

HET EUROPA VAN HET HOGER ONDERWIJS

studie



ONDERWJS **raad**

Het Europa van het hoger onderwijs

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht. De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en website-discussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit zeventien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Studie *Het Europa van het hoger onderwijs*, uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Nr. 20020146/695, mei 2002.

ISBN 90-801923-5-X

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2002.

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

Balyon Grafische Vormgeving bv

Drukwerk:

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Het Europa van het hoger onderwijs

Inhoudsopgave

	Ten geleide: Educatief Europa of Europese educatie?	7
Deel I	Europa in het onderwijs: een essay	
	Inleiding	13
	Mobiliteit en onderwijs	14
	Convergentie van educatiesystemen binnen Europa?	17
	De Bachelor-Master structuur in het hoger onderwijs	20
	Marktwerking in het onderwijs?	21
	Conclusie	24
	Literatuur	26
Deel II	De Bolognaverklaring en het Europees onderwijs: enkele juridische kanttekeningen	
	Bevoegdheden op Europees niveau	29
	Toch op weg naar harmonisatie?	37
	De architectuur van het Europees hoger onderwijs nader beschouwd	41
	De relatie met de Europese Unie	45
	Voor- en nadelen van de verklaring	48
	Het Bolognaproces als open coördinatiemethode?	51
	Over de schrijvers	56

Ten geleide

Educatief Europa of Europese educatie?

Zou een omschrijving van *Europa* zonder *onderwijs* te omvatten een zinvolle omschrijving zijn? Hoe betekenisvol is onderwijs als bestanddeel van wat we Europa noemen?

Europa heeft meerdere geboortes meegemaakt. De eerste vond plaats op de overgang van het laat-Romeinse rijk naar de vroege middeleeuwen¹. Een volgende geboorte is te situeren in de negende en tiende eeuw. Bij deze geboorte speelde onderwijs een wezenlijke rol. In de negende en tiende eeuw ontwierpen *schoolmeesters* een nieuw curriculum voor de studie van de klassieken. "Though defined by religion, Europe was also a community of scholars who read and wrote the same Latin language and who also rescued a great part of the legacy of antiquity from irretrievable loss" (Riché, pp. 362)². De formatie van Europa lijkt vanaf dat moment hand in hand te gaan met de vorming van belangrijke onderwijsinstellingen, waaronder de eerste universiteiten in Europa. De Nederlanden zitten niet in dit eerste echelon. De universiteit van Leuven is van 1425 en die van Leiden behoort eigenlijk tot een ander tijdperk.

Zonder de geschiedenis op een exclusieve manier naar ons toe te halen kan vanuit de samenhang tussen *Europavorming* en onderwijsontwikkeling ook nu naar Europa en het hoger onderwijs worden gekeken. Nu we de beperkt nationale en vaak zelfs nationalistische betekenis van instellingen voor hoger onderwijs relativeren, kunnen we immers meer oog krijgen voor de Europese betekenis van deze instellingen. Maken we nu een herdefiniëring van Europa mee, die samengaat met een herplaatsing van de hogeronderwijsinstellingen in een Europees perspectief?

Zo eenvoudig ligt dat echter niet. Onderwijs is eigenlijk bij de vormgeving van Europa de afgelopen halve eeuw op afstand gehouden. Alsof Europa zonder onderwijs beter af zou zijn. De uitwerking van de samenwerking tussen de staten in Europa kreeg aanvankelijk geen gestalte op onderwijsgebied. Dat was een terrein dat evident was voorbehouden aan de landen zelf.

Artikel 149 (ex-artikel 126) van het EG-Verdrag geeft onder meer de volgende bevoegdheden aan de Gemeenschap:

- 1 De Gemeenschap draagt bij tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig door hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en van hun taalkundige en culturele verscheidenheid.

¹ Bartelink, G.J.M. (1989). De geboorte van Europa. *Muidenberg: Coutinho*.

² Riché, P. (1993). The Carolingians. A family who forged Europe. *Philadelphia: University of Pennsylvania Press*.

- 2 Het optreden van de Gemeenschap is erop gericht:
- de Europese dimensie in het onderwijs tot ontwikkeling te brengen;
 - de mobiliteit van studenten en docenten te bevorderen, mede door de academische erkenning van diploma's en studietijdvakken aan te moedigen;
 - de samenwerking tussen de onderwijsinstellingen te bevorderen;
 - de ontwikkeling van uitwisselingsprogramma's te bevorderen.

Het artikel sluit verder *harmonisatie* van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen uitdrukkelijk uit. De Europese samenwerking richtte zich op zaken als economie, werkgelegenheid en mobiliteit. Zaken die weinig met onderwijs van doen hebben? 'Weinig' bleek in de loop der jaren toch niet zo weinig te zijn. Activiteiten op de terreinen van economie, werkgelegenheid en mobiliteit blijken effecten te hebben en gebaseerd te zijn op maatregelen in de sfeer van onderwijs.

Op de EU-top in Barcelona van maart 2002 is een aantal conclusies getrokken dat voor het onderwijs interessant is. De conclusies worden uiteraard niet onder de rubriek 'onderwijs' gepresenteerd. Onder het kopje *Een concurrerende kenniseconomie* komt onderwijs aan de orde. "De Europese Raad stelt zich ten doel zijn onderwijs- en opleidingsstelsels voor 2010 tot een kwaliteitsreferentie op wereldniveau te maken. Hij komt overeen dat de drie grondbeginselen van dit programma de volgende moeten zijn: verbeterde kwaliteit, vergemakkelijking van universele toegang, en openstelling voor de omringende wereld."

De Europese Raad herhaalt in Barcelona nog eens de verdragsbepalingen. Hij dringt aan op verdere maatregelen, zoals:

- invoering van instrumenten met het oog op de transparantie van diploma's en kwalificaties en nauwere samenwerking op het gebied van universiteitsdiploma's, zoals vastgelegd in het Sorbonne-Bologna-Praag-proces, voor de bijeenkomst van Berlijn in 2003; soortgelijke maatregelen moeten bevorderd worden op het gebied van beroepsopleiding;
- verbetering van de beheersing van basisvaardigheden, met name door het onderwijs in ten minste twee vreemde talen vanaf zeer jonge leeftijd³; vaststelling van een taalvaardigheidsindicator in 2003; ontwikkeling van een digitale cultuur: algemene invoering van een internet- en computergetuigschrift voor leerlingen in het secundair onderwijs;
- bevordering van de Europese dimensie in het onderwijs en de integratie ervan in de basisvaardigheden van de leerlingen voor 2004.

Bevordering van mobiliteit en samenwerking zijn Europese doelstellingen. Groot en Maassen van den Brink wijzen op verschillende convergerende krachten, met name

- de gelijktrekking van de arbeidsparticipatie van ouders met gevolgen voor kinderopvang;
- de financiering van het hoger onderwijs vanwege de financiële kaders die aan het begrotingsbeheer zijn gesteld;
- de integratie van arbeidsmarkten en hun gevolgen voor de systemen van levenslang leren.

³ Opvallende conclusie gezien de uitsluiting van *harmonisatie* in de tekst van het verdrag en het debat over de kerndoelen in Nederland.

Twee aspecten worden in het bijzonder aan de orde gesteld door Groot en Maassen van den Brink: de concurrentie tussen instellingen voor hoger onderwijs en daarmee samenhangend de mobiliteit van studenten en van afgestudeerden. Mobiliteit is een doelstelling die op zijn beurt gedacht wordt bij te dragen aan economische productiviteit.

Marktwerving kan hier bevorderend werken. De Onderwijsraad heeft in 2001 een verkenning uitgebracht over een adequate benutting van marktwerving in het onderwijs onder de titel *De Markt Meester?*. In hun bijdrage wijzen Groot en Maassen van den Brink er op dat markten alleen werken binnen strikte mededingingsregels en bij strenge controle op de naleving. Onderwijsinstellingen moeten de wedijver voelen van andere aanbieders, studenten moeten keuzemogelijkheden hebben. Instellingen fuseren nu te vaak juist vanwege het ontbreken van marktwerving. Ze hoeven zich immers geen zorgen te maken over het terugverdienen van de fusie- en reorganisatiekosten door een beter product of een beter productieproces. Een verruiming van de hogeronderwijsruimte tot een Europese hogeronderwijsruimte plaatst onze instellingen in een andere concurrentiepositie en de vraag is of ze die aan kunnen. Europa zal een onderdeel van het hoger onderwijs moeten worden.

In juli 2000 heeft de Onderwijsraad een advies aan de minister aangeboden over de invoering van een Bachelor-Master systeem in het hoger onderwijs: een advies dat voorziet in een toepassing van de zogenoemde Bolognaverklaring op Nederland. Verbruggen laat in haar bijdrage zien dat zich buiten het verdragsartikel om een Europese architectuur ontwikkelt voor het hoger onderwijs in de vorm van de Sorbonneverklaring (uitgaande van de vier grote EU-landen) en zijn 'bevestiger', de Bolognaverklaring. De opstellers van de verklaring kon niet worden verweten nobele Europese bedoelingen te hebben. Het waren vooral de nationale agenda's met hun problemen zoals een overdreven lange studieduur en de bekostiging van het hoger onderwijs die de opstellers motiveerden. Verbruggen ziet in de verklaring in eerste instantie een 'hernationalisatie' van het hoger onderwijs.

De Bolognaverklaring is ook ingegeven door de geringe aantrekkingskracht van de Europese cultuur, zoals die door de hogeronderwijsinstellingen tot uitdrukking wordt gebracht, op buitenlandse studenten. Studenten en aankomende studenten gaan liever in de Verenigde Staten of in het Verenigd Koninkrijk en desnoods in Australië studeren dan op het Europese vasteland. Dat is impliciet een verklaring van tekortkoming en minderwaardigheid aan het Europese hoger onderwijs waarmee Europa niet makkelijk kan leven. Een aantal instellingen zal toch ook voor de internationale 'trek' van studenten aantrekkingskracht moeten krijgen als representanten van een hoog ontwikkelde Europese cultuur. Is het in dat licht gezien denkbaar dat alle ongeveer 60 Nederlandse hogeronderwijsinstellingen tot de bloem van de Europese cultuur worden gerekend of zal deze er slechts te beurt vallen aan een enkele instelling?

De Bolognaverklaring is een verklaring en geen verdrag. Verbruggen merkt op dat de vervolgsactiviteiten van de Bolognaverklaring wel door de Commissie worden betaald (het geciteerde Sorbonne-Bologna-Praag-proces). Materieel is blijkbaar een proces van harmonisatie in gang gezet, iets dat volgens de verdragtekst uitgesloten is. De werkelijkheid is om de verdragstekst heen gemeanderd. Dat heeft voordelen: er gebeurt ten minste iets. Het heeft ook nadelen: voor de individuele burger zijn geen duidelijke rechten gecreëerd.

Is onderwijs een bestanddeel van wat we Europa noemen? Blijkbaar is het dat in meerdere mate dan in verdragsteksten tot uitdrukking komt. Om het verdrag heen ontwikkelt zich het hoger onderwijs in Europa. Het hoger onderwijs laat zich Europa niet ontnemen. En Europa erkent na enige aarzeling dat zij het hoger onderwijs insluit.

prof. dr. A.M.L. van Wieringen

voorzitter

Europa in het onderwijs: een essay

W. Groot

**Faculteit der Gezondheidswetenschappen, Universiteit van Maastricht
Scholar, Universiteit van Amsterdam**

H. Maassen van den Brink

**Scholar, Universiteit van Amsterdam
Onderwijsraad**

Europa in het onderwijs: een essay

Inleiding

In zijn boek *De eeuw van de familie Platter* beschrijft de Franse historicus Emmanuel Le Roy Ladurie hoe in 1552 de dan zestienjarige Felix Platter van Bazel naar Montpellier reist om daar aan de universiteit geneeskunde te gaan studeren. De universiteit van Montpellier gold in die tijd als één van de bekendste in Europa. Na een reis van bijna drie weken komt Platter in de Zuid-Franse universiteitsstad aan. Felix Platter was in Montpellier niet de enige buitenlandse student, aldus Le Roy Ladurie: “Het studentenmilieu is tamelijk kosmopolitisch te noemen. Vanaf het allereerste begin tot aan het einde van de zestiende eeuw, kwamen er op ruim drieëndertighonderd inschrijvingen zeshonderdtweënnegentig van studenten uit het buitenland (...). Over het algemeen waren de bisdommen die toentertijd het best vertegenwoordigd waren aan de faculteit van geneeskunde in Montpellier die van Bazel, Konstanz, Geneve, Utrecht, Luik en Doornik, plus vijf Spaanse bisdommen” (pp. 242-243).

Vierhonderdvijftig jaar nadat Felix Platter zich voor een academische studie inschreef, is het kosmopolitische gehalte van de universiteiten – zeker van de Nederlandse – flink gedaald. De meeste studenten kiezen tegenwoordig voor een universiteit in hun eigen regio. Wat opvalt is dat de internationale studentenmobiliteit in de zestiende eeuw veel groter lijkt te zijn geweest dan nu, ondanks dat de verbindingen een stuk minder en de reisafstanden langer waren. Voor geen enkele universiteit ter wereld hoeft men tegenwoordig nog drie weken te reizen.

Oorlogen, nationalisme en de daaruit volgende vorming van natiestaten hebben in de loop der tijden beperkingen opgelegd aan de mobiliteit van mensen en goederen binnen Europa. De kern van het streven naar Europese eenwording is om deze belemmeringen ongedaan te maken. Het streven naar een terugkeer van de situatie waarin mensen zich vrijelijk door Europa kunnen verplaatsen en dat ook doen, ligt ten grondslag aan de gedachte van Europese integratie. Het vrije verkeer van goederen en diensten vormt dan ook het hart van de Europese Unie. De Europese gedachte dat aan de mobiliteit van mensen en organisaties en van goederen en diensten die zij voortbrengen zo min mogelijk beperkingen moeten worden opgelegd, raakt ook het onderwijs. De mobiliteit van werknemers wordt in hoge mate bepaald door het opleidingsniveau. Omgekeerd zorgt mobiliteit van personen of kapitaal tot een zekere egalisatie van de levensstandaard tussen landen. Lonen en inkomens bepalen op hun beurt weer de beschikbare middelen voor het onderwijs.

In dit essay staat de vraag centraal hoe en in welke mate het Nederlandse onderwijsstelsel zal veranderen onder invloed van de (economische) integratie in Europa. Hiervoor kijken we eerst naar de gevolgen van het streven naar een vrij verkeer van goederen en diensten op het onderwijs. Twee aspecten zullen hierbij worden benadrukt. Het eerste betreft de gevolgen van de toenemende arbeidsmobiliteit in Europa. Ten tweede zal worden ingegaan op het beleid gericht op bevordering van marktwerking in het onderwijs. Bevordering van marktwerking is een van de belangrijkste instrumenten om de doelstelling van het vrije verkeer van goederen en diensten te realiseren. Welke gevolgen heeft dit voor het onderwijs in Nederland?

Daarnaast komt de vraag aan de orde of de Europese integratie zal leiden tot een convergentie van onderwijssystemen. Hiervoor wordt ingegaan op de mate van selectie en differentiatie in educatiesystemen in Europa. De convergentie van onderwijssystemen is het verst gevorderd in het hoger onderwijs. In de Bolognaverklaring is afgesproken dat het hoger onderwijs wordt geharmoniseerd in een Bachelor-Master structuur (BaMa). Wij zullen ingaan op de percepties en ervaringen met de invoering van de BaMa in Nederland. Ten slotte wordt aangegeven op welke andere terreinen convergentie van onderwijssystemen als gevolg van de Europese integratie waarschijnlijk is.

Mobiliteit en onderwijs

Het onderwijs – en zeker het middelbaar en hoger onderwijs – ontleent een groot deel van zijn betekenis aan de (beroeps)voorbereiding voor de arbeidsmarkt. Hieronder wordt ook begrepen de voorbereiding voor de academische arbeidsmarkt als onderzoeker. Op de arbeidsmarkt heeft de bevordering van het vrije verkeer van goederen vooral gevolgen voor de arbeidsmobiliteit. Binnen de Europese Unie concentreert de arbeidsmobiliteit zich op dit moment vooral onder hoog opgeleiden. Een van de meest internationale markten is de academische arbeidsmarkt. Mondiale concurrentie in de wetenschap leidt tot een toenemende mobiliteit van onderzoekers.

In tegenstelling tot de gastarbeiders in de jaren zestig die veelal laag geschoold waren en werden aangetrokken voor laaggeschoold werk, zijn de huidige arbeidsmigranten binnen de Europese Unie veelal hoog geschoold. Wel mag worden verwacht dat geleidelijk aan de arbeidsmobiliteit onder lager geschoolden zal gaan toenemen. Toch zullen ook in de toekomst de hoger geschoolden een grotere mobiliteit aan de dag blijven leggen dan de lager geschoolden. Bedrijven zullen vaker werknemers uit verschillende landen rekruteren. Dit betekent dat bij de werving en selectie van personeel kandidaten die zijn opgeleid binnen verschillende onderwijssystemen met elkaar vergeleken dienen te worden. Het wervings- en selectieproces verloopt efficiënter naarmate de systemen voor (hoger) onderwijs binnen Europa meer vergelijkbaar zijn. Een eerste aanzet voor convergentie van het hoger onderwijs is gegeven in de Bachelor-Master structuur. Over de betekenis van deze structuur voor het hoger onderwijs in Nederland komen wij nog te spreken.

Voor het onderwijs betekent de toenemende arbeidsmobiliteit binnen de Europese Unie dat vooral universiteiten en hogescholen er rekening mee moeten houden dat hun afgestudeerden vaker buiten de eigen regio en in andere landen een baan zullen vinden. Dit zal gevolgen hebben voor de betekenis van het onderwijs voor de arbeidsmarkt en leiden tot verandering in aard en organisatie van – vooral het hoger– onderwijs. Om dit duidelijk te maken is het goed eerst wat dieper in te gaan op de betekenis van het onderwijs voor de arbeidsmarkt.

De waarde van het onderwijs voor de arbeidsmarkt is tweeledig. Voorop staat dat de kennis en vaardigheden die in het onderwijs worden aangeleerd de productiviteit van werknemers vergroten. Onderwijs verhoogt het menselijk kapitaal. De waarde van het onderwijs ligt echter niet louter in de vergroting van de arbeidsproductiviteit. Onderwijs heeft ook een belangrijke informatiewaarde. De scholing waarmee iemand de arbeidsmarkt betreedt, biedt informatie aan potentiële werkgevers over de verwachte vaardigheden en capaciteiten. Werkgevers gebruiken de informatie die kan worden ontleend aan de oplei-

dingsgeschiedenis bij de selectie van nieuwe werknemers. De aard en het niveau van de gevolgde opleiding en de behaalde studieresultaten spelen hierbij een belangrijke rol. Een belangrijke factor voor de informatiewaarde van een opleiding is de kwaliteit van de opleiding. De kwaliteit van opleidingen is echter niet direct waarneembaar voor buitenstaanders. Informatie over de kwaliteit wordt in de loop van de tijd bekend door middel van de ervaringen die werkgevers opdoen met de afgestudeerden van een opleiding. De collectieve informatie over de prestaties van afgestudeerden vormt de basis voor de reputatie van een opleiding.

Een hogere arbeidsmobiliteit heeft zowel invloed op het productiviteitsverhogende effect van onderwijs als op de informatiewaarde ervan. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen leerefficiëntie en informatie-efficiëntie van opleidingen. Leerefficiëntie refereert aan de efficiëntie waarmee nieuwe productieve vaardigheden worden aangeleerd. Informatie-efficiëntie verwijst naar de efficiëntie waarmee informatie over productieve vaardigheden bekend wordt aan potentiële werkgevers. Hierbij spelen zowel prestaties van studenten als karakteristieken van de onderwijsinstelling een rol. Informatie over leerprestaties (cijfers, snelheid waarmee opleiding is voltooid, et cetera) worden door werkgevers gebruikt bij het inschatten van capaciteiten van sollicitanten. Leerprestaties vormen een selectiemechanisme. De waarde van leerprestaties wordt bepaald door de kwaliteit van de opleiding. Hoge cijfers behaald bij een goede universiteit zijn meer waard dan dezelfde cijfers bij een kwalitatief mindere instelling. De kwaliteit van de verschillende universiteiten in Europa is niet algemeen bekend (wie weet wat de kwaliteit van de universiteit van Aix en Provence is, om maar eens wat te noemen?). Naarmate het aantal universiteiten en hogescholen groter is, is de kennis over de kwaliteit van afzonderlijke instellingen gemiddeld lager.

