

ONDERWIJS EN EUROPA: EUROPESE INVLOEDEN IN NEDERLAND

advies



ONDERWIJS EN EUROPA: EUROPESE INVLOEDEN IN NEDERLAND

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 Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. 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 websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

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

Advies *Onderwijs en Europa: Europese invloeden in Nederland* uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20040207/784, juni 2004.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2004.
ISBN 90-77293-23-X

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:

Maarten Balyon grafische vormgeving

Drukwerk:

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

ONDERWIJS EN EUROPA: EUROPESE INVLOEDEN IN NEDERLAND

OOS REKENR
20040207/784

UW REKENR
IB/03/58087

CONTACTPERSOON

DOORKIESNUMMER

PLAATS / DATUM
Den Haag, 7 juni 2004

ONDERWERP
*Advies Onderwijs en Europa: Euro-
pese invloeden in Nederland*

Aan de minister en de staatssecretaris van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven en
Mevrouw drs. A.D.S.M. Nijs, MBA
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Mevrouw de minister, mevrouw de staatssecretaris,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u zijn advies
Onderwijs en Europa: Europese invloeden in Nederland aan.
Het advies is een uitwerking van de adviesaanvraag van 18
december 2003.

De raad constateert dat Nederland actief deelneemt aan
Europese beleidsprocessen zoals die met de stedennamen
Lissabon, Kopenhagen en Bologna. Europa krijgt meer en
meer invloed op het Nederlandse onderwijs. De nieuwe
manieren van beleidsvorming, die bij deze processen horen,
zoals de open coördinatiemethode en richtpunten
(‘benchmarking’), bieden kansen om het Nederlandse
onderwijs Europees te positioneren. Tegelijkertijd zijn er
ook risico’s te onderkennen, zoals een gebrek aan
democratische legitimering en transparantie.

De raad beveelt aan in te zetten op evenwichtige sociaal-
economische doelen voor onderwijs in Europa, vergroting
van de bestuurlijk-juridische legitimatie en een proactieve
opstelling in de Europese netwerken, bijvoorbeeld in de
werkgroepen in het kader van het Lissabon-proces. Het
advies bevat ter uitwerking concrete aanbevelingen voor
een Nederlandse onderwijsagenda in Europa.

Eén van deze aanbevelingen is om van Europa een vast punt
te maken op de nationale onderwijsagenda. Dit kan vorm
krijgen in een *Europabrief* met daarin voorgestelde acties op
belangrijke Europese dossiers. Relevante dossiers zijn
daarbij niet alleen te vinden in de onderwijssector, maar ook
in uitspraken van het Europese Hof van Justitie over rechten
van studenten en werknemers en in het Europese sociale en
werkgelegenheidsbeleid.

ONDERWIJS **raad**

NASSAWAAR 6
2514 JS DEN HAAG
TELEFOON 070 310 00 00
FAX 070 356 14 74
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

OOS RENMERR

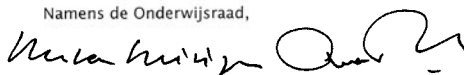
20040207/784

Pagina 2

De raad hoopt met dit advies, dat hij tegelijkertijd aanbiedt met het advies *Onderwijs en Europa: Europees Burgerschap*, een bijdrage te leveren aan een bestendig debat over de invloed van Europa op het Nederlandse onderwijs.

ONDERWIJS raad

Namens de Onderwijsraad,



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

drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoudsopgave

Samenvatting	9
1 Inleiding, aanleiding en adviesvragen	16
1.1 Inleiding: ons beeld van Europa	16
1.2 Aanleiding voor het advies	17
1.3 Doelstelling en vraagstelling	18
1.4 Opbouw	19
2 Europa en het Nederlandse onderwijs: invloed, kansen en bedreigingen, strategieën	21
2.1 Onderwijs als onderdeel van Europees beleid	21
2.1.1 Van EG naar EU	21
2.1.2 Onderwijs als zelfstandig beleidsterrein en als onderdeel van andere Europese beleidsterreinen	22
2.1.3 Toepassing van Europees recht op onderwijs(instellingen)	23
2.1.4 Een nieuwe weg: Lissabon-Bologna-Kopenhagen.	25
2.2 Invloed van Europa op het Nederlandse onderwijsstelsel	26
2.2.1 De invloed van afdwingbare Europese regelgeving en Europese facilitering	27
2.2.2 De invloed van de niet-afdwingbare Europese afspraken	29
2.3 Kansen en risico's van Europese ontwikkelingen	33
2.3.1 Kansen en risico's van afdwingbare Europese regelgeving (EG-verdrag en Ontwerpgrondwet voor Europa)	33
2.3.2 Kansen en risico's van de niet-afdwingbare Europese afspraken	37
2.4 Bestuurlijke strategieën voor het verbinden van de nationale en de Europese agenda	41
2.4.1 Sociaal-economische strategie	42
2.4.2 Bestuurlijk-juridische strategie	43
2.4.3 Informatie- en netwerkstrategie	44
3 De invloed van Europa: antwoorden	46
3.1 Adviesvragen en antwoorden	46
3.2 Aanbevelingen bij de strategieën	49
3.2.1 Aanbevelingen bij de sociaal-economische strategie	50
3.2.2 Aanbevelingen bij de bestuurlijk-juridische strategie	52
3.2.3 Aanbevelingen bij de informatie- en netwerkstrategie	53
3.3 De Europese (onderwijs)agenda voor de toekomst: waar ligt de grens?	55
Literatuur	57

Bijlage

Bijlage 1:	Europa en het onderwijs: een stand van zaken. Achtergrondinformatie	B.1-61
1	Europese doelen, beginselen en methoden van besluitvorming	B.1-62
1.1	De economische en sociale doelstellingen van de EU	B.1-62
1.2	Juridische beginselen van de Gemeenschap	B.1-63
1.3	Methoden van besluitvorming in en buiten het kader van de EU	B.1-64
1.4	Samenvatting	B.1-65
2	Europees onderwijsbeleid langs verschillende wegen	B.1-66
2.1	Onderwijsbepalingen en stimuleringsprogramma's in artikel 149 en 150 EG-verdrag	B.1-66
2.2	Erkenning van diploma's: artikel 47 EG	B.1-69
2.3	Onderwijs onder de bepalingen van de interne markt	B.1-73
2.4	Een nieuwe weg: onderwijs als onderdeel van de Lissabon-ambitie	B.1-77
2.5	Onderwijs als onderdeel van Europees sociaal- en werkgelegenheidsbeleid	B.1-79
2.6	Intergouvernementele acties: de Bologna-casus	B.1-81
2.7	Samenvatting	B.1-83
3	Europees onderwijsbeleid, een stand van zaken	B.1-84
3.1	Opbrengsten mobiliteit en erkenning	B.1-84
3.2	Stand van zaken invoering bama-structuur en Europese benchmarks	B.1-86
3.2.1	Stand van zaken invoering bama-structuur in verschillende landen	B.1-86
3.2.2	Europese en nationale implementatie van de Europese benchmarks	B.1-89
3.3	Samenvatting	B.1-90
Bijlage 2:	Adviesaanvraag	B.2-93
Bijlage 3:	Artikelen 149 en 150 EG	B.3-97
Bijlage 4:	Geraadpleegde personen	B.4-101
Bijlage 5:	Lijst met afkortingen	B.5-103

Samenvatting

Europese invloeden op het Nederlandse onderwijs

De minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) heeft de volgende vragen gesteld aan de Onderwijsraad.

- (1) Op welke wijze wordt het Nederlandse onderwijs beïnvloed door Europa? Welke kansen en risico's behelzen de Europese ontwikkelingen voor het Nederlandse onderwijs en zijn instellingen?
- (2) Welke bestuurlijke strategieën (binnen het onderwijsterrein) zijn te ontwikkelen als reactie op de veranderende verhouding tussen Europa, de nationale overheid en de instellingen en is daarbij een onderscheid te maken naar sectoren?

Het antwoord op de *eerste* vragen is dat Europa sinds de Bologna-afspraken van de Europese onderwijsministers in 1999 en de afspraken van de Europese regeringsleiders in 2000 in Lissabon, steeds meer invloed krijgt op het nationale onderwijsbeleid. Op basis van de niet-dwingende afspraken uit Lissabon heeft Nederland uiteindelijk zichzelf een nationale ambitie opgelegd, die impact heeft op alle onderwijssectoren. Ook kan Europa via andere, dwingende bepalingen, zoals het vrijvestigingsrecht en het vrij verkeer van werknemers, een stempel (gaan) drukken op het Nederlandse onderwijs: Nederlandse docenten en studenten zijn immers ook EU-burgers (Europese Unie) met de bijbehorende rechten. De Europese ontwikkelingen, zowel wat betreft de interne markt als de (vrijwillige) afspraken en ambities in het kader van Lissabon en Bologna, brengen risico's en kansen met zich mee. De kansen van de zachte Europese afspraken zoals die in Lissabon, Kopenhagen en Bologna zijn gemaakt, zitten vooral in de zachte binding; doordat landen niet juridisch gebonden zijn, durven ze een stap verder te zetten in de ontwikkeling van bovennationale systemen en doelen. Specifieke kans van het Lissabon-proces is dat sinds 2000 onderwijs een structureel onderdeel is van de Europese kenniseconomie; onderwijs staat door de gezamenlijke Europese ambitie ook nationaal op de kaart. Het Bologna-proces biedt de kans op inhoudelijke vernieuwingen in het wetenschappelijk onderwijs, een bijdrage aan de internationalisering en op termijn een bijdrage aan de vergroting van de mobiliteit op de Europese arbeidsmarkt.

De zachte binding vormt tegelijkertijd een risico: de processen met de Europese stedenamen kunnen papieren tijgers blijken, omdat er geen plicht tot (eenvormige) implementatie is. Zo kunnen we Europees wel afspreken om de diverse hogeronderwijsstelsels op elkaar af te stemmen, maar als dat alleen leidt tot het verhangen van wat bordjes, terwijl de rest bij het oude blijft, zullen veranderingen slechts optisch zijn. Een voorbeeld is het bama-stelsel (bachelor-master), dat in de diverse Europese landen in verschillend tempo en (vooral) met verschillende uitkomsten wordt ingevoerd.

Ondanks het feit dat de invloed van Europa steeds groter wordt, ontbreekt het de Nederlandse overheid en onderwijsinstellingen aan kennis en aan een langetermijnvisie

om tactisch in te spelen op Europese onderwijsontwikkelingen. Door de toenemende invloed van Europa op het onderwijs is een actieve, realistische opstelling en koersbepaling van Nederland broodnodig: ook in het onderwijs hoort werk maken van Europa het devies te zijn.

Het antwoord op de *tweede* vraag is dat er niet één strategie is, zoals er ook niet één Europees (onderwijs)beleid bestaat. Er zijn de ontwikkelingen op de interne markt (erkenning van diploma's is daarvan een onderdeel), er is het Europees werkgelegenheidsbeleid (waar onderwijs steeds meer als instrument wordt gebruikt) en er zijn de programma's van Lissabon, Bologna en Kopenhagen. De onderwijsstelsels in Europa zijn, en blijven, zeer divers. Bovendien bevinden de stelsels zich in verschillende stadia van ontwikkeling (verschillen tussen Noord en Zuid, tussen West en Oost). Die variatie in programma's, doelen en sectoren betekent dat per dossier vastgesteld moet worden: waar gaat het over en wat kunnen we ermee doen. En als we er wat mee doen, hoe doen we het dan en met wie.

De aanpak om het Nederlandse onderwijs in Europa in stelling te brengen, zodanig dat op een adequate manier gereageerd kan worden op al die ontwikkelingen, valt uiteen in drie algemeen geformuleerde strategieën.

- (1) Een *sociaal-economische strategie* die uitgaat van het vergroten van kansen die Europese samenwerking biedt, bijvoorbeeld van de mogelijkheden van de interne markt en de vergroting van de mobiliteit. De strategie richt zich op het leren van Europese ervaringen, het uitwisselen van gegevens en – met name voor het hoger onderwijs – hoe instellingen elkaar Europees de maat kunnen nemen.
- (2) Een *bestuurlijk-juridische strategie* die uitgaat van het beperken van risico's door het vergroten van de legitimiteit van de Europese besluitvorming door het hierbij betrekken van Europese en nationale adviesorganen (ECOSOC, het Europees Sociaal-Economisch Comité en de Onderwijsraad) en (branche)organisaties uit alle onderwijssectoren.
- (3) Een *informatie- en netwerkstrategie* die uitgaat van het koppelen van de Europese en nationale agenda door vroegtijdige informatieverschaffing vanuit Brussel aan Nederlandse belangenbehartigers en door effectievere inzet in Europese netwerken, waar in de praktijk de Europese onderwijsagenda wordt gezet (zoals de werkgroepen in het kader van het Lissabon-proces).

Concrete aanbevelingen

Op grond van bovenstaande strategieën doet de raad veertien aanbevelingen.

1. *Europese en nationale ambities op het gebied van de kenniseconomie slagen niet zonder adequate en effectieve bekostiging.*

Het gaat daarbij niet alleen om meer (nationaal) onderwijsbudget, maar ook om een effectieve manier van verdeling van Europese budgetten. Wanneer Europa werkelijk de Lissabon-doelstellingen voor ogen wil houden, zal er een verschuiving moeten plaatsvinden van de traditionele sectoren waar Europa subsidieert (landbouw) naar meer kennisgerichte sectoren (onderwijs). De nationale koers van deregulering, (functionele) decentralisatie en beperking van administratieve lasten moet echter ook Europees gelden. Te overwegen is een agenda voor te stellen waarbij het ESF (Europees Sociaal Fonds) meer wordt opengesteld voor het onderwijs. Het moet makkelijker wor-

den in aanmerking te komen voor subsidie. Op termijn is voor te stellen dat er een Onderwijsinnovatiefonds komt: goede onderwijspraktijken worden daarbij Europees beloond, waarbij een extra bonus geldt voor landen die sneller hun achterstand op bepaalde richtpunten inhalen.

2. *Nationale ambities slagen niet als het geen gezamenlijke ambities zijn.*
Eenzijdig opleggen van richtpunten zal niet werken. Hetzelfde geldt voor nieuwe – door Europa opgelegde – administratieve verplichtingen voor instellingen, bijvoorbeeld voortvloeiend uit Europass. Naast de Europese richtpunten moet Nederland ook eigen, specifiek op ons land toegesneden richtpunten ontwikkelen, die de kenniseconomie – Europees en nationaal – bevorderen.

Zo heeft de raad met het oog op het versterken van Europese burgerschapsvorming in het Nederlandse onderwijs in het advies *Onderwijs en Europa: Europees burgerschap*¹ de aanbeveling gedaan om op nationaal niveau de Europa-competentie te versterken. Deze competentie houdt in de vermogens om kennis, vaardigheden en houdingen te benutten om concrete activiteiten op een adequate wijze in de Europese context te vervullen.

3. *De Europese doelstellingen en benchmarks moeten een evenwicht bevatten van economische en niet-economische doelstellingen.*
Economische groei is niet het enige richtpunt. Europese streefdoelen moeten een balans zijn tussen materiële en immateriële aspecten. Het advies *Onderwijs en Europa: Europees Burgerschap* beveelt aan om op Europees niveau ruimte te geven aan de verdere ontwikkeling van een Europa-competentie door uitwisseling van ervaringen op het gebied van burgerschapseducatie. In die zin kan ook gewerkt worden aan het tweede onderdeel van de Lissabon-ambitie, naast versterking van de kenniseconomie, namelijk een hechtere sociale cohesie.

4. *Ambities en acties splitsen naar sector en prioriteit.*
In het hoger onderwijs zijn Nederlandse instellingen gebaat bij Europese positionering. Samenwerking door Europese classificatie en meta-accreditatie (Europees keurmerk) dient in dit geval Nederlandse belangen. Randvoorwaarden zoals legitimiteit, uitvoerbaarheid en doorrekening op financiële consequenties blijven gelden. Nadere overweging zal moeten plaatsvinden ten aanzien van de vraag wat de consequenties zijn bij een negatieve beslissing van een Europees meta-accreditatieorgaan, bijvoorbeeld waar het de onderlinge erkenning van diploma's betreft. Voor de bve (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) zijn de Europese ontwikkelingen op het gebied van de kwalificaties van belang. Voor het po (primair onderwijs) en het vo (voortgezet onderwijs) kan Europees burgerschap een thema zijn voor nadere Europese uitwisseling.

Daarbij moeten lopende ontwikkelingen in de rest van Europa goed gevolgd worden. Europese processen zijn vaak niet lineair: stap voor stap ontrolt zich het Europese (onderwijs)beleid. Soms gaat dat heel snel, soms worden ook andere wegen ingeslagen. Een juiste tempobepaling is daarom essentieel om te reageren bij veranderingen op Europees niveau en om nationale doelstellingen bij te stellen.

¹ *Onderwijsraad, 2004b.*

5. *Nationale uitvoering van Europese benchmarks in SMART-termen.*

Dat wil zeggen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdig.² Deze afspraken zijn nodig om de actieplannen uiteindelijk succesvol te laten zijn. Gestelde doelen, bijvoorbeeld over uitvalpercentages, moeten realistisch zijn. Financiële randvoorwaarden zijn een onderdeel van dit kader; er moet voldoende geld zijn voor meer deelnemers in het onderwijs. Voor het meten moeten vergelijkbare data voor vergelijkbare situaties komen. Eerder heeft de raad al aangegeven dat een voortgangmaat nuttig kan zijn.³ Naast prestatiecontracten kunnen ook andere bestuurlijke instrumenten worden ingezet zoals (regionale) convenanten, om daarmee een betere wederzijdse binding te bereiken.

6. *Voorkeur voor het subsidiariteitsbeginsel.*

Op de Europese onderhandelingstafel moet, indachtig artikel 5 van het EG-verdrag (Europese Gemeenschap), duidelijk de subsidiariteit (blijven) doorklinken: is er een grensoverschrijdende, Europese meerwaarde die aansluit bij de ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs. Er moet ook voldoende ruimte blijven voor lokale en regionale afwegingen en strategieën: de plaatselijke context is belangrijk bij het ontstaan van problemen in het onderwijs, die context is dus ook van belang bij de oplossing. De weg die Nederland circa vijftien jaar geleden heeft gekozen voor meer autonomie en zeggenschap van de instellingen en voor de deelnemers moet niet via een Europese omweg teruggedraaid worden.

7. *Geen ontwijkgedrag met betrekking tot de harde EU-bevoegdheden.*

Het subsidiariteitsbeginsel kan echter niet los gezien worden van de verplichting tot gemeenschapstrouw (artikel 10 EG). Lidstaten zijn door dit beginsel gehouden aan loyale uitvoering van gemeenschapsbeleid en mogen geen maatregelen nemen, die de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU in gevaar brengen. Dit betekent dat OCW bij het ontwerpen van onderwijswetgeving en beleid oog dient te hebben voor de algemene beginselen van de EU zoals non-discriminatie naar nationaliteit en marktordening. De Raad van Onderwijsministers moet zich meer rekenschap geven van de invloed van de interne markt op het onderwijssysteem; het initiatief van Lissabon bewijst dit. De Raad van Onderwijsministers kan proberen op Europees vlak een gezamenlijke agenda te maken om invloed te krijgen op het terrein van de interne marktregelingen (bijvoorbeeld de toepassing van richtlijnen voor het vrije verkeer van diensten op onderwijs) en om het bewaken van het evenwicht van economische en niet-economische doelen van de EU.

