming die nog wel bereikt is, de opvatting weerspiegeld wordt dat beleid inzake Friese taal en cultuur ondergeschikt is aan nationaal taal- en cultuurbeleid.<sup>6</sup> Het Fries als tweede rijkstaal, jazeke, maar ondergeschikt aan het Nederlands.

Voor een nadere analyse van beleidsvorming is volgens het BIC-model ook inzicht nodig in welke actoren binnen welke pleitcoalitie welke rol spelen. Volgens Hemminga is in de Friese pleitcoalitie na de Tweede Wereldoorlog een duidelijke verandering te constateren. Na een dominante rol van de Friese beweging (tot ca. 1950) vindt een politisering plaats doordat het Provinciaal Bestuur zich steeds nadrukkelijker opwerpt als pleitbezorger voor het Fries, en de Friese beweging ook een politieke tak krijgt in de vorm van de Frysk Nasjonale Partij (van ca. 1950 tot 1975). Na 1975 is het volgens Hemminga het Provinciaal Bestuur dat steeds meer in het centrum van de Friese pleitcoalitie terechtkomt.

De beschrijving van de Friese pleitcoalitie door Hemminga blijft tamelijk aan de oppervlakte. Zo is zijn onderbouwing van de centrale rol die het Provinciaal Bestuur in die pleitcoalitie is gaan spelen, tamelijk mager. Op basis van Hemminga's analyse is evengoed de stelling verdedigbaar dat deze centrale rol slechts schijn is, en dat het eerder zo is dat het Provinciaal Bestuur te weinig een onafhankelijke koers vaart, en zijn oren teveel laat hangen naar Friese organisaties. In ieder geval ontbreekt een inhoudelijke analyse van de interactie tussen deze actoren. In dat verband wekt het bevreemding dat Hemminga niet in discussie treedt met Van Rijn en Sieben (1991) waarin de relatie tussen overheidsbeleid en regionalisme centraal staat. Een punt dat voor Hemminga onmiddellijk relevant is, is bijvoorbeeld hun betoog dat de stroperigheid van het beleidsvormingsproces inzake Fries voor een deel te wijten is aan het gebrek aan draagvlak voor de Friese pleitcoalitie onder de Friese bevolking zelf (p. 107-109). Niet duidelijk is of we dat deel van de bevolking nu moeten rekenen tot de Haagse pleitcoalitie, of niet. Ook een analyse van

---

<sup>5</sup>. Zie J.G. van Rijn en C. Sieben (1991): *Regionalisme en oerheidsbelied*, Ljouwert: 108.

<sup>6</sup>. Zie K.J. van Dijk (1987): 'Language policy in Fryslân: diverging concepts', *International Journal of Sociology of Language* 64: 38-39.

**US WURK L (2001), p. 77**

andere actoren (pers, wetenschappers, in het bijzonder de Fryske Akademy) ontbreekt.

Het proefschrift van Hemminga bestaat vooral uit gedetailleerde feitelijke beschrijvingen (en veel overbodige voetnoten). De hiervoor besproken aspecten van zijn proefschrift laten zien dat de behandeling van de materie teveel in die feitelijkeheid blijft steken, en dat de inhoudelijke analyse van beleidsvorming inzake unieke regionale talen daardoor te oppervlakkig blijft.

*Germen J. de Haan  
Fries Instituut  
Rijksuniversiteit Groningen*