Werkgevers hebben behoefte aan informatie over de kwaliteit van onderwijsinstellingen. Voor universiteiten loont het om informatie over hun kwaliteit op eenvoudige wijze kenbaar te maken. Hiermee kunnen ze namelijk meer studenten trekken. Voor studenten is het namelijk waardevol om een opleiding te volgen aan een instelling waarvan ze de kwaliteit kennen en waarvan de kwaliteit ook bekend is aan mogelijke werkgevers. De waarde van een opleiding wordt voor een belangrijk deel bepaald door de reputatie van de instelling waar de opleiding is gevolgd. De reden hiervoor is dat de kennis en vaardigheden die in de opleiding zijn opgedaan – het menselijk kapitaal – voor een buitenstaander niet objectief waarneembaar is: het is een onlosmakelijk onderdeel van de persoon die de opleiding heeft gevolgd. Doordat menselijk kapitaal niet objectief waarneembaar is, worden andere waarneembare kenmerken gezocht die een goede voorspeller zijn voor de waarde van hetgeen in een opleiding is geleerd. De reputatie van de instelling waar de opleiding is gevolgd, is zo'n voorspeller. Dat maakt het waardevol voor onderwijsinstellingen om een goede reputatie te hebben. De meest eenvoudige manier voor onderwijsinstellingen om informatie over kwaliteit over te brengen is door te investeren in een merknaam. De waarde van een merknaam is de kwaliteit en de reputatie van het product waaraan de merknaam is verbonden.

Een gevolg van de vorming van een Europese arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden zal zijn dat universiteiten en hogescholen meer gaan investeren in merknamen. Succesvolle universiteiten met een waardevolle merknaam zullen ook hun product ook gemakkelijker elders kunnen aanbieden. Succesvolle instellingen zullen vestigingen in verschillende landen starten. Dit kan door fusie of overname van bestaande instellingen, door franchising

van curricula, of door andere vormen van transnationale samenwerking.

Franchising van onderwijsprogramma's door universiteiten en hogescholen zal ook worden bevorderd door de toenemende mogelijkheden voor afstandsonderwijs en de standaardisatie die in het onderwijs optreedt door het toenemende gebruik van ict. Door de toename van ict in het onderwijs zal namelijk de bijdrage van individuele docenten aan de inhoud en vormgeving van het onderwijs kleiner worden.

Sommigen verwarren deze ontwikkeling met een verdere commercialisering van het onderwijs (zie bijvoorbeeld het rapport van het CHEPS *De tuinen van het hoger onderwijs*). Dit is echter onwaarschijnlijk. Zelfs in de Verenigde Staten, waar de marktwerking en de privatisering in het hoger onderwijs het verst is voortgeschreden, is een zuiver commerciële doelstelling zeldzaam, zeker onder de kwalitatief betere universiteiten. De kwalitatief betere instellingen hebben veelal een niet-commerciële doelstelling. Dat sluit overigens niet uit dat deze niet-commerciële instellingen wel op grote schaal gebruik maken van private financieringsbronnen. Zoals hierboven is betoogd, wordt de waarde van een opleiding voor een belangrijk deel bepaald door de reputatie van de instelling waar de opleiding is gevolgd. Een goede reputatie gaat in veel gevallen niet goed samen met een sterk commerciële doelstelling. Een niet-commerciële doelstelling kan derhalve voor onderwijsinstellingen een voordeel inhouden.

Menselijk kapitaal is binnen de Europese Unie de belangrijkste productiefactor. Om de welvaart te bevorderen trachten veel landen vooral hoogwaardige werkgelegenheid te creëren. Een bijkomend voordeel is dat een grotere werkgelegenheid voor hoger opgeleiden vrijwel altijd ook een positief effect heeft op de werkgelegenheid voor lager opgeleiden. Een grotere arbeidsmobiliteit zal verder tot gevolg hebben dat de concurrentie tussen landen om hoger opgeleiden te werven, toeneemt. Landen zullen meer moeite gaan doen om een aantrekkelijke woon- en verblijfplaats voor hoger opgeleiden te worden. Een goed functionerend, kwalitatief hoogstaand en internationaal georiënteerd systeem van primair en secundair onderwijs kan hierbij een concurrentievoordeel opleveren.

Ook mag worden verwacht dat de mobiliteit zich niet zal beperken tot arbeidsmobiliteit maar dat ook de mobiliteit onder studenten zal toenemen. Vooral als de beperkingen die bijvoorbeeld studiefinancieringssystemen aan migratie opleggen, zullen verdwijnen. De mobiliteit onder studenten zal vooral worden bepaald door de kwaliteit en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs in de verschillende EU-landen.

De uitbreiding van de Europese Unie (EU) met enkele Centraal-Europese landen zal een verdere impuls geven aan de arbeidsmobiliteit binnen Europa. Het verschil met de migratie uit landen buiten de Europese Unie (EU) is dat werknemers uit de kandidaat-lidstaten van de EU in Centraal-Europa gemiddeld hoger zijn opgeleid. Een grotere arbeidsmobiliteit vanuit de toekomstige lidstaten van de EU zal een dempende werking hebben op de beloningsverschillen tussen hoger en lager opgeleiden en het rendement op onderwijs. Overigens geldt hetzelfde voor de mobiliteit van andere productiefactoren, zoals kapitaal. Bij een beperkte arbeidsmobiliteit zullen internationale verschillen in productiekosten leiden tot het verplaatsen van productie naar 'goedkopere' landen, bijvoorbeeld naar Centraal-Europa. Ook mobiliteit van kapitaal in de vorm van verplaatsing van productie zal in ons land tot een neerwaartse druk op de loonvorming leiden. Dit kan een nadelig effect hebben op de onderwijsdeelname binnen de landen van de EU.

Convergentie van educatiesystemen binnen Europa?

Onderwijssystemen verschillen in de leeftijd waarop selectie en differentiatie van leerlingen plaatsvindt en in de aard van de selectie en differentiatie. Dit begint al bij de aanvang van de leerplichtige leeftijd. In sommige landen begint de leerplicht op 3-jarige leeftijd, in andere pas bij zeven jaar. Vooral in de Scandinavische landen gaat de leerplicht pas op latere leeftijd in, hoewel hierbij moet worden bedacht dat vóór de leerplichtige leeftijd is bereikt, de meerderheid van de kinderen in deze landen al deelneemt aan voor-schoolse educatie en kinderopvang.

In sommige systemen vindt selectie en differentiatie al op relatief jonge leeftijd plaats. In andere systemen worden pas op latere leeftijd keuzes gemaakt, of kunnen keuzes eenvoudig gecorrigeerd worden. Een dergelijke differentiatie beantwoordt aan verschillen in cognitieve vaardigheden en (beroeps-)interesses van leerlingen en studenten. Vraag hierbij is: hoeveel differentiatie is optimaal en op basis van welke criteria vindt in verschillende landen differentiatie plaats? Nederland onderscheidt zich doordat differentiatie al op vrij jonge leeftijd plaatsvindt. Onduidelijk is of dit deze vroege selectie de vorming van (productieve) vaardigheden bevordert of juist niet. Is vroege selectie efficiënt?

De leeftijd waarop onderscheid wordt aangebracht in type en niveau van onderwijs dat jongeren ontvangen, is niet het enige verschil tussen onderwijssystemen in Europa. Sommige systemen zijn vrij open, bijvoorbeeld Franse en Nederlandse universiteiten. Hierin hebben studenten gemakkelijk toegang tot de universiteit van hun keuze. Andere systemen zijn meer gesloten (bijvoorbeeld Britse universiteiten) en kennen een strenge selectie aan de poort. Het is onduidelijk wat de kosten en baten van stelsels met strenge toegangseisen en selectie aan de poort zijn, in vergelijking met meer toegankelijke systemen. Wel is duidelijk dat de instroom in het hoger onderwijs in Nederland relatief hoog is. In 1999 meldde 54% van het relevante leeftijdscohort zich aan voor een studie in het hoger onderwijs (OECD 2001, pp.155). Alleen in de Scandinavische landen ligt de deelnamegraad hoger (57-67%). Zowel Duitsland (28%), Frankrijk (35%) als Groot-Brittannië (45%) hebben een lagere instroom in het hoger onderwijs. Uit deze cijfers komt niet naar voren dat landen met een strengere selectie en een lagere instroom een betere kwaliteit onderwijs hebben. Dit roept de vraag op of het mogelijk is om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren zonder strengere selectiecriteria.

De Europese eenwording heeft niet direct een invloed op de organisatie van het primaire en secundaire onderwijs. Transnationale concurrentie tussen onderwijsinstellingen doet zich op deze niveaus niet voor. Internationale mobiliteit van leerlingen in het primair en secundair onderwijs is verwaarloosbaar en heeft ook vrijwel geen disciplinerend effect op onderwijsinstellingen. Het (internationale) arbeidsmarktperspectief speelt hier niet direct een rol. Tenslotte is de vormgeving van het onderwijssysteem een nationale aangelegenheid; zij behoort niet tot de competentie van 'Brussel'.

Desalniettemin kan de voortschrijdende Europese integratie de organisatie van het primaire en secundaire onderwijs op verschillende manieren beïnvloeden. De eerste mogelijkheid is via de toenemende arbeidsdeelname van ouders. Hierbij gaat het met name om de toename van het arbeidsaanbod van vrouwen met jonge kinderen. Op dit moment is de arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland iets hoger dan gemiddeld in de EU. Het aantal gewerkte uren is echter nog altijd lager dan in andere Europese landen. Het is

waarschijnlijk dat onder druk van de internationale concurrentie en de loonvorming in Europa, het arbeidsaanbod – arbeidsdeelname en aantal gewerkte uren – in Europa convergeren. Dat betekent voor Nederland een toename van het aantal gewerkte uren van vrouwen. Dit zal tot gevolg hebben dat de behoefte aan voorschoolse en naschoolse opvang van kinderen zal toenemen.

De aansluiting van arbeidstijden en schooltijden laat in Nederland nogal te wensen over. Hetzelfde geldt voor de organisatie van voorschoolse en naschoolse opvang. Een nadeel is ook dat het formele onderwijs en de naschoolse opvang gescheiden georganiseerd zijn. Onder invloed van de convergentie van het arbeidsaanbod binnen Europa zou dit kunnen veranderen. Hierbij kan worden gedacht aan de vorming van zogenaamde ‘brede scholen’, waarin opvang en onderwijs voor kinderen worden gecombineerd.

Een tweede wijze waarop de Europese integratie van invloed kan zijn op het Nederlandse onderwijs is door het kopiëren van ‘good practices’ uit andere landen. Door de eenwording van Europa zullen landen eerder geneigd zijn om innovaties die in andere landen hun waarde hebben bewezen over te nemen.

Een derde drijvende factor achter een convergentie van onderwijssystemen is de financiering van het onderwijs. De invloed van internationale mobiliteit op lonen, zal ook gevolgen hebben voor de financiering van het onderwijs binnen Europa. De convergentie van de levensstandaard die door arbeids- en kapitaalmobiliteit tot stand wordt gebracht, zal leiden tot grotere gelijkheid in de middelen die beschikbaar zijn voor het onderwijs. Daarnaast zijn in het kader van de monetaire eenwording van Europa afspraken gemaakt over de hoogte van het financieringstekort en de omvang van de staatsschuld van de overheid. Ook aan de hoogte van de indirecte belastingen (BTW) zijn grenzen gesteld. Deze afspraken leggen beperkingen op aan de mogelijkheden om collectieve uitgaven – waaronder die aan onderwijs – te verhogen en in de hoogte van deze uitgaven af te wijken van andere Europese landen.

Overigens hoeft dit laatste voor het Nederlandse onderwijs niet per sé nadelig uit te vallen. Als percentage van het nationaal inkomen zijn de uitgaven aan onderwijs in Nederland lager dan in Duitsland, Frankrijk en de Scandinavische landen (OECD 2001). Die achterstand geldt overigens niet voor alle niveaus van het onderwijs. Zo zijn in Nederland de uitgaven per leerling in het primair onderwijs vergelijkbaar met die in Duitsland en Frankrijk, maar lager dan in de Scandinavische landen. Voor de uitgaven in het secundair onderwijs geldt het omgekeerde: de uitgaven per leerling zijn vergelijkbaar met die in de Scandinavische landen, maar lager dan in Duitsland en Frankrijk. Voor het tertiair onderwijs geldt dat de uitgaven per student in Nederland hoger zijn dan in Duitsland en Frankrijk, maar lager dan in Zweden en Noorwegen. Een verdere Europese economische integratie zou deze verschillen kunnen verkleinen.

Onderwijssystemen in Europa zullen onder invloed van de verdergaande economische en financiële integratie convergeren. Dat betekent niet dat de onderwijssystemen identiek aan elkaar worden. De mate van convergentie zal verder voor het primair en secundair onderwijs minder vergaand zijn, dan voor het tertiair onderwijs.

Educatie stopt niet na het verlaten van het formele onderwijs. Een belangrijke vorm van menselijk kapitaal zijn vaardigheden die aangeleerd worden buiten het formele dagonder-

wijs om. Hierbij hoeft het niet alleen te gaan om formele cursussen en training. Mensen leren immers niet alleen in klaslokalen, maar ook door met anderen te praten, door te reizen, door televisie te kijken, door het doen van spelletjes en - niet onbelangrijk - door het omgaan met de computer. Wel is het moeilijk om precies vast te stellen in welke mate er bij deze activiteiten sprake is van leren. Daarom wordt de aandacht meestal beperkt tot die activiteiten waarbij 'leren' een bewuste activiteit is en op een of andere manier te meten is.

Door de flexibilisering van de arbeidsmarkt, snelle technologische veranderingen, en de ontgroening en vergrijzing wordt levenslang leren steeds belangrijker (zie ook Groot & Maassen van den Brink 2002). Desondanks is er weinig systematiek tot integratie van diverse vormen van leren aan te treffen in het onderwijsbeleid. Wel valt te verwachten dat door de integratie van arbeidsmarkten in Europa, systemen van levenslang leren zullen gaan convergeren. Hierbij speelt ook een rol dat steeds meer nadruk komt te liggen op het ontwikkelen van competenties. Met competentie ontwikkeling wordt enerzijds bedoeld het aanleren van algemene sociale en communicatieve vaardigheden en anderzijds het aanleren van vaardigheden die een specifiek beroep betreffen. Dit betekent dat er een permanente toegang moet zijn tot leeractiviteiten die de mogelijkheden geven om deze vaardigheden te verwerven. Deze permanente toegang is noodzakelijk vanuit het oogpunt van bijhouden en vernieuwen van vaardigheden die nodig zijn voor toegang tot participatie op de arbeidsmarkt en in de kennismaatschappij.

Op Europees niveau is er inmiddels veel bekend over deelname en rendement van scholing van werkenden en deelname aan post-initieel onderwijs (voor een overzicht zie Groot & Maassen van den Brink 1998). Als het gaat om deelname aan training in het algemeen of bedrijfsgerelateerde training, dan neemt Nederland een middenpositie in. In Engeland, Zweden en Denemarken worden werknemers het meest getraind, in Duitsland, België en Polen het minst.

De toegang tot bedrijfsopleidingen is niet voor alle werknemers gelijk. Vooral vrouwen (met jonge kinderen), ouderen, parttimers, allochtonen en werknemers uit etnische minderheden nemen minder vaak deel aan bedrijfsopleidingen en andere vormen van training. De kans op deelname aan training neemt toe met het opleidingsniveau. Er is een duidelijke relatie tussen de niveaus van onderwijs in de verschillende Europese landen en de omvang van de investering in bedrijfsgerelateerde training. Landen met een hoger opgeleide bevolking investeren meer in de post-initiële markt voor onderwijs en bedrijfsopleidingen en hebben meer oog voor levenslang leren gedurende de levenscyclus. Vooral in de Scandinavische landen is er een sterk overheidsbeleid gericht op levenslang leren.

De Nederlandse overheid staat op het standpunt dat de verantwoordelijkheid voor levenslang leren ligt bij werkgevers en werknemers. Dit vanuit het oogpunt dat de opbrengsten van het onderwijs ten goede komen aan individuele werknemers en werkgevers en niet aan de samenleving in haar geheel. Dit standpunt is vanuit het oogpunt van toegankelijkheid voor alle burgers tot levenslang leren, arbeidsmarkt en kennismaatschappij niet te verdedigen. Bovendien belemmert het een integrale aanpak en visie op levenslang leren. Verantwoordelijkheden zijn nu verdeeld over verschillende partijen en het ontbreekt aan een coherente visie op levenslang leren. Dit kan sociale uitsluiting van bepaalde groepen van de bevolking tot gevolg hebben.

Het feit dat economisch succes van landen (naast natuurlijke hulpbronnen) grotendeels afhangt van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking, betekent dat er op Europees niveau meer en meer concurrentie en competitie zal plaatsvinden op de markt van levenslang leren. Vaardigheden en competenties zijn de uitkomst van leeractiviteiten in verschillende institutionele omgevingen. Een belangrijke toekomstige vraag zal gaan over de effectiviteit van brede educatiesystemen.

De Bachelor-Master structuur in het hoger onderwijs

Tot op heden is het meest zichtbare gevolg van de Europese eenwording op het onderwijs de invoering van de Bachelor-Master structuur in het hoger onderwijs. In de Bolognaverklaring uit 1999 is vastgelegd dat de landen van de EU binnen tien jaar hun hogeronderwijssysteem zouden hervormen tot een Bachelor-Master structuur (voor een excellent overzicht van de totstandkoming en de reikwijdte van de Bolognaverklaring, zie Verbruggen 2002). In Nederland zullen in september 2002 vrijwel alle universiteiten en hogescholen van start gaan met bacheloropleidingen. De bacheloropleiding aan de universiteit zal drie jaar gaan duren, die aan de hogeschool vier jaar. Universiteiten zullen daarnaast Mastersopleidingen gaan aanbieden voor studenten die de bachelorfase hebben voltooid. Deze Mastersopleidingen zullen meestal één jaar duren. Voor een beperkt aantal richtingen zullen er tweejarige Mastersopleidingen komen. De minister van Onderwijs heeft als ideaal dat een groot aantal Mastersopleidingen tot de top van Europa gaat behoren.

De Bachelor-Master structuur (BaMa) is op de allereerste plaats bedoeld om het hoger onderwijs in Europa meer vergelijkbaar te maken. Hierdoor wordt het voor studenten makkelijker om in het buitenland te studeren en zullen diploma's ook internationaal meer vergelijkbaar moeten worden. Alle Europese landen hebben afgesproken een BaMa in te voeren. In andere Europese landen zal het echter nog wel een aantal jaren duren voordat de eerste bachelorstudenten aan hun studie kunnen beginnen. Nederland voelde zich – zoals zo vaak – geroepen een voortrekkersrol te spelen. Ook als alle Europese landen zijn overgegaan op een BaMa structuur zullen er verschillen blijven bestaan in duur en aard van de opleiding. Zo is in Groot-Brittannië een bachelor vergelijkbaar met een hbo-afgestudeerde hier. De uitgangspositie voor het invoeren van een BaMa verschilt ook tussen landen. In sommige landen – zoals Noorwegen – bedraagt de nominale studieduur op dit moment zes jaar of meer. In andere landen is een nominale studieduur van vier jaar regel. Bekorting van de studieduur zal in sommige landen een bijkomend doel van de invoering van de BaMa zijn, maar het is niet waarschijnlijk dat landen die nu een zesjarige opleiding kennen, deze zodanig bekorten dat het vergelijkbaar wordt met landen met een vierjarige opleidingsduur. Het lijkt uitgesloten dat landen met een relatief korte studieduur deze zullen uitbreiden. Convergentie van opleidingsduren zal ook in de BaMa maar beperkt mogelijk blijken.

Binnen Nederland zal de BaMa vooral leiden tot een convergentie van het hbo en het wetenschappelijk onderwijs. Het gevaar hierbij is dat het verdwijnen van het onderscheid tussen hbo en wo - als gevolg van de academische drift van de hbo instellingen en de grotere nadruk op beroepsgerichte vaardigheden binnen het wo - tot een grotere eenvormigheid in het hoger onderwijs zal leiden. Deze ontwikkeling staat haaks op de eisen die de arbeidsmarkt aan hoger opgeleiden stelt.