8. *Nationale legitimiteit nastreven.*

Steeds moet koppeling van Europese standpunten aan het nationaal beleid plaatsvinden en vice versa. Standpuntbepaling moet in een vroegtijdig stadium met het parlement besproken worden. Het Nederlandse parlement krijgt bij ratificatie van het *Ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa* door het *Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid* een belangrijkere controlerende functie op de Commissie. In het protocol gaat het om wetgevingshandelingen, maar die controlerol kan ook gelden voor Europese besluitvorming via de open coördinatiemethode. De Onderwijsraad kan in het signaleren van bepaalde ontwikkelingen een meer structurele rol krijgen, bijvoorbeeld door middel van een tweejaarlijks advies over Europese ontwikkelingen die van belang zijn voor het Nederlandse onderwijs.

² Badham, 2003.

³ Onderwijsraad, 2003a.

9. *Europese legitimiteit nastreven.*

De open coördinatiemethode heeft geen grondslag in het EG-verdrag, en zal naar het zich laat aanzien ook – althans voor wat betreft onderwijs – geen grondslag in de EU-grondwet krijgen. Dat is problematisch, nu het huidige procedurele en democratische gehalte van deze methode niet optimaal is. Ten eerste ontbreekt, zoals hiervoor genoemd, advisering en raadpleging op nationaal niveau. Ten tweede ontbreekt een adviesplicht – bijvoorbeeld de plicht tot raadpleging van het ECOSOC – en is er geen enkele rol voor het Europees Parlement weggelegd. Het ligt volgens de raad voor de hand om ten minste een bepaling op te nemen vergelijkbaar met artikelen III-148 en III-149 van de Ontwerp-grondwet voor Europa. Deze artikelen betreffen de Europese coördinatie van het onderzoeksbeleid. Op dit terrein is wel voorgesteld dat het Europees Parlement “ten volle in kennis” wordt gesteld en dat het meerjarenkaderprogramma wordt vastgesteld na raadpleging van het ECOSOC. In dit orgaan zouden naar het oordeel van de raad ook vertegenwoordigers uit het onderwijsveld zitting moeten hebben.

10. *Europa: vast punt op de agenda.*

Europa moet een structureel punt zijn op de nationale onderwijsagenda; er is nog te veel kortetermijndenken, op een te beperkt aantal dossiers (Nederlands voorzitterschap, Europese Grondwet, benchmarks). Er zijn echter genoeg lopende ontwikkelingen op het gebied van de interne markt, het sociale beleid, Bologna, enzovoort, die óók hun weerslag hebben op het onderwijs. Europa moet een vast onderdeel zijn in het HOOP (Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan) en de *Koersdocumenten* voor po, vo en bve; de interactieve totstandkoming van deze documenten nodigt uit om onderwijsinstellingen en deelnemers te betrekken bij een nationale inzet in en voor Europa. Daarnaast zou Europa ook een vast onderdeel moeten zijn van het jaarlijks *Onderwijsverslag*. Europees burgerschap kan een onderwerp zijn waardoor ook in de sectoren po en vo Europa concreet gestalte krijgt.⁴

11. *Structurele voorzieningen thuis én in Brussel.*

Informatie van het departement en van de instellingen en professionele organisaties die zich in de praktijk met Europa bezighouden (zoals Nuffic, IBC, SLO, CITO, CINOP enzovoort) moet centraal en actueel beschikbaar zijn. Het EG-Liaison (onderdeel van Senter, nu ingesteld voor het onderzoeksveld) is wat dit betreft een goede basis. Voor een effectieve invloed in Brussel is een eensgezind nationaal geluid op de individuele dossiers essentieel. De oprichting van een Huis voor het Nederlandse Onderwijs (naar analogie van het Huis van de Provincies) kan daartoe bijdragen. In dit huis kunnen de verschillende belangengroepen hun informatie coördineren (van de EU, maar bijvoorbeeld ook van de Raad van Europa, de hoven in Luxemburg en Straatsburg, enzovoort). Betere coördinatie van voorlichting met name over Europese subsidiestromen is nodig, zeker wanneer het ESF zich op de Lissabon-doelstellingen gaat richten. Gezien de lopende samenwerking met Vlaanderen (NVAO, de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie) ligt het voor de hand om te bezien in hoeverre een gezamenlijk initiatief op dit punt effectief kan zijn.

12. *Proactieve opstelling.*

Een proactieve opstelling in het Brusselse ‘voorkookcircuit’ is absoluut noodzakelijk nu het EU-beleid steeds meer soft law is en formele bevoegdheden niet allesbepalend meer zijn. In de voorfase, tijdens ‘expertmeetings’ of in ‘expert committees’, kunnen wegen

ingeslagen worden, die in een later stadium moeilijk nog te verlaten zijn. Versterking van participatie in en informatiestromen uit werkgroepen en expertpanels is geboden. Potentiële participanten kunnen afkomstig zijn uit het departement, de Inspectie, brancheorganisaties (Bve raad, HBO-raad, VSNU, werkgeversverbond vo), de bonden, ouderorganisaties, enzovoort. Participanten moeten vaardigheden en kennis hebben, een duidelijk mandaat, maar tegelijkertijd ook onderhandelingsruimte, tijd en facilitering (zie het voorgestelde Huis voor het Nederlandse onderwijs).

13. *Strategisch partners kiezen.*

Om iets te bereiken binnen Europa zullen coalities gesloten moeten worden, maar coalities kunnen verschillen per dossier. Bijvoorbeeld op het dossier van de startkwalificatie kan getracht worden een partnerschap aan te gaan met die landen die ons mbo-2-niveau (middelbaar beroepsonderwijs) willen erkennen. Als het gaat om het instellen van een Europees classificatiesysteem voor het hoger onderwijs, kan Nederland steun proberen te vinden voor zijn voorstel bij lidstaten uit Noordwest-Europa, die dicht tegen het niveau van de Nederlandse instellingen aanliggen. De huidige samenwerking met Vlaanderen, bijvoorbeeld binnen de NVAO, kan als proeftuin dienen en nuttige gegevens opleveren over de vraag of Europese samenwerking opportuun is.

14. *Het Nederlandse onderwijs in de Europese etalage en vice versa.*

Nederland kan goede praktijken en tradities ex- en importeren; de autonomie van de instellingen is een punt waar Nederland al lang ervaring mee heeft. Verkoop dit stelsel bij de onderhandelingen over de verschillende dossiers, in combinatie met bijvoorbeeld het publiek-private element (groot aandeel van bijzonder onderwijs, gelijke bekostiging onder voorwaarde van deugdelijkheid). Aan de andere kant: Europese ervaringen kunnen bruikbare informatie opleveren of bepaalde maatregelen al dan niet werken: importeer goede praktijken.

Met name de aanbevelingen genoemd onder 10 tot en met 14 lenen zich goed om in een tweejaarlijkse *Europabrief* door de minister aan de Kamer te worden voorgelegd. In deze *Europabrief* kan de minister betrekkelijk gedetailleerd ingaan op de doorwerking van Europese aspecten zoals de wijze waarop onderwijsinstellingen en deelnemers te betrekken zijn bij een nationale inzet in en voor Europa, in welke mate participatie in en informatiestromen uit werkgroepen en expertpanels plaatsvinden en welke coalities met welke landen en groeperingen op welke dossiers worden gesloten. Voorts kan in deze *Europabrief* worden ingegaan op relevante onderdelen uit de twee andere hiervoor behandelde strategieën.

Het Nederlandse Onderwijs in het Europa van de 25

Het is nog niet duidelijk wat de nieuwe Unie van 25 lidstaten betekent voor het Nederlandse onderwijs. De verschillen tussen de landen, zeker tussen de nieuwkomers en de huidige lidstaten, zal vertragend werken bij het vinden van gemeenschappelijke doelen. De nieuwe lidstaten lijken erg vóór een Europese rol op onderwijsterrein. Hun pro-Europese houding kan tegenspel krijgen van landen die beducht zijn voor een té grote Europese interventie (zoals lidstaten met een federaal onderwijsstelsel). Hoe meer onderwerpen (onderwijs, sociaal beleid, werkgelegenheid) via zachte afspraken geregeld worden, hoe meer gevolgen dat kan hebben voor de effectiviteit van de Europese

besluitvorming. Denk aan de vorming van subgroepen, (budgettaire) versnippering, meer ondoorzichtigheid (onderlinge 'deals') en bureaucratie. Nederland zal door de toetreding van de nieuwe landen minder gewicht in de schaal leggen. Een relatief klein land als Nederland kan dan onmogelijk alle ontwikkelingen blijven volgen en zal dus zowel korte- als langetermijnprioriteiten moeten blijven stellen.

Niet uit te sluiten is dat door het grote aantal landen (en het aantal toetreders zal nog toenemen), er – nog meer – een Europa ontstaat van verschillende snelheden. Te overwegen is dan op bepaalde punten, zoals bijvoorbeeld onderlinge vergelijking van hogeronderwijsinstellingen of meta-accreditatie, samen met een aantal andere landen initiatieven te ontplooiën, zoals sommige lidstaten ook nu al de euro als betaalmiddel hebben en andere niet. Wanneer zo'n initiatief een duurzame meerwaarde blijkt te hebben zullen andere lidstaten zich aansluiten volgens het zwaan-kleef-aanprincipe.

Europese uitwisseling en Europese initiatieven zullen aan belang en invloed blijven winnen op de nationale onderwijsagenda, door gemeenschappelijke Europese problemen zoals de (arbeids)migratie en de vraag hoe onderwijs een rol kan spelen bij de inburgering in de nationale én Europese samenleving.

Lageropgeleide werknemers in Nederland zullen vooral concurrentie krijgen uit de nieuwe lidstaten. De arbeidsmarktpositie van lageropgeleide Nederlandse autochtone en allochtone werknemers zal onder druk komen staan. Extra aandacht voor scholing en onderwijs om vooral de kwetsbare arbeidsmarktpositie van deze werknemers te verstevigen is noodzakelijk.

1 Inleiding, aanleiding en adviesvragen

1.1 Inleiding: ons beeld van Europa

“Brussel houdt niet van wipkippen”, zo kopte NRC-Handelsblad in december 2003. Het beeld werd nog maar eens bevestigd: de Brusselse bureaucratie houdt zich zelfs bezig met onze wipkip, te vinden op elke basisschool in Nederland. Nu de werkelijkheid: niet Brussel, maar Den Haag is de grote bureaucraat die de wipkip reguleert. Het Nederlandse Attractiebesluit uit 1997 en de minutieuze controle door de Voedsel en Waren Autoriteit (de vroegere Keuringsdienst van Waren) zijn de boosdoeners. Europa schrijft slechts een globaal veiligheidsplan voor, Nederland heeft dit aanzienlijk aangekleed met eigen voor-schriften.⁵

De Nederlandse houding ten opzichte van Europa is tweeslachtig; enerzijds is er de ambitie om tot de Europese top te horen, anderzijds is er een sterke afkeer of passieve houding ten opzichte van alles wat er in Brussel gebeurt. De ontwikkelingen in Europa zijn echter voor Nederland met zijn open markteconomie onvermijdelijk, onomkeerbaar, en tegelijkertijd onvoorspelbaar. Met de toetreding van de nieuwe lidstaten uit Oost- en Zuid-Europa, mogelijk in de toekomst aangevuld met landen op de Balkan en Turkije, ontstaan veel vragen. Hoe is dit alles bestuurbaar te houden? Waar liggen de grenzen van Europa? Zullen sommigen misschien de Unie verlaten en een andere, kleinere, gemeenschap vormen? Moeten we ons nu richten op Europa, of moeten we zelf keuzes maken?

Europa betekent verscheidenheid, in talen, identiteiten en culturen, maar ook in de instrumenten die het Europese beleid gebruikt. Er zijn bindende instrumenten zoals de bepalingen in het EG-verdrag (Europese Gemeenschap), verordeningen en richtlijnen, maar er zijn – de laatste jaren erg in zwang – ook niet-bindende instrumenten zoals resoluties en de zogenoemde open coördinatiemethode. Bij de open coördinatiemethode nemen lidstaten elkaar de maat en spreken ze bijvoorbeeld als (vrijwillig) streefdoel af dat in 2010 85% van de 22-jarigen binnen de EU (Europese Unie) hoger secundair onderwijs moet hebben gevolgd.

Bij de totstandkoming van de Europese wetgeving, richtlijnen en afspraken is de Europese Commissie een spin in het web: de Commissie doet voorstellen, bepaalt agenda's en faciliteert werkgroepen. Deze werkgroepen, waarin experts uit de verschillende lidstaten zitten, zijn een belangrijke, vaak vaak vergeten schakel in het Europese proces. In 2000 waren er tussen de achthonderd en duizend 'expertgroups' in Brussel actief, die over allerlei onderwerpen van gedachten wisselden, van milieu tot onderwijs. Veel van deze werkgroepen doorlopen twee fases: een eerste fase van verkenning, en vervolgens een van conclusies. Uit onderzoek blijkt dat het in die eerste verkenningfase van belang

⁵ Van Rooyen, 2004.

is om op te letten: er kunnen wegen ingeslagen worden, waar later moeilijk nog op terug te komen is.⁶ Dit geldt zowel bij harde wetgeving, als bij zachte coördinatie. Een recent voorbeeld is de regel dat werknemers voortaan alleen nog bij korte klussen op een ladder mogen werken. Deze regel vloeit voort uit een Europese richtlijn. Het punt is dat in de meeste Europese landen de ramen naar *binnen* open kunnen, terwijl ze in Nederland meestal naar *buiten* opendraaien. Had de Nederlandse vertegenwoordiging bij de totstandkoming van deze richtlijn niet beter op moeten letten? Europa, we zijn er zelf bij, of niet.

1.2 Aanleiding voor het advies

Met de slogan *Europa, best belangrijk* is de Nederlandse overheid een nieuwe, meerjarige campagne gestart om de Nederlandse burger bewust te maken van het belang van Europa. Dat belang is niet van vandaag of gisteren. De EEG (Europese Economische Gemeenschap) is geëvolueerd tot de EU.⁷ Het gaat al lang niet meer alleen om economische integratie, al is dit vaak wel de motor tot veranderingen op andere terreinen zoals samenwerking en toegang tot onderwijs. Naar verwachting zal het verder bevorderen van het vrije verkeer van werknemers binnen de EU een toename van internationale arbeidsmobiliteit bewerkstelligen, zowel onder hoger- als onder lageropgeleiden (migratie uit de nieuwe lidstaten). De academische arbeidsmarkt is daarmee een internationale markt geworden.⁸ De toegenomen internationale arbeidsmobiliteit zal tot gevolg hebben dat de concurrentie tussen landen om mensen met een opleiding te werven, zal toenemen. Landen zullen met name meer moeite (moeten) doen om een aantrekkelijke woon- en verblijfplaats voor hogeropgeleiden te worden. Een goed functionerend en kwalitatief hoogstaand en internationaal georiënteerd systeem voor primair, secundair en tertiair onderwijs kan hierbij een concurrentievoordeel opleveren.

De inkomensverdeling in landen heeft een direct verband met de mobiliteit van werknemers. Hogeropgeleiden zullen Nederland verlaten wanneer zij elders meer kunnen verdienen. Voor lageropgeleiden geldt hetzelfde, maar in mindere mate. Lageropgeleide werknemers in Nederland zullen vooral concurrentie krijgen uit de nieuwe lidstaten. De arbeidsmarktpositie van lageropgeleide Nederlandse autochtone en allochtone werknemers zal onder druk komen te staan. Extra aandacht voor scholing en onderwijs om vooral de kwetsbare arbeidsmarktpositie van deze werknemers te verstevigen, is noodzakelijk.

Het verwezenlijken van vrij werknemersverkeer en de daarmee gepaard gaande internationale arbeidsmobiliteit is alleen mogelijk als het onderwijssysteem van de lidstaten voldoende toegankelijk en transparant is. Om het voor werknemers mogelijk te maken in een andere lidstaat te werken, moeten diploma's en andere opleidingsbagage ook worden (h)erkend in het land waar de werknemer heengaat. Voor werknemers met kinderen is het daarnaast van belang, dat zij in de desbetreffende lidstaat op dezelfde wijze aan het onderwijs kunnen deelnemen als de autochtone bevolking. De (onderwijs)rechten die

6 ESO, 2003.

7 De Unie omvat drie afzonderlijke gemeenschappen met elk een eigen rechtspersoonlijkheid (Europese Gemeenschap, Europese Gemeenschap van Kolen en Staal en Euratom) en twee sectoren met een minder formeel, op intergouvernementele samenwerking gebaseerd karakter (gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en politieke en justitiële samenwerking). Het verdrag over de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal is in juli 2002 verstreken.

8 Groot & Maassen van den Brink, 2002 en 2003.

de EU daarom aan migrerende werknemers en hun gezin heeft toegekend, en de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap hierover, zijn een belangrijke factor geweest bij het ontstaan van Europees onderwijsbeleid.

De actieve rol die het Hof aanvankelijk had bij het vergroten van de Europese bevoegdheid op het Europese onderwijsterrein, is in 1992 afgestraft. De lidstaten hebben in het Verdrag van Maastricht de bevoegdheid van de EU op het onderwijsterrein 'dichtgebrand': de EU mag op het terrein van onderwijs niet harmoniseren.⁹ De EU kan volgens het verdrag op onderwijsgebied wel een aanvullende en coördinerende rol vervullen.

Ondanks deze beperkingen houdt Europa zich wel degelijk met onderwijs bezig; niet alleen via het Europees onderwijsbeleid 'sec' (door het stimuleren van uitwisseling van studenten bijvoorbeeld), maar bijvoorbeeld ook via de regeling van de interne markt (waar de onderlinge erkenning van diploma's een onderdeel van is) en in het sociaal- en werkgelegenheidsbeleid. Europees werkgelegenheidsbeleid is steeds meer gestoeld op scholingsbeleid. Dat ligt voor de hand omdat er een onlosmakelijk verband is tussen onderwijs, arbeid en scholing. Om de werkgelegenheid te bevorderen, in alle sectoren en voor alle leeftijden, is (levenslange) scholing nodig. Bovendien erkennen de Europese regeringsleiders sinds de bijeenkomst in Lissabon in maart 2000 dat onderwijs een belangrijk instrument is voor de ontwikkeling van de kenniseconomie.