Eenvormigheid in het hoger onderwijs is ook in strijd met de gedachte aan 'onderwijs op maat': een curriculum dat afgestemd is op de capaciteiten en de voorkeuren van studenten. Zowel vanuit het perspectief van vraaggestuurd onderwijs als vanuit de arbeidsmarkt wordt gevraagd om meer differentiatie – en niet meer eenvormigheid – in het hoger onderwijs. Dat wil zeggen, meer variatie tussen enerzijds specifiek beroepsgericht hoger onderwijs en anderzijds zuiver academische opleidingen gericht op wetenschappelijke vorming. Het onderscheid tussen hbo en wo zou eerder moeten worden benadrukt en vergroot, om variatie in het opleidingsaanbod tussen beide polen in het hoger onderwijs mogelijk te maken.

De universiteiten dreigen hierdoor de verliezers van het BaMa spel te worden. Buiten een kleine bijdrage om de overgang naar de BaMa te regelen, krijgen zij geen extra geld. Bedreigender is dat zij ook wel eens een deel van hun studenten kunnen kwijtraken aan het hbo. Zowel hbo-bachelors als universiteitsbachelors zullen vrijwel zeker kunnen doorstromen naar de Mastersfase. Voor studenten kan de weg via het hbo aantrekkelijker zijn dan die via de universiteit. Het voordeel van een hbo-bachelor is dat het opleid voor een beroep. De waarde die een universiteitsbachelor op de arbeidsmarkt zal hebben is vooralsnog onduidelijk. De route via het hbo biedt dus dezelfde mogelijkheden voor doorstroming maar meer zekerheid dan die via de universiteit. Hierdoor wordt het voor studenten aantrekkelijker om voor het hbo te kiezen.

Om verlies aan studenten – en daarmee op termijn ook van inkomsten – te voorkomen zullen universiteiten gaan aandringen op snelle fusie tussen universiteit en hbo. Het inhoudelijke onderscheid tussen hbo en universiteit zal daardoor verdwijnen. Toch hoeft de BaMa niet te leiden tot verdere nivellering en achteruitgang van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Om de kwaliteit te waarborgen zouden de Mastersopleidingen samen met de opleidingen tot gepromoveerde onderzoekers (het AIO-stelsel) kunnen worden ondergebracht in zogenaamde 'graduate schools'. Hier zouden getalenteerde studenten zich kunnen bekwalen in het verrichten van wetenschappelijk onderzoek en onderwijs. Deze 'graduate schools' zouden een aparte status moeten krijgen. Alleen zo kan het Nederlandse wetenschappelijke onderwijs zich een plaats in de top van Europa verwerven.

Marktwerving in het onderwijs?

Om een vrij verkeer van goederen en diensten te vergroten, wordt marktwerving bevorderd. Onder invloed van ontwikkelingen elders en van EU-richtlijnen is in Nederland een ambitieus programma gestart voor bevordering van marktwerving, deregulering en wetgevingsvereenvoudiging. In de afgelopen jaren werden ondermeer de winkelsluitingstijden en het taxivervoer gedereguleerd, de spoorwegen en het loodswezen geprivatiseerd en marktwerving bevorderd op de markten voor elektriciteit en telecommunicatie. Ook bevordering van marktwerving in het onderwijs wordt serieus overwogen. Echter, de laatste tijd wordt de kritiek op de gevolgen van marktwerving in de publieke dienstverlening steeds luider. Vooral de problemen bij de NS hebben geleid tot een ommekeer. Werkt marktwerving eigenlijk wel? Of leidt het vooral tot chaos, exorbitante loonstijgingen voor managers van geprivatiseerde bedrijven, en stijgende prijzen en mindere kwaliteit van geleverde diensten voor de burgers?

Een goed voorbeeld van het falen van het marktwerkingsbeleid is het taxivervoer. De Wet deregulering taxivervoer had ten doel het taxigebbruik te stimuleren door lagere prijzen, een betere kwaliteit en een groter aanbod van taxi's. Alleen het laatste is gelukt. De kwaliteit van het taxivervoer is gedaald en de prijzen zijn gestegen. Door de liberalisering zijn zowel klanten, chauffeurs als de overheid slechter af geworden.

Marktwerking ontaardt in Nederland vaak in chaos. Dit komt omdat marktwerking in Nederland vaak wordt gelijkgesteld met de afwezigheid van elke vorm van regels. Vergeten wordt dat markten alleen werken binnen strikte mededingingsregels en bij strenge controle op de naleving van deze regels. Evenals op andere terreinen (denk aan het ontbreken van controle op naleving van voorschriften die hebben geleid tot de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam) ontbreekt het bij marktwerking vooral aan de controle op de naleving van regels.

Ondanks de negatieve ervaringen in andere sectoren, zijn er plannen om ook in het onderwijs meer marktwerking in te voeren. Volgens sommigen zou Nederland internationaal achterlopen bij marktwerking in het onderwijs. De bewering dat we achterlopen is altijd een goed argument om iets te veranderen. Overigens is in andere Europese landen niet of nauwelijks sprake van marktwerking in het reguliere onderwijs.

In de afgelopen tien jaar zijn in het onderwijs instellingen in groten getale gefuseerd tot grootschalige regionale onderwijsconglomeraten. Deze grootschalige instellingen tellen elk vele tienduizenden leerlingen en studenten en enige duizenden medewerkers. De grotere vrijheid die instellingen hebben als gevolg van deregulering, heeft aan deze monopolievorming een belangrijke bijdrage geleverd. Dit kan een nadelig effect hebben op de kwaliteit van het basis en voortgezet onderwijs. Concurrentie om leerlingen tussen openbare en bijzondere scholen heeft in Nederland bijgedragen een hoge onderwijskwaliteit. Het heeft ertoe geleid dat ondanks dat de uitgaven aan het primair en voortgezet onderwijs in Nederland niet meer dan gemiddeld zijn, de prestaties van leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs bovengemiddeld zijn in vergelijking met andere Europese landen (zie OECD 2001, pp. 59).

De regionale onderwijsmonopolies die zijn ontstaan als gevolg van de deregulering beperken de keuzevrijheid van leerlingen. Een van de kernpunten in het beleid van de overheid is om de positie van de leerling centraal te stellen en de vraagsturing te versterken. Vermindering van de keuzemogelijkheid voor leerlingen en versterking van de positie van de onderwijsinstellingen dragen hier niet aan bij.

Marktwerking is een dogma geworden. Marktwerking is goed, regels zijn slecht. Vanuit de gedachte dat het vrije verkeer binnen Europa moet worden bevorderd, valt te verdedigen dat marktwerking waar mogelijk moet worden versterkt. Maar niet zonder meer, niet ongeclausuleerd en niet overal. We zullen moeten accepteren dat marktwerking alleen mogelijk is onder strenge regels en deugdelijke controle op de naleving hiervan. Te gemakkelijk worden problemen als gevolg van machtsongelijkheid tussen vrager en aanbieder bij deregulering onder tafel geschoven. Economen werken daar ook aan mee door met te simplistische modellen te werken, waarin burgers assertief zijn en zich geen knollen voor citroenen laten verkopen. De werkelijkheid is gecompliceerder. Het accepteren van marktwerking als doelstelling zonder dat rekenschap wordt gegeven van de voorwaarden waaronder marktwerking mogelijk is en wat de effecten ervan zijn,

heeft nog een belangrijk nadeel. Nieuwe en vage begrippen met een positieve bijklank – zoals vraagsturing en marktwerking – vormen veelal een legitimatie tot verandering van bestaande structuren. Ook in het onderwijs. Reorganisaties volgen elkaar in hoog tempo op. Instellingen fuseren en organisaties kantelen als atomen in een kernreactorvat. Het personeel in het onderwijs wordt er draaiërig van en meldt zich massaal ziek of zoekt een andere baan. De weerstand onder leraren en docenten tegen deze veranderingsdrift is groot. Dit komt vooral doordat veranderingen van bovenaf worden opgelegd en de voordelen ervan vaak niet aantoonbaar zijn. Vooral de organisatorische veranderingen – zoals fusies van onderwijsinstellingen en reorganisaties ('kanteling') - roepen vaak veel onrust op.

Kritiekloos wordt vaak aangenomen dat elke verandering goed is. Dit dreigt nu ook bij marktwerking te gebeuren. Verandering is een doel op zich geworden. Te weinig wordt de vraag gesteld of alle veranderingen wel noodzakelijk zijn en of de voorgestelde veranderingen wel de juiste zijn.

De grote veranderingsdrift in het onderwijs kan vooral worden verklaard uit het ontbreken van de tucht van de markt. Marktwerking in het onderwijs is slechts beperkt mogelijk en dan alleen onder strikte voorwaarden. Echter, juist het ontbreken van marktwerking in het onderwijs vormt een belangrijke oorzaak voor de ongebreidelde veranderingsdrift die de sector teistert en die het onderwijs vaak in chaos achterlaat. De indruk bestaat ook dat er in de collectieve sector – en in het bijzonder in de gezondheidszorg en het onderwijs – veel meer wordt veranderd dan in bedrijven in de marktsector. De reden hiervoor is dat bedrijven eerst een kosten- en batenafweging maken voordat ze gaan veranderen. In de collectieve sector ontbreekt dat veelal. Reorganisatie kost geld. Als het goed is zijn deze kosten een investering die op termijn leidt tot kostenbesparingen of een beter product. Als voor een privaat bedrijf de kosten niet opwegen tegen de baten, leidt reorganisatie tot kostenverhoging en daardoor tot marktverlies en eventueel faillissement. Bedrijven voelen constant de druk vanuit de markt om hun activiteiten zo efficiënt mogelijk te organiseren. Hun klanten kunnen immers elk moment naar de concurrent stappen als het hen niet bevalt.

Onderwijsinstellingen in de collectieve sector voelen die druk niet. Als het onderwijs bureaucratisch en niet efficiënt georganiseerd is, merken de burgers dat doordat de kwaliteit van het onderwijs daalt en leraren gedesillusioneerd het onderwijs verlaten. Leerlingen (en hun ouders) hebben echter heel weinig mogelijkheden om verbeteringen af te dwingen. Gedwongen winkelnering beperkt de mogelijkheden om instellingen te dwingen efficiënt met middelen om te gaan.

Het gevolg is dat persoonlijke belangen kunnen gaan prevaleren boven de belangen van de consument. Sommigen zoeken de oplossing van de problemen in de publieke dienstverlening in het afsluiten van prestatiecontracten. In een prestatiecontract zouden gedetailleerde afspraken staan over bijvoorbeeld de gewenste scores bij de Cito-toetsen in het basisonderwijs en het terugdringen van voortijdige schooluitval. Prestatiecontracten zijn een mooi idee, maar zullen in de praktijk weinig soelaas bieden. Het is vaak moeilijk om prestaties in het onderwijs te meten. Hiervoor is meer inzicht in de kosteneffectiviteit van onderwijsinspanningen vereist. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de gezondheidszorg, het openbaar vervoer en de infrastructuur, speelt de kosteneffectiviteit geen rol in de beslissing over de besteding van middelen in het onderwijs. Vanwege het ontbreken van

onderzoek op dit terrein, is er in het onderwijs zelfs geen enkel inzicht in de kosteneffectiviteit van besteding van middelen. Er bestaat een grote behoefte om – ook in het onderwijs – het beleid meer te baseren op rationele afwegingen. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat een deugdelijk onderzoeksprogramma wordt opgezet, gericht op de economische evaluatie van het onderwijs, in het bijzonder gericht op het bepalen van de kosteneffectiviteit van onderwijsinvesteringen.

Een tweede bezwaar tegen prestatiecontracten is dat heel moeilijk is vast te stellen wat efficiëntie is in de collectieve dienstverlening. Goede vergelijkingen ontbreken vaak. Er is één aanbieder en dus maar één standaard. Concurrentie tussen instellingen is soms in theorie mogelijk, maar blijkt vrijwel altijd in de praktijk niet of nauwelijks te realiseren. Onderlinge afspraken en kartelvorming tussen aanbieders vallen meestal niet te voorkomen. Tenslotte ontbreekt het de overheid ook aan stimulansen om efficiënte contracten af te sluiten. Doordat vaak onduidelijk is dat het ook beter en goedkoper kan, is er geen sanctie op ondoelmatige gebruik van middelen. De druk van belangengroepen weegt verder ook zwaar bij de besluitvorming van de overheid.

In een Europese markt voor hoger onderwijs verdwijnt de bescherming door onderlinge afspraken en het uitschakelen van onderlinge concurrentie. Inefficiënte en bureaucratische instellingen zullen hiervan de gevolgen ondervinden in de vorm van teruglopende studentaantallen en vermindering van subsidies voor onderzoek. Om goed voorbereid te zijn voor de concurrentie vanuit Europa, zullen universiteiten en hogescholen zich meer moeten profileren. Hierbij kan gedacht worden aan een groter onderscheid in het niveau van het onderwijs, de kwaliteit van onderwijs of onderzoek, de kleinschaligheid van het onderwijs, et cetera. Alleen door zich te onderscheiden kunnen Nederlandse universiteiten en hogescholen zich handhaven binnen Europa. Onderdeel van de verdere tendens tot internationale profilering zal zijn dat niet langer universiteiten binnen één land met elkaar worden vergeleken, maar dat vergelijkingen in Europees verband zullen worden gemaakt. In de *Keuzegids hoger onderwijs* zullen in de toekomst ook buitenlandse universiteiten worden vermeld. Uiteindelijk zal dit kunnen leiden tot een Europese rangorde van universiteiten, zoals die nu al bestaat voor bijvoorbeeld MBA-opleidingen.

Conclusie

Onderzoekers stellen vaak meer vragen dan ze zelf kunnen beantwoorden. Zo ook hier. Welk onderwijssysteem is goed voor Europa? Welke mate van differentiatie en selectie is optimaal? Het zijn vragen waar ons het antwoord nog ontbreekt. Binnen Europa levert het Nederlandse onderwijssysteem een goede prestatie. De onderwijsuitgaven zijn hier lager dan in sommige andere landen, terwijl de leerprestaties boven het gemiddelde uitsteken. Een relatief groot deel van de jongeren betreedt de arbeidsmarkt met een diploma van het hoger onderwijs op zak. In Nederland voltooit één op de drie jongeren een universitaire opleiding, in Duitsland is dat slechts één op de zes. Ook gemeten aan de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, functioneert het Nederlandse stelsel goed. Zo is de jeugdwerkloosheid in Nederland lager dan in vrijwel alle andere Europese landen.

Ondanks de overwegend goede prestaties van het Nederlandse systeem, valt er op een aantal punten te leren van de situatie in andere Europese landen. Te noemen valt de ver-

dere uitbreiding van de voorschoolse opvang en de integratie van het primair onderwijs en de naschoolse opvang tot zogenaamde 'brede scholen'. In het hoger onderwijs valt op dat Nederland geen echte topuniversiteit kent. Om zich in Europa te kunnen handhaven, is grotere differentiatie in het hoger onderwijs noodzakelijk. Een universiteit die tot de beste tien universiteiten ter wereld behoort, is hiervan een onderdeel.

De Europese eenwording leidt op vele terreinen tot convergentie en harmonisatie. Voor het onderwijs betekent dit – vooral voor het hoger onderwijs - meer standaardisatie en uniformiteit in lesmethoden en curricula. Harmonisatie en convergentie gaat samen met profilering en differentiatie. Differentiatie in de vorm van grotere verschillen in kwaliteit, niveau en methodiek tussen instellingen. Profilering door de behoefte om informatie over deze verschillen over te brengen aan potentiële studenten en werkgevers. Een uitingsvorm van de drang tot profilering zal de grotere nadruk op de universiteit/hogeschool als merknaam zijn. Versterking van de reputatie vergroot de waarde die universiteiten en hogescholen hebben en vormt een dam tegen de commercialisering van het hoger onderwijs.

Zoals in dit essay is betoogd, zal de Europese eenwording vooral gevolgen hebben voor het hoger onderwijs. Dit mede door de vorming van een Europese arbeidsmarkt. Voor een echt Europese arbeidsmarkt is een Europees hoger onderwijs noodzakelijk. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een echte Europese universiteit met locaties in verschillende landen maar met in elk land hetzelfde curriculum en eindtermen. Dit zou de aansluiting van het hoger onderwijs op de Europese arbeidsmarkt bevorderen. Het opleiden van Europees georiënteerde academici zou het tevens een bijdrage leveren aan verdere Europese integratie en verdieping. Een Europese universiteit met een vestiging in de buurt zou zowel Felix Platter als de studiekeizers van nu kunnen aanspreken.

Literatuur

Groot, W. en Maassen van den Brink, H. (1998).

“Bedrijfsopleidingen: wie neemt er aan deel en wat levert het op?”.
In: *Maandschrift Economie* 62. pp. 28-40.

Groot, W. en Maassen van den Brink, H. (2002).

“Arbeidsmarkt in ontwikkeling door opleiding”. In: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) en Commissie van Overleg Sectorraden onderzoek en ontwikkeling (COS). (2002). *Schoolagenda 2010*. pp. 5-35.

Huisman, J., Westerheijden, D.F. en Boer, H.F. de. (2001).

De tuinen van het hoger onderwijs. Enschede: Twente University Press.

Le Roy Ladurie, E. (1998).

De eeuw van de familie Platter, 1499-1628. Amsterdam: Prometheus.

OECD. (2001).

Education at a Glance. Paris: Organisation for Economic Development and Cooperation.

Verbruggen, M. (2002).

“De Bolognaverklaring en het Europese onderwijsbeleid: enkele juridische kanttekeningen”, In: Onderwijsraad. (2002). *Het Europa van het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

De Bolognaverklaring en het Europees onderwijsbeleid: enkele juridische kanttekeningen

M.L.W. Verbruggen

**Instituut voor Europees recht, Katholieke Universiteit Leuven
Karel de Grote-Hogeschool Antwerpen**

De Bolognaverklaring en het Europees onderwijsbeleid: enkele juridische kanttekeningen

Bevoegdheden op Europees niveau

"Si c'était à refaire, il faudrait commencer par l'enseignement" is een gevleugelde uitspraak die doorgaans aan de Europese grondlegger Jean Monnet wordt toegeschreven⁴. Of de Europese integratie echter even ver gevorderd zou zijn wanneer men niet met economie maar met onderwijs was begonnen, is verre van zeker. Onderwijs is immers een sector waar traditie en mentaliteit erg doorwegen, en het vormt dan ook een zeer gevoelig domein wat internationale inmenging betreft⁵. Bij de oprichting van de Europese Gemeenschappen behoorde onderwijs alleszins niet tot het bevoegdheidspakket dat aan de Gemeenschappen werd overgedragen. De Gemeenschappen waren *economische* gemeenschappen en onderwijs bleef, net zoals cultuur overigens, een materie waarvoor de lidstaten bevoegd bleven. Dit uitgangspunt belette echter niet dat, naarmate de Europese integratie vorderde, steeds vaker op de wenselijkheid van een gemeenschappelijk onderwijsbeleid werd gewezen. Hiervoor bestonden verscheidene redenen. Enerzijds was het besef gegroeid dat een strikte scheiding tussen gecommunautariseerde domeinen als economie en tewerkstelling, en volledig of grotendeels nationaal gebleven sectoren als onderwijs en beroepsopleiding, niet langer houdbaar was⁶. Het was immers reeds gebleken dat talrijke maatregelen die in de context van het vrij personenverkeer werden genomen, een aanzienlijke weerslag hadden op de nationale onderwijsstelsels⁷. Vaak werd deze weerslag als niet-gewenste inmenging ervaren⁸. Wegens het ontbreken van een rechtsgrondslag zodat een maatregel met betrekking tot onderwijs steeds aan een ander, economisch verdragsartikel moest worden aangeknoopt was er op Europees niveau ook weinig of geen plaats voor overwegingen van pedagogische of culturele aard⁹. Anderzijds ontstond ongeveer tegelijkertijd de tendens om het economisch georiënteerde beleid van de Gemeenschappen aan te vullen met flankerend beleid op minder economisch getinte domeinen: onderwijs werd hierbij als één van de belangrijkste sectoren vermeld. Van het onderwijs werd op de eerste plaats een belangrijke bijdrage

4 Hoewel deze uitspraak van Monnet regelmatig wordt geciteerd (zie onder meer Frazier, C. (1995). *L'Education et la Communauté Européenne*. Paris: CRNS Droit, pp. 11) is een rechtstreekse bron onbekend, en het is niet zeker of Monnet dit werkelijk ooit heeft beweerd. Overigens wordt hem in verband met cultuur dezelfde uitspraak toegeschreven (Picht, R. (1987). "Die 'Kulturkompetenz' durchbrechen". In: EA (1987). pp. 279).

5 Zie onder meer Jones, H.C. (1983). "Education in the European Community". In: Address to the North of England Education conference. Liverpool, geciteerd door Neave, G. (1988). *The EEC and Education*. Stoke-on-Trent: Trentham Books. pp. 6; Kloss, G. "Education Policy" In: Bulmer, S., George, S., en Scott, A. (eds.). (1992). *The United Kingdom and the EC Membership Evaluated*. London: Pinter. pp. 239; Lachmann, P. (1981). "Some Danish reflections on the Use of article 235". In: *Common Market Law Review*. (1981). pp. 454.

6 Frazier, C. *opus citatus*, pp. 13.

7 Cludius, S. (1995). *Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft für den Bereich der Bildungspolitik*, Frankfurt am Main: Lang. pp. 201.

8 Zie onder meer de argumenten van de Griekse regering in Hof van Justitie 15 maart 1988, Commissie t. Helleense republiek, zaak 147/86, Jur. 1988, 1648.

9 Dit was onder meer de belangrijkste kritiek op het Memorandum over het hoger onderwijs in de Europese Gemeenschap, COM (91) 349. Zie: *Commissie van de Europese Gemeenschappen, Onderwijs, Opleiding en Jeugdzaken*. (1993). Welke toekomst heeft het hoger onderwijs in de Europese Gemeenschap? Reacties op het Memorandum, *Studies nr. 2, Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen*. pp. 32-33.

verwacht aan de Europese natievorming¹⁰. De overtuiging was immers gegroeid, dat in het belang van de Europese integratie de kennis van en het begrip voor Europa dienden te worden bevorderd, en met het oog hierop werd gestreefd naar het inbrengen van een 'Europese dimensie' in het onderwijs¹¹.

Tijdens de eerste decennia van de Europese integratie wordt echter, wanneer in de marge van de economische samenwerking een vorm van 'afgeleide' samenwerking inzake onderwijs zich opdringt - met name voor de oprichting van scholen voor de kinderen van de gemeenschapsambtenaren - gekozen dit te regelen door middel van een klassiek verdrag, in plaats van beroep te doen op het opvangartikel 235 EEG-Verdrag.¹² Dit artikel, dat immers unanimititeit vereist bij de besluitvorming, geeft nochtans dezelfde procedurele waarborgen als een verdrag. Nog opvallender is dat deze methode ook verkozen wordt voor de oprichting van een universitair instituut, terwijl dit nochtans een initiatief is waarvoor het EGA-Verdrag¹³ expliciet in een rechtsgrondslag voorziet. Het is duidelijk dat de lidstaten elke interferentie van de supranationale structuur met hun eigen onderwijsbeleid wilden vermijden.

Nochtans is geen enkele lidstaat echt gekant tegen samenwerking inzake onderwijs op Europees niveau, en het belang van een dergelijke samenwerking wordt graag in intergouvernementele resoluties bevestigd¹⁴, al spreekt men er zich niet over uit hoe die samenwerking het best georganiseerd wordt. Wel is het duidelijk dat men bij die samenwerking te allen tijde de volledige controle over de inhoud en de organisatie van het eigen onderwijssysteem wenst te behouden. Dat dit een illusie was, bleek in 1974 toen het Hof van Justitie in de Casagrande-zaak – waarin werd bepaald dat kinderen van werknemers uit een andere lidstaat niet van studiebeurzen konden worden uitgesloten - stelde dat het gemeenschapsrecht ook in het onderwijsbeleid van de lidstaten kon doorwerken, zelfs al bleef dit beleid een principiële bevoegdheid van de lidstaten.¹⁵ Het besef groeide dat geen enkel domein, ook niet het onderwijs, volledig kon worden afgeschermd van de communautaire verworvenheden. Het aannemen van het actieprogramma inzake onderwijs in 1976¹⁶ was in die zin een belangrijke stap, omdat men voor het eerst een verantwoordelijkheid van de Gemeenschap inzake onderwijs erkende, maar opnieuw bleef men over de werkelijke beslissingsmacht op de vlakte. In de praktijk blijkt de rol van de Commissie in dit programma beperkt te zijn gebleven tot het organiseren van conferenties, en het uitvoeren en financieren van allerlei onderzoeken.

10 Zie: *Study Group on Education and Training* (1997). "Constructing European citizenship through education and training". In: *Accomplishing Europe through education and training*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Community. pp 51-62; Schleicher, K. (1993). "Einleitung: Bildungspolitik im Kontext europäischer Entwicklungen" In: Schleicher, K. (ed.). (1993). *Zukunft der Bildung in Europa. Nationale Vielfalt und Europäische Einheit*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft. pp. 18.

11 Nicolaysen wijst erop dat de Gemeenschap niet in louter functionaliteit kan bestaan en nood heeft aan een positieve beeldvorming die verder gaat dan louter imagoverzorging. Hij spreekt in dat verband van de *Selbstdarstellung van de Gemeenschap*: Nicolaysen, G. (1980). "Die Bedeutung des Europarechts für das Bildungswesen". In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*. pp. 409.

12 Artikel 235 EEG-Verdrag (thans artikel 308 EG-Verdrag): "Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, één der doelstellingen van de gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement de passende maatregelen".

13 *Europese Gemeenschap voor Atoomenergie*.

14 Resolutie van de ministers van onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 16 november 1971 betreffende de samenwerking op onderwijsgebied: Raad van de Europese Gemeenschappen, Secretariaat-generaal. (1988). Verklaringen inzake het Europees onderwijsbeleid. Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen. pp. 11.

15 Hof van Justitie 3 juli 1974, Casagrande t. Landeshaupstadt München, zaak 9/74, In: *Jurisprudentie van de Europese Gemeenschappen*. 1974, 783.

16 Resolutie van de Raad en van de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 9 februari 1976, houdende een actieprogramma inzake onderwijs, In: *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, reeks Mededelingen.(1976). 38/1.

Ondanks de ambitieuze opzet van het actieprogramma het bestrijkt een groot aantal aspecten van het onderwijs blijft het concrete resultaat bescheiden. De Commissie bezit inderdaad niet de macht het beleid van de lidstaten te sturen, en hoewel ze voorziet in financiering van een aantal proef- en modelprojecten slaagt ze er nauwelijks in, die later een weg te laten vinden naar het reguliere onderwijsbeleid van de lidstaten. De lidstaten die in het actieprogramma een niet geringe taak op zich hadden genomen, aangezien de opdracht van de Commissie als zeer beperkt werd opgevat passen in de praktijk hun beleidsprioriteiten weinig of niets aan de in het actieprogramma vastgelegde doelstellingen aan. Nochtans hadden ze zich unaniem achter de doelstellingen ervan geschaard: het actieprogramma was immers aangenomen door middel van een gemengde resolutie, die eenstemmigheid vereist voor goedkeuring. Hoewel de lidstaten het dus gezamenlijk eens waren over bepaalde doelstellingen, en ze zichzelf bekwaam achtten deze doelstellingen te verwezenlijken, bleken ze dit in de praktijk niet te willen of te kunnen. Nog opmerkelijker is het feit dat, wanneer de Commissie een voorstel doet om bepaalde doelstellingen van het actieprogramma met name wat betreft het onderwijs aan migrantenkinderen¹⁷ door middel van een richtlijn daadwerkelijk ten uitvoer te laten brengen, de lidstaten bezwaar maken tegen maatregelen waar ze zich in het actieprogramma zelf nog voor hebben uitgesproken. Zo kan men al vroeg vaststellen dat wat onderwijsaangelegenheden betreft, de concretiseringsgraad en de draagwijdte van de communautaire wilsuitingen, omgekeerd evenredig zijn met het verbindend karakter ervan. In niet-verbindende resoluties durven de lidstaten progressieve stellingen in te nemen en vernieuwende onderwijsconcepten te lanceren, maar wanneer het tot een ook voor henzelf bindende maatregel moet komen, plooiën ze zich terug op de meest beperkende opvatting over de actiemogelijkheden van de Gemeenschap.

Het gros van de regels die de lidstaten binden en eventueel verplichten hun wetgeving aan te passen, zijn er bijgevolg gekomen in de sectoren waar de bevoegdheid van de Gemeenschap boven discussie stond. Het resultaat hiervan is dat het op dit ogenblik economisch actieven en hun familie zijn, die aan het gemeenschapsrecht de sterkste rechten inzake onderwijs ontleen. Het feit dat ook een aanzienlijk aantal studenten vandaag, zonder te worden gediscrimineerd, in een andere lidstaat kan studeren, danken we aan een gelukkige samenwerking tussen particuliere rechtszoekenden, het Hof van Justitie en de Commissie. De lidstaten, die zich nochtans al in enkele resoluties hadden uitgesproken over het belang dat aan mobiliteit van studenten en docenten, en aan Europese samenwerking tussen instellingen voor hoger onderwijs, werd gehecht, hadden zelf geen initiatief genomen om die mobiliteit of samenwerking mogelijk te maken. Het was daarentegen een studente, Françoise Gravier, die erin slaagde te laten vaststellen dat elke EG-onderdaan het recht heeft om zonder discriminatie op grond van nationaliteit in een andere lidstaat een beroepsopleiding aan te vatten.¹⁸

Toen de Commissie, onder invloed van de gunstige tijdsgeest, besloot een groot mobiliteitsprogramma voor het hoger onderwijs -'Erasmus'- op te zetten, hebben enkele lidstaten zelfs hun uiterste best gedaan om dit programma zoveel mogelijk af te zwakken,

17 *Richtlijn van de Raad 486/77/EEG van 15 juli 1977 inzake het onderwijs aan kinderen van migrerend werknemers. In: Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, deel Wetgeving. (1977). 199/32.*

18 *Hof van Justitie 13 februari 1985, Gravier t. Stad Luik, zaak 293/83, Jur.1985, 593. Zie hierover zeer uitgebreid: Verbruggen, M. (2002). De Europese Unie en het onderwijs van Rome tot Bologna. Een onderzoek naar de juridische instrumenten voor het voeren van een Europees onderwijsbeleid. Brugge: Die Keure. pp. 170 e.v.*

door de intensiteit van de te nemen maatregelen te beperken, en het budget tot een symbolisch minimum te herleiden. Opnieuw snelde het Hof van Justitie de Commissie te hulp, door te bepalen dat artikel 128 EEG-Verdrag de Gemeenschap de bevoegdheid verleende om rechtshandelingen te verrichten die voorzien in een communautaire actie op het gebied van de beroepsopleiding, zonder dat het Hof aangaf dat dit optreden aan een specifieke grens met betrekking tot beleidsintensiteit of financiering gebonden zou zijn.¹⁹ Uiteindelijk werd aanvaard dat ook de lidstaten door deze mobiliteitsprogramma's gebonden zijn, in die zin dat ze deelname aan de programma's door hun onderdanen of instellingen minstens theoretisch mogelijk moesten maken. De wetswijzigingen die door deze programma's werden genoodzaakt, waren echter gering in aantal, en hadden vooral betrekking op formalismen. Men kan niet zeggen dat deze programma's belangrijke wijzigingen in de beleidsprioriteiten van de lidstaten hebben veroorzaakt. Wel hadden deze programma's een belangrijke invloed, in die zin dat internationale mobiliteit, die tot dan een eerder marginaal fenomeen was geweest, voortaan een standaard gegeven in het hoger onderwijs werd.

De negatieve integratie door het verbieden van discriminaties op grond van nationaliteit hoe verdienstelijk ook heeft echter haar beperkingen. Het blijft natuurlijk een gegeven dat de onderwijssystemen van de lidstaten, inclusief de daaraan verbonden diensten zoals studiefinanciering, van zeer uiteenlopende aard zijn, en dat een volledig vrije mobiliteit dan ook kan leiden tot het ontwrichten van het onderwijsstelsel van één of meer lidstaten. In dat geval wordt er daadwerkelijk geraakt aan de beleidsvrijheid van de lidstaten, die zich eventueel genoodzaakt zien fundamentele beleidsopties zoals bijvoorbeeld de keuze voor een vrije toegang tot het hoger onderwijs onder druk van een verstorende mobiliteit te verlaten. Het Hof van Justitie bleek zich van die problematiek bewust, toen het bepaalde dat 'steun voor levensonderhoud' van studenten 'bij de toenmalige stand van ontwikkeling van het gemeenschapsrecht' nog niet onder het toepassingsgebied van het Verdrag viel.²⁰ Had het Hof in deze anders geoordeeld, dan was er een grote kans dat landen met een stelsel van studiefinanciering dat in een basisinkomen voor de student voorziet een beleid dat men vooral in het noordelijk deel van een Europa terugvindt dit beleid hadden moeten verlaten onder financiële druk van een toevloed van buitenlandse studenten. In dat opzicht is het jammer dat het Hof in dit geval niet de moed heeft gehad consequent te zijn er was tekstueel immers geen enkele reden om toegang tot de beroepsopleiding anders te behandelen dan deelname eraan omdat de lidstaten in dat geval wel verplicht zouden zijn geweest zelf een positieve regeling van de intra-Europese studentenmobiliteit uit te werken, iets dat tot op heden nog niet is gebeurd.

Alles wel beschouwd was de enige sector waar de Gemeenschap werkelijk harmoniserend is opgetreden, die van de erkenning van diploma's voor professionele doeleinden. Hoewel in alle beleidsverklaringen inzake onderwijs harmonisatie werd afgewezen, was deze harmonisatie niet gecontesteerd: ze was immers al in het Verdrag voorzien, en er bestond dan ook een adequate rechtsgrond, die in een efficiënt beleidsinstrument voor-

¹⁹ *Hof van Justitie 30 mei 1989, Commissie t. Raad, zaak 242/87, In: Jurisprudentie van de Europese Gemeenschappen. 1989, 1452.*

²⁰ *Hof van Justitie 21 juni 1988, Lair t. Universität Hannover, zaak 39/86, In: Jurisprudentie van de Europese Gemeenschappen. 1988, 3172; Hof van Justitie 21 juni 1988, Brown t. Secretary of State for Scotland, zaak 197/86, In: Jurisprudentie van de Europese Gemeenschappen. 1988, 3228. Zie ook Verbruggen, M. loco citato.*

²¹ *Artikel 57 (thans, na wijziging, artikel 47) van het EG-Verdrag.*

zag: de richtlijn.²¹ De harmonisatie van opleidingen die aangevat werd, was een minimumharmonisatie, waarbij variaties binnen bepaalde standaarden werden toegelaten. In dit domein waar het principe van de harmonisatie niet betwist werd, dook echter een ander probleem op: men raakte het heel moeilijk eens over de normen waaraan een bepaalde opleiding diende te voldoen. Uiteindelijk blijkt vooral overeenstemming te zijn bereikt over opleidingen die inhoudelijk toch al niet zo veel van elkaar verschilden, vooral voor medische en paramedische beroepen. In deze sector, waar harmonisatie dus principiële mogelijk is, heeft men dit pad wegens het geringe succes al weer verlaten, en is men overgegaan op het principe van de wederzijdse erkenning van niet-geharmoniseerde opleidingen.²² Het algemeen erkenningssysteem voorziet eigenlijk niet in erkenning, maar in een eerlijke evaluatie van de in een andere lidstaat verworven kwalificatie, uitgaande van een vermoeden van gelijkwaardigheid, en met een beperking van de remediëring die men kan vereisen bij vastgestelde tekorten. Het algemeen erkenningssysteem biedt een goede oplossing voor kwalificaties die enigszins verschillend zijn van de vereiste nationale kwalificatie. Door de grote verschillen in onderwijssystemen blijven er echter vele kwalificaties waarvoor geen equivalent bestaat, of die eenvoudigweg niet gelijkwaardig zijn met de vereiste kwalificatie, en waarvoor vooralsnog geen oplossing bestaat.

Aangezien het aantal initiatieven inzake onderwijs vanaf de tweede helft van de jaren '80 een dergelijke vlucht nam, dat ondanks de ontbrekende rechtsgrondslag toch van een communautair onderwijsbeleid kon worden gesproken, werd er tijdens de intergouvernementele conferentie van 1991-92, die uiteindelijk beslecht werd door het Verdrag van Maastricht, naar gestreefd een artikel in het Verdrag van Rome op te nemen, waardoor eindelijk een duidelijke rechtsgrond zou worden bepaald voor gemeenschapsoptreden in het onderwijs. De lidstaten, die steeds erg terughoudend stonden tegenover Europese inmenging in het onderwijs, zagen in dat er reeds een *de facto* bevoegdheid was gegroeid, en dat deze evolutie grotendeels aan hun controle was ontsnapt. Zij stemden in met een beperkte bevoegdheidsoverdracht aan de Gemeenschap, omdat die inderdaad vooral neerkwam op een codificatie van de bestaande praktijk. Tegelijk verzekerden zij zich ervan dat de grenzen van de bevoegdheid inzake onderwijs voor de Gemeenschap duidelijk werden vastgelegd.

Twee uitgangspunten domineerden de discussies over de gewenste gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs. Het werd wenselijk geacht dat een uitdrukkelijke gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs zou worden beheerst door het *subsidiariteitsbeginsel*. Het onderwijsbeleid diende in die optiek gesitueerd te blijven op een niveau dat zo dicht mogelijk bij de burger lag, wat betekende dat de lidstaten of hun voor onderwijs bevoegde deelentiteiten de principiële bevoegdheid voor onderwijs behielden, met de Gemeenschap vooral in een aanvullende en ondersteunende rol. Daarnaast werd in elk geval een communautair onderwijsbeleid afgewezen dat op *harmonisatie* van het onderwijsbeleid van de lidstaten of van hun onderwijsstelsels was gericht. Harmonisatie werd verworpen omdat dit door velen werd beschouwd als een te vergaande vorm van communautaire inmenging in 'interne' aangelegenheden, waarbij fundamentele opties en waarden van het eigen nationale of regionale beleid in het gedrang zouden komen.

22 Richtlijn van de Raad 89/48/EEG van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel voor de erkenning van hogeronderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van tenminste drie jaar worden afgesloten. In: Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, deel Wetgeving. (1989). 19/16 en Richtlijn van de Raad 92/51/EEG van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van Richtlijn 89/48/EEG. In: Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, deel Wetgeving. (1992). pp. 209-225.

Subsidiariteit daarentegen werd ingehaald als 'wondermiddel', dat garant zou staan voor het respect voor de eigenheid en verscheidenheid van de componenten van de Europese Unie²³. De onderhandelingen resulteerden in de invoering in het Verdrag van een nieuw artikel 126 inzake onderwijs, en een artikel 127 inzake beroepsopleiding, na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999 hernummerd tot respectievelijk artikelen 149 en 150 EG-Verdrag. De tekst van deze basisartikelen luidt als volgt:

ARTIKEL 149 (EX-ARTIKEL 126) EG-VERDRAG:

- 1 De Gemeenschap draagt bij tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig door hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en van hun taalkundige en culturele verscheidenheid.
- 2 Het optreden van de Gemeenschap is erop gericht:
 - de Europese dimensie in het onderwijs tot ontwikkeling te brengen met name door onderricht in en verspreiding van de talen der lidstaten;
 - de mobiliteit van studenten en docenten te bevorderen, mede door de academische erkenning van diploma's en studietijdvakken aan te moedigen;
 - de samenwerking tussen de onderwijsinstellingen te bevorderen;
 - uitwisseling te bevorderen van informatie en ervaring omtrent de gemeenschappelijke vraagstukken waarmee de onderwijsstelsels van de lidstaten worden geconfronteerd;
 - de ontwikkeling van uitwisselingsprogramma's voor jongeren en jongerenwerkers te bevorderen
 - de ontwikkeling van het onderwijs op afstand te stimuleren.
- 3 De Gemeenschap en de lidstaten bevorderen de samenwerking met derde landen en met de inzake onderwijs bevoegde internationale organisaties, met name met de Raad van Europa.
- 4 Om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van dit artikel neemt de Raad:
 - volgens de procedure van artikel 251 en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's, stimuleringsmaatregelen aan, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten,
 - met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie, aanbevelingen aan.

²³ Deze opvattingen vonden vooral sterke aanhang in Duitsland: zie Hochbaum, I. (1992). "Nationales und Gemeinschaftliches Interesse. Die europäische Bildungspolitik vom Rom bis Maastricht". In: Recht der Jugend und des Bildungswesens. pp. 513-516.