De vraag is of de defensieve strategie die in 1992 leidde tot een zeer beperkte rol van de EU inzake onderwijs, in de toekomst houdbaar is, gezien de dynamische ontwikkelingen van Europese samenwerking zoals die binnen de open coördinatiemethode tot stand komen. Bij de open coördinatiemethode bepalen en evalueren de lidstaten gezamenlijk hun beleidsdoelstellingen. De methode is gebaseerd op onderlinge druk ('peer pressure'), waarbij de lidstaten naar eigen inzicht de Europese doelstellingen kunnen vertalen naar nationaal beleid. De onderwijsbenchmarks die de lidstaten recentelijk hebben vastgelegd, passen in die strategie.¹⁰

De raad heeft in het advies *Europese richtpunten voor het Nederlandse onderwijs*¹¹ aangegeven, dat Nederland het voorzitterschap van de Europese Unie in 2004 moet aangrijpen om vanuit een positieve benadering verdere doelstellingen te formuleren voor de ontwikkeling naar een kennismaatschappij. Dit advies bevat aanknopingspunten voor die benadering.

1.3 Doelstelling en vraagstelling

Het advies heeft drie hoofddoelstellingen. Het advies wil op de eerste plaats een bijdrage leveren aan het ontwikkelen van een visie: welke strategie of strategieën moet Nederland kiezen, gegeven de Europese ontwikkelingen op het terrein van het onderwijs? De agenda die dit oplevert, reikt verder dan het voorzitterschap van Nederland in 2004.

Ten tweede wil het advies onderwerpen aanreiken, die volgens de raad centraal staan in de discussie tussen overheid, onderwijsinstellingen en belanghebbenden over de invloed

⁹ Verbruggen, 2002.

¹⁰ Zie over de richtpunten Onderwijsraad, 2003a.

¹¹ Onderwijsraad, 2003a.

van de samenwerking en afspraken in Europa op het Nederlandse onderwijsbeleid en onderwijsstelsel. De discussie over de invloed van Europa op het Nederlandse onderwijs moet nog starten. Europa is ook voor het onderwijs belangrijk. Wat kan Nederland leren van Europese ervaringen en waar liggen kansen; welke methoden werken; is er een bepaalde 'markt' te veroveren voor Nederland. Aan de andere kant: met welke risico's moet rekening gehouden worden met betrekking tot Europa; in hoeverre bepaalt Europa het nationale beleidskader op een wijze die men niet wil.

De laatste hoofddoelstelling van het advies, het advies als informatiebron, kan behulpzaam zijn bij het afbakenen van de discussie. Waar gaat de EU wel en niet over, welke Europese afspraken zijn bindend en welke niet en welke trends worden zichtbaar als het gaat om de ontwikkeling van het Europese onderwijsbeleid?

Concreet heeft de minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) de volgende vragen aan de raad voorgelegd.

- (1) Op welke wijze wordt het Nederlandse onderwijs beïnvloed door Europa? Welke kansen en risico's behelzen de Europese ontwikkelingen voor het Nederlandse onderwijs en zijn instellingen?
- (2) Welke bestuurlijke strategieën (binnen het onderwijsterrein) zijn te ontwikkelen als reactie op de veranderende verhouding tussen Europa, de nationale overheid en de instellingen en is daarbij een onderscheid te maken naar sectoren?

Hoewel onderzoek en ontwikkeling belangrijke peilers zijn voor de kenniseconomie concentreert dit advies zich, mede gezien de voorgelegde vragen, op de gevolgen voor het onderwijs. Daar waar onderzoek en onderwijs onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, zal verwezen worden naar de relevante ontwikkelingen op het gebied van Europees onderzoeks- en innovatiebeleid.

1.4 Opbouw

De hoofdstukken 2 en 3 bevatten de kern van het advies. Hoofdstuk 4 geeft antwoord op de twee gestelde vragen: de mate van beïnvloeding door Europa, een risico-analyse en de inhoudelijke koers die Nederland zou moeten volgen bij de Europese ontwikkelingen op het onderwijsterrein. Het zijn drie strategieën, uitgewerkt in veertien concrete aanbevelingen. Tot slot volgt een korte beschouwing over de mogelijke gevolgen van de toetreding van de nieuwe lidstaten voor de geschetste invloed van Europa op het Nederlandse onderwijs.

De bijlage *Europa en het onderwijs: een stand van zaken* bestaat uit achtergrondinformatie die heeft geleid tot het advies. Het eerste hoofdstuk beschrijft enkele algemene uitgangspunten en beginselen van de EU. Het tweede hoofdstuk is een overzicht van de verschillende terreinen waar onderwijs deel uitmaakt van Europees beleid (o.a. via de interne markt, de onderwijsartikelen in het EG-verdrag, het Lissabon-proces en het Bologna- en Kopenhagen-proces). Het derde hoofdstuk schetst beknopt de stand van zaken rond enkele belangrijke Europese onderwijsthema's zoals de erkenning van diploma's, het Bologna-proces en het Lissabon-proces.

Tegelijkertijd met dit advies verschijnt het advies *Onderwijs en Europa: Europees burgerschap*.¹² Dit advies gaat in op vragen als hoe op Europees, nationaal en op het niveau van de instellingen Europees burgerschap versterkt kan worden, wat onder burgerschap in de Europese context kan worden verstaan, welke bijdrage het onderwijs levert (in de vorm van programma's en projecten) aan het bevorderen van burgerschap in de Europese context en in hoeverre de Europese identiteit hierbij een rol speelt. Het advies bevat voorbeelden van programma's en projecten van 'good practice'. De aanbevelingen beschrijven hoe de centrale overheid, decentrale overheden en onderwijsinstellingen in samenwerking met overheden en onderwijsinstellingen in Europa vanuit de *state of the art* burgerschapsvorming in Europese context kunnen versterken.

12 *Onderwijsraad, 2004b.*

2 Europa en het Nederlandse onderwijs: invloed, kansen en bedreigingen, strategieën

Dit hoofdstuk bevat de kern van het advies. Paragraaf 2.1 geeft een korte schets van de manier waarop onderwijs deel uitmaakt van het Europese beleid. Paragraaf 2.2 bespreekt de wijze waarop het Nederlandse onderwijsbeleid invloeden ondervindt van Europese ontwikkelingen. Paragraaf 2.3 schetst vervolgens de kansen en risico's die verbonden zijn aan de Europese ontwikkelingen. Paragraaf 2.4 formuleert ten slotte beknopt drie bestuurlijke strategieën: een bestuurlijk-juridische, een sociaal-economische en een informatie- en netwerkstrategie.

2.1 Onderwijs als onderdeel van Europees beleid

2.1.1 Van EG naar EU

Het Verdrag van Rome (1957, in het vervolg te noemen EG-verdrag) vormde het startschot voor een brede economische integratie van landen die toen behoorden tot de EEG. Inmiddels bestaat de EU uit 25 landen. In 1985 is de weg naar een interne Europese markt vrijgemaakt, en met het Verdrag van Maastricht (1992) is de EMU (Europese Monetaire Unie) geïntroduceerd. Dit resulteerde in de invoering van de euro (1999), die daadwerkelijk de gulden als betaalmiddel verving in 2002. Het is een terechte constatering dat Europese integratie de afgelopen vijftig jaar meer heeft gerealiseerd dan economische integratie en economische groei alleen. Met name versterkte politieke samenwerking tussen landen heeft (mede) geleid tot een lange periode van stabiliteit en vrede in een groot deel van Europa.

De EU heeft (artikel 2 EG) onder meer tot taak “het bevorderen van een harmonische en evenwichtige ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, een duurzame en niet-inflatoire groei met inachtneming van het milieu, een hoge graad van convergentie van de economische prestaties, een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming, een verbetering van de levensstandaard en van de kwaliteit van het bestaan, de economische en sociale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten.”

Het optreden van de EU is mede gericht op het tot stand brengen van een interne Europese markt, met vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal (artikel 3 EG). De EU heeft daarnaast een taak bij het creëren van sociaal beleid, het stimuleren van onderzoek en technologische ontwikkeling, en het leveren van een bijdrage tot onderwijs en opleiding en tot de ontplooiing van de culturen van de lidstaten.

Hoofddoel van de EU is echter nog steeds de economische integratie. Een interne markt heeft voordelen zoals een grotere concurrentiekracht, meer productvariatie en een toename van de mogelijkheden voor werknemers om in andere landen te werken. Het EG-verdrag is gebaseerd op een aantal wederzijdse rechten en plichten voor de lidstaten en

de EU. De belangrijkste beginselen zijn: lidstaten mogen in hun wetgeving niet discrimineren naar nationaliteit, zij moeten loyaal meewerken aan de doelstellingen van de EU en het Europese recht heeft voorrang op het nationale recht. De EU is op haar beurt gebonden aan de beginselen van subsidiariteit (alleen een Europese regeling waar Europese meerwaarde is), evenredigheid en proportionaliteit (niet meer regelen dan noodzakelijk).

De EU heeft naast juridisch bindende instrumenten zoals verordeningen, richtlijnen en beschikkingen ook niet-bindende instrumenten zoals mededelingen en adviezen tot haar beschikking. De laatste jaren gebruikt de EU ook het instrument van de beleidscoördinatie, in de vorm van de open coördinatiemethode. Hierbij nemen lidstaten elkaar de maat. Door onderlinge vergelijking (peer review) ontstaat beleidsconcurrentie, die tot verbeteringen van het nationale beleid kan leiden. Met de toetreding van tien nieuwe lidstaten op 1 mei 2004 en met de onderhandelingen over een *Ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa* (in het vervolg Ontwerp-grondwet voor Europa) is de Unie een nieuwe fase ingegaan.

2.1.2 Onderwijs als zelfstandig beleidsterrein en als onderdeel van andere Europese beleidsterreinen

Economische groei, welvaart, onderwijs en arbeid zijn met elkaar verweven. Een toename van de hoeveelheid hogeropgeleiden draagt bij aan economische groei en welvaart. Voor het verwezenlijken van vrij werknemersverkeer is voldoende toegankelijkheid van de nationale onderwijsstelsels voor inwoners van andere lidstaten essentieel. De eerste concrete Europese interventie op het gebied van onderwijs had betrekking op de rechten van kinderen van migrerende werknemers op toelating tot het onderwijs in de ontvangende lidstaat.

Artikel 12 EG, verordening 1612/68 stelt:

“De kinderen van een onderdaan van een Lid-Staat, die op het grondgebied van een andere Lid-Staat arbeid verricht of heeft verricht, worden, indien zij aldaar woonachtig zijn, onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen van deze Staat toegelaten tot het algemene onderwijs, het leerlingstelsel en de beroepsopleiding. De Lid-Staten moedigen de initiatieven aan, waardoor deze kinderen dit onderwijs in zo gunstig mogelijke omstandigheden kunnen volgen.”

Onderwijs was geen onderdeel van het EG-verdrag. Alleen de beroepsopleiding werd genoemd (artikel 128), in relatie tot de gemeenschappelijke Europese markt. De Europese Raad, aldus het artikel, zou beginselen kunnen vaststellen voor “gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding dat kan bijdragen tot een harmonische ontwikkeling van zowel de nationale economieën als gemeenschappelijke markt.”

Onderwijs kreeg pas daadwerkelijk een plaats in het Verdrag van Maastricht (1992). Daarvoor was de Europese rol met betrekking tot onderwijs voornamelijk beperkt gebleven tot uitspraken van het Europese Hof van Justitie, vooral over de rechten ten aanzien van de toegang tot, en behandeling binnen, het onderwijssysteem van een ontvangende lidstaat.¹³ Het Hof gaf daarbij een ruime interpretatie aan het begrip beroepsopleiding,

¹³ Verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, PbEG 1968, L 257.

en zorgde er zo voor dat Europa meer bevoegdheden kreeg voor het onderwijs. De meest belangwekkende zaken in dit verband waren Casagrande¹⁴ en Gravier¹⁵.

Casagrande vroeg, als kind van een Italiaanse gastarbeider, in Duitsland studiefinanciering aan. Het Hof bepaalde dat het onderwijsbeleid in principe niet behoorde tot de bevoegdheden van het EG-Verdrag. Het Hof gaf echter ook aan dat hieruit niet volgde dat de bevoegdheid van Europa zou worden beperkt zodra deze doorwerkt op het onderwijsbeleid. Gelijke toelating van migrantenkinderen aan het onderwijs (artikel 12 EG, verordening 1612/68) betekende volgens het Hof dat kinderen recht hebben op zaken die de deelname aan het onderwijs vergemakkelijken. Kortom: Casagrande had ook recht op een studiebeurs, onder dezelfde voorwaarden als de Duitse onderdanen.

In 1992 zijn in het Verdrag van Maastricht twee nieuwe artikelen over het onderwijs in het EG-Verdrag opgenomen.¹⁶ In artikel 149 staat dat de EU bijdraagt “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.” Artikel 150 geeft een soortgelijke bepaling voor het beroepsonderwijs. Via deze artikelen zijn de mobiliteitsprogramma’s Socrates (hoger onderwijs) en Leonardo (beroepsonderwijs) tot stand gekomen.

Het EU-beleid op het gebied van onderwijs omvat echter meer dan financiële stimulering door de Commissie van uitwisseling van docenten en leerlingen. De regeling van de interne markt, en in het bijzonder van het vrije werknemersverkeer, beïnvloedt het onderwijs. Daarom heeft de Raad van Ministers ook richtlijnen uitgevaardigd voor onderlinge erkenning van diploma’s, om daarmee de toegang tot werkzaamheden, anders dan in loondienst, te vergemakkelijken (artikel 47 EG).

2.1.3 Toepassing van Europees recht op onderwijs(instellingen)

Er zijn Europese regelingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de arbeidsverhoudingen, die ook van toepassing zijn op onderwijsinstellingen. Voorbeelden zijn de zwangerschapsrichtlijn, de richtlijnen inzake gelijke beloning van mannen en vrouwen en richtlijnen over de arbeidsomstandigheden (arbo-beleid).

Een voorbeeld is de toepassing van zwangerschapsrichtlijn (richtlijn 1992/85/EEG). Zowel bij het openbaar als het bijzonder onderwijs is aan de orde geweest of docenten die tijdens de zomervakantie zwanger zijn, hun vakantiedagen nog mogen opnemen ná hun zwangerschapsverlof. De rechter beoordeelde of het Rechtspositiebesluit strijdig was met EG-wetgeving.¹⁷

14 *Zaak 9/74, Casagrande, jur. 1974, p. 837.*

15 *Zaak 293/83, jur. 1985, p.593.*

16 *Zie bijlage 1 bij dit advies.*

17 *CRvB 17 mei 2001, ROR 200-2002, nr 14 en HR 9 augustus 2002, ROR 2000-2002, nr. 15.*

Ook de Europese richtlijnen inzake aanbesteding zijn van toepassing¹⁸; zowel openbare als bijzondere instellingen moeten boven een bepaald drempelbedrag bepaalde leveringen, diensten of werken Europees aanbesteden.

Een onderwijsinstelling kan bijvoorbeeld een meerjarig contract sluiten met een schoonmaakbedrijf. Als de vergoeding meer bedraagt dan 236.945 euro (exclusief btw), is de aanbestedingsprocedure Diensten van toepassing. Hetzelfde drempelbedrag geldt bij leveringen, bijvoorbeeld de gezamenlijke inkoop van computers. Als de aanneemsom van een nieuw schoolgebouw meer dan 5.923.945 euro bedraagt, kan in beginsel pas een contract met een aannemer worden aangegaan als de aanbestedingsprocedure volgens de Richtlijn Werken is doorlopen. Wanneer de instellingen deze procedures niet volgen, riskeren zij dat een benadeelde partij bij de rechter bijvoorbeeld een heraanbesteding eist of gunning aan de eiser.

Andere regelingen in het EG-verdrag, die te maken hebben met de interne markt, zijn nog niet van toepassing op het publieke onderwijs. Zo valt het publieke onderwijs nog niet onder de bepalingen over het vrije dienstenverkeer, de mededingingsbepalingen en de regelingen die staatssteun verbieden, omdat er geen sprake is van een 'dienst' of een 'onderneming' zoals bedoeld in het verdrag.

Het onderwijs dat in het kader van het nationale onderwijsstelsel wordt gegeven, is géén dienst, aldus het Europese Hof in de arresten Humbel¹⁹ en Wirth²⁰. Voor het verrichten van een dienst moet sprake zijn van een vergoeding. Het wezenlijke kenmerk van de vergoeding bestaat dus hierin, dat zij de economische tegenprestatie voor de betrokken dienst vormt. Hiervan uitgaande heeft het Hof geoordeeld, dat cursussen in het kader van het nationale stelsel van voortgezet onderwijs of aan een hogeschool gefinancierd uit de openbare middelen geen tegenprestatie zijn van het mogelijk door de leerlingen betaalde school- of inschrijfgeld. Met andere woorden; er is geen één-op-éénrelatie tussen betaalde prijs en verkregen (onderwijs)aanbod.

Particuliere, commerciële opleidingen vallen echter wel onder de bescherming van bijvoorbeeld het vrije vestigingsrecht (artikel 43 EG), omdat onderwijs in dat geval het uitoefenen van economische activiteiten betreft. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om studenten die een cursus volgen in hun eigen land bij een commercieel filiaal van een buitenlandse universiteit. Zij moeten een mogelijkheid hebben van erkenning van het diploma, omdat anders sprake is van een onaanvaardbare belemmering van het uitoefenen van economische activiteiten.²¹

Samengevat: de bindende regelgeving die van toepassing is op onderwijsinstellingen, bestaat enerzijds uit specifieke regelgeving, uitdrukkelijk gericht op onderwijs, zoals de diplomarichtlijnen. Anderzijds is er algemene, generieke regelgeving, die ook – als het

18 *Richtlijn Diensten (92/50/EEG), Leveringen (93/36/EEG) en Werken (93/37/EEG), geïmplementeerd krachtens de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen, Stb. 31 maart 1993.*

19 *Zaak 263/86, jur. 1988, p. 5365.*

20 *Zaak C-109/92, jur. 1993, p. I-6447.*

21 *Zaak C-153/02, Neri, n.n.g.; zie pagina B.1-74 en B.1-75.*

ware toevallig – uitwerking heeft op het onderwijs. Denk bijvoorbeeld aan de gelijke toegang van EU-onderdanen tot het onderwijs op basis van de algemene gelijkheidsnorm; of aan de verplichting om een diploma uit een ander EU-land te erkennen op basis van de gemeenschapstrouw.²²

2.1.4 Een nieuwe weg: Lissabon-Bologna-Kopenhagen.

Het onderwijsbeleid op Europees niveau heeft de afgelopen jaren een belangrijke nieuwe impuls gekregen. Het nieuwe Europese onderwijsbeleid bestaat uit de afspraken ('processen') die de namen dragen van Europese steden zoals Lissabon en Bologna. In Lissabon is in 2000 door de Europese regeringsleiders afgesproken, dat in 2010 Europa tot de meest concurrerende kenniseconomieën van de wereld moet behoren. Deze nieuwe strategie met een nieuwe vorm van beleidscoördinatie heeft de naam 'open coördinatie-methode' gekregen. Een methode die, met inachtneming van de in de verdragen vastgelegde verdeling van de bevoegdheden, een nieuw kader schept voor samenwerking tussen de lidstaten. Deze methode, toegepast op het onderwijs, steunt hoofdzakelijk op:

- het vastleggen van gemeenschappelijke doelstellingen;
- het vastleggen van meetinstrumenten (statistieken, indicatoren) aan de hand waarvan de lidstaten hun voortgang in het bereiken van de vooropgestelde doelstellingen kunnen evalueren;
- het ontwikkelen van instrumenten die lidstaten moeten helpen bij het verbeteren van onderwijs- en opleidingsprogramma's: verspreiding van 'goede praktijken', proefprojecten, enzovoort; en
- het rapporteren over de geboekte vooruitgang; en

Een ander sleutelement van deze strategie is het begrip een leven lang leren²³, dat niet alleen van groot belang is voor de competitiviteit en voor het verbeteren van de inzetbaarheid, maar tevens voor het bevorderen van sociale integratie, actief burgerschap en persoonlijke ontplooiing.