ARTIKEL 150 (EX-ARTIKEL 127) EG-VERDRAG:

- 1 De Gemeenschap legt inzake beroepsopleiding een beleid ten uitvoer waardoor de activiteiten van de lidstaten worden versterkt en aangevuld, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud en het opzet van de beroepsopleiding.
- 2 Het optreden van de Gemeenschap is erop gericht
 - de aanpassing aan de veranderingen in het bedrijfsleven te vergemakkelijken, met name door beroepsopleiding en omscholing;
 - door verbetering van de initiële beroepsopleiding en van de bij- en nascholing
 - de toegang tot de beroepsopleidingen te vergemakkelijken en de mobiliteit van opleiders en leerlingen, met name jongeren, te bevorderen;
 - de samenwerking inzake opleiding tussen onderwijs- of opleidingsinstellingen en ondernemingen te bevorderen;
 - de uitwisseling te bevorderen van informatie en ervaring omtrent gemeenschappelijke vraagstukken waarmee de opleidingsstelsels van de lidstaten worden geconfronteerd.
- 3 De Gemeenschap en de lidstaten bevorderen de samenwerking met derde landen en met de inzake beroepsopleiding bevoegde internationale organisaties.
- 4 De Raad neemt volgens de procedure van artikel 251 en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's, maatregelen aan die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van dit artikel, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten.²⁴

De nieuwe artikelen in het Verdrag van Maastricht waren een compromis tussen de voor- en tegenstanders van een actiever communautair onderwijsbeleid. Iedereen was het er over eens dat de grote mobiliteitsprogramma's het eenvoudige artikel 128 EEG-Verdrag wat waren ontgroeid, en dat het communautaire onderwijsbeleid best met wat meer procedurele waarborgen mocht worden omgeven. Tegelijkertijd zou een eigen artikel voor onderwijs deze materie ook losmaken uit de economische context waarin het tot dan toe uit noodzaak altijd behandeld werd. Een duidelijk afbakenen van de wederzijdse bevoegdheden van lidstaten en Gemeenschap zou wellicht ook voorkomen dat deze nog voor het Hof van Justitie zouden moeten worden afgedwongen, met alle onzekerheid die aan een dergelijke werkwijze verbonden was bovendien. Ook de grootste tegenstanders van een communautair onderwijsbeleid gingen akkoord, uitdrukkelijke bevoegdheden inzake onderwijs aan de Gemeenschap toe te kennen, op voorwaarde dat die bevoegdheden niet verder gingen dan wat op dat ogenblik toch al bestond, en omschreven waren op een manier die niet toeliet dat ze nog zouden 'groeien'. De term 'harmonisatie' werd daarbij in de ban gedaan, al was er in de sector van onderwijs alleen harmonisatie geweest in de context van de erkenning van diploma's, en was die piste ondertussen al weer verlaten.

24

Dit laatste lid werd ingevoegd door het Verdrag van Amsterdam ter vervanging van de oorspronkelijke tekst die luidde: "De Raad neemt volgens de procedure van artikel 189C en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité, maatregelen aan die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van dit artikel, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten".

De tekst die aanvaard werd was een compromis, en daardoor was nog twijfel omtrent de werkelijke draagwijdte van de artikelen mogelijk. Het belangrijkste effect van de invoering van de nieuwe artikelen was echter een verandering van de tijdgeest. Iedereen had zeer duidelijk begrepen wat de *ratio legis* van de nieuwe verdragsartikelen was, en hoedde zich ervoor hiertegen in te gaan. De Commissie kwam niet naar buiten met vernieuwende voorstellen, omdat de meeste in de voorbereidende fase sneuvelden omdat zij strijdig waren met de subsidiariteit of het harmonisatieverbod. Het Hof van Justitie hoedde zich ervoor, uitspraken te doen over een eventuele wijziging in de stand van ontwikkeling van het gemeenschapsrecht, terwijl er nochtans argumenten waren die ervoor pleitten dat de gehele sector van studiemobiliteit sinds Maastricht onder de non-discriminatiebepalingen van artikel 12 (ex-artikel 6) viel.²⁵ De lidstaten die tegen de sturing van het onderwijsbeleid door het communautaire niveau waren, haalden over bijna de gehele linie hun slag thuis. Zo slaagden zij erin een sterke invloed te verwerven in het beheer van de mobiliteitsprogramma's, en deze verder van een zo klein budget te voorzien, dat de ervan te verwachten invloed op de nationale onderwijssystemen verwaarloosbaar is. In de nieuwste generatie mobiliteitsprogramma's is men er zelfs in geslaagd de formulering aldus aan te passen, dat de lidstaten zelf mogen oordelen of het programma wijzigingen in interne wettelijke of administratieve bepalingen noodzakelijk maakt.

Het resultaat van deze veranderde tijdgeest is dat de dynamiek die men van een nieuw verdragsartikel had kunnen verwachten, helemaal afwezig is gebleven. In de eerste jaren na Maastricht heeft men niet veel meer gepresteerd dan een consolidatie van de mobiliteitsprogramma's, zonder dat men evenwel al in de buurt is gekomen van de oorspronkelijk beoogde tien procent mobiele studenten. In de zo belangrijke problematiek van de academische erkenning, of de studiefinanciering voor mobiele studenten, is men daarentegen zo goed als niets opgeschoten. Het is nog te vroeg om een oordeel te vellen over de gevolgen die gegeven zullen worden aan de aanbevelingen die de laatste jaren werden aangenomen inzake kwaliteit²⁶, of de aanbeveling inzake mobiliteit. De ervaring leert echter dat de lidstaten zich gewoonlijk niet veel gelegen laten aan een niet-dwingende maatregel. De enige remedie daartegen zou een assertievere Commissie zijn, die de aanbeveling voorstelt als een eerste stap die, wanneer er geen gevolg aan gegeven wordt, tot meer dwingende maatregelen zoals richtlijnen aanleiding geeft. Het recent goedgekeurde actieplan voor de mobiliteit²⁷ biedt wellicht ook perspectieven op dat vlak. Bepaalde rechten die krachtens dit actieplan aan de mobiele student moeten worden toegekend, zijn wellicht rechtstreeks afdwingbaar op basis van het Verdrag, door een combinatie van artikel 149 met de niet-discriminatiebepaling van artikel 12. Het lijkt aangewezen dat de Commissie de aanpak hanteert die ook bij het actieplan betreffende de betrekkingen in overheidsdienst²⁸ zijn vruchten heeft afgeworpen: in plaats van een dwingende maatregel voor te stellen, waarvoor geen meerderheid kan worden gevonden, is het verkiezelijk de lidstaten die hun verdragsverplichtingen niet nakomen, rechtstreeks voor het Hof te dagen, dat aldus opnieuw de ultieme scheidsrechter wordt.

25 Zie ook Verbruggen, M. *opus citatus*. pp. 407-410.

26 Aanbeveling 98/561/EG van de Raad van 24 september 1998 betreffende de Europese samenwerking ter waarborging van de kwaliteit van het hoger onderwijs. In: Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, deel Wetgeving. (1998). 270-56.

27 Resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen van 14 december 2000 houdende een actieplan voor de mobiliteit, In: Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, reeks Mededelingen. (2000). pp. 371-374.

28 Vrij verkeer van werknemers en toegang tot de openbare dienst in de lidstaten. Actie van de Commissie met betrekking tot de toepassing van artikel 48, lid 4 EEG-Verdrag (88/C 72/02), PB.C. (1988). pp. 72.

Toch op weg naar harmonisatie?

Aan het eind van de jaren '90 doet er zich echter een merkwaardig fenomeen voor: verscheidene lidstaten, dezelfde die zich elders hevig verzetten tegen een té ingrijpend gemeenschapsoptreden inzake, spraken onderling af om de doelstellingen van dit onderwijsbeleid langs intergouvernementele weg te realiseren. In de zogenaamde Sorbonneverklaring²⁹: *Voor een Europese architectuur van het hoger onderwijs* en de daarop volgende Bolognaverklaring³⁰ over een *Europese ruimte voor hoger onderwijs* kiezen de lidstaten opnieuw zoals bij het begin van de ontwikkeling van een Europees onderwijsbeleid voor niet-bindende intergouvernementele verklaringen, waarbij de Europese Gemeenschap in het algemeen en de Commissie in het bijzonder buiten spel worden gezet³¹. Ter gelegenheid van de viering van de 800ste verjaardag van de Sorbonne op 25 mei 1998 ondertekenden de ministers van onderwijs van Frankrijk, Groot-Brittannië, Duitsland en Italië inderdaad een verklaring getiteld *Harmoniser l'architecture du système européen d'enseignement supérieur*³². Hierin engageren ze zich te streven naar een gemeenschappelijk referentiekader voor het hoger onderwijs, teneinde de transparantie van diploma's te verbeteren en de mobiliteit van studenten en hun tewerkstellingsmogelijkheden te verhogen. Het is weinig waarschijnlijk dat deze landen met dit initiatief alleen of zelfs op de eerste plaats de creatie van een 'Europese onderwijsruimte' voor ogen hadden, zoals ze in de Sorbonneverklaring beweren. Met uitzondering van Italië waren het vooral deze staten³³ die de creatie van een dergelijke Europese onderwijsruimte binnen de Gemeenschap altijd hebben tegengehouden. De moeizame totstandkoming van de eerste mobiliteitsprogramma's was voor een aanzienlijk deel te wijten aan de hardnekkige tegenwerking van deze drie grote lidstaten. Officieel hadden zij problemen met de keuze van de rechtsgrondslag artikel 128 of artikel 235 EEG-Verdrag, het budget dat ze zo beperkt mogelijk wilden zien, en het statuut van het beheerscomité. Officieus bestond er bij Groot-Brittannië, Duitsland en Frankrijk een grote argwaan tegenover de samenwerking tussen hogeronderwijsinstellingen en de gemeenschapsorganen³⁴. Het resultaat van het verzet van deze lidstaten had zich vertaald in het

29 Déclaration conjointe sur l'harmonisation de l'architecture du système européen de l'enseignement supérieur, ondertekend te Parijs op 25 mei 1998 door de ministers van Onderwijs van Groot-Brittannië, Italië, Duitsland en Frankrijk.

30 The European Area for Higher Education, ondertekend te Bologna op 19 juni 1999 door de ministers van onderwijs (of hun vertegenwoordigers) van 29 Europese landen.

31 In de Bolognaverklaring werd een verwijzing naar activiteiten "binnen het kader van de Europese Unie" geschrapt.

32 Déclaration conjointe sur l'harmonisation de l'architecture du système européen de l'enseignement supérieur, ondertekend te Parijs op 25 mei 1998 door de ministers van onderwijs van Groot-Brittannië, Italië, Duitsland en Frankrijk.

33 Tot op zekere hoogte behoorden ook België en Denemarken bij de lidstaten die vrij kritisch stonden tegenover de gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs. Voor Denemarken past deze houding in de algemene opvatting dat de Gemeenschap een economische gemeenschap is. Voor België ligt de verklaring waarschijnlijk in het feit dat men enige minder positieve gevolgen van de gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs en beroepsopleiding heeft ervaren (cf. het probleem van de numerus-clausus-vluchters). Het Erasmusprogramma werd overigens tijdens de eerste helft van 1987, mede onder invloed van het Belgisch voorzitterschap, goedgekeurd.

34 "Neben diesen offiziellen Gründen gab es jedoch andere, die zwar in Akten nicht festgehalten sind, doch in Gesprächen immer wieder genannt wurden. Bei der informellen Treffen stellte sich einer gewissen generellen Argwohn der deutschen, französischen und britischen Delegation heraus: Man beäugte die zu erwartenden Zusammenarbeit zwischen den Organen der Europäischen Gemeinschaft und den Hochschulen mit grosser Skepsis": Schink, G. (1993). Kompetenzerweiterung im Handlungssystem der Europäischen Gemeinschaft: Eigendynamik und Policy Entrepreneurs. Eine Analyse am Beispiel von Bildung und Ausbildung. Baden-Baden: Nomos. pp.144.

opnemen van artikel 235 EEG-Verdrag in de rechtsgrond van de eerste mobiliteitsprogramma's. Toen de Commissie besliste om deze keuze van rechtsgrondslag voor het Erasmusprogramma voor het Hof van Justitie aan te vechten in een poging te laten vaststellen, dat een dergelijk programma op artikel 128 EEG-Verdrag alleen kon worden uitgevaardigd werd de Raad door het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk gesteund. Zelf spanden deze lidstaten een geding in tegen de Raad toen deze de tweede fase van het COMMITT programma aannam op grond van artikel 128 EEG-Verdrag alleen, omdat zij artikel 235 aan de rechtsgrondslag toegevoegd wensten te zien. Een toevoeging van dit artikel zou met zich mee hebben gebracht dat het voorstel enkel met unanimiteit zou kunnen worden aangenomen. De bewuste lidstaten hadden in dat geval deze programma's inhoudelijk kunnen afzwakken, met name door het budget, de werkingsduur en de aard van de mogelijke acties te beperken³⁵. Bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht hadden deze lidstaten zich dan weer opgeworpen als pleitbezorgers van het verbod van harmonisatie dat in de nieuwe verdragsartikelen aan de Gemeenschap werd opgelegd. Duitsland had zelfs nog voorgesteld om de bevoegdheid van de Gemeenschap tot het doen van aanbevelingen te beperken³⁶. In het licht van al deze vaststellingen kan het enigszins merkwaardig lijken dat precies deze lidstaten voorstellen om over te gaan tot een harmonisatie van de structuur van het hoger onderwijs in Europa.

Duidelijker wordt het wanneer men weet dat deze ministers op het thuisfront af te rekenen hadden met ernstige problemen in het hoger onderwijs, die in elk geval ingrijpende structurele wijzigingen noodzakelijk maakten. In Italië³⁷ en Duitsland³⁸ vormde onder meer de extreem lange studieduur en de grote 'drop out' van studenten een probleem, en in Groot-Brittannië waren er moeilijkheden met de financiering van het hoger onderwijs, terwijl ook de erkenning van diploma's, zelfs intern, er problematisch is³⁹. Frankrijk kampte met een zeer grote complexiteit van het onderwijssysteem, met veel verschillende soorten diploma's en instellingen voor hoger onderwijs, met naast de universiteiten onder meer de 'grandes écoles' en de 'polytechniques'. Een algemeen probleem was dat het Europese continentale hoger onderwijs blijkbaar niet meer aantrekkelijk was voor studenten van derde landen. Studies in Angelsaksische landen (vooral de VS, maar ook Nieuw-Zeeland en Australië) en zelfs in Azië, schenen de voorkeur van steeds meer studenten weg te dragen, ten nadele van Europa⁴⁰. Het herwinnen van de competitiviteit in de 'wereldmarkt van kennis' was een belangrijk element in de discussie die tot de Sorbonneverklaring leidde, en in het verlengde daarvan, de plaats van Europa in een 'global market', waar kennis en informatie een steeds belangrijker rol spelen voor het

35 Zo was Duitsland eigenlijk een tegenstander van actie 2 van het Erasmusprogramma, dat eigenlijk de kern ervan vormde (het studiebeurzenstelsel voor mobiele studenten): zie Protocol van het Onderwijscomité 9171/86 EDUC 53 SOC 283 zoals geciteerd door Schink, G. opus citatus. pp. 142.

36 Hochbaum, I. (1992). "Nationales und gemeinschaftliches Interesse. Die Europäische Bildungspolitik von Rom bis Maastricht". In: Recht der Jugend und des Bildungswesens. pp. 513-515.

37 In Italië studeerde de meerderheid van de studenten af tussen de leeftijd van 25 en 28 jaar, gemiddeld 8 jaar na het afstuderen uit het middelbaar onderwijs. Bovendien behaalde vaak minder dan 10% van de oorspronkelijk ingeschrevenen de 'Laurea', het enige en tegelijkertijd finale universitaire diploma. Ten tijde van de Sorbonneverklaring was wel al een ingrijpende hervorming op de sporen gezet: "Italie: une réforme de l'enseignement supérieur est engagée". In: Le Monde, 24/25 mei 1998.

38 In Duitsland verlaat ongeveer een kwart van de studenten de universiteit zonder diploma: "Allemagne: casser les citadelles universitaires". In: Le Monde, 24/25 mei 1998.

39 Het aantal studenten aan de universiteit was over een periode van 10 jaar nagenoeg verdubbeld, terwijl de bijdrage van de overheid per student met ongeveer 25 % was afgenomen. De grote autonomie van de universiteiten bracht met zich mee dat zowel universiteiten als werkgevers zich het recht voorbehielden om unilateraal over de waarde en de erkenning van een diploma te oordelen: "Grande Bretagne: indépendance de l'universités", Le Monde, 24/25 mei 1998.

40 Waar bijvoorbeeld van de Japanse studenten die in het buitenland gingen studeren in de jaren 80 7% voor Duitsland koos, was dit aantal eind jaren '90 gedaald tot 2%.

behalen van economisch succes. Structurele hervormingen die zich hoe dan ook opdroegen in een zeer door tradities bepaalde sector als onderwijs, konden aldus op het thuisfront gepresenteerd worden als onderdeel van een 'Europees programma'.

De Sorbonneverklaring is bewust buiten het kader van de Europese Unie tot stand gekomen. In interviews die ten tijde van de Sorbonneverklaring in Franse kranten verschenen, verklaarde de Franse minister van onderwijs meermaals dat hij 'de bureaucratie en traagheid van Brussel' wilde vermijden⁴¹. Het is dus paradoxaal genoeg zo dat deze lidstaten een andere weg inslaan, om de 'traagheid van Brussel' te vermijden, terwijl ze door de zeer beperkende omschrijving van de gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs zelf eigenlijk aan de basis van die traagheid liggen. Minder paradoxaal wordt het wanneer men rekening houdt met het feit dat deze lidstaten steeds minder problemen hadden met de intrinsieke doelstellingen van de gemeenschapsinitiatieven zoals erkenning van diploma's, verhoogde mobiliteit en samenwerking maar wel met het feit dat ze, zelfs al was dit slechts zeer gedeeltelijk, de controle over hun onderwijsbeleid zouden verliezen. Frankrijk had inderdaad in 1987 in het zogenaamde *Livre Bleu*⁴² voorstellen gedaan voor Europese samenwerking inzake onderwijs waarvan sommige betrekking hebben op aspecten die pas veel later tot het Europees onderwijsbeleid zijn gaan behoren, zoals bijvoorbeeld in verband met schoolonderwijs, wat binnen de Gemeenschap pas in Comenius (Sokrates) vorm krijgt⁴³. De actieprogramma's die voorgesteld werden zouden echter op vrijwillige basis en alleen door de geïnteresseerde lidstaten doorgevoerd worden. Hoewel het 'Blauwboek' niet inging op netelige kwesties zoals het institutioneel kader waarbinnen deze programma's tot stand zouden kunnen komen, of de financiële consequenties die daaraan verbonden waren⁴⁴, wordt het toch beschouwd als een pleidooi voor internationale samenwerking inzake onderwijs *op intergouvernementele basis*.⁴⁵ In die zin kan de Sorbonneverklaring als een vorm van 'hernationalisatie' van de Europese onderwijssamenwerking door deze grote lidstaten beschouwd worden.⁴⁶ De lidstaten die bij de totstandkoming van de Sorbonneverklaring betrokken waren, legden immers de richting vast die de ontwikkeling van de Europese onderwijssamenwerking vertrekkend van dit document nog kon uitgaan⁴⁷. In de verklaring wordt wel een appel gedaan op andere lidstaten, niet-lidstaten en zelfs alle Europese universiteiten om zich bij het initiatief aan te sluiten. Toenmalig Vlaams minister van onderwijs Van Den Bossche was één van de eersten die de verklaring achteraf ook ondertekend hebben, naar verluidt niet omdat alles dat in de verklaring stond ook volledig onderschreven werd, maar om aldus bij de opvolging van de Sorbonneverklaring betrokken te worden. De kleinere lidstaten waren immers wel aanwezig in Parijs ten tijde van de ondertekening van de verklaring,

41 "En fait, nous ne souhaitons pas passer par les mécanismes bruxellois extraordinairement bureaucratiques et lents" zegt Claude Allègre ("L'objectif est de proposer une trame commune", Le Monde, 24-25 mei 1998). Op de vraag of hij de bestaande Europese initiatieven dan negeert, en of de Raad van Ministers niet de geschikte plaats is voor een dergelijk initiatief, antwoordt hij: "Ce que je veux, c'est construire l'Europe de la culture, de la recherche, de la jeunesse. Depuis quinze ans, toutes les tentatives d'harmonisation n'ont guère progressé car elles ont été menées d'une manière trop rigide. Elles se sont heurtées à l'autonomie des universités et aux traditions de chaque pays (...)".

42 Zie met name Verges, J. (1989). "La voie intergouvernementale: le 'Livre Bleu' français" in Witte, B. de (ed.). (1989). European Community law of Education. Baden-Baden: Nomos. pp. 135-144. en Fritsch, A. (1998). Europäische Bildungspolitik nach Maastricht – Zwischen Kontinuität und neuen Dimensionen. Eine Untersuchung am Beispiel der Programme Erasmus/Sokrates und Leonardo. Frankfurt am Mainz: Peter Lang, pp. 39.