Op voorstel van de Europese onderwijsministers heeft de Europese Raad drie strategische doelstellingen voor onderwijs vastgesteld:

- hogere kwaliteit en grotere effectiviteit van de onderwijs- en opleidingsstelsels in de EU;
- grotere toegankelijkheid van de onderwijs- en opleidingsstelsels; en
- het binnenhalen van de maatschappij in de onderwijs- en opleidingsstelsels.

Tijdens een volgende ronde in Barcelona in 2002 zijn deze drie doelstellingen nader uitgewerkt in het *Gedetailleerde werkprogramma voor de follow-up inzake de doelstellingen*. Hierin zijn dertien subdoelstellingen opgenomen. De subdoelstellingen betreffen bijvoorbeeld het verbeteren van onderwijs en opleiding voor onderwijsgeevenden en opleiders, het ontwikkelen van vaardigheden voor de kennismaatschappij, het steunen van actieve participatie in de maatschappij, het aantrekkelijker maken van leren en het ontwikkelen van ondernemersgeest.

De strategische doelstellingen zijn verfijnd in de 'benchmarks' (richtpunten).²⁴ De benchmarks zijn gericht op uitwisseling van ervaringen en een gezamenlijk streven via 'peer

22 Zaak C-340/89, *Vlassopoulou*, jur. 1991, p. I-2357.

23 *Onderwijsraad*, 2003b.

24 *Onderwijsraad*, 2003a.

pressure' door 'naming and shaming'. Cruciaal hiervoor is enerzijds de jaarlijkse rapportering over de realisatie van de doelen. Om het proces te stroomlijnen zijn er acht werkgroepen ingesteld om indicatoren te ontwikkelen en beleidsaanbevelingen te doen. De werkgroepen moeten drie stadia doorlopen: op de eerste plaats verkenning van thema's, vervolgens inventariseren van succes- en faalfactoren en tot slot geven ze in veel gevallen 'policy recommendation', beleidsaanbevelingen.

In Bologna (1999) hebben de onderwijsministers afgesproken om samen te werken aan een gemeenschappelijke hogeronderwijsstructuur. De ondertekenende landen gaan hun onderwijsbeleid coördineren en willen voor 2010 komen tot:

- een systeem van transparante en vergelijkbare graden (mobiliteit verhogen);
- een onderwijssysteem gebaseerd op twee cycli, waarvan de eerste minimaal drie jaar duurt en de tweede leidt tot master en/of doctoraat;
- een Europees studiepuntensysteem;
- bevordering van mobiliteit door praktische hindernissen (administratief, sociaal) weg te nemen;
- bevordering van Europese samenwerking rondom kwaliteitsbewaking (ontwikkelen vergelijkbare criteria en methodes via accreditatie); en
- bevordering van de noodzakelijke Europese dimensie in het hoger onderwijs (voor wat betreft curriculumontwikkeling, mobiliteitsprogramma's en dergelijke).

Het Kopenhagen-proces²⁵ (2002) richt zich op versterkte samenwerking op het gebied van beroepsonderwijs en -opleiding. De bedoeling is te komen tot één enkel gebruiksvriendelijk instrument, om zo de transparantie van certificaten en diploma's te bevorderen. Daarnaast proberen werkgroepen een referentiekader uit te werken voor de kwaliteitszorg van beroepsgerichte opleidingen en een referentiekader voor de erkenning van formeel en non-formeel leren.

Het rapport *Onderwijs en vorming 2010*²⁶ brengt diverse educatieve beleidslijnen samen in één kader: een leven lang leren, doelstellingen voor onderwijsstelsels, Bologna en Kopenhagen. De Commissie bereidt ook een nieuwe generatie van onderwijsprogramma's voor, die de doelstellingen geformuleerd in het rapport moeten ondersteunen.

2.2 Invloed van Europa op het Nederlandse onderwijsstelsel

Europese invloed is aan de orde als veranderingen in het Nederlandse onderwijssysteem het gevolg zijn van Europese ontwikkelingen. Er zijn twee manieren waarop het Nederlandse stelsel invloeden ondervindt van Europa: enerzijds via toepassing van Europese wetgeving, andere Europese conventies en op grond van deze wetgeving gegergelde financiële stimulering van bijvoorbeeld mobiliteit; anderzijds via de vrijwillige manier van politieke afspraken tussen lidstaten en daaruit volgende stimuleringsmaatregelen. Hieronder vallen de processen voortvloeiend uit de afspraken van Lissabon, Bologna en Kopenhagen. 'Vrijwillig' is ook de invloed door internationale samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van het uitwisselen van studiemodules of deelname aan (bilaterale) uitwisselingsprojecten.

25 *Officieel gestart met de Declaration of the European Ministers of Vocational Education and Training, and the European Commission, convened in Copenhagen on 29 and 30 November 2002, on enhanced European cooperation in vocational education and training, oftewel The Copenhagen Declaration.*

26 *Europese Commissie, 2003.*

2.2.1 De invloed van afdwingbare Europese regelgeving en Europese facilitering

Het EU-beleid heeft met name consequenties gehad voor het hoger en beroepsonderwijs: enerzijds omdat de bindende wetgeving op deze sector van toepassing is (bijvoorbeeld de richtlijnen die bepaalde opleidingen in de medische sector harmoniseren met het oog op onderlinge erkenning van beroepsdoeleinden), anderzijds door de mobiliteitsprogramma's waaraan bepaalde budgetten verbonden zijn.

De opbrengst van de Europese regelgeving die op het onderwijs betrekking heeft, is tot nu toe niet bijzonder groot. De erkenning bijvoorbeeld van buitenlandse diploma's is in veel landen nog steeds een moeilijk begaanbaar bureaucratisch pad. Hoewel de lidstaten elkaars diploma's dienen te erkennen, kunnen ze, als de opleidingen duidelijk verschillen, aanvullende eisen stellen. Zo heeft Vlaanderen de eis gesteld dat Nederlandse psychologen twee jaar werkervaring moeten hebben alvorens ze bij de overheid aan de slag kunnen. De Nederlandse psychologieopleidingen duren namelijk vier jaar; één jaar minder dan de Vlaamse. Zo kan een lidstaat ondanks alle afspraken toch barrières opwerpen voor mensen met een diploma uit een ander land.²⁷ In tal van landen gelden bijkomende voorwaarden, bijvoorbeeld door extra testen zoals in Duitsland de 'meisterprüfung'.²⁸

De lidstaten hebben daarnaast veel beleidsvrijheid bij erkenning van buitenlandse titels.

Zo wilde een student zijn mba-titel (master of business administration), afgegeven door een Engels privaat instituut, erkend hebben door de IBC (Informatie Beheer Groep). De IBC erkent de Britse opleiding alleen als het om een publiek instituut gaat en de overheid de opleiding heeft geaccrediteerd. Erkenning door de privaatrechtelijke British Accreditation Council, gevalideerd door de Dutch Validation Council, was niet voldoende.²⁹

Alle werk en inzet ten spijt heeft het Europese beleid nog niet geleid tot meer mobiliteit van beroepsbeoefenaren. Toch heeft de Europese interventie op het gebied van wederzijdse erkenning van kwalificaties wel effect gehad op de regulering van de positie van beroepsbeoefenaren, de structuur van het onderwijssysteem en de inhoud en de lengte van bepaalde opleidingen. De verticale richtlijnen die de wederzijdse erkenning voor één beroepsgroep (zoals verpleegsters en artsen) door middel van de harmonisatie van opleidingen regelen, hebben het nationale institutionele en juridische kader voor professionele beroepsgroepen veranderd en de opleidingen verzwaard. Ook horizontale richtlijnen, die de erkenning van alle wettelijk verplichte diploma's met een opleidingsduur van langer dan twee of drie jaar regelen, hebben invloed gehad. Deze hebben onder meer strategische hervormingsdiscussies en veranderingen op nationaal niveau in gang gezet.³⁰

Het is niet zozeer de implementatie van de Europese richtlijnen op zichzelf geweest die voor veranderingen heeft gezorgd. Het feit alleen al dat Europa zich via richtlijnen ging bemoeien met bepaalde beroepen, was voldoende voor invloed op nationaal niveau. Hier zijn twee redenen voor. Ten eerste hadden veel veranderingen al plaatsgevonden voor

27
28
29
30

Bron: *bericht in Unifers*, Hindernissen voor erkenning diploma in het buitenland, 29 januari 2003.

Die 'prüfung' is voorwaarde om als zelfstandige 'Meister' aan de slag te gaan, variërend van bakker tot schoenmaker.

Zie uitspraak ABRvS 14 december 2000, nr 200000318/1, n.n.g.

Dankelman, 1999.

afronding van de besluitvorming over Europese wet- en regelgeving. Ten tweede zijn er veranderingen in lidstaten waar te nemen, zonder dat er ooit een Europees besluit over regelgeving is genomen. Een voorbeeld hiervan is de Europese erkenning van ingenieurs.

Bij ingenieurs heeft Europese besluitvorming geleid tot veranderingen in de opleidingen. Zo kregen afgestudeerden van de mts en de hts een beschermde opleidingstitel. Opmerkelijk is dat deze titelbescherming niet het gevolg is van Europese regelgeving. De ingenieursrichtlijn is er nooit gekomen. De titelbescherming is puur het gevolg van de besluitvorming over Europese erkenning en de dreiging die daaruit voortkwam dat niet-universitaire instellingen buiten de boot zouden vallen. Naast titelbescherming voor hts-ers is de duur van sommige universitaire ingenieursopleidingen verlengd van vier naar vijf jaar. Onder druk van Europese erkenningsbesluitvorming is er een jaar bijgekomen, waardoor de Europese erkenning van Nederlandse ingenieursdiploma's minder problemen zou moeten opleveren.³¹

Europese interventie heeft in sommige gevallen geleid tot defensieve reacties van beroepsgroepen die, omwille van kwaliteitsborging, aandrongen op extra voorwaarden voor titelerkenning. Het Europees beleid en Europese besluitvorming hebben bestaande regelgeving zodanig verzwakt, dat het voor buitenlandse beroepsbeoefenaren moeilijker is geworden om werkzaamheden te verrichten. Met het opwerpen van nieuwe barrières tussen lidstaten is dus soms precies het omgekeerde bewerkstelligd van wat lidstaten en de Europese Commissie zich ten doel hadden gesteld.

De effecten van het Europese beleid op het nationale beleid en het beleid van de instellingen zijn tot nu toe echter beperkt. Deze conclusie geldt ook voor de invloed van het Europese mobiliteitsprogramma op het Nederlandse stelsel. Het Erasmus-programma heeft wel praktische consequenties gehad voor onderwijsinstellingen, zoals de oprichting van een speciaal bureau en het aanstellen van coördinatoren. Het onderwijs veranderde enigszins door de invoering van Engelstalige cursussen, maar deze ontwikkeling is algemeen en niet specifiek het gevolg van Europese programma's.³² Verdere institutionalisering heeft plaatsgevonden in het Socrates-programma, waarbij de instellingen een 'institutioneel contract' afsluiten met de Europese Commissie. De subsidievoorwaarden van de Europese programma's hebben een zekere bureaucratisering voor de instellingen tot gevolg.³³ De beoogde opbrengst echter valt tegen. De mobiliteit stagneert in de EU, blijkend uit het feit dat slechts 0,8% van het totaal aantal studenten in de Unie (inclusief de toetreders) gebruik maakt van het Erasmus-programma.³⁴ Op dit moment gaat minder dan 1% van het aantal Nederlandse studenten in het hoger onderwijs met steun van de uitwisselingsprogramma's in het buitenland studeren.³⁵

Cijfers over de gehele landelijke mobiliteit (dus zowel de door een internationaal of nationaal programma bekostigde mobiliteit als de mobiliteit die door de student zelf of door

31 Dankelman, 1999.

32 Denk bijvoorbeeld aan de het Common European Framework of Reference for Modern Languages van de Raad van Europa, waarin zeer nauwkeurig taalniveaus aan de hand van descriptorren worden aangegeven. Dit Framework wordt steeds meer gehanteerd voor de weergave van taalniveaus in het primair, voortgezet, beroeps- en nu ook hoger onderwijs.

33 Verhoeven & De Wit, 2002.

34 Europese Commissie, 2003.

35 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004.

een onderwijsinstelling wordt bekostigd) laten een ander beeld zien. Van de afgestudeerden in het hbo (hoger beroepsonderwijs) is bijna 28% in de loop van de studie naar het buitenland geweest, van de afgestudeerden in het wo (wetenschappelijk onderwijs) was dat 38%. In de meeste gevallen gingen de studenten voor een stage naar het buitenland.

De invoering van ECTS (European Credit Transfer System) binnen studentenuitwisselingsprogramma's heeft wel invloed gehad op opleidingsprogramma's van andere landen. Voordien kende slechts een kleine groep landen een nationaal studiepuntensysteem. Door ECTS moesten alle deelnemende hogeronderwijsinstellingen gaan nadenken over het kwantificeren van de studielast in hun onderwijsprogramma's. Momenteel kennen bijna alle lidstaten van de EU en de EER (Europese Economische Ruimte) een studiepuntensysteem, hetzij op nationaal niveau, hetzij op instellingsniveau.³⁶

De nationale overheid is slechts administratief coördinator. Er is wel enige invloed door individuele rechten van studenten op studiefinanciering en door de subsidievoorwaarden die aan de onderwijsprogramma's zijn verbonden.

De nieuwe Europass-regeling, die per 1 januari 2005 van kracht wordt, is gericht op vergroting van transparantie op het gebied van kwalificaties en competenties. In een persoonlijk portfolio kan de student zijn taalcompetenties onderbrengen, zijn buitenlandse stages, enzovoort. Nederland moet daarvoor een coördinerend orgaan (bureau) inrichten, dat onder meer gaat zorgen voor elektronisch beheer van documenten en voorlichting.

Samengevat: via de bevoegdheden die de EU nu heeft op het gebied van de diploma-erkenning en de mobiliteitsprogramma's, is de invloed op het nationale onderwijsbestel nu nog beperkt. In sommige gevallen heeft Europese interventie met betrekking tot kwalificaties van bepaalde beroepsgroepen geleid tot defensieve reacties bij de desbetreffende beroepsgroep. De onderwijssector is, zoals in paragraaf 3.1 al is geschetst, ook onderworpen aan Europese regelingen die bepaalde arbeidsverhoudingen regelen, zoals de gelijke beloning tussen mannen en vrouwen. De regels die de interne markt bewaken, zoals die inzake de mededinging en de staatssteun, hebben nog weinig invloed, omdat het publieke onderwijs niet onder die regelingen valt.

2.2.2 De invloed van de niet-afdwingbare Europese afspraken

De nieuwe Europese afspraken in het kader van Bologna en Lissabon vormen een omslag in het Europees onderwijsbeleid. Geen harde binding door wetgeving, maar zachte politieke afspraken tussen landen. De Europese richtpunten voor 2010 zijn een uitwerking van deze nieuwe koers. Beleidscoördinatie en beleidsconcurrentie via verklaringen, richtpunten en gezamenlijke, sociaal-economische doelstellingen zoals werkgelegenheidsrichtlijnen, hebben directe consequenties voor het nationale onderwijsbeleid.

Bologna

Zo vormde de Verklaring van Bologna (1999) de aanleiding voor de invoering van het bama-stelsel (bachelor-master) in Nederland. Uit een rapport van de Inspectie over invoering van het stelsel in het hbo en het wo blijken de concrete gevolgen voor de

instellingen tot nu toe echter beperkt. Er zijn wel meer Engelstalige cursussen op de hogescholen en universiteiten en tevens zijn er meer samenwerkingsverbanden ontstaan tussen de instellingen (zie bijvoorbeeld de aanstaande fusie tussen de Vrije Universiteit en de Hogeschool Windesheim). Voor het wo heeft de bama-structuur specifiek gezorgd voor vernieuwing van het onderwijsproces (een algemeen programma in de bachelor-fase, specialisatie in de masters). Voor het hbo zijn die vernieuwingen niet te constateren; 57% heeft geen veranderingen in het curriculum aangebracht naar aanleiding van de invoering van het bama-stelsel. Een reden daarvoor is dat veel hogescholen al vóór Bologna bezig waren met onderwijsvernieuwingen.

Europees gezien zijn er veel uitwerkingsverschillen tussen landen:

- de masterprogramma's verschillen sterk tussen landen qua oriëntatie, duur en regels voor toelating;
- soms wordt de bama-structuur als een aanvulling op de bestaande structuur ingevoerd; soms vervangt het de bestaande structuur;
- in veel landen komen korte hogeronderwijsprogramma's voor, die niet binnen de bama-structuur passen;
- uitstroom naar de arbeidsmarkt na het behalen van de bachelorgraad wordt in het wetenschappelijk onderwijs van veel landen vaak niet nagestreefd; en
- een bachelors-diploma is overal vereist voor toegang tot een master, maar de landen hebben van elkaar verschillende aanvullende eisen voor toelating tot bepaalde masters.

Illustratief is dat binnen één land al verschillen voorkomen. In België is het onderwijs een zaak van de Gemeenschappen. Vlaanderen heeft zeer recentelijk het nieuwe Decreet aangenomen over de introductie van de bama-structuur (bachelors per 2004 en masters per 2007; op tijd voor eerste bachelorafgestudeerden). Daarin is er onderscheid tussen beroepsgerichte en academische bacheloropleidingen. Er is slechts één type masteropleiding (academisch). Zowel hbo- als wo-opleidingen zullen gesplitst worden in bachelor (drie jaar) en masters (een jaar). Hogescholen mogen deze masters alleen verzorgen in samenwerking met universiteiten. In Wallonië denkt men aan een tweecyclusstructuur met een driejarige bachelor en een een-tweejarige master.

Lissabon

De invloed van het Lissabon-proces heeft nationaal vorm gekregen in het *Nationaal Actieplan Benchmarks*.

EU-benchmark	Nederlandse doelstelling	Voorgenomen actie	Betrokkenheid instellingen/instrumenten
<p>In 2010 niet meer dan 10% van de 18-24-jarigen in de EU voortijdig schoolverlater.³⁷</p>	<p>In 2006 30% minder voortijdig schoolverlaters dan in 1999. In 2010 50% minder voortijdig schoolverlaters dan in 2001 (in 2010 ten hoogste 8% voortijdig schoolverlaters).</p>	<p>(in combinatie met arbeidsmarktbeleid SZW)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer maatwerk in de regio. ▪ Meer onderwijs op maattrajecten. ▪ Versterken samenwerken in de regio ▪ Registratie (onderwijsnummer) en meldplicht. ▪ Primair onderwijs zou schakelklassen moeten inzetten. 	<p>Betrokkenen: Vo, mbo, RMC³⁸ en andere partijen in de regio zijn cruciaal voor realisatie van doelstellingen.</p> <p>Instrument: Onderschrijven van nulmeting en committeren aan streefwaarden door middel van prestatieafspraken.</p>
<p>Aantal afgestudeerden en promovendi wiskunde/exacte vakken/techniek moet binnen de EU tussen 2000-2010 met 15% stijgen, met een betere balans in man-vrouwverhouding.</p>	<p>Vóór 2007 toename instroom opleidingen ho bèta/techniek met 15%, met beter man-vrouwevenwicht. In 2010 15% meer uitstroom uit hogere bèta/techniekopleidingen ten opzichte van 2000. In 2010 6,7 afgestudeerden/promovendi in bèta/techniek per 1000 inwoners van 20-29 jaar.</p>	<p>Deltaplan bèta/techniek:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aantrekkelijker onderwijs. ▪ Aantrekkelijker banen. ▪ Aantrekkelijker keuzes. ▪ Aantrekkelijke vestiging. <p>Betekent o.a.: Verbreiding techniek basisonderwijs, vernieuwing in het vo, differentiatie collegeleden</p>	<p>Betrokkenen: Overheid, instellingen (po tot ho), bedrijfsleven, platform bèta/techniek.</p> <p>Instrument: Prestatiecontracten waarin instellingen aangeven hoe zij willen bijdragen aan de ambities.</p>
<p>In 2010 ten minste 85% van de 22-jarigen binnen de EU hoger secundair onderwijs.</p>	<p>Gelijk aan EU-doelstelling.</p>	<p>Zie eerste benchmark.</p>	<p>Zie eerste benchmark.</p>

37
38

Definitie schoolverlater: volgt geen onderwijs en heeft geen diploma in het hoger secundair onderwijs behaald.
Regionale Meld en Coördinatiecentra.

In 2010 moet het percentage 15-jarigen in de EU met lage leesvaardigheden met 20% gedaald zijn ten opzichte van 2000.	Ten hoogste 9% van de 15-jarigen beschikt in 2010 over lage leesvaardigheden.	Lopende maatregelen zoals Expertisecentrum Nederlands, onderwijsachterstandbeleid. Maatregelen komende jaren met name richten op allochtone leerlingen in het po.	Betrokkenen: Basisscholen. Instrument: Monitoring.
Leven lang leren: in 2010 12,5% van de 25-64-jarigen in de EU neemt deel aan leeractiviteiten.	Ten minste 20%.	Versnelde implementatie van evc, vermindering aantal mensen zonder startkwalificatie, onderzoek naar effectiviteit.	Betrokkenen: OCW, andere departementen, 'relevante partijen'. Instrument: Consultatie en monitoring.
<p><i>Verklaring afkortingen:</i></p> <p>evc = elders verworven competenties ho = hoger onderwijs mbo = middelbaar beroepsonderwijs po = primair onderwijs RMC = Regionale Meld- en Coördinatiecentrum SZW = Sociale Zaken en Werkgelegenheid vo = voortgezet onderwijs</p>			

Dit *Actieplan* beschrijft de consequenties voor de instellingen: verandering van onderwijsinhoud en -proces (bijvoorbeeld meer techniek, schakelklassen) en (prestatie)afspraken met de overheid en andere (regio)partners. Het Actieplan daagt instellingen uit om een eigen visie te formuleren, door aan te geven op welke wijze men bij kan dragen aan het bereiken van de nationale (van Europa afgeleide) doelstellingen.³⁹

De invloed beperkt zich niet tot het hoger onderwijs; *alle* onderwijssectoren zijn betrokken bij het Lissabon-proces. Tijdens de Europese Raad in Lissabon en in Barcelona (2002) is bijvoorbeeld ook afgesproken dat de lidstaten van de Europese Unie het aanbieden van twee vreemde talen op jonge leeftijd gaan stimuleren. Nederland heeft in economische en culturele zin van oudsher nauwe banden met Duitsland, België en Frankrijk. De minister wil het voor basisscholen mogelijk maken Duits of Frans aan te bieden.⁴⁰ Deze talen (de buurtalen) kunnen worden gegeven door een 'native speaker' onder verantwoordelijkheid van de groepsleerkracht. Het Europees platform wordt gevraagd een advies uit te brengen hoe basisscholen gestimuleerd kunnen worden om naast Engels ook Frans en Duits te geven.

39 Zie in dit verband ook het concept-HOOP; instellingen worden uitgenodigd om doelstellingen te formuleren, die bijdragen aan de landelijke ambities. De keuzes zijn vervolgens onderwerp van een bestuurlijke dialoog met de overheid.

40 Zie de brief van 19 maart 2004 over herziening kerndoelen. Kamerstukken II 2003-2004, 294888, nr.1.

Conclusie: de Lissabon-doelstellingen en de daaruit voortvloeiende Europese onderwijs-richtpunten lijken een belangrijke invloedsfactor aan het worden bij het nationaal onderwijsbeleid. Bologna heeft al tot concrete veranderingen in het nationale systeem geleid, maar moet in veel instellingen nog praktisch vorm krijgen.

Duidelijk moet echter zijn dat deze ontwikkeling niet door Europa gedictreed is. De Bologna-verklaring dwingt Nederland bijvoorbeeld niet tot eenvormige titulatuur voor het hbo en het wo, zo blijkt uit een recente uitspraak van de rechter. “Uit genoemde verklaring blijkt dat de gewenste duidelijkheid en vergelijkbaarheid van opleidingen en diploma’s ook kan worden gerealiseerd door de invoering van het diplomasupplement waarin het (internationaal vergelijkbare) niveau van de afgeronde opleiding wordt weergegeven. De Nederlandse wetgever heeft – voornamelijk – voor die laatste weg gekozen en naar het oordeel van de rechtbank levert die keuze, [...], geen wet op die als onmiskenbaar strijdig met het EG-verdrag ter zijde zou moeten worden gesteld”.⁴¹

Instellingen kunnen zich ook Europees binden door elementen uit een curriculum dat Europees wordt ontwikkeld (talenonderwijs), of door bilaterale uitwisselingsprogramma’s. Het raadsadvies *Europees Burgerschap*⁴² geeft een aantal concrete voorbeelden van lopende projecten.

2.3 Kansen en risico’s van Europese ontwikkelingen

Europese ontwikkelingen zijn ook hier te onderscheiden in:

- enerzijds de ontwikkelingen op het gebied van de harde bevoegdheden van de EU, zoals de interne markt (economische ontwikkeling), de stimuleringsprogramma’s via artikelen 149 en 150 EG en voorts het in te voeren artikel over de vrijheid van onderwijs in de Ontwerp-grondwet voor Europa; en
- anderzijds de ontwikkelingen op het gebied van de afspraken die via de zachte coördinatie van beleid op het gebied van de Europese ruimte voor hoger onderwijs en Lissabon (economie en sociale cohesie) zijn gemaakt.

2.3.1 Kansen en risico’s van afdwingbare Europese regelgeving (EG-verdrag en Ontwerp-grondwet voor Europa)

Kansen en risico’s van de onderwijsbepalingen in artikelen 149 en 150 EG

Het EG-verdrag is, bewust of onbewust, niet erg helder over wat nu onder onderwijs moet worden verstaan. In hoeverre zal Europa bijvoorbeeld ook in het primair en voortgezet onderwijs een coördinerende rol krijgen? Welke reikwijdte hebben de begrippen ‘bevorderen’ en ‘ontwikkelen’? Er zit een zekere spanning tussen het harmonisatieverbod in genoemd artikel en de bevoegdheden die de EU al heeft, bijvoorbeeld inzake richtlijnen met betrekking tot de onderlinge erkenning van diploma’s (artikel 47 EG). Het staat wel vast dat de harmonisatiebevoegdheid die voortvloeit uit andere verdragsartikelen (bijvoorbeeld de onderlinge erkenning van diploma’s), behouden blijft.

Ontwerp-grondwet voor Europa

De Ontwerp-grondwet voor Europa bevat een artikel over de vrijheid van onderwijs.

41

Rechtbank Zwolle, 19 februari 2004, zknr. 03/590, www.rechtspraak.nl/LNJ/AO5515 (Larenstein).

42

Onderwijsraad, 2004b.

Artikel 14.

1. Eenieder heeft recht op onderwijs en op toegang tot beroepsopleiding en bijscholing.
2. Dit recht houdt de mogelijkheid in, verplicht onderwijs kosteloos te volgen.
3. De vrijheid om instellingen voor onderwijs op te richten met inachtneming van de democratische beginselen en het recht van de ouders om zich voor hun kinderen te verzekeren van het onderwijs en de opvoeding die overeenstemmen met hun godsdienstige, levensbeschouwelijke en opvoedkundige overtuigingen, worden geëerbiedigd volgens de nationale wetten die de uitoefening ervan beheersen.

De invloed van dit nieuwe artikel zal, bij aannahme, beperkt zijn. De eerste beperking is dat het primair is gericht tot de instellingen van de Unie en secundair tot de lidstaten wanneer zij uitvoering geven aan bepalingen van gemeenschapsrecht. Dit betekent dat de kans op individuele aanspraken van burgers ten opzichte van nationale overheden beperkt zal blijven tot die gevallen waarin de lidstaten bij hun uitvoerende taak de in het Handvest vervatte grondrechten met voeten treden. De tweede beperking is gelegen in het feit dat het Handvest alleen betrekking heeft op bestaande bevoegdheden: het creëert geen nieuwe bevoegdheden voor de EU. De huidige bevoegdheidsverdeling tussen Europa en de lidstaten wordt niet aangetast.⁴³ Omdat de artikelen 149 en 150 EG strikt de bevoegdheden van de EU afperken, is het risico klein dat Nederland voor verrassingen komt te staan door uitspraken van het Europese Hof over dit artikel.⁴⁴

De nieuwe artikelen III-182 en III-183 in de Ontwerp-grondwet voor Europa volgen nagenoeg de formuleringen van de huidige artikelen 149 en 150 EG. Alleen in artikel III-182 is sport toegevoegd, vanwege de "sociale en educatieve functie van sport".

Vrij dienstenverkeer, mededinging en staatssteun

Tot nu toe is het via publieke middelen bekostigde onderwijs niet als economische activiteit beschouwd: onderwijsinstellingen zijn geen ondernemingen vallend onder de mededingingsbepalingen en studenten kunnen geen beroep doen op het vrije dienstenverkeer. Of de regelingen van de interne markt in de toekomst op het onderwijs van toepassing zullen zijn, hangt met name af van de nationale overheden. Richten zij zich bijvoorbeeld meer op onderwijs als 'economische dienst', dan zal als gevolg daarvan ook eerder de toepassing van de regelingen voor het vrije verkeer van diensten en de mededinging van toepassing zijn.⁴⁵ Als instellingen in het hoger onderwijs private activiteiten kunnen uitvoeren met publieke middelen, betekent dat bijvoorbeeld toepassing van het verbod van ongeoorloofde staatssteun uit het EG-verdrag (kruissubsidiëringverbod).⁴⁶

Wanneer de overheid instellingen de kans biedt de markt op te gaan en commerciële diensten zoals 'top'masters aan te bieden, waarbij zij op de Europese markt concurreren met private niet-bekostigde partijen, is er niet meer alleen sprake van het

⁴³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2003a.

⁴⁴ Verbruggen, 2003b.

⁴⁵ Overigens is het niet alleen zo dat de bepalingen van de interne markt invloed hebben op het onderwijs, het omgekeerde gebeurt ook: het recht op onderwijs van kinderen van migrerende werknemers beïnvloedt ook andere delen van het gemeenschapsrecht zoals verblijfsrecht van ouders. Zie het arrest van het Europese Hof van Justitie in de zaak-Baumbast, zaak C-413/99, jur. 2002, p. I-7091.

⁴⁶ Zie eerdere opmerkingen in Onderwijsraad, 2003c.

verzorgen van “een opvoedkundige, sociale en culturele taak”. De NMa (Nederlandse Mededingingsautoriteit) heeft in dit verband al geanticipeerd op veranderende inzichten. In de zaak 2760/Hogeschool Alkmaar-Hogeschool Haarlem-Hogeschool Holland-Ichtus hogeschool beoordeelde de NMa of de fusie van deze hogescholen (thans InHolland) strijdig is met de mededingingsregels. Overwogen werd dat voorzover het de bekostigde activiteiten betreft, er onder de huidige regelgeving geen sprake is van economische activiteiten. Er bestaat onvoldoende vrijheid om het collegegeld vast te stellen (noch per school, noch per studierichting). De samenstelling van het aanbod is uiteindelijk in handen van de minister, die uiteindelijk met een doelmatigheidstoets beslist of de nieuwe studierichting bekostigd wordt of blijft. Ook op het aantal studenten dat ze toelaten of de rijksbijdrage hebben de instellingen nauwelijks invloed, aldus de NMa. De NMa houdt echter een slag om de arm: “Wijzigingen in wet- en regelgeving kunnen er toe leiden dat de conclusie anders zou luiden”. Daaruit volgt: wanneer instellingen *wel* invloed hebben op het aantal studenten dat ze toelaten en vrijheid hebben om collegegelden vast te stellen, vallen ze wel onder de nationale mededingingsregels.

Deze conclusie geldt ook voor het Europese niveau. Bij de vrijheid voor instellingen om marktconforme cursusgelden voor (post)masters aan te bieden, kunnen deze cursussen als een dienst in de zin van artikel 50 EG gelden. Hogeronderwijsinstellingen kunnen worden aangemerkt als onderneming in de zin van de Europese mededingingsbepalingen als zij (gedeeltelijk) commerciële activiteiten verrichten.

Bekostiging van onderwijsactiviteiten door de overheid kan in bepaalde gevallen strijdig zijn met het verbod van kruissubsidiëring als er geen helder onderscheid is tussen de publieke en de private tak van de hogeronderwijsinstellingen. In het advies *Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs*⁴⁷ is aangegeven dat bij een meer open bestel de vraag naar onderwijs als dienst of onderwijs als verhandelbaar product nadrukkelijk aan de orde is.

Dat de mededingings- of de staatssteunbepalingen op een gegeven moment van toepassing *kunnen* zijn op onderwijsinstellingen, betekent evenwel niet dat deze regels onder alle omstandigheden gelden. Zowel de mededingingsbepalingen (artikel 83 lid 3 EG) als de staatssteunbepalingen (artikel 87, lid 2 en 3 EG) kennen immers toegelaten overeenkomsten, ontheffingen⁴⁸ en toegelaten steunmaatregelen. Zo heeft de Europese Raad in 1998 een verordening aangenomen, die de Commissie machtigt een generieke vrijstelling te verlenen voor bepaalde horizontale steunmaatregelen.⁴⁹ Op die grondslag heeft de Commissie bijvoorbeeld een verordening aangenomen, die opleidingssteun toestaat aan het midden- en kleinbedrijf.⁵⁰ Evenzo kan een dreigende ernstige aantasting van het financiële evenwicht van het onderwijsstelsel een dwingende reden van algemeen belang vormen, die belemmeringen in het vrije dienstenverkeer rechtvaardigt. Een dergelijke uitzondering is in de jurisprudentie van het Europese Hof ook gemaakt voor de gezondheidssector waar het het grensoverschrijdende verkeer van medische diensten betreft.⁵¹

In het advies *Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs* is aangegeven dat de Lissabon-agenda, een “belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang”⁵²,

47 Onderwijsraad, 2004c.

48 Zie het in bijlage 1 geschetste voorbeeld van het Ontwikkel en Expertisecentrum van de Digitale Universiteit.

49 VO 994/98, PB 1998, L 142.

50 VO 68/2001 L 010 van 13/01/2001 p. 20-29.

51 Zie daartoe de conclusie van het Hof in de zaak-Smits en Peerbooms C-157/99, jur. p. I-5473.

52 Zie de uitzonderingsformulering in artikel 87, derde lid onder b EG.

een reden kan zijn om op Europees niveau te bepalen dat bijvoorbeeld afspraken tussen onderwijsinstellingen onderling of tussen instellingen en bedrijfsleven, of overheidssteun onder een generieke ontheffing vallen.

Erkenning van diploma's en kwalificaties

De internationale arbeidsmarkt vraagt om internationaal georiënteerde werknemers, die hun talen spreken en kunnen omgaan met culturele verschillen binnen Europa. Voor het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs betekent dit internationale herkenbaarheid en waardering van diploma's en kwalificaties. Daarom is het nodig dat diploma's en kwalificaties op Europees niveau transparant worden gemaakt. Het gaat hierbij om het vergelijken en vergelijkbaar maken van kwalificaties en het vertalen en internationaal maken van diploma's. Maar Europese interventie kan ook defensieve reacties oproepen. Het hoger onderwijs wordt de laatste jaren regelmatig geconfronteerd met initiatieven van beroepsverenigingen om bovenop een kwalificatie uitgereikt door een hogeronderwijsinstelling, bijkomende eisen te stellen aan de toegang tot het beroep. Bepaalde belangenverenigingen stellen extra voorwaarden (examens, cursuspunten) om bijvoorbeeld een functie als accountant of curator te kunnen vervullen.⁵³ Dergelijke eisen scherpen de toegang tot een bepaald beroep natuurlijk af, maar dergelijke ontwikkelingen voltrekken zich grotendeels buiten het gezichtsveld van de EU.

Het stimuleren van mobiliteit en 'employability' heeft weinig kans van slagen wanneer in onderwijssystemen verworven kennis en vaardigheden buiten de nationale grenzen niet worden erkend. De invoering van de bama-structuur in heel Europa verandert niet wezenlijk de verschillen tussen de stelsels. Differentiatie van onderwijsaanbod betekent dat het huidige systeem van erkenning van diploma's niet meer voldoet: naast informatie over het onderwijsproces in een diplomasupplement zal er ook een instrument moeten komen voor het zichtbaar maken van competenties. Europese kennis over competenties en kwalificaties zal nog meer systematisch uitgewisseld moeten worden, wil er een meerwaarde ontstaan.