43 Fritsch, A. opus citatus. pp. 39.

44 Verges, J. opus citatus. pp. 143.

45 Hochbaum, I. opus citatus. pp. 508.

46 Barblan, A. (1999). "The Sorbonne Declaration – follow-up and implications. A personal view". XII Santander group general assembly. (tekst zoals uitgedeeld). pp. 2-3 vermeldt deze opvatting onder de hoofding 'Third misunderstanding', zonder ze evenwel te weerleggen. Hij vermeldt enkel dat de verklaring veel aandacht kreeg, vooral in de pers en van studenten, binnen en buiten Europa.

47 Naar verluidt zou het zoeken naar consensus de initiatiefnemers in 'een straatje zonder einde' hebben gebracht.

maar werden niet bij de totstandkoming van de tekst betrokken en mochten slechts achteraf 'toetreden'. Dat de verklaring als een vorm van hernationalisatie van de Europese onderwijssamenwerking kan worden gezien, blijkt ook uit het feit dat door dit optreden aan het initiatiefrecht van de Commissie wordt voorbijgegaan. Harmonisatie van de structuur van het hoger onderwijs is weliswaar geen doelstelling van het Europees onderwijsbeleid en daarvoor had de Commissie dan ook geen initiatief kunnen nemen maar de verhoging van de mobiliteit van studenten en docenten, of de bevordering van de erkenning van diploma's zijn dat wel, en ook voor deze materie werd de Commissie volledig buiten spel gezet. De vorm van samenwerking die door de Sorbonneverklaring werd opgestart sluit eigenlijk opnieuw aan bij de opties die in het Franse Blauwboek werden voorgesteld, maar die, binnen het toepassingsgebied van het Verdrag, door de evoluties voor het Hof van Justitie kort na de publicatie ervan als achterhaald werden beschouwd.

De tekst van de Sorbonneverklaring zelf is erg algemeen met veel ronkende verklaringen zoals men die onder meer in preambules van verdragen pleegt terug te vinden. Zo beloven de ondertekenaars plechtig zich in te zetten voor de creatie van een Europese hogeronderwijsruimte, "ou puissent entrer en interaction nos identités nationales et nos intérêts communs, ou nous nous renforçons les uns les autres pour le profit de l'Europe, de ses étudiants, et plus généralement, de ses citoyens". Men betoogt in de verklaring dat de internationale erkenning en het aantrekkingspotentieel van de Europese systemen van hoger onderwijs rechtstreeks afhangen van hun interne en externe 'leesbaarheid'. Uit deze vooronderstelling volgen een aantal meer concrete voorstellen. Zo meent men dat een structuur met twee cycli –'pré-licence' en 'post-licence' genoemd in Europa leek te gaan overwegen, en dat een dergelijke algemeen aanvaarde structuur de beoordeling van equivalenties op internationaal niveau zou vergemakkelijken. De internationale erkenning van het na de eerste cyclus behaalde diploma als 'niveau pertinent de qualification' wordt cruciaal genoemd voor het welslagen van het project. Na de eerste cyclus kan men zijn studies voortzetten met het oog op het behalen van een Master de korte weg of een Doctorat de langere weg waarbij overstapmogelijkheden van de ene naar de andere keuze mogelijk moeten zijn. Voor beide vervolgstudies moet het accent liggen op wetenschappelijk onderzoek en persoonlijk werk. Een ander speerpunt van de verklaring heeft betrekking op het verhogen van de mobiliteit van studenten en docenten. Dit moet onder meer bereikt worden door het veralgemenen van een creditsysteem en semesters. Tijdens zowel de 'undergraduate' als de 'graduate' studie zullen de studenten worden aangemoedigd om minstens één semester in het buitenland door te brengen. De ondertekenaars sluiten zich verder aan bij de resultaten van de conventie van Lissabon die een aantal basisvoorwaarden vooropstelt voor de erkenning van diploma's, maar willen bovendien nog verder gaan. Ze engageren zich om alle middelen aan te moedigen waarmee verworven kennis kan worden gevalideerd en de respectieve diploma's beter kunnen worden erkend.

De architectuur van het Europees hoger onderwijs nader beschouwd

Wat in tegenstelling tot de uitstraling van het publiek debat *niet* in de Sorbonneverklaring terug te vinden is, is de veelbesproken verwijzing naar het 3/5/8 -model, waarbij het eerste diploma na drie jaar behaald zou worden, het Master-diploma na vijf jaar (3+2), en het doctoraat na 8 jaar (3+5). De oorzaak van deze verwarring ligt in het feit dat, ongeveer tegelijkertijd met de Sorbonneverklaring, in Frankrijk het zogenaamde Attali-rapport werd gepubliceerd, waarin een commissie van Franse experts⁴⁸ voorstellen deed om de attractiviteit van het Franse hoger onderwijs te verbeteren, onder de enigszins misleidende titel *Pour un modèle européen de l'enseignement*⁴⁹, en waarin het 3/5/8-model wél uitdrukkelijk als 'Europese norm' wordt voorgesteld. Ook de toenmalige Franse minister van onderwijs heeft er nooit een geheim van gemaakt dat hij althans deze structuur voor ogen had⁵⁰. Doordat dit model niet als dusdanig in de Sorbonneverklaring werd opgenomen, hebben de ondertekenaars van de verklaring dit model echter niet expliciet onderschreven.

De Sorbonneverklaring behoort niet tot het geheel van beleids- en intentieverklaringen die het communautaire onderwijsbeleid schragen, want ze is volledig buiten de communautaire besluitvorming tot stand gekomen. De verklaring is ook geen internationaal verdrag, maar een intentieverklaring en dus niet 'bindend' maar behorend tot de internationale 'soft law'. Wel werd er in brede kringen van uitgegaan dat er een politieke wil bestaat bij de grote lidstaten van de Gemeenschap om te komen tot een op Angelsaksisch model gebaseerd systeem van hoger onderwijs. Het 'dwingend karakter' zou dan hierin bestaan dat, wanneer de grote landen op grond van deze tekst wijzigingen in hun hoger onderwijs doorvoeren, landen die deze ontwikkeling niet volgen in een nadelige concurrentiepositie ten opzichte van deze eersten zouden komen te staan⁵¹. Uit de Sorbonneverklaring blijkt zeer duidelijk wie volgens de ondertekenaars aan de basis van de creatie van die Europese onderwijsruimte dient te liggen. De ondertekenaars 'erken-
nen' dat er reeds veel 'punten van overeenkomst' zijn ten aanzien van de erkenning van diploma's voor beroepsdoeleinden door middel van de richtlijnen van de Europese Unie. Dit is eigenlijk een ernstig understatement van het feit dat onderdanen van de Unie aan het Gemeenschapsrecht een weliswaar aan bepaalde voorwaarden verbonden principieel recht op erkenning van gelijkwaardige diploma's genieten, en meer zelfs, dat er voor een aantal diploma's een automatische wederzijdse erkenning verzekerd is. De Conventie van Lissabon, waarin voorwaarden en een procedure bepaald worden voor de academische erkenning van diploma's, geldt voor deze regeringen als vertrekpunt, van waaruit zij verder willen gaan. De ondertekenaars zien "un rôle significatif à jouer en ce sens" weggelegd voor "nos gouvernements".

De Sorbonneverklaring kreeg in het begin vooral aandacht van de pers en van de studenten van die landen waarvan de regeringen aan de basis lagen van het initiatief, en waar dan ook hervormingen in het hoger onderwijs werden aangekondigd. Geleidelijk aan

48 Van de 71 experts die betrokken waren bij de studie was er slechts één buitenlander.

49 Pour un modèle européen de l'enseignement, zie de website van de Franse overheid: <http://www.education.gouv.fr/forum/attali1b.htm>.

50 "Allègre ressort son '3/5/8'. Détail des projets de réforme des cycles universitaires". In: Libération, 1 december 1998.

51 Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Oostenrijkse minister van Onderzoek en Transport (ook bevoegd voor onderwijs) dat de bachelor- en Mastergraden werden ingevoerd, hoewel een gelijkaardig voorstel twee jaar eerder was afgewezen, om niet 'achterop te geraten' in het Sorbonne/Bolognaproces, zie The Chronicle of Higher Education, 9 juli 1999, A44.

groeide ook de belangstelling in andere landen. De Sorbonneverklaring oogstte niet alleen bijval: vooral de titel, die inderdaad een harmonisatie van de architectuur van het Europees hoger onderwijs in het vooruitzicht stelde, stuitte op heel wat scepsis. Jarenlang was de teneur immers geweest dat Europese onderwijssamenwerking vooral *geen* harmonisatie tot doel mocht hebben. De term 'harmonisatie' dan laten verschijnen in de titel van een intentieverklaring over de toekomst van het hoger onderwijs in Europa, vereiste dan ook een serieuze ommezwaai in het denken over hoger onderwijs. Het is niet duidelijk op welk moment of naar aanleiding waarvan de betreffende landen hun mening over de noodzaak en het nut van harmonisatie in het onderwijs hebben gewijzigd, het is wel een feit dat dit keerpunt voor bijna alle andere betrokkenen als een echte verrassing kwam. De kritiek op het doel van de harmonisatie werd genuanceerd met de stelling dat er nergens referentie gemaakt wordt naar, of zelfs een hint gegeven wordt met betrekking tot de harmonisatie van de inhoud, de curricula of zelfs de methode van het onderwijs. Deze optie zou duidelijk gebleken zijn uit het aan de totstandkoming van de verklaring voorafgaande debat, waarin Claude Allègre en verscheidene andere voorname sprekers herhaaldelijk de nood aan diversiteit en respect voor verscheidenheid hadden benadrukt. De harmonisatie waarop de Sorbonneverklaring betrekking heeft zou enkel strekken op het kader waarbinnen onderwijs wordt verstrekt⁵². Het onderscheid tussen de harmonisatie van de structuren die nu wenselijk wordt geacht en van de inhoud die op grond van het belang van de diversiteit nog steeds wordt afgewezen werd binnen het kader van de Europese Unie echter niet gemaakt. Op grond van artikel 149 en/of artikel 150 van het Verdrag is geen enkele rechtstreekse harmonisatie niet van de inhoud of de methodologie, maar evenmin van de structuren in onderwijs mogelijk. Zo zou een op elkaar afstemmen van de indelingen van het academiejaar in de verschillende lidstaten zeer bevorderlijk zijn voor de mobiliteit van studenten, die nu in een jaar-, semester- dan wel trimestersysteem college volgen, en in geval van mobiliteit vaak midden in een lesperiode moeten vertrekken of aankomen. Een dergelijke eenvoudige structurele ingreep is echter niet mogelijk door middel van een communautaire maatregel, omdat die een harmonisatie van de wettelijke en administratieve reglementeringen van de lidstaten met zich meebrengt, wat op grond van de verdragsartikelen absoluut uitgesloten is. Een klein decennium na de invoering van het Verdrag van Maastricht is er dus toch een zekere evolutie: harmonisatie wordt niet langer in alle omstandigheden afgewezen. Dit betekent echter nog lang niet dat men bereid is harmonisatie op communautair vlak te aanvaarden.

Niet alleen het doel van de Sorbonneverklaring, ook de wijze van totstandkoming ervan werd afgekeurd. Met name het gebrek aan inspraak vanwege andere landen, waarvan een aantal een vertegenwoordiger op de bewuste conferentie had, viel niet in goede aarde⁵³. Het is een feit dat de fundamentele opties die de vier initiatiefnemers in de Sorbonneverklaring nemen, door latere ondertekenaars alleen konden worden onderschreven of afgekeurd. Ze konden op de uiteindelijke formulering van de uitgangspunten of te bereiken doelstellingen geen invloed meer uitoefenen. Meerdere lidstaten bleken de Sorbonneverklaring dan ook vooral ondertekend te hebben uit strategische overwegin-

52 Haug, G. "The Sorbonne-declaration of 25 May 1998: What it does say, what it doesn't". Werkdocument als deel van het gezamenlijk project 'Trends in learning structures in higher education in Europe' van de Confederation of European Union Rector's Conferences and CRE-Association of European Universities. pp. 1.

53 Haug, G. Ibidem, zegt hierover "It is beyond the scope of this document to analyse the political choices and diplomatic handling of the Sorbonne events and to map whatever frustration may have resulted from them"; Hij onderlijnt evenwel dat de 'Sorbonne-gebeurtenissen' gezien moeten worden als de eerste stap in een graduueel proces.

gen: de ondertekenaars werden bij het opvolgingsproces betrokken, zodat een ondertekening ten minste garandeerde dat men bij de implementatie van de beginselen van de verklaring wel inspraak zou hebben.

Het feit dat de term 'harmonisatie' verschijnt in de titel van een verklaring die de bakens van de toekomstige hogeronderwijsruimte in Europa uiteenzet, is op zich reeds verbaazingwekkend voor wie de ontstaansgeschiedenis van het Europese onderwijsbeleid kent. Minstens even opmerkelijk is echter het ontbreken in het bewuste document van de term die wél de voorbije tien jaar de discussies over het Europese onderwijsbeleid heeft gedomineerd: subsidiariteit. Hoewel men het wel heeft ("bien sûr") over het respect voor de diversiteit, komt het woord subsidiariteit in de tekst niet één maal voor. Dit kan op het eerste zicht verwonderlijk lijken, maar past bij nader inzien volledig in de filosofie van de verklaring: subsidiariteit veronderstelt dat er verschillende mogelijke beleidsniveaus zich eventueel met een probleem kunnen inlaten, en dat het meest geschikte niveau dit uiteindelijk zal doen. De ondertekenaars van de verklaring zien geen verschillende mogelijke beleidsniveaus waarop de doelstellingen van de verklaring kunnen worden verwezenlijkt, maar onderscheiden slechts een enkel adequaat niveau: dat van de staten. De Europese onderwijsruimte die hen voor ogen staat vormt geen resultaat van een Europees onderwijsbeleid, waarbij zowel het communautaire niveau als de lidstaten zich elk op hun terrein inzetten voor de opgesomde doelstellingen zoals mobiliteit, erkenning van diploma's en dergelijke. Zij zijn integendeel zelf de enige motor en bewaker van de Europese onderwijsruimte, met de Europese Commissie hoogstens in de rol van facilitator, als financier van studies en organisator van bijeenkomsten. Het is inderdaad anders niet te verklaren dat de vier bewuste ministers die aan de basis lagen van de Sorbonneverklaring, deze verklaring ondertekenen waarin, met uitzondering van het middel van de harmonisatie, ongeveer alle doelstellingen van het communautaire onderwijsbeleid omspannt, zonder zich zelfs maar uit te laten over de verhouding van dit initiatief tot het communautair beleid terzake.

Tijdens het colloquium aan de Sorbonne waar de verklaring werd ondertekend, had de Italiaanse minister van onderwijs zich al geëngageerd tot het organiseren van een opvolgconferentie in Italië. Deze opvolgconferentie vond plaats in juni 1999 in Bologna. In tegenstelling tot wat gebeurde bij de eerste verklaring waren deze keer wel alle potentiële ondertekenaars bij de totstandkoming van de tekst betrokken. In de aanloop naar de Bolognaconferentie, waar een nieuwe verklaring werd goedgekeurd, werd door de Confederatie van Europese Rectorienconferenties en de Associatie van Europese Universiteiten met steun van de Europese Commissie een studie uitgevoerd, die publiek werd gemaakt onder de titel *Trends in Learning Structures in Higher Education*⁵⁴. In dit rapport werden de convergenties en divergenties in de onderwijsstructuren van de landen van de Unie en de Europese Economische Ruimte geanalyseerd⁵⁵. Men zou deze studie die als 'discussion paper' werd gebruikt, kunnen beschouwen als een soort van officieuze voorbereidende werken of memorie van toelichting bij de uiteindelijke Bolognaverklaring, waarvan de tekst opnieuw vaag genoeg is om meerdere interpretaties en gevolgtrekkingen toe te laten.

54 Was te raadplegen op de niet langer bestaande website van de Europese rectorienconferentie www.unige.ch/cre/; nu op de website van de European University Association <http://www.unige.ch/eua/>. Search: trends.

55 Werden onderzocht: de structuur van het hoger onderwijs, de toelatingsvoorwaarden, het al dan niet bestaan van een 'credit-transfer'-systeem, de organisatie van het academiejaar en de collegegelden.

Een van de voornaamste vaststellingen van dit rapport was dat de zogezegde tendens in Europa tot een opdeling van de studies volgens het 3/5/8-model, die in het rapport Attali was vastgesteld en waarop de Sorbonneverklaring voortbouwde, eigenlijk niet met de werkelijkheid overeenstemt. De eerste graad die men behaalt, verkrijgt men in veel Europese landen die geen bachelorsysteem kennen, na vier jaar. Ook de gemiddelde studieduur om een doctoraat te behalen verschilt aanzienlijk, en convergeert niet bepaald rond acht jaar totale studie. Wel werd een aanzienlijke mate van convergentie vastgesteld op het niveau van de Master-graad, die gemiddeld in totaal ongeveer vijf jaar studie vergt⁵⁶. Andere gemeenschappelijke trends zijn de druk van de overheid om te komen tot een kortere studieduur, en het bestaan of de voorzichtige introductie van een systeem van twee cycli, de tendens tot meer autonomie gecombineerd met toenemende evaluatie⁵⁷. Landen met een binair systeem (universitair en niet-universitair hoger onderwijs) zien de scheidslijn tussen beide steeds meer vervagen. Ook een scala aan nieuwe uitdagingen, voortspruitend uit het feit dat buitenlandse (niet-Europese) onderwijsinstellingen door afstandsonderwijs of de opening van lokale campussen een heel nieuw onderwijsstelsel naast het traditionele doen ontstaan en die tot nu toe grotendeels werden genegeerd door de overheid én door de onderwijsinstellingen komen in vrijwel alle beschouwde landen voor⁵⁸.

Het rapport stelt vier punten voor waarvoor een gecombineerde actie wenselijk is. Een eerste punt betreft de graduele invoering van een 'credit accumulation system', compatibel met het European Course Transfer System (ECTS), in combinatie met de aanneming van een flexibel referentiekader waarbij de studieduur niet in academiejaren, maar in aantal academische credits wordt uitgedrukt (en dus niet van het rigide, uniforme 3/5/8-model, dat noch mogelijk, noch wenselijk wordt geacht)⁵⁹. Er wordt voorgesteld dat men zou uitgaan van een systeem met ongeveer de volgende structuur⁶⁰:

- een eerste 'Sub-degree level' dat leidt tot een certificaat of diploma, en dat minstens twee jaar ECTS-credits zou vertegenwoordigen, vervolgens
- een 'First degree level', bekroond met een bachelor, honours of 'other first degree', te behalen na niet minder dan drie en niet meer dan vier jaar ECTS-credits, vervolgens
- een 'Master level', dat staat voor ongeveer 5 jaar ECTS-credits, waarvan ten minste 12 maanden 'Master-level credit' moet zijn, en
- een 'Doctoral level' waarvoor men geen normen geeft tenzij dat dit na ongeveer 8 jaar in totaal te behalen zou moeten zijn.

Naast dit flexibel kader met kredietpuntenaccumulatie dient er volgens het rapport ook een grotere Europese dimensie te komen in kwaliteitsbewaking, evaluatie en accreditering⁶¹, en tenslotte moeten Europeanen in staat worden gesteld de nieuwe studiemogelijkheden ook daadwerkelijk te gebruiken⁶². Dit laatste vereist dus structurele ingrepen in verband met onder meer compatibele creditsystemen en transparante kwalificaties, die de drempel om van de nieuwe mogelijkheden gebruik te maken, zouden verlagen.

56 *Ibidem.* pp. 8.

57 *Ibidem.* pp. 13.

58 *Ibidem.* pp. 13.

59 *Ibidem.* pp. 4.

60 *Ibidem.* pp. 15.

61 *Ibidem.* pp. 17.

62 *Ibidem.* pp. 19.