Het is nog onduidelijk hoe in de toekomst het Bologna-proces zich gaat verhouden tot de communautaire (erkennings)structuren. Gesteld dat er bijvoorbeeld een Europese meta-accreditatie komt, hoe verhoudt deze zich dan tot de Europese richtlijnen?⁵⁴

Zo zou het kunnen zijn dat een Belgische universiteit een Griekse apotheker niet toelaat tot een master, omdat hij een diploma bezit van een universiteit die niet (meer) geaccrediteerd is. Tegelijkertijd heeft hij als apotheker op grond van Europese richtlijnen wel automatisch het recht om zijn beroep in België uit te oefenen.

De Commissie, die het Bologna-proces mede financiert, heeft aangegeven dat Bologna eigenlijk binnen EU-verband een vervolg moet krijgen, en niet intergouvernementeel zoals nu.⁵⁵ De Commissie is van mening dat het hoger onderwijs een belangrijk element is voor het welslagen van het Lissabon-programma en is voorstander van een brede stra-

⁵³ *Met name in de Angelsaksische landen bestaat een traditie waarbij beroepsverenigingen autonoom beroepsstandaarden vaststellen. Beroepserkenning is dan geen gemakkelijke zaak. De internationale trend is dat het 'continentale model' waarbij een diploma ook automatisch recht geeft tot toegang tot het beroep terrein, verliest ten opzichte van het Angelsaksische model. Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, 2003, p.16.*

⁵⁴ Verbruggen, 2003a.

⁵⁵ Europese Commissie, 2003.

tegie, die meer inhoudt dan alleen bama-afstemming. Aparte trajecten (zoals Bologna) passen hier niet bij, tenzij is aangetoond dat deze “ambitieuzer en efficiënter zijn”.

Bij toetreding van nieuwe lidstaten zijn er risico's voor de kwaliteit van de beroepsuitoefening. Buitenlandse diploma's die onder de verticale richtlijnen vallen, moeten worden geaccepteerd, ook al zijn ze van minder niveau. De Europese regelgeving houdt met gebrek aan praktijkervaring en bijscholing nog weinig rekening. De nieuwe Europass-regeling en het diplomasupplement zijn eerste stappen om die lacune te vullen.

Erkenning van diploma's is overigens maar één aspect van verbetering van arbeidsmobiliteit. De SER (Sociaal-Economische Raad, 2001) trekt de conclusie dat er binnen de EU sprake is van geringe arbeidsmobiliteit vanwege moeilijke toegang tot beroepsgroepen. Enerzijds is dit te wijten aan obstakels bij de diplomaerkenning, anderzijds aan strikte regels voor verblijfsrechten voor werkzoekenden, aan gebrek aan informatievoorziening, en aan niet op elkaar aansluitende socialezekerheids- en pensioenstelsels.

Mobiliteit

Verruiming van de meeneembaarheid van studiefinanciering naar een andere lidstaat biedt studerenden met een band met Nederland meer en betere faciliteiten om internationale ervaringen op te doen en deze ervaring na hun studie weer terug te brengen naar Nederland.

Verruiming van de meeneembaarheid van studiefinanciering kan tegelijkertijd leiden tot een onbedoeld beroep op de studiefinanciering.⁵⁶ Het is niet eenvoudig om dit te voorkomen omdat onderdanen van de EU die in Nederland werken, recht hebben op studiefinanciering voor zichzelf en hun gezinsleden. Zij hoeven daarvoor niet in Nederland te wonen, omdat aan Nederlanders ook geen woonplaatseis wordt gesteld. Bovendien wordt het problematisch wanneer het gaat om Nederlandse studiefinanciering voor een opleiding in het buitenland, terwijl de aanvrager geen band met Nederland heeft. Het risico bestaat van onbedoeld gebruik, in strijd met de primaire beleidsdoelstelling, en van misbruik en oneigenlijk gebruik; de kosten kunnen dan slecht beheersbaar worden. De minister heeft in 2002⁵⁷ als één van de alternatieven voorgesteld een quotumregeling te treffen voor een beperkt aantal jaren (vijfduizend toekenningen per jaar). Hiervoor is een wijziging van de WSF (Wet studiefinanciering) nodig.

Het beperken van (bekostigings)risico's betekent in dit geval ook het beperken van kansen op vergroting van de mobiliteit. Wellicht de enige manier om dit op te lossen is dit punt (opnieuw) Europees te agenderen.

2.3.2 Kansen en risico's van de niet-afdwingbare Europese afspraken

Zoals in het eerdere advies *Europese richtpunten voor het Nederlandse onderwijs*⁵⁸ is aangegeven, biedt de open coördinatiemethode met de bijbehorende benchmarks, die voortvloeit uit het Lissabon-proces, een aantal kansen. Het biedt de mogelijkheid om op een flexibele manier van elkaar te leren, ervaringen uit te wisselen en samen te werken aan gemeenschappelijke doelstellingen. Door 'naming' en 'shaming' ontstaat een zekere concurrentiedruk om binnen Europa goed te presteren.

56 Zie ook de opmerking in Kamerstukken II, 2003-2004, 29 410, nr. 2, p. 18: "Het bieden van voorzieningen aan studenten overstijgt [...] in toenemende mate de landsgrenzen en blijkt steeds moeilijker beheersbaar."

57 Zie Kamerstukken II 2001-2002, 24 724, nr. 56.

58 Onderwijsraad, 2003a.

Nu de eerste evaluaties en opbrengsten van de werkgroepen naar buiten komen, komt ook een aantal risico's, zowel inhoudelijk als procedureel, aan het licht. Deze risico's van de open coördinatiemethode kunnen in de toekomst het bereiken van de afgesproken resultaten in de weg zitten.

Procedurele risico's

Formeel neemt de Raad van Ministers bij de vormgeving van de open coördinatie-methode het voortouw, en niet de Commissie. Informeel zijn het echter de Commissie en ingestelde werkgroepen die voor een groot deel richting geven aan het beleid.⁵⁹ De Commissie bepaalt de agenda en faciliteert de werkgroepen. Om het proces van Lissabon te stroomlijnen zijn er voor het onderwijs acht werkgroepen ingesteld om indicatoren te ontwikkelen en beleidsaanbevelingen te doen. De werkgroepen moeten drie stadia doorlopen: eerst verkennen van thema's, vervolgens inventariseren van succes- en faalfactoren en tot slot veelal het geven van beleidsaanbevelingen ('policy recommendation').

De Commissie benoemt leden van de werkgroepen. De lidstaten dragen daarvoor kandidaten voor, maar de Commissie kan ook zelf experts aanzoeken. De Commissie ziet voor zichzelf een stevigere rol in het Lissabon-proces, zo blijkt uit de tussenstandrapportage die de Europese Commissie heeft uitgebracht.⁶⁰ Aanleiding daarvoor is de conclusie dat de lidstaten niet genoeg vooruitgang boeken bij het halen van de richtpunten voor 2010. De Commissie is van oordeel dat het nationale kader zich zou moeten richten naar het Europese kader. Een risico is dus dat de Europese Commissie zich een grotere rol toe-eigent dan de lidstaten zouden willen.

Ook de opneemeregeling van de werkgroepen is een procedureel risico: de afwezigheid van een specifiek einddoel zorgt voor onduidelijkheid en onzekerheid bij de deelnemers (welk effect zal mijn bijdrage hebben).⁶¹ Verder kan het onduidelijke mandaat voor verwarring zorgen (wanneer ben ik expert, wanneer vertegenwoordiger van de lidstaat). Vaak zullen deelnemers zich in het begin voornamelijk als expert profileren; in de besluitvormingsfase zullen de instructies van de eigen regering mee gaan spelen.

Veel regeringen van lidstaten concentreren zich op de controle van de vertegenwoordigers in het besluitvormingsproces. Gebleken is echter dat op andere terreinen waar ook de open coördinatiemethode wordt gebruikt, de beslissende fase van een voorstel niet de besluitvormingsfase is, maar juist de verkenning: de fase waarin beleid wordt ontwikkeld. In die eerste fase hebben kleine landen de kans om hun invloed uit te oefenen.⁶² Niet uit te sluiten is dat deze conclusie ook voor bepaalde onderwijsrichtpunten opgaat. Zo kan een werkgroep in de verkennende fase bijvoorbeeld de sleutelcompetenties van leraren definiëren.

Een risico is verder het gebrek aan transparantie en legitimiteit. Door de onbekendheid met de procedures of door het technische gehalte zijn voornamelijk EU-instituties en -ambtenaren met de richtpunten bezig. Sociale partners in de lidstaten en de nationale parlementen weten nauwelijks wat er speelt. Het Europees parlement is bij de open coördinatiemethode niet betrokken; het functioneert meer als oppositie. Dit gebrek aan

⁵⁹ Van Schendelen, 2003.

⁶⁰ Europese Commissie, 2003.

⁶¹ Zie ook European Commission, 2003b; Maes, Moens, Raes & Van Woensel, 2003.

⁶² ESO, 2003.

transparantie geldt des te meer voor degenen die het moeten uitvoeren: de instellingen. Het gevaar bestaat dat deze groep zich onvoldoende verbonden voelt met de doelstellingen, deze niet vindt passen bij de eigen (autonome) instellingsdoelstellingen en het dus weer als een opgelegde maatregel ziet. De open coördinatiemethode heeft geen grondslag in het EG-verdrag, en zal naar het zich laat aanzien ook – althans voor wat betreft onderwijs – geen grondslag in de Europese grondwet krijgen. Dat is problematisch, nu het huidige democratische gehalte van deze methode te wensen laat.⁶³

De zojuist genoemde tussenstandrapportage van de Europese Commissie (2003) bevestigt de vermoedens over het niet optimaal functioneren van de werkgroepen: het tempo is (te) laag, de procedures zijn nog niet helder en de uitkomsten en aanbevelingen per werkgroep verschillen. Wanneer er niet nagedacht wordt over effectieve implementatiestrategieën, bestaat het gevaar dat Lissabon slechts een papieren hervorming is.

Inhoudelijke risico's

De precieze invloed van de werkgroepen op de vormgeving van de Europese richtpunten, en dus uiteindelijk ook op het Nederlandse onderwijsbeleid, is nog moeilijk aan te geven. De uitkomsten van de werkgroepen zijn op dit moment nog ambivalent: sommige werkgroepen zijn niet verder gekomen dan inventarisatie, andere werkgroepen (zoals de Working Group on Basic skills, foreign language teaching and entrepreneurship) presenteren een gedetailleerde lijst van aanbevelingen, in de vorm van definities, kennis, vaardigheden en houdingen die als sleutelcompetenties moeten gelden. Deze werkgroep is dus feitelijk bezig met de ontwikkeling van Europese standaarden (het definiëren van kerncompetenties voor beroepsonderwijs of sleutelcompetenties voor het leren van een vreemde taal).⁶⁴ Deze standaarden hebben weliswaar geen formele status, maar via beleidsbeïnvloeding en -sturing kunnen ze een harmoniserend effect hebben. De vraag is hoe dat dan past in de Nederlandse situatie met groeiende autonomie en differentiatie ten aanzien van onderwijsdoelen, waarbij instellingen meer vrijheid hebben eigen keuzes te maken ten aanzien van onderwijsdoelen, vakkenpakketten, leermethoden, enzovoort.

De gekozen methode van benchmarking brengt inhoudelijke risico's met zich mee. De open coördinatiemethode is in hoge mate afhankelijk van de bereidwillige medewerking van lidstaten die relevante gegevens aanleveren. De data die nu Europees gepresenteerd worden, houden nog onvoldoende rekening met de context en de verschillen in de systemen, populatie en ontwikkelingsrichting (denk aan competentiegericht onderwijs). De indicatoren meten niet de kwaliteit van het onderwijs.⁶⁵ Er zijn serieuze definitieproblemen: wanneer is er sprake van vroegtijdig schoolverlaten. Ook onderwijsniveaus zijn nog niet goed gedefinieerd.⁶⁶ Het zijn geen onoverkomelijke problemen, maar er is nog een lange weg te gaan.⁶⁷

Een anders aspect is de balans tussen materiële en immateriële richtpunten. De richtpunten zijn vastgesteld op basis van politieke haalbaarheid en actualiteit (consensus) en ingegeven door praktische overwegingen (is er bijvoorbeeld voldoende datamateriaal

63 Zie ten aanzien van dit punt ook: Vlaamse Onderwijsraad, 2003.

64 Loney, 2003.

65 De kwalitatieve dimensie is nu nog afwezig in de indicatoren; bij de werkgroepen is er dan ook vraag naar meer outputindicatoren. Bij afwezigheid van geharmoniseerde statistische data is de suggestie gerezen dan maar nationale gegevens te gebruiken, wat de vergelijkbaarheid dan weer minder maakt. Zie ook European Commission, 2003a.

66 De startkwalificatie voor Nederland doorstaat bijvoorbeeld de vergelijking met bovenbouwprogramma's in het buitenland, maar wordt internationaal toch niet erkent.

67 Onderwijsraad, 2003a.

aanwezig). Er bestaat het gevaar dat landen zich gaan richten op die onderdelen waar eenvoudig succes is te halen.⁶⁸ Vanwege de sterke verbinding met het terrein van de interne markt is er een nadruk op kwantiteit en economische aspecten in de huidige benchmarks. Er zal een zekere balans gevonden moeten worden tussen vergroting van economisch groei – de materiële welvaart – en behoud of versterking van de kwaliteit van leven en de sociale cohesie.⁶⁹

Onderwijs, zeker in de leerplichtige fase, is voor sommige leergebieden, zoals geschiedenis, sterk verweven met de nationale en regionale traditie en historie. De vraag is of het Lissabon-proces voldoende rekening houdt met de variëteit aan behoeften en de verschillende stadia van ontwikkeling van onderwijssystemen. Met andere woorden: sluiten Europese ambities en Nederlandse behoeften op elkaar aan?

Kansen en risico's Bologna-proces

Het is opmerkelijk dat de hogeronderwijssector in Europa op vrijwillige basis zo breed in beweging gekomen is door het Bologna-proces. De invoering van het bama-systeem is in bijna alle Europese landen en ook in landen buiten Europa onderwerp van het hogeronderwijsbeleid. In deze zin kan gesproken worden van een kansrijk traject. De wijze van invoering van de de bama-structuur vertoont echter nogal wat verschillen tussen landen (zie paragraaf 2.2.2).

Naar verwachting zal de diversiteit (naar duur en type opleiding) van het Europese hogeronderwijstelsel dan ook niet verminderen door het Bologna-proces, en wellicht zelfs toenemen.⁷⁰ De meningen zijn verdeeld over de ernst van dit probleem. Het kan een noodzakelijke reactie zijn op een gedifferentieerde vraag naar hoger onderwijs. Transparantie heeft veeleer betrekking op onderlinge vergelijkbaarheid (beter inzicht in elkaars instroomeisen, inhoud en eindkwalificaties). Hiertoe zal aanvullende informatie altijd nodig blijven (diplomasupplement, accreditatie).

De structuurverschillen zijn een risico voor het bereiken van transparantie, al zou het kunnen dat een volgende tussentijdse evaluatie laat zien dat de structuren naar elkaar toegroeien.

Het Communiqué van Berlijn (2003) benadrukt dat in 2005 alle landen een start gemaakt moeten hebben met de ontwikkeling van een nationaal accreditatiesysteem, als waarborg voor onderlinge vergelijkbaarheid van bachelor- en masteropleidingen. Accreditatie op nationaal niveau is echter pas relevant voor internationale vergelijkbaarheid als er internationale afspraken zijn over de te hanteren toetsingscriteria. De bijeenkomst van de Raad van Ministers in Bergen (Noorwegen) in mei 2005 moet duidelijk maken welke ontwikkeling op Europees niveau heeft plaatsgevonden van standaarden, van procedures en richtlijnen voor kwaliteitszorg en van een systeem van peer-review (meta-evaluatie) van nationale kwaliteitszorgagentschappen. Kwaliteit van het hoger onderwijs is Europees nog een veelsoortig begrip: er zijn traditionele kwaliteitszorgsystemen (Denemarken en Portugal), accreditatiesystemen (in Nederland en Oostenrijk, in Zweden wordt het overwogen) en instellingsaudits (recentelijk geïntroduceerd in het Verenigd Koninkrijk).

68 *Maassen van den Brink, 2004.*

69 *Maassen van den Brink, 2004.*

70 *Van der Wende & Lub, 2001.*

In het advies *Hoger onderwijs: meer kenniswerkers en betere kennisbenutting*⁷¹ heeft de raad erop gewezen dat de gevolgen van meer differentiatie in het onderwijsaanbod betekenis hebben voor de rol van nationale accreditatieorganisaties. In Europees perspectief betekent dit een Europese accreditatieraad die op metaniveau de kwaliteit van de accrediterende organisaties beoordeelt. Aan uitspraken van een Europees meta-accreditatieorgaan is mogelijk wel een risico verbonden: gesteld bijvoorbeeld dat de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie) op enig moment niet zou voldoen aan voorwaarden van Europese meta-accreditatie, dan is nog niet te overzien welk effect dat heeft op de status van de in Nederland afgegeven (bama-)diploma's en op de mobiliteit.

Ondanks het Bologna-proces en de invoering van de bama-structuur zijn er nog grote verschillen tussen universiteiten: er is een gedifferentieerd aanbod van brede universiteiten tot gespecialiseerde onderwijsinstellingen. Om deze institutionele verschillen in kaart te brengen en Europese onderwijsinstellingen beter te kunnen vergelijken, is in het zojuist genoemde raadsadvies ook gewezen op de behoefte aan een onafhankelijke Europese classificatie van instellingen naar het model van de Amerikaanse Carnegie Classification.⁷² Dit systeem biedt inzicht in een aantal kenmerken van instellingen, met dien verstande dat het niet gaat om een classificatie naar onderwijskwaliteit. Bij een Europese opzet kan gedacht worden aan twee dimensies: een dimensie naar (soorten en aantallen) verstrekte graden en een dimensie naar breedte van het aanbod van de instelling. De raad benadrukt dat een dergelijk systeem volstrekt onafhankelijk moet zijn.

Het inspectierapport over de invoering van de bama-structuur in Nederland bevat nog geen beeld van de mate waarin deze bijdraagt aan de doelstellingen die ermee beoogd worden; in de komende jaren zal hier in vervolgstudies wel aandacht voor zijn. Dan pas is na te gaan welke kansen en risico's de bama-structuur biedt voor Nederland.

2.4 Bestuurlijke strategieën voor het verbinden van de nationale en de Europese agenda

Een strategie is te omschrijven als een passend antwoord op omgevingsveranderingen. Er is niet één strategie, zoals 'het' Europese onderwijsbeleid niet bestaat; 'het' bestaat uit een groot aantal onderwerpen, met een veelheid aan actoren en procedures. Er zijn de ontwikkelingen op de interne markt (waar diplomaerkenning ook een onderdeel van is), er is het werkgelegenheidsbeleid (waar onderwijs steeds meer een belangrijk onderdeel van wordt) en er zijn de programma's van Lissabon, Bologna en Kopenhagen. De onderwijsstelsels in Europa zijn, en blijven, zeer divers. Bovendien bevinden de stelsels zich in verschillende stadia van ontwikkeling (verschillen tussen Noord en Zuid, tussen West en Oost).

Die variatie in programma's, doelen en sectoren betekent dat per dossier vastgesteld moet worden: waar gaat het over en wat kunnen we ermee doen. En als we er wat mee doen, hoe doen we het dan en met wie? Tegelijkertijd is er vanuit de overheid (OCW) een zekere regie nodig om het overzicht te houden.

71 *Onderwijsraad, 2004a.*

72 *Van Vught & Bartelse, 2003.*

De aanpak om het Nederlandse onderwijs Europees te positioneren valt uiteen in drie strategieën:

- (1) een sociaal-economische strategie;
- (2) een bestuurlijk-juridische strategie; en
- (3) een informatie- en netwerkstrategie.

Voor elke strategie zijn een paar vragen voor de minister van belang als beoordelingskader. De strategieën monden uit in concrete aanbevelingen voor een koers van Nederland als reactie op de veranderende verhouding tussen Europa, de nationale overheid en de instellingen. Hoofdstuk 3 zal hier nader op ingaan.

2.4.1 Sociaal-economische strategie

Beoordelvragen:

- Is er een Nederlands doel? Is het Europese voorstel onderdeel van algemene Europese doelen zoals Lissabon, de interne markt of vergroting van de (arbeids)mobiliteit? Biedt samenwerking meerwaarde, doordat er nationale beperkingen zijn aan het investeringsvolume?
- Draagt het bij aan oplossing van het probleem van gebruikers? Hebben uiteindelijk studenten, leerlingen en werknemers die hun beroepsactiviteiten in verschillende lidstaten willen uitoefenen, er wat aan? Hoe groot is de administratieve last?
- Is er zicht op sterke en zwakke punten van de Nederlandse positie? Is er bijvoorbeeld gevaar voor 'weglekeffect' door vergroting van mobiliteit? Kan Nederland zich met 'good practices' profileren ?

Deze strategie heeft te maken met de sociaal-economische doelen die Nederland in Europa op het gebied van onderwijs wil bereiken. In het raadsadvies *Europese richtpunten voor het Nederlandse onderwijs*⁷³ is uitgesproken dat Europese beleidscoördinatie in de vorm van richtpunten functioneel kan zijn voor de operationalisering van de ambitieuze nationale doelstellingen op het gebied van de kenniseconomie.

Ook andere Europese ontwikkelingen, zoals de introductie van een bama-stelsel en de uitbreiding van Europese kwaliteits- en kwalificatiesystemen, kunnen op termijn een nuttige bijdrage leveren aan vergroting van mobiliteit van studenten, de latere werknemers op de Europese arbeidsmarkt. Primair zou de beoordeling op het grensoverschrijdend element centraal moeten staan; indien daarvan sprake is, dan is afstemming op Europees niveau geboden. Het zal hierbij op korte termijn vooral gaan om die onderwijssectoren die al een hoge mate van internationalisering en Europese uitwisseling kennen: het hoger onderwijs en het beroepsonderwijs. Gezien het internationale karakter is het bijvoorbeeld niet voorstelbaar een zeer afwijkend hogeronderwijsstelsel te hebben. Dit moet echter ook weer niet uitlopen op blind volgen: verandering van goed functionerende systemen alleen maar omdat andere lidstaten een bepaalde keuze maken, is ook niet de manier om aansluiting bij Europa te vinden. Bij bepaalde dossiers moet de inspiratie misschien wel buiten Europa worden gezocht (wat kunnen we leren van de ervaringen in de Verenigde Staten bijvoorbeeld). Voor het leerplichtig onderwijs, met een sterke

73 *Onderwijsraad, 2003a.*

plaatselijke en regionale binding, ligt een Europese oriëntatie⁷⁴ op korte termijn minder voor de hand.

Op langere termijn kan ook voor andere onderwijssectoren Europese samenwerking zijn geboden, bijvoorbeeld door de introductie van een Europees baccalaureaat⁷⁵ als ondersteuning voor de toegang tot Europese universiteiten. Dergelijke initiatieven, maar ook een systeem van Europese accreditatie, zijn te toetsen aan de hierna te benoemen bestuurlijk-juridische randvoorwaarden.

2.4.2 Bestuurlijk-juridische strategie

Beoordelvragen:

- Is het een lokaal of Nederlands probleem? Is er een grensoverschrijdend element?
- Is het voorstel getoetst aan het subsidiariteitsvereiste? Is er sprake van een 'harde' EU-bevoegdheid, bijvoorbeeld over de interne markt?
- Welke adviesorganen kunnen een bijdrage leveren aan de legitimering van bepaalde Europese voorstellen?

Deze strategie heeft te maken met de bestuurlijk-juridische en rechtstatelijke randvoorwaarden van het optreden van Europa op onderwijsterrein. Het subsidiariteitsbeginsel uit artikel 5 EG en voor het onderwijs de artikelen 149 en 150 EG, zijn daarbij een eerste toetsmoment. De Onderwijsraad heeft het uitgangspunt dat Europees onderwijsbeleid een meerwaarde moet bieden voor nationale problemen en uitdagingen. De vraag bij 'rolling agendas', zoals het Lissabon-proces, is op welke terreinen en voor welke onderwerpen Europa ons handreikingen of (leer)ervaringen kan bieden, die ons nationale onderwijssysteem kunnen verbeteren.

Het raadplegen van adviescolleges en representatieve organisaties van belanghebbenden kan evenzeer een bijdrage leveren aan een zorgvuldige voorbereiding en, in een later fase, uitvoering. Advisering op Europees niveau door het ECOSOC (Economisch en Sociaal Comité van de Europese Unie) en de EUNEC (netwerk van Europese onderwijsraden) kan zowel een bijdrage leveren aan de legitimiteit als een toets zijn op de toekomstige effectiviteit (uitvoerbaarheid).

Raadpleging is slechts zinvol, indien adviezen op zodanige termijn worden gegeven en van zodanige aard zijn, dat zij van invloed kunnen zijn op de bepaling van het Nederlandse standpunt. Betrokkenen dienen daarom concrete afspraken te maken over de wijze en de termijn van advisering, met inachtneming van het tijdstip van aanvang en de voortgang van de besprekingen in internationaal verband.⁷⁶ De Onderwijsraad kan op hoofdlijnen bijvoorbeeld tweejaarlijks advies gevraagd worden over de strekking van de Europese voorstellen.

⁷⁴ Europese oriëntatie betekent in dit verband: afstemmen qua inrichting van de stelsels. Europese oriëntatie is natuurlijk wel gewenst als het gaat om leren over Europa. Zie daartoe de aanbevelingen in Onderwijsraad, 2004b.

⁷⁵ Op dit moment al afgegeven door de internationale, Europese scholen.

⁷⁶ Vergelijk: Aanwijzing voor de regelgeving nr. 333.

2.4.3 Informatie- en netwerkstrategie

Beoordelvragen:

- Is er vroegtijdige signalering van en participatie in nieuwe Europese onderwijsontwikkelingen?
- Kunnen we op sommige punten initiatieven nemen en agenda's zetten? Welke allianties moeten we aangaan en welke kans heeft een Nederlands voorstel in Brussel?
- Zijn voorposten zoals de Permanente Vertegenwoordiging en brancheorganisaties goed toegerust?
- Is er voldoende ruimte en tijd voor inbreng van buiten (instellingen en adviesorganen)?

Deze strategie hangt samen met het uitgangspunt de nationale agenda te koppelen aan de agenda in Europa. Het is opmerkelijk dat het *Actieplan EU-benchmarks onderwijs* voor alle onderwijssectoren, dus ook po (primair onderwijs) en vo (voortgezet onderwijs), gevolgen lijkt te hebben. En het zijn juist deze sectoren die op dit moment een informatieachterstand hebben.

Verscheidene adviezen van verschillende adviesorganen van de afgelopen jaren over de positionering van Nederland in Brussel doen gelijklopende aanbevelingen: Nederland moet effectiever netwerken door meer Nederlandse vertegenwoordigers in de Brusselse overlegorganen, door een sterkere inzet in een vroeg stadium van beleidsvoorbereiding en ook door het meer werk maken van de aanwezigheid in informele circuits.⁷⁷ Door toetreding van landen uit Zuid- en Oost-Europa ontstaat een byzantijnse manier van onderhandelen, waarbij bijvoorbeeld een lidstaat tegen een principetekst 'ja' zegt, maar ondertussen wel een uitzondering bedingt.⁷⁸

De eerste bevindingen in dit advies over de werkwijze van de Lissabon-werkgroepen sluiten daarbij aan. De kennis die uit de Europese circuits voortkomt, zou gezamenlijk gedeeld moeten worden (departement en brancheorganisaties). Het consulteren en informeren van het veld, adviesorganen en het parlement is cruciaal, niet alleen vanwege de legitimiteit, maar ook vanwege de (toekomstige) uitvoerbaarheid. Om bij een vroegtijdige bepaling van de agenda invloed te krijgen, zijn niet alleen instrumenten en faciliteiten belangrijk, maar ook de personen. Wil het Nederlandse (departement van) onderwijs gehoord worden in Brussel, dan betekent dat een investering in de opleiding van de Nederlandse vertegenwoordigers (onderhandelingsvaardigheden, maar ook een brede kennis van de 'hard law' en 'soft law' van de EU). De eerste fase van besluitvorming is cruciaal: de (gezamenlijke) doelen op een bepaald dossier moeten bekend zijn. Vervolgens moeten de onderhandelaars een duidelijk einddoel meekrijgen, maar tegelijkertijd een ruim onderhandelingsmandaat om die doelen te bereiken. Zowel vooraf als achteraf is er consultatie met de thuisbasis ('briefing' en 'debriefing'). Voor een effectieve beïnvloeding van de Europese processen is een passende facilitering van deelnemers (Permanente Vertegenwoordiging, deelnemers in de expertcomité's) noodzakelijk.

77
78

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, 2004; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2003b. Van Schendelen, 2002.

Investeren vóóraf kan kostenbesparend werken ten opzichte van het herstellen van de schade achteraf.

Denk hierbij aan aanpassing van Nederlandse regelgeving die een gevolg is van het niet aansluiten van Europese regelgeving op de in Nederland gegroeide situatie. Een voorbeeld is de regel dat werknemers voortaan alleen nog bij korte klussen op een ladder mogen werken. Deze regel vloeit voort uit een Europese richtlijn. Het punt is dat in de meeste Europese landen de ramen naar binnen open kunnen, terwijl ze in Nederland meestal naar buiten opendraaien. Had de Nederlandse vertegenwoordiging bij de totstandkoming van deze richtlijn niet beter op moeten letten? De (financiële) consequenties van deze richtlijn voor het Nederlandse bedrijfsleven en de consument zijn zo aanzienlijker dan voor andere lidstaten.

3 De invloed van Europa: antwoorden

Dit hoofdstuk bevat in paragraaf 3.1 de adviesvragen en antwoorden. In paragraaf 3.2 volgen concrete aanbevelingen, op basis van de bevindingen in dit advies, om het Nederlandse onderwijs steviger in Europa te positioneren. Ten slotte bevat paragraaf 3.3 een korte vooruitblik: welke gevolgen kan de toetreding van de nieuwe lidstaten tot de Unie hebben voor het Europese en Nederlandse onderwijs.

3.1 Adviesvragen en antwoorden

(1) Op welke wijze wordt het Nederlandse onderwijsstelsel beïnvloed door Europa?

Het antwoord op de eerste vraag luidt dat invloed op het Nederlandse onderwijs van de harde verplichtingen die voortvloeien uit het EG-verdrag, aanwezig is, maar tot nu toe marginaal. Dat komt vooral omdat het EG-verdrag bepaalt dat Europa niet mag streven naar éénmaking van de onderwijsstelsels, maar alleen samenwerking mag aanmoedigen. Het publieke onderwijs valt nog niet onder EU-regelingen als de mededingingsbepalingen, de staatssteunregelingen en het vrije dienstenverkeer.

Daarmee is echter niet alles gezegd. Studenten en docenten zijn namelijk ook EU-burgers met individuele rechten.⁷⁹ Zo zijn Europese arbeidsrichtlijnen, zoals die over zwangerschap, ook van toepassing op de onderwijssector. Veel bepalingen uit het EG-verdrag zijn gericht op het weghalen van belemmeringen in het vrije verkeer van goederen, diensten en personen. Wie zich bijvoorbeeld als zelfstandig huisarts in een andere lidstaat wil vestigen, moet zijn (opleidings)ervaring kunnen meenemen; een reden waarom de EU zich ook bezighoudt met de onderlinge erkenning van diploma's (artikel 47 EG). Het Europese Hof van Justitie in Luxemburg is een belangrijke factor geweest bij het uitbreiden van de rechten van de EU-burgers op onderwijsterrein. Zo kunnen kinderen van werknemers uit andere lidstaten ook een beroep doen op Nederlandse studiefinanciering.

De Europese discussie over onderlinge erkenning van diploma's en titels heeft in sommige gevallen geleid tot nationale aanpassingen: het dwingt tot standpuntbepaling en dus tot nationale discussie als Europa zich bemoeit met (kwalificaties van) een beroepsgroep. Het effect van Europese regeling van beroepskwalificaties heeft in bepaalde gevallen, zoals bij de ingenieurs, gezorgd voor defensieve reacties op nationaal niveau door de beroepsorganisaties (bescherming van titulatuur).

De resultaten van de Europese inspanningen via deze afdwingbare lijn zijn nog niet erg spectaculair, of het nu gaat om de richtlijnen voor de erkenning van diploma's of de Europese mobiliteitsprogramma's, gebaseerd op het artikel over onderwijs in het EG-verdrag. Op dit moment is het aantal uitwisselingsstudenten dat met steun van de Europese

⁷⁹ *Zie de uitspraak van het Hof in de zaak-Grzelczyk, besproken in bijlage 1, paragraaf 1.2 van dit advies.*

programma's in het buitenland studeert, minder dan 1% van het aantal studenten in het hoger onderwijs.⁸⁰ Europese coördinatie vergt bovendien tijd, veel tijd: het duurde bijvoorbeeld achttien jaar voordat er een richtlijn voor het artsdiploma was.

Europa, de Europese Unie, is feitelijk van weinig invloed geweest op het Nederlandse onderwijs, maar dat zal in de toekomst veranderen. De zachte, juridisch niet-bindende afspraken die Nederland is aangegaan omdat Nederland een Europese ambitie heeft in de Europese kenniseconomie en in het Europa van het hoger onderwijs, zullen namelijk wél grote invloed hebben op het Nederlandse onderwijs. De Lissabon-afspraken en de Bologna-verklaring hebben directe invloed gehad op het Nederlandse onderwijs, doordat Nederland zich hieraan politiek heeft gecommitteerd. Er zijn Europese richtpunten vastgelegd⁸¹ waar Nederland al een nationaal actieplan voor heeft opgesteld; het nationale onderwijsbeleid richt zich zo naar de Europese doelstellingen. *Alle* onderwijssectoren, van primair onderwijs tot hoger onderwijs, ondervinden op deze wijze invloed van de Europese afspraken.

Voor het hoger onderwijs heeft de Bologna-verklaring ook gezorgd voor wijzigingen in het nationale systeem: het overstappen op een bama-stelsel. Voor de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) is in 2002 de verklaring van Kopenhagen opgesteld. Het Kopenhagen-proces is gericht op het ontwikkelen van één Europees model voor het beroepsonderwijs, waarin kwalificaties van leerlingen duidelijk worden. Het is duidelijk dat een Nederlands model invloed zal ondervinden van de Europese ontwikkelingen op dit gebied. Nederland kan als exportland niet zonder grondige kennis van Europese talen en culturen. De invloed is dus de uitkomst van de nationale ambitie: Nederland wil tot de Europese onderwijstop behoren.

(2) Welke kansen en risico's behelzen de Europese ontwikkelingen voor het Nederlandse onderwijsbestel en haar instellingen?

De kansen en risico's van de Europese ontwikkelingen zijn ook hier weer te scheiden in enerzijds de kansen en risico's van de bestaande harde bevoegdheden die van toepassing (kunnen) zijn op het onderwijs (zoals de interne markt, de mobiliteit en de erkenning van diploma's) en anderzijds de kansen en risico's van processen zoals Lissabon.

Toepassing van de Europese verdragsbepalingen op het onderwijs biedt *kansen*.

- De relatief open bepaling in het huidige artikel 149 EG laat ruimte voor stimulerende Europese samenwerking in het primair en voortgezet onderwijs.
- Door het vrije vestigingsrecht van particuliere instellingen krachtens artikel 43 EG ontstaat (kwaliteits)concurrentie met bekostigde instellingen. Studenten profiteren van een breder aanbod.
- Europese vergelijkbaarheid van diploma's en beroepskwalificaties biedt kansen voor Nederlandse deelnemers om in het buitenland sneller aan de slag te gaan. Een Europees model van elders verworven competenties sluit hierbij aan (zie ook de nieuwe Europass-regeling).
- Meeneembaarheid van studiefinanciering is een impuls voor mobiliteit en biedt mogelijkheden voor het aantrekken van talent.

⁸⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004.
⁸¹ Zie Onderwijsraad, 2003a.

Tegenover deze kansen staan *risico's*.

- Toepassing van het mededingingsrecht, het vrije dienstenverkeer en de staatssteunregelingen kan drukken op de bewegingsvrijheid van instellingen en zorgen voor administratieve lasten. Europese afspraken over uitzondering van de onderwijssector van deze bepalingen kunnen dit risico beperken.
- De Europese Commissie zoekt de grenzen van artikel 149 EG op en gaat zich intensief bezighouden met sectoren die primair nationaal georiënteerd zijn.
- Doordat verschillende instituties zich met kwalificaties en erkenning bezighouden (EU middels de Lissabon-werkgroepen en via de interne markt, OESO-werkgroepen, Bologna- en Kopenhagen-proces) ontstaat er een gevaar van verschillende 'sporen'.
- Europese interventie op het gebied van erkenning van diploma's of kwalificaties roept defensieve reacties op bij sommige beroepsgroepen in de lidstaten.
- Stimulering van mobiliteit door meeneembaarheid van studiefinanciering kan een aanzuigende werking hebben (bestedingsconsequenties)⁸² en zorgen voor een 'brain drain'.

Zo zijn er ook *kansen* voor het Lissabon-proces.⁸³

- Het streven naar consensus in de werkgroepen heeft als voordeel dat kleine landen relatief zwaar meetellen; er is een gereede kans dat hun stem wordt gehoord.
- Door uitwisseling en inventarisatie kunnen binnen relatief korte tijd beleidsveranderingen en -vernieuwingen plaatsvinden, die belangrijk zijn voor gezamenlijk afgesproken doelen (wat werkt, wat niet).
- Onderwijs is sinds Lissabon 2000 een structureel onderdeel van de Europese kenniseconomie en geen 'pedagogische provincie' meer; onderwijs heeft daardoor ook nationaal een stevigere positie ten opzichte van harde sectoren zoals financiën.
- Richtpunten zijn nuttig voor het operationaliseren van de ambitieuze nationale doelstellingen op het gebied van de kenniseconomie. Benchmarkrapporten geven ruimte om te excelleren (nationale 'branding').