De relatie met de Europese Unie

De Bolognaverklaring⁶³ zelf bevestigt de algemene principes van de Sorbonneverklaring en werkt ze verder uit. De betwiste term ‘harmonisatie’ is uit de titel verdwenen en ook in de tekst van de verklaring komt hij niet meer voor. Men heeft het nu echter over ‘convergentie’ en ‘een gemeenschappelijk referentiekader’. De Bolognaverklaring komt wel openlijk uit voor een motivering die eigenlijk ook aan de Sorbonneverklaring ten grondslag lag: een voorname doelstelling is de internationale competitiviteit van het Europese systeem voor hoger onderwijs te verhogen, aangezien men ervan uitgaat dat de vitaliteit en de efficiëntie van elke beschaving gemeten kan worden aan de aantrekkingskracht die haar cultuur heeft voor andere landen. Zo gezien is de creatie van een Europese onderwijsruimte dus niet op de eerste plaats bedoeld om de intra-Europese mobiliteit van studenten te vergroten; de maatregelen die concreet worden voorgesteld zijn echter wel vooral gericht op de verhoging van deze mobiliteit. Er worden in de Bolognaverklaring meer concrete engagementen opgenomen dan in de Sorbonneverklaring: de ondertekenende landen gaan hun onderwijsbeleid coördineren om op korte termijn, en in elk geval binnen het eerste decennium van de 21ste eeuw, te komen tot:

- een systeem van transparante en vergelijkbare graden, eveneens door de implementatie van een diplomasupplement, om de mogelijkheden van de Europese burgers op de arbeidsmarkt en de internationale competitiviteit te vergroten;
- organisatie van een onderwijssysteem dat essentieel op twee cycli is gebaseerd, waarvan de eerste minimaal drie jaar duurt en een graad toekent die relevant is voor de Europese arbeidsmarkt als ‘appropriate level of qualification’, en waarbij de tweede zou moeten leiden tot respectievelijk een Master en/of een doctoraat;
- het installeren van een credit-systeem zoals het ECTS, waarbij ook credits die buiten het hoger onderwijs behaald werden (zoals in permanente vorming) kunnen worden erkend;
- bevordering van mobiliteit door de hindernissen die er nu nog bestaan administratieve of sociale weg te nemen;
- bevordering van Europese samenwerking in kwaliteitsbewaking met het oog op het ontwikkelen van vergelijkbare criteria en methodologieën;
- bevordering van de noodzakelijke Europese dimensie in het hoger onderwijs, meer bepaald wat betreft curriculum ontwikkeling, inter-institutionele samenwerking, mobiliteitsprogramma’s en geïntegreerde studie-, opleidings- en onderzoeksprogramma’s.

De ondertekenende landen engageren zich om deze doelstellingen na te streven teneinde de Europese onderwijsruimte te consolideren, maar binnen hun institutionele bevoegdheden en met volledig respect voor de verscheidenheid van culturen, talen, nationale onderwijssystemen en autonomie van universiteiten. Ze kiezen daarvoor de weg van de intergouvernementele samenwerking, en zullen samenwerken met niet-gouvernementele organisaties bevoegd voor hoger onderwijs. De voorgestelde tekst bevatte een verwijzing naar samenwerking in het kader van de Europese Unie, maar deze verwijzing werd op

63

The European Higher Education Area, Joint declaration of the European Ministers of Education, convened in Bologna the 19th of June 1999, ondertekend door Oostenrijk, België (Vlaamse Gemeenschap en Franse Gemeenschap), Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Finland, Estland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, IJsland, Italië, Litouwen, Letland, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Portugal, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië, Spanje, Zweden, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk, zie http://www.unige.ch/cre/activities/Bologna_Forum/f_bologna_welcome.html

vraag van Groot-Brittannië naar verluidt met instemming van alle anderen, behalve Luxemburg⁶⁴ geschrapt. Als motivering voor de schrapping van de verwijzing naar de Europese Unie werd het feit aangehaald dat veel van de op de conferentie aanwezige staten geen lidstaten van de Unie waren. Dit is een vreemd argument, aangezien de aanwezige landen zonder uitzondering reeds bij het onderwijsbeleid van de Gemeenschap betrokken waren, hetzij als lidstaat van de Unie, als lid van de Europese Economische Ruimte of als kandidaat lidstaat of geassocieerd lid. Bovendien voorziet artikel 149 van het EEG-Verdrag duidelijk in externe bevoegdheden voor de Gemeenschap op het vlak van onderwijs, met daarin begrepen de mogelijkheid om samen te werken met andere landen, maar ook met internationale organisaties die in dat domein actief zijn. Het expliciet willen uitsluiten van de Europese Unie valt des te meer op wanneer we de concrete objectieven van deze verklaring vergelijken met de doelstellingen inzake onderwijs en beroepsopleiding in het Verdrag, en de activiteiten die de Gemeenschap in het kader daarvan ontwikkelt. Het bevorderen van de academische erkenning, met name door middel van een kredietpuntensysteem, wordt door de Gemeenschap actief nagestreefd sinds 1987, toen het ECTS als experiment werd geïntroduceerd. In het Socratesprogramma is dit kredietpuntensysteem niet langer een experiment, maar staat het open voor deelname door alle instellingen. In de Bolognaverklaring engageren de ondertekenaars zich te streven naar “the establishment of a system of credits - such as in ECTS”. Er kan echter bezwaarlijk worden aangenomen dat door de ondertekenaars naast ECTS nog een ander -transnationaal overdraagbaar- kredietpuntensysteem zou worden ontwikkeld. De enige logische optie lijkt dus de verdere ontwikkeling van ECTS of, in de mate dat dit systeem niet voldoet, de aanpassing ervan. De verklaring heeft het ook over “promotion of mobility, by overcoming obstacles to the effective exercise of free movement”. Voor de studenten betekent dit meer concreet “access to study and training opportunities and to related services”; voor docenten, onderzoekers en administratief personeel heeft dit betrekking op “recognition and valorization of periods spent in a European context researching, teaching and training, without prejudicing their statutory rights”. Als er één terrein is waarop de Europese Gemeenschap successen heeft geboekt inzake onderwijs of opleiding, dan betreft het wel precies het verzekeren van het recht van een mobiele student om in een andere lidstaat toegang te verkrijgen tot onderwijs, opleiding en de daaraan verbonden diensten. Ook de rechten van mobiele werknemers, zoals docenten, onderzoekers en ondersteunend personeel, om in een andere lidstaat actief te zijn, worden principieel door het Verdrag en het afgeleide recht gegarandeerd.⁶⁵ Het probleem is precies dat, hoewel binnen de gemeenschapsrechtsorde het principiële recht op mobiliteit voor deze categorieën van personen buiten kijf staat, de uitoefening ervan gehinderd wordt door regels van allerlei aard op gebieden waarvoor de Europese Gemeenschap niet of slechts zeer gedeeltelijk bevoegd is, of waarvoor binnen de Gemeenschap nog geen meerderheid gevonden werd om ze op te lossen. Het gaat dan met name over lacunes of overlappingen in fiscale, sociale en onderwijskundige aangelegenheden, een problematiek die uitgebreid in kaart werd gebracht door het Groenboek van 1996⁶⁶. Een andere overlapping met de activiteiten van de Gemeenschap vormt de doelstelling betreffende de “promotion of European co-operation in quality assurance

64 *Het is niet duidelijk of het feit dat de Europese Commissaris voor onderwijs, Viviane Reding, Luxemburgse is, bij deze houding heeft meegespeeld.*

65 *Zie voor een uitgebreid overzicht Verbruggen, M. opus citatus. Hoofdstukken 3 en 7.*

66 *Bull. EU, suppl. 5/96. Zie ook Verbruggen, M. (1997). “The Commission’s Green Paper ‘Education, Training, Research: The obstacles to transnational mobility’”. In: European Journal for Education Law and Policy. 1997. pp. 41-48.*

with a view of developing comparable criteria and methodologies". Het streven naar een 'onderwijs van hoog gehalte' of kwaliteitsonderwijs vormt ook voor de Gemeenschap een beleidsprioriteit. De Gemeenschap had reeds in 1995 en 1997 proefprojecten betreffende kwaliteitszorg opgezet, en kort voor Bologna met name in september 1998 was een aanbeveling over kwaliteitszorg goedgekeurd⁶⁷. Deze bevat effectief de eerste aanzet naar de ontwikkeling van vergelijkbare methodes van kwaliteitszorg. Daarnaast heeft ook de doelstelling "promotion of the necessary European dimensions in higher education, particularly with regards to curriculum development, inter-institutional co-operation, mobility schemes and integrated programmes of study" volledig betrekking op de activiteiten die de Gemeenschap bevordert en steunt in het kader van onder meer het Socrates- en Leonardoprogramma. De enige concrete doelstelling die op geen enkele manier gelieerd is aan de huidige of toekomstige activiteiten van de Gemeenschap, vormt de creatie van een gemeenschappelijk referentiekader met betrekking tot diploma's, met name het reeds beruchte systeem van het hoger onderwijs bestaande uit twee cycli, waarbij het na de eerste cyclus (van minimaal drie jaar) behaalde diploma een arbeidsmarktrelevante kwalificatie zou vormen. De Gemeenschap heeft nooit enig initiatief in die zin genomen hoewel een gemeenschappelijk referentiekader de erkenning van diploma's zonder twijfel ten goede zou komen omdat iets dergelijks haar uitdrukkelijk verboden is.

De ondertekenaars gaan dit alles verwezenlijken "within the framework of our institutional competences and taking full respect of the diversity of cultures, languages, national education systems and of university autonomy". Deze frase benadert de motiveringen die men gewoonlijk terugvindt wanneer er sprake is van toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Een correcte toepassing van dit beginsel zou immers borg moeten staan voor het behoud van de eigenheid van de onderwijssystemen, voor taalkundige en culturele verscheidenheid en wat dies meer zij. Ook in deze verklaring valt het woord subsidiariteit echter niet, omdat er opnieuw gekozen wordt voor intergouvernementele samenwerking, "together with those of non governmental European organisations with competence on higher education". Zoals het in de tekst staat willen de ondertekenende staten samenwerken met niet-gouvernementele organisaties waarbij wellicht gedacht wordt aan verenigingen van instellingen voor hoger onderwijs en vallen de gouvernementele organisaties zoals de Europese Gemeenschap, de Raad van Europa, OESO en UNESCO uit de boot. In de praktijk blijkt het zo'n vaart niet te lopen, en worden deze organisaties, en in het bijzonder de Gemeenschap, bij de opvolging en de implementatie van de verklaring betrokken. Toch blijft het merkwaardig dat ondanks de verwijzingen naar "the European process" en andere begrippen uit het discours van de Europese Unie zoals "the Europe of Knowledge", geen enkele verklaring wordt gegeven waarom deze samenwerking op niet-gouvernementele basis dient te geschieden, en wat de verhouding tussen de op deze basis bereikte resultaten, en de activiteiten van de Gemeenschap in dezelfde sector zal zijn.

Voor- en nadelen van de verklaring

Zoals de Sorbonneverklaring is ook de Bolognaverklaring een intentieverklaring, geen verdrag. Dit heeft voor- en nadelen. Het is op de eerste plaats vrij revolutionair dat over zo'n ingrijpende hervorming van het hoger onderwijs overeenstemming kon worden bereikt. Tegelijkertijd vergemakkelijkt het feit dat het 'maar' een intentieverklaring is en geen verdrag, natuurlijk het vinden van overeenstemming. Het is lang niet zeker of, wanneer de tekst wel een verdrag zou zijn geweest, evenveel landen *Bologna* zouden hebben ondertekend. Het staat bovendien vrijwel vast dat niet alle ondertekenende landen het verdrag nadien ook zouden hebben geratificeerd. Als voordeel van de methode van de intentieverklaringen wordt vaak aangegeven dat het niet gaat om een 'van boven opgelegde hervorming', maar om een vrijwillige toenadering van de onderwijssystemen⁶⁸. Het is natuurlijk positief wanneer men er via deze methode in slaagt landen of instellingen warm te maken voor een proces, dat anders op te veel weerstand zou stuiten. De vaagheid en de vrijblijvendheid van de tekst heeft echter ook belangrijke nadelen. Zo staat er uitdrukkelijk vermeld dat de 'first degree' die na minimum drie jaar postsecundair onderwijs zou worden behaald, een arbeidsmarktrelevant diploma zou moeten zijn. Dit betreft een passage die tekstueel qua duidelijkheid niets te wensen overlaat. Toch wordt, bijvoorbeeld in Vlaanderen, gepleit voor de invoering van een bachelor-graad na drie jaar universitaire studie omdat men vindt dat dit 'opgelegd' wordt door *Bologna* terwijl men er anderzijds wel aan toevoegt dat dit niet moet worden beschouwd als een 'uitstroom' maar wel als een 'doorstroomkwalificatie'. Nochtans wordt dit voorstel, dat rechtstreeks ingaat tegen de expliciete tekst van de verklaring, zonder probleem gepresenteerd als 'ter uitvoering van de Bolognaverklaring'. Het argument dat daarnaast in Vlaanderen ook uitstroomkwalificaties na drie jaar studie bestaan, met name de graduat, verandert niets aan het onlogische van een dergelijk voorstel. De Bolognaverklaring legt immers nergens een studieduur van drie jaar op. Eigenlijk beantwoordt de huidige diplomastructuur in België, met de kandidaturen als een 'subdegree-level' en doorstroomkwalificatie, en de licentiaten na vier jaar als een bachelor perfect aan de letter zowel als de geest van de Bolognaverklaring. Het is bovendien nog zeer de vraag of het herbenoemen van een bepaalde kwalificatie tot bachelor, terwijl het een doorstroomkwalificatie is, in een Europees hoger onderwijslandschap waar een bachelor essentieel een uitstroomkwalificatie is, wel beantwoordt aan het uiteindelijke doel van de verklaring, namelijk een grotere transparantie van kwalificaties. Dezelfde titulatuur geven aan kwalificaties met wezenlijk andere doelstellingen, draagt niet bij tot transparantie, integendeel.

Als voordeel van de Bolognaverklaring wordt vaak ook aangehaald dat het niet iets is dat door 'Europa' (lees: de Unie) wordt opgelegd. Men vergeet daarbij gemakshalve dat, wanneer Europa iets oplegt, dit enkel gebeurt omdat de lidstaten (die immers de Unie vormen) weliswaar soms bij meerderheidsbeslissing samen besloten hebben dat een bepaalde maatregel noodzakelijk was. Als een gemeenschappelijke intentieverklaring over het algemeen volstond om een gemeenschappelijk doel te bereiken, dan verloor de Europese Unie elke relevantie. De ervaring leert immers dat, zelfs wanneer het doel gemeenschappelijk wordt gewenst, er vaak over de wijze en mate van uitvoering aanzienlijke meningsverschillen kunnen bestaan. Wanneer een bepaalde maatregel wordt uitgevaardigd binnen het kader van de Europese Gemeenschap, kan degene die nalatig is bij de uitvoering hier-

toe worden aangezet, en in extreme gevallen zelfs worden veroordeeld. Bovendien kunnen zelfs particulieren zich desgevallend tegenover een lidstaat rechtstreeks op de Europese regelgeving beroepen. In onderwijszaken is gebleken dat dit recht van particulieren een belangrijke hefboom is geweest voor het ontstaan van het 'recht op studiemobiliteit'. Het valt moeilijk in te denken wat de studentenmobiliteit binnen de Europese Unie op dit ogenblik zou zijn, hadden particulieren in de jaren '80 voor het Hof van Justitie geen doorbraak geforceerd. Zelfs wanneer aan de Bolognaverklaring uitvoering zal worden gegeven, en alle ondertekenende landen hun diplomastructuur overeenkomstig aanpassen, heeft de particulier op basis van deze verklaring geen enkel subjectief recht op erkenning van zijn diploma, ook al bekroont dit een opleiding met 'dezelfde structuur'. Hij zal zich daarentegen wel nog steeds kunnen beroepen op de erkenningsregels die door de richtlijnen en de rechtspraak van het Hof van Justitie zijn vastgesteld. Doordat er geen (echte, dwingende) controle bestaat op de uitvoering van de verklaring, riskeert een land dat zich zware inspanningen getroost om zijn hoger onderwijs aan de letter en de geest van Bologna aan te passen, te moeten vaststellen dat de anderen zich ervan af maken met 'window dressing'⁶⁹.

Een andere kritische kanttekening heeft te maken met het (gebrek aan) democratisch gehalte van de besluitvorming over de fundamentele opties die men op deze wijze neemt ten aanzien van de toekomst van het hoger onderwijs in Europa. Wanneer men deze opties zou willen vastleggen onder de gedaante van een communautair beleidsinstrument, dan zou dit voorstel inderdaad eerst een lange weg door de instellingen dienen af te leggen. Afhankelijk van het soort maatregel zou er een voorstel van de Commissie besproken worden in het Onderwijscomité en vervolgens de Raad, en zou een advies moeten worden gegeven door het Economisch en Sociaal Comité en het Comité der Regio's. Ook het Europees Parlement zou inspraak hebben, afhankelijk van de gekozen maatregel, door middel van de medebeslissings- of de samenwerkingsprocedure. In het geval niet gemakkelijk overeenstemming kan worden bereikt is wellicht nog een passage langs het Bemiddelingscomité noodzakelijk. Deze 'lange weg' is erg omslachtig, maar de procedure werd net zó ingevoerd om, voor de gevoelige materie die onderwijs toch is, een maximale democratische legitimiteit aan elke communautaire maatregel te geven. De huidige Bolognaverklaring is tot stand gekomen buiten elk formeel besluitvormingsproces om, op een conferentie waar sommige landen weliswaar werden vertegenwoordigd door hun minister van onderwijs -die natuurlijk wel enige democratische legitimiteit bezit- maar andere landen ook slechts door een hoge ambtenaar⁷⁰. Ook bij de keuze van de rol die de 'stakeholders' in het proces spelen, kunnen kanttekeningen worden geplaatst. De Europese verenigingen van universiteiten zijn enthousiast, want ze werden rechtstreeks bij het opstellen van de tekst betrokken. De instellingen voor hoger onderwijs *buiten* de universiteit, evenals de studenten toch evenzeer rechtstreeks betrokken partijen zijn slechts als waarnemer, niet als actieve participanten, bij Bologna betrokken. Bovendien is er ook geen enkele democratische controle achteraf op wat werd overeengekomen. Wanneer er in Bologna niet een intentieverklaring, maar een echt verdrag zou zijn afgesloten, dan zou nadien in het kader van de ratificatieprocedure over de inhoud ervan

69 Zo heeft Frankrijk de Bachelor-Master structuur ingevoerd door de toekenning van een titel 'Licence' aan de diploma's bac +3, terwijl de diploma's bac +5 de titel 'Mastaire' toegekend kregen. Daarnaast blijven de oude benamingen bestaan, ook inhoudelijk werd er aan de opleidingen (vrijwel) niets gewijzigd.

70 Voor Vlaanderen werd bijvoorbeeld getekend door Jan Adé, Directeur-Generaal van de Administratie Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek.

worden gedebatteerd in de parlementen van de ondertekenende landen. Blijkt een democratisch verkozen parlement niet akkoord te gaan met de opties die in het verdrag worden genomen, dan wordt het verdrag niet geratificeerd, en dient het niet te worden uitgevoerd. Aangezien 'Bologna' geen verdrag, maar slechts een 'intentieverklaring' is, wordt nu op het publieke forum én in de parlementen niet gedebatteerd over de basis-opties die in de verklaring liggen vervat, maar enkel over de manier waarop aan die opties uitvoering 'moet' worden gegeven.

Ondanks de vanuit juridisch standpunt geringe juridische waarde van de Bolognaverklaring, kan niet ontkend worden dat er hierdoor wel degelijk een beweging in gang is gezet die leidt tot hervormingen in het hoger onderwijs in Europa. *Bologna* is niet langer alleen een verklaring, het is nu een *proces*. Er is immers een follow-up-structuur ontwikkeld, die het convergentieproces moet begeleiden en ondersteunen. Er is in de eerste plaats een uitgebreide follow-up-groep, die bestaat uit één (in sommige gevallen twee) aangeduide ministeriële vertegenwoordigers van elk betrokken land. Deze groep kwam reeds enkele malen samen⁷¹, waarbij vooral informatie over alle soorten initiatieven ter uitvoering van de Bolognaverklaring werd uitgewisseld. Een kleinere follow-up-groep, ook de stuurgroep genoemd, bestaat onder meer uit de vertegenwoordigers van de landen die het voorzitterschap waarnemen van de Europese Unie in de periode van Bologna tot de volgende opvolgconferentie, in mei 2001 in Praag. Het gaat hier om Finland, Portugal, Frankrijk en Zweden. Ook Tsjechië als gastheer van de opvolgconferentie de Europese Commissie en twee verenigingen van hogeronderwijsinstellingen (de Association of European Universities en de Confederation of Rector's Conferences)⁷² maken deel uit van de stuurgroep. Vergaderingen worden voorgezeten door het land dat op dat ogenblik het voorzitterschap van de Unie waarneemt. Sinds midden 2000 worden bovendien vertegenwoordigers van drie organisaties als *waarnemer* uitgenodigd voor de bijeenkomsten van de grote follow-up-groep. Het gaat hier om de vertegenwoordigers van de EURASHE, die de niet-universitaire instellingen voor hoger onderwijs verenigt, van de European Liaison Group of Student Organisations en van de Raad van Europa. Met de toevoeging van deze 'partners' aan de grote groep wil men aangeven dat men het debat en het perspectief waarbinnen maatregelen zullen worden voorgesteld zo open mogelijk wil houden.

De opvolgingsgroepen hebben een werkprogramma opgesteld, met daarin verschillende soorten activiteiten op Europees en nationaal niveau, tot zelfs op het niveau van de instellingen. De harde kern van dit programma bestaat uit een aantal studies en conferenties over de grote onderdelen van het convergentieprogramma dat in Bologna overeengekomen werd (transnationaal onderwijs, kredietpuntenaccumulatie, accreditering, enzovoort). De opvolgingsgroepen bereidden tevens een geactualiseerde versie voor van het rapport *Trends and Issues in Learning Structures in Europe*, dat mede aan de basis lag van de Bolognaverklaring. Daarnaast wordt een allesomvattend, actiegericht rapport ter attentie van de ministers voorbereid, waarin conclusies zullen worden getrokken uit het vorige rapport en uit alle andere rapporten en activiteiten die onder de auspiciën van de opvolggroepen zijn uitgevoerd. Of dit rapport ook werkelijk bestaat kon echter niet worden vernomen. Op nationaal vlak vinden in het kader van het Bolognaproces vonden voorlopig vooral veel conferenties, seminars en studies plaats. Sommige landen hebben

71
72

In Helsinki in november 1999, in Lissabon in juni 2000, en in Parijs in december van datzelfde jaar. Beide zijn in door een beslissing van 31 maart 2001 gefusioneerd tot de 'European University Association'.

ook reeds een hervorming aangevat, al is dit vooral het geval in landen waar deze curriculumhervorming reeds voor Bologna op stapel stond. Wel werd een 'golf' van legislatieve en curriculaire hervormingen verwacht 'in de nabije toekomst' en met name rond de tijd van de conferentie in Praag, in mei 2001. In de praktijk liep het echter niet zo'n vaart, en het communiqué waarmee de ministers na de opvolgconferentie in Praag naar buiten kwamen, oogt dan ook wat minnetjes. Veel meer dan bevestigen dat ze aan de uitgangspunten van Bologna vasthouden, en er 'ernstig mee bezig zijn' houdt het communiqué niet in. Het door de Vlaamse minister van onderwijs verhoopte principeakkoord over het opzetten van grensoverschrijdende accreditering kwam er niet. Nederland en Vlaanderen maken ondertussen wel ernstig werk van de invoering van de Bachelor-Master structuur, en zijn volop bezig met de daarvoor noodzakelijke hervormingen. Ook kan worden vastgesteld dat er in verschillende landen levendige debatten gevoerd worden over de noodzaak om al dan niet een binair systeem in het hoger onderwijs te handhaven, evenals over de wenselijkheid van de invoering van een twee-cycli-structuur in het hoger onderwijs⁷³.

Het Bolognaproces als open coördinatiemethode?

Het aldus tot stand gekomen Bolognaproces valt moeilijk te duiden: het is immers de eerste maal dat op een dergelijke gestructureerde wijze een initiatief van die aard wordt genomen. De relatie van dit Bolognaproces tot het 'normale' communautaire onderwijsbeleid is bovendien erg ambigu. Formeel is het een intergouvernementeel proces, en staat het volledig buiten de communautaire rechtsorde. Het werd zelfs niet nodig gevonden om de beginselen van Bologna vast te leggen in een gemengde resolutie, zoals in de beginjaren van het Europees onderwijsbeleid de gewoonte was. De opvolgstructuur wordt echter wel grotendeels door de Commissie gefinancierd, en bovendien worden bepaalde structuren van de Unie gekopieerd. Het voorzitten van de vergaderingen door het land dat het voorzitterschap van de Unie waarneemt, en het organiseren van de vergaderingen in dat land, zijn voorbeelden van vermenging tussen de intergouvernementele en de communautaire structuur. Totnogtoe wordt ook het grootste stilzwijgen bewaard over de verhouding tussen het Bolognaproces en de verwezenlijkingen die reeds zijn gebeurd binnen het communautaire kader. Zo wordt de Bolognaverklaring aangegrepen om als belangrijk instrument van kwaliteitsbewaking een systeem van accreditering op te zetten. Een internationale accreditering zou bovendien het vertrouwen in instellingen en diploma's uit andere landen doen toenemen, wat zou leiden tot meer en gemakkelijker erkenning van in het buitenland verworven kwalificaties. Dit behoort inderdaad tot de mogelijkheden, het omgekeerde echter ook. De verklaring schijnt te vertrekken van de vooronderstelling dat alle gegadigde instellingen er wel in zullen slagen de gewenste accreditering te bemachtigen. Dient men er echter niet van uit te gaan dat accreditering ook betekent dat bepaalde instellingen of opleidingen er *niet* in slagen het beoogde keurmerk te verwerven? Wanneer men houder is van een dergelijk niet-geaccrediteerd diploma, zou mobiliteit wel eens veel moeilijker kunnen worden dan totnogtoe het geval was. Het is ook geenszins duidelijk wat de verhouding zal zijn tussen de erkenning op basis van accreditering, en de professionele erkenning die binnen het communautair kader in

elk geval principieel gegarandeerd is. Zal een Belgische universiteit een Griekse apotheker niet toelaten tot een voortgezette opleiding of Master, omdat hij een diploma bezit van een niet-geaccrediteerde instelling, terwijl diezelfde Griekse apotheker wél automatisch het recht bezit om op basis van dat diploma zijn beroep in België uit te oefenen? Het verdient alleszins aanbeveling deze situatie eerst op te helderen, vooraleer men een aanvang maakt met ingrijpende structurele wijzigingen in het hoger onderwijs.

Wanneer we het feit dat *Bologna* zich formeel afspeelt buiten de communautaire rechtsorde even buiten beschouwing laten, dan kunnen we wel een grote gelijkenis vaststellen in de werkwijze die in het kader van het Bolognaproces wordt gehanteerd, en de zogenaamde 'open coördinatiemethode', die nu al enkele jaren wordt toegepast in het kader van het Europese Werkgelegenheidsbeleid, en waarvan het Portugese voorzitterschap in Lissabon voorstelde ze uit te breiden naar andere domeinen, waaronder het onderwijs. Deze methode, zoals ze door het Portugese voorzitterschap werd voorgesteld, bestaat uit vier elementen: 1) vastgestelde richtsnoeren voor de Unie met objectieven op korte, middellange en lange termijn, 2) kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren en 'benchmarks', 3) Europese richtsnoeren vertaald in nationale en regionale beleidsdoelstellingen en 4) periodieke monitoring en 'peer review', georganiseerd als een wederzijds leerproces. Het Bolognaproces is inderdaad uitgegroeid boven een louter politieke wilsverklaring, en heeft nu de gedaante van een actieprogramma, met een duidelijk omschreven algemeen doel de creatie van een Europese hogeronderwijsruimte, een deadline binnen het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw, een set van specifieke doelstellingen waaronder de ontwikkeling van een gemeenschappelijk referentiekader, het kredietpuntensysteem, het twee-cyclus-onderwijs, de Europese dimensie in kwaliteitsbewaking en een georganiseerde follow up en implementatiestructuur.

Binnen de Gemeenschap wordt de open coördinatiemethode gezien als een mogelijke 'Derde Weg' tussen Europese harmonisatie en nationale autonomie. Terwijl de traditionele regelgeving eruit bestaat relatief specifieke en uniforme verplichtingen op te leggen, die hiërarchisch, statisch en substantieel zijn, is er in de 'post-regulatory governance'- benadering waarvan de open coördinatiemethode een emanatie is een voorkeur voor het werken met procedures en algemene standaarden. Deze standaarden laten een grote variatie toe veeleer dan gedetailleerde regels op te leggen. Er is ook vaak voorzien in intensieve consultatie om de standaarden vast te stellen en waar nodig aan te passen, terwijl sommige standaarden ook geheel of gedeeltelijk vrijwillig zijn. Tenslotte laat deze methode ook ruimte voor aanpassing als een antwoord op feedback⁷⁴. Hoewel het Bolognaproces zich dus buiten de communautaire rechtsorde situeert, valt toch op dat het evolueert in de richting van een open coördinatie: er wordt getracht richtsnoeren en standaarden op te stellen, en gestreefd naar een vertaling daarvan in nationale actieplannen. Er is ook een intensief consultatieproces ontstaan, dat wellicht nog kan uitmonden in een systeem van 'peer review'. De spontane evolutie naar een dergelijke open coördinatie hoeft niet te verwonderen, aangezien als voordeel van deze methode steeds wordt gewezen op het feit dat aldus kan worden opgetreden op terreinen waarvoor de klassieke manier van regelgeving is geblokkeerd.

De traditionele aanpak van de Gemeenschap berustte inderdaad voor een groot deel op regelgeving door middel van harmoniserende richtlijnen waardoor acties van de lidstaten werden gecoördineerd en regelgevende uniformiteit gewaarborgd werd. Ondanks de aanzienlijke vooruitgang die aldus geboekt werd, bleven vele voorstellen echter in de lade liggen, omdat er geen meerderheid voor kon worden gevonden. Vanaf de jaren '80 verschuift het accent van het regelgevend optreden van de Gemeenschap -onder invloed ook van de toenemende diversiteit in de Gemeenschap- naar wederzijdse erkenning, waarvan ook wel een soort 'regelgevende competitie' werd verwacht, zodat de 'beste' regelgeving uiteindelijk de overhand zou halen, iets wat uiteindelijk toch niet echt gebeurde. De open coördinatiemethode, die tenslotte opduikt in de tweede helft van de jaren '90, laat toe beleidsinitiatieven aan te passen aan de meest uiteenlopende institutionele structuren, juridische regimes en nationale omstandigheden. Belangrijk is ook dat de lidstaten binnen de open coördinatiemethode desgewenst met verschillende snelheden kunnen vorderen, terwijl men toch probeert de lidstaten samen te houden en in dezelfde richting te laten evolueren. Doordat er bovendien bij de open coördinatiemethode steeds een mogelijkheid is om er weer 'uit te stappen' ('opting out') is het mogelijk dat lidstaten, die bevreesd zijn dat communautaire regelgeving voorgoed hun beleidsverantwoordelijkheid in een bepaald domein beëindigt, minder terughoudend zijn ten aanzien van supranationale input en sturing van het beleid door middel van open coördinatie.

Sinds de Europese Raad van Lissabon staat vast dat ook voor onderwijs en opleiding zo'n open coördinatiemethode zal worden gehanteerd. Het zou echter bijzonder merkwaardig zijn, wanneer er zich tegelijkertijd twee als het ware parallelle opvolgstructuren ontwikkelen, die allebei gericht zijn op de verwezenlijking van ongeveer dezelfde doelstellingen, en die dit allebei trachten te verwezenlijken door middel van een (soort van) open coördinatiemethode. Totnogtoe heeft de Commissie ook de opvolgstructuren voor het Bolognaproces gefinancierd. Zal zij dit blijven doen wanneer zij voor de eigen open coördinatiemethode dergelijke structuren dient op te zetten? Of zullen zij dubbel gebruikt worden? Het verdient in elk geval aanbeveling dat een uitdrukkelijk standpunt wordt ingenomen ten aanzien van de positie van het Bolognaproces ten opzichte van de communautaire rechtsorde. Mijns inziens behoren de doelstellingen van Bologna tot het communautair onderwijsbeleid, en dienen ze daar ook omwille van de coherentie met de andere gemeenschapsinitiatieven een antwoord te krijgen. Het hanteren van de open coördinatiemethode zou dan een garantie moeten bieden voor de beleidsruimte van de lidstaten. Wanneer het niet mogelijk blijkt om Bologna binnen de communautaire rechtsorde onder te brengen wat onder meer het geval kan zijn wanneer men vast houdt aan het 'gemeenschappelijk referentiekader' kan de Gemeenschap wellicht samen met de lidstaten partij zijn bij een verdrag, waarin een coördinerende taak aan de Gemeenschapsinstellingen wordt opgedragen. Het binnenbrengen van het Bolognaproces in de communautaire rechtsorde garandeert nog niet het welslagen van het project, maar biedt wellicht betere perspectieven wat de opvolging van de opgenomen engagementen betreft.

Ten slotte dient toch nog opgemerkt dat het kiezen voor een open coördinatiemethode voor het verwezenlijken van mobiliteit van studenten en erkenning van diploma's, de materie benadert vanuit het standpunt van overheden en instellingen, maar niet vanuit het individu. Waarschijnlijk wordt door een dergelijke methode in het algemeen een beter resultaat met betrekking tot de beoogde doelstellingen bereikt: er worden wellicht meer diploma's erkend, er worden wellicht meer studenten mobiel. Vanuit het standpunt van

een individu dat erkenning van zijn diploma zoekt, is een bindende communautaire maatregel, zoals een richtlijn, die (na afloop van de uitvoeringstermijn) eventueel rechtstreeks kan worden ingeroepen, veruit verkieselijk. Het nader op elkaar afstemmen van onderwijs-systemen vergemakkelijkt waarschijnlijk de erkenning, maar creëert geen *recht op* (minstens een evaluatie van de) *erkenning*, wat in voorkomend geval toch erg belangrijk kan zijn.

Ook in deze moet echter opnieuw worden vastgesteld dat negatieve integratie zo zijn grenzen heeft. De problemen bij mobiliteit in de onderwijssector hebben niet alleen of niet in de eerste plaats te maken met discriminaties op grond van nationaliteit, dan wel met het niet op elkaar afgestemd zijn van de verschillende systemen. Dergelijke gevallen worden gewoonlijk opgelost door middel van positieve integratie, meestal onder de vorm van harmonisatie, maar dat is wegens het uitdrukkelijke verbod in het Verdrag geen optie meer. Dat er uiteindelijk een aantal harmoniserende maatregelen nodig is om tot een substantiële verhoging van de mobiliteit in het onderwijsdomein te komen, is iets wat de lidstaten zelf hebben toegegeven in hun Sorbonne- en Bolognaverklaringen. Het vermaledijde woord 'harmonisatie', dat wellicht per ongeluk in de titel van de Sorbonneverklaring was terechtgekomen, is ondertussen al vervangen door 'convergentie' en 'gemeenschappelijk referentiekader', maar dat is louter woordkeuze. Essentieel is dat alle lidstaten het nu noodzakelijk achten dat ze hun onderwijssysteem laten convergeren rond dezelfde standaarden. Omwille van het feit dat harmonisatie krachtens het Verdrag niet mogelijk is, kan althans deze doelstelling niet overgenomen worden door een communautair initiatief. In dat opzicht is het jammer dat het harmonisatieverbod in het Verdrag is terechtgekomen. De ervaring met de erkenningsrichtlijnen voor diploma's leert dat overeenstemming over harmonisatie in onderwijs erg moeilijk gevonden kan worden. Het gevaar dat Europa het onderwijssysteem ingrijpend zou gaan harmoniseren was zo goed als nihil, omdat daar binnen de Raad nooit de vereiste meerderheid voor gevonden zou worden. Nu is het echter niet mogelijk om zelfs maar de minste gemeenschappelijk na te streven standaard gezamenlijk op een dwingende manier vast te leggen. De ervaring leert immers eveneens dat wanneer de lidstaten niet gedwongen, en in die verplichting gecontroleerd worden, zij er niet in slagen hun onderwijsbeleid op de afgesproken doelstellingen af te stemmen. Een strengere procedure voor harmonisatie zodat die alleen was mogelijk geweest bij unanimité zou evenzeer tegemoet gekomen zijn aan de bezwaren van wie bang was voor het verlies van de eigenheid van het eigen stelsel, zonder een eventueel noodzakelijke harmonisatie binnen communautaire context principieel onmogelijk te maken.

De in Bologna gehanteerde werkwijze is inderdaad vanuit verschillende standpunten bedenkelijk. Doordat men het gehele proces buiten de communautaire rechtsorde situeert, bestaat het gevaar van verlies aan coherentie tussen dit initiatief en de andere communautaire maatregelen. De Commissie wordt weliswaar bij de opvolging betrokken, maar de vraag kan worden gesteld wat de relevantie is van het opzetten van een parallelle structuur, terwijl die eigenlijk reeds voorhanden is binnen de communautaire instellingen. Ook vanuit democratisch standpunt is het nemen van fundamentele beleidsopties onder de vorm van niet democratisch gecontroleerde intentieverklaringen vatbaar voor kritiek. Vanuit het standpunt van de individuele mobiele student of docent is het bewerkstelligen van de Europese onderwijsruimte via communautaire maatregelen ook veruit te verkieszen boven de vrijblijvende intentieverklaring, omdat hij of zij aan een bindende communautaire maatregel eventueel subjectieve rechten kan ontlenen, terwijl men in geval van een intentieverklaring afhankelijk blijft van de goodwill van de betrokken lidstaat.

Recent is ten slotte met de 'open coördinatiemethode' een nieuwe werkwijze in het vizier gekomen die de besluitvorming zou kunnen deblokkeren in gebieden waarin ze zoals in onderwijs in het slop is geraakt. Het gaat hierbij om gezamenlijke afgesproken richtsnoeren die worden vertaald in nationale actieplannen en 'afgedwongen' worden door een systeem van consultatieve follow-up en 'peer review'. De methode die gehanteerd wordt in het Bolognaproces vertoont overigens kenmerken van deze open coördinatiemethode. Deze werkwijze, die tot nu toe onder meer aangewend werd in de Europese Werkgelegenheidsstrategie, laat toe naar ambitieuze doelstellingen toe te werken, omdat de lidstaten, doordat ze er niet daadwerkelijk juridisch toe verbonden zijn, ze op deze manier gemakkelijker aanvaarden. We zagen inderdaad dat de lidstaten doorgaans niet terughoudend waren in het stellen van ambitieuze doelstellingen in onderwijsmateries, zolang dit maar gebeurde in niet-verbindende beleidsinstrumenten. Ook de Sorbonne- en Bolognaverklaringen bevestigen deze stelling. De 'open coördinatiemethode' is nog te recent om met zekerheid iets te kunnen zeggen over de doeltreffendheid ervan. Vast staat alleszins dat het opvolgingsproces van doorslaggevend belang is. Het is immers overduidelijk dat wanneer lidstaten zich bij iets engageren, zonder dat ze op de uitvoering ervan gecontroleerd worden, er maar heel weinig kans bestaat dat ze dit ook daadwerkelijk zo uitvoeren. Een ander nadeel van de open coördinatiemethode dat wellicht meer relevant is voor onderwijs dan voor werkgelegenheid, is dat men voor mobiliteit en erkenning ook afhankelijk is van andere lidstaten. De open coördinatiemethode laat ruimte voor ongelijke uitvoering, en voor verschillende tempo's van uitvoering. Dat betekent in concreto dat het mogelijk is dat een onderdaan van een lidstaat, die wel alle opgenomen engagementen heeft uitgevoerd, moet vaststellen dat mobiliteit of erkenning toch niet mogelijk is, omdat de andere betrokken lidstaat niet is gevolgd. Ondanks de eraan verbonden nadelen valt de 'open coördinatiemethode' alleszins te verkiezen boven de inertie die er nu kan worden geconstateerd.

Over de schrijvers

Wim Groot is hoogleraar economie aan de Universiteit Maastricht en **Henriëtte Maassen van den Brink** is hoogleraar empirische arbeidsmarkteconomie aan de Universiteit van Amsterdam. Zij zijn de wetenschappelijk coördinatoren van het NWO Prioriteitsprogramma SCHOLAR, een onderzoeksinstituut naar de relatie tussen onderwijs, arbeidsmarkt en economische ontwikkeling aan de Universiteit van Amsterdam. Groot en Maassen van den Brink publiceren vooral op het terrein van onderwijs- en arbeidseconomie. Bovendien nemen zij door het schrijven van columns en opiniërende stukken in verschillende dagbladen en tijdschriften deel aan het publieke debat over onderwijs en gezondheidszorg.

Machteld L.W. Verbruggen promoveerde tot doctor in de rechten aan de Katholieke Universiteit Leuven met een proefschrift over de instrumenten die de Europese Unie kan aanwenden voor het voeren van een onderwijsbeleid. Zij publiceerde ook al verscheidene artikels over juridische aspecten van dit Europees onderwijsbeleid. Op dit ogenblik is zij juridisch adviseur van de Karel de Grote-Hogeschool in Antwerpen, en doceert zij 'Politique européenne de l'éducation' aan het Institut d'Etudes européennes van de Université catholique de Louvain.