Risico's aan het Lissabon-proces voor het onderwijs zijn:

- Werkgroepen kunnen om allerlei redenen niet functioneren, bijvoorbeeld door onvoldoende legitimiteit (onduidelijk mandaat), door onvoldoende taakafbakening (overlappende thema's) en door gebrekkige data en definities. Bovendien zal bij uitbreiding van de EU het bereiken van consensus binnen de werkgroepen moeilijker worden. Politiek commitment aan een mogelijk onwerkbaar proces is een risico.
- In de voorfase worden indicatoren gedefinieerd, die later in beleidsaanbevelingen mogelijk tot toekomstige Europese standaard uitgroeien. Wanneer Nederland niet actief deelneemt, houdt dit een risico in van te laat of niet opmerken van ontwikkelingen. Een concreet voorbeeld is de Europese positie van ons systeem van voortgezet onderwijs, met daarin het mbo (middelbaar beroepsonderwijs). Ons mbo-2-niveau is Europees niet erkend als start-

82 Zie ook de opmerking in Kamerstukken II, 2003-2004, 29 410, nr. 2, p. 18: "Het bieden van voorzieningen aan studenten oversteigt [...] in toenemende mate de landsgrenzen en blijkt steeds moeilijker beheersbaar."

83 De hier gemaakte opmerkingen gelden evenzeer voor het Kopenhagen-proces.

kwalificatie. Erkenning van nationale kwalificaties en prestaties begint dus in de voorfase van het proces, bij de definiëring van begrippen.

- De benchmarks hebben een arbitraire inhoudelijke focus en zijn niet flexibel. Er is geen balans tussen economische en sociale richtpunten. De werkgroepen zijn al bezig met het uitwerken van gedetailleerde competenties, gericht op sectoren die primair nationaal georiënteerd zijn. Er is een risico dat de werkgroepen zich dus op de verkeerde manier (te gedetailleerd) met de verkeerde dingen (te veel gericht op economische doelstellingen) bezighouden.

Tot slot zijn er de *kansen* van het Bologna-proces.

- Door het informele karakter van het proces is de bama-structuur snel ingevoerd, op vrijwillige basis. De invoering van de bama-structuur gaat gepaard met inhoudelijke vernieuwingen in het wo.
- Nederlandse instellingen ondersteunen in het algemeen het initiatief; dat betekent draagvlak bij de 'uitvoering'.
- Op termijn zullen internationale mobiliteit op en transparantie van de Europese arbeidsmarkt toenemen.

Risico's zijn onder meer:

- De verschillende wijze van implementatie van de Bologna-verklaring in de diverse landen; soms is er alleen uiterlijke aanpassing. Het risico is dat Nederland (en Vlaanderen) door voorop te lopen met de invoering van het bama-stelsel, op termijn weer de wetgeving moet aanpassen aan het (langzamere) Europese tempo om aansluiting bij het Europese proces te waarborgen.
- Het ontbreken van een Europees meta-accreditatiekader (beslissing op de conferentie van Bergen, 2005) hindert het ontwikkelen van een Europese hogeronderwijsruimte; zonder een zekere overeenstemming over de kwaliteitseisen blijven structuurverschillen van de onderwijssystemen de onderlinge vergelijkbaarheid in de weg zitten.
- Tegelijkertijd is er een mogelijk toekomstig risico in het effect van uitspraken van een Europees meta-accreditatieorgaan. Gesteld bijvoorbeeld dat de NVAO op enig moment niet zou voldoen aan voorwaarden van Europese meta-accreditatie, kan dat dan de status van de in Nederland afgegeven bama-diploma's en de mobiliteit in gevaar brengen?

(3) Welke bestuurlijke strategieën (binnen het onderwijs) zijn te ontwikkelen als reactie op de veranderende verhouding tussen Europa, de nationale overheid en de instellingen en is daarbij een onderscheid te maken naar sectoren?

Er zijn drie strategieën als reactie op de veranderende verhoudingen: de sociaal-economische, de bestuurlijk-juridische en de informatie- en netwerkstrategie. De volgende paragraaf werkt deze uit in veertien concrete actiepunten. Daarbij komen ook de mogelijke accentverschillen van de Europese agenda voor de verschillende onderwijssectoren aan de orde.

3.2 Aanbevelingen bij de strategieën

De agenda die Nederland op onderwijsgebied in Europa heeft, hangt af van de sociaal-economische *doelstellingen* en *ambities* die Nederland in Europa beoogt, de mate waarin

gehecht wordt aan legitimering van besluiten die in Brussel worden genomen en van invloed zijn op het Nederlandse onderwijs, en de instrumenten om die doelstellingen te bereiken en de legitimering te waarborgen.

De Onderwijsraad heeft reeds in eerdere adviezen (*Europese richtpunten voor het Nederlandse onderwijs*⁸⁴ en *Hoger onderwijs: meer kenniswerkers en betere kennisbenutting*⁸⁵) uitgesproken dat het Europese perspectief, inclusief Lissabon, belangrijk is voor een samenhangend onderwijsbeleid, van primair tot hoger onderwijs. In dit advies is daarnaast het algemene uitgangspunt dat een Europese meerwaarde wel aantoonbaar moet zijn. De Europese ontwikkelingen dwingen de Nederlandse overheid en de instellingen tot positiebepaling en tot positiekeuze: waar zijn kansen en waar zitten risico's? Aan de hand van de drie geschetste strategieën kunnen concrete aanbevelingen de opmaat vormen voor een toekomstige Nederlandse onderwijsagenda in Europa.

3.2.1 Aanbevelingen bij de sociaal-economische strategie

(1) Europese en nationale ambities op het gebied van de kenniseconomie slagen niet zonder adequate en effectieve bekostiging.

Het gaat daarbij niet alleen om meer (nationaal) onderwijsbudget, maar ook om een effectieve manier van verdeling van Europese budgetten. Nederland moet zich hard maken voor deregulering van het stelsel van de Europese subsidiestromen die voortkomen uit bijvoorbeeld mobiliteitsprogramma's, maar ook uit het ESF (Europees Sociaal Fonds). Te overwegen is een agenda voor te stellen waarbij het ESF meer wordt opengesteld voor het onderwijs. Het moet makkelijker worden in aanmerking te komen voor subsidie. Op termijn is voor te stellen dat er een Onderwijsinnovatiefonds komt: Europa belooft goede onderwijspraktijken, waarbij een extra bonus geldt voor landen die sneller hun achterstand op bepaalde richtpunten inhalen. Wanneer Europa werkelijk de Lissabon-doelstellingen voor ogen wil houden, zal er een verschuiving moeten plaatsvinden van de traditionele sectoren waar Europa subsidieert (landbouw) naar meer kennisgerichte sectoren (onderwijs). De nationale koers van deregulering, (functionele) decentralisatie en beperking van administratieve lasten moet echter ook Europees gelden. Uit het onderzoek over de regeldruk in het onderwijs blijkt dat de ESF-procedures bij de bve-instellingen de meeste irritatie oproepen.⁸⁶

(2) Nationale ambities slagen niet als het geen gezamenlijke ambities zijn.

Richtpunten en doelstellingen werken het best als, indachtig de vrijheid van inrichting, deze zijn opgezet door degenen die er aan moeten voldoen (besturen, personeel, leerlingen). Natuurlijk zijn er doeleinden die over instellings- en deelnemersbelangen heengaan: kwaliteit, toegankelijkheid, een zo hoog mogelijk onderwijsniveau van de bevolking. Eenzijdig opleggen van richtpunten zal echter niet werken. Hetzelfde geldt voor nieuwe administratieve verplichtingen, bijvoorbeeld voortvloeiend uit Europass. Bij het opzetten van of toekennen aan een nationale uitvoeringsinstantie, zullen onderwijsinstellingen betrokken moeten worden. Naast de Europese richtpunten moet Nederland ook eigen, specifiek op ons land toegesneden richtpunten ontwikkelen, die de kenniseconomie – Europees en nationaal – bevorderen.

84 *Onderwijsraad, 2003a.*

85 *Onderwijsraad, 2004a.*

86 *Donker van Heel, Van Zutphen & Zoon, 2004.*

Zo heeft de raad met het oog op het versterken van Europese burgerschapsvorming in het Nederlandse onderwijs in het advies *Onderwijs en Europa: Europees burgerschap*⁸⁷ de aanbeveling gedaan om op nationaal niveau de Europa-competentie te versterken. De Europa-competentie kan volgens de raad gebaseerd worden op de bestaande relevante kerndoelen en exameneisen in het vo en het mbo. Deze competentie zou een streefniveau moeten krijgen dat gesitueerd is op het eind van havo, vwo en mbo (niveau-3 en -4). Het hoger onderwijs bouwt voort op deze Europa-competentie.

(3) De Europese doelstellingen en richtpunten moeten een evenwicht bevatten van economische en niet-economische doelstellingen.

Een beperkte gerichtheid op een toppositie in het Europees hogeronderwijsspectrum kan bijvoorbeeld ten koste gaan van het (bekostigings)evenwicht tussen primair, secundair en tertiair onderwijs. Economische groei is niet het enige richtpunt. Een mogelijkheid om de toepassing van Europese marktregels op het onderwijs te beperken is op Europees niveau afspraken maken. Een voorbeeld biedt het voorstel voor een *Directive of the European Parliament and the Council on services in the internal market*.⁸⁸ Deze richtlijn is gericht op het verder vrijmaken van diensten, onder meer door het land-van-herkomstbeginsel vast te leggen. Dit beginsel stelt dat dienstverleners alleen moeten voldoen aan de vereisten in de lidstaat van vestiging. Artikel 17 beschrijft een aantal terreinen waar deze richtlijn niet op van toepassing zou zijn, bijvoorbeeld waar het gaat om erkenning van beroepscompetenties. Te overwegen zou zijn om in ieder geval primair en algemeen voortgezet onderwijs expliciet aan deze lijst toe te voegen.⁸⁹

Europese streefdoelen moeten een balans zijn tussen materiële en immateriële aspecten. Het advies *Europees Burgerschap* beveelt aan om op Europees niveau ruimte te geven aan de verdere ontwikkeling van een Europa-competentie door uitwisseling van ervaringen op het gebied van burgerschapseducatie. In die zin kan ook gewerkt worden aan het tweede onderdeel van de Lissabon-ambitie, naast versterking van de kenniseconomie, namelijk een hechtere sociale cohesie.

(4) Ambities en acties splitsen naar sector en prioriteit.

In het hoger onderwijs zijn Nederlandse instellingen gebaat bij Europese positionering. Samenwerking door Europese classificatie en meta-accreditatie (Europees keurmerk) dient hier Nederlandse belangen. Randvoorwaarden zoals legitimiteit, uitvoerbaarheid en doorrekening op financiële consequenties blijven gelden. Nadere overweging zal moeten plaatsvinden ten aanzien van de vraag wat de consequenties zijn bij een negatieve beslissing van een Europees meta-accreditatieorgaan, bijvoorbeeld waar het de onderlinge erkenning van diploma's betreft. Voor de bve zijn de Europese ontwikkelingen op het gebied van de kwalificaties van belang. Voor po en vo kan Europees burgerschap een thema zijn voor nadere Europese uitwisseling.

Europa heeft een rol als het gaat om grensoverschrijdende diplomawaardering en het vergroten van transparantie van kwalificaties en competenties. Het voorstel voor de nieuwe Europass-regeling, die verschillende bestaande instrumenten wil verenigen in één document, is daar een voorbeeld van. De Europass bevat echter geen wettelijke

87 Onderwijsraad, 2004b.

88 Document van 5 maart 2004, 2004/0001(COD).

89 In de toelichting wordt alleen verwezen naar het criterium van het Hof: "However, the definition does not cover [...] activities performed by the State for no consideration as part of its [...] education [...] where there is no element of remuneration."

erkenning van kwalificaties. De raad heeft in zijn advies *Werk maken van een leven lang leren*⁹⁰ aangegeven dat instellingen en deelnemers behoefte hebben aan een samenhangend beleid op het gebied van certificering, bijvoorbeeld door een overkoepelende Wet op de certificering en door het opzetten van een diplomabank. Europese ontwikkelingen op dit vlak maken nationale maatregelen extra urgent.

Lopende ontwikkelingen in de rest van Europa moeten goed gevolgd worden. Europese processen zijn vaak niet lineair: stap voor stap ontrolt zich het Europese (onderwijs)beleid. Soms gaat dat heel snel, soms worden ook andere wegen ingeslagen. Een juiste tempobepaling is daarom essentieel om te reageren bij veranderingen op Europees niveau en om nationale doelstellingen bij te stellen.

(5) Nationale uitvoering van Europese benchmarks in SMART-termen.

SMART wil zeggen Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdig.⁹¹ Deze afspraken zijn nodig om de actieplannen uiteindelijk succesvol te laten zijn. Gestelde doelen, bijvoorbeeld over uitvalpercentages, moeten realistisch zijn. Financiële randvoorwaarden zijn een onderdeel van dit kader; er moet voldoende geld zijn voor meer deelnemers in het onderwijs. Voor de instellingen moet het nulmoment helder zijn. Doelstellingen moeten aan instellingen enigszins een bandbreedte geven. Een voorbeeld: in 2005 moeten alle scholen ervoor zorgen dat tussen de 80% en 85% van de vijftienjarigen een bepaald niveau heeft bereikt. Voor het meten moeten vergelijkbare data voor vergelijkbare situaties komen. Eerder heeft de raad al aangegeven dat een voortgangsmaat nuttig kan zijn.⁹² Naast prestatiecontracten kunnen ook andere bestuurlijke instrumenten worden ingezet, zoals (regionale) convenanten, om daarmee een betere wederzijdse binding te bereiken.

3.2.2 Aanbevelingen bij de bestuurlijk-juridische strategie

(6) Voorkeur voor het subsidiariteitsbeginsel.

Op de Europese onderhandelingstafel moet, indachtig artikel 5 EG, duidelijk het principe van subsidiariteit (blijven) doorklinken: is er een grensoverschrijdende, Europese meerwaarde die aansluit bij de ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs. Er moet ook voldoende ruimte blijven voor lokale en regionale afwegingen en strategieën: de plaatselijke context is belangrijk bij het ontstaan van problemen in het onderwijs, die context is dus ook van belang bij de oplossing. De weg die Nederland circa vijftien jaar geleden heeft gekozen naar meer autonomie en zeggenschap voor de instellingen en de deelnemers, moet niet via een Europese omweg teruggedraaid worden.

(7) Geen ontwijkgedrag met betrekking tot de harde EU-bevoegdheden.

Het subsidiariteitsbeginsel kan echter niet los gezien worden van de verplichting tot gemeenschapstrouw (artikel 10 EG). Lidstaten zijn door dit beginsel gehouden aan loyale uitvoering van gemeenschapsbeleid en mogen geen maatregelen nemen, die de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU in gevaar brengen. Dit betekent dat OCW bij het ontwerpen van onderwijswetgeving en -beleid oog dient te hebben voor de algemene beginselen van de EU zoals non-discriminatie naar nationaliteit en marktordening. De Raad van Onderwijsministers moet zich meer rekenschap geven van de invloed van de interne markt op het onderwijssysteem; het initiatief van Lissabon bewijst dit. De

90 *Onderwijsraad, 2003b.*

91 *Badham, 2003.*

92 *Onderwijsraad, 2003a.*

Raad van Onderwijsministers kan proberen op Europees vlak een gezamenlijk agenda te maken om invloed te krijgen op het terrein van de interne marktregelingen (bijvoorbeeld de toepassing van richtlijnen voor het vrije verkeer van diensten op onderwijs) en om het evenwicht van economische en niet-economische doelen te bewaken.

(8) Nationale legitimiteit nastreven.

Steeds moet koppeling van Europese standpunten aan het nationaal beleid plaatsvinden en vice versa. Standpuntbepaling moet in een vroegtijdig stadium met het parlement besproken worden. Het Nederlandse parlement krijgt bij ratificatie van het *Ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa* door het *Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid* een belangrijker controlerende functie tegenover de Commissie. In het protocol gaat het om wetgevingshandelingen, maar die controlerol kan ook gelden voor Europese besluitvorming via de open coördinatiemethode. De Onderwijsraad kan in het signaleren van bepaalde ontwikkelingen een meer structurele rol krijgen, bijvoorbeeld door middel van een tweejaarlijks advies over Europese ontwikkelingen die van belang zijn voor het Nederlandse onderwijs.

(9) Europese legitimiteit nastreven.

De open coördinatiemethode heeft geen grondslag in het EG-verdrag, en zal naar het zich laat aanzien ook – althans voor wat betreft onderwijs – geen grondslag in de Europese grondwet krijgen. Dat is problematisch, nu het huidige procedurele en democratische gehalte van deze methode niet optimaal is. Ten eerste ontbreekt, zoals hiervoor genoemd, advisering en raadpleging op nationaal niveau. Ten tweede ontbreekt een adviesplicht – bijvoorbeeld de plicht tot raadpleging van het ECOSOC – en is er geen enkele rol voor het Europees Parlement weggelegd. Het ligt volgens de raad voor de hand om ten minste een bepaling op te nemen vergelijkbaar met artikelen III-148 en III-149 van de Ontwerp-grondwet voor Europa. Deze artikelen betreffen de Europese coördinatie van het onderzoeksbeleid en bepalen dat het Europees Parlement “ten volle in kennis” wordt gesteld en dat het meerjarenkaderprogramma wordt vastgesteld na raadpleging van het ECOSOC. In dit orgaan zouden naar het oordeel van de raad ook vertegenwoordigers uit het onderwijsveld zitting moeten hebben.

3.2.3 Aanbevelingen bij de informatie en netwerkstrategie

(10) Europa: vast punt op de agenda.

Europa moet een structureel agendapunt zijn op de nationale onderwijsagenda; er is nog te veel kortetermijndenken, op een te beperkt aantal dossiers (Nederlands voorzitterschap, Europese Grondwet, richtpunten). Er zijn echter genoeg lopende ontwikkelingen op het gebied van de interne markt, het sociale beleid, Bologna, enzovoort, die óók hun weerslag hebben op het onderwijs. Europa moet een vast onderdeel zijn in het HOOP (Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan) en de *Koersdocumenten* voor po, vo en bve; de interactieve totstandkoming van deze documenten nodigt uit om onderwijsinstellingen en deelnemers te betrekken bij een nationale inzet in en voor Europa. Daarnaast zou Europa ook een vast onderdeel moeten zijn van het jaarlijks *Onderwijsverslag*. Europees burgerschap kan een onderwerp zijn waardoor ook in de sectoren po en vo Europa concreet gestalte krijgt.⁹³

(11) Structurele voorzieningen thuis én in Brussel.

Informatie van het departement, de instellingen en professionele organisaties die zich in de praktijk met Europa bezighouden (zoals Nuffic, IBG, SLO, CITO, CINOP, enzovoort) moet centraal en actueel beschikbaar zijn. Het EG-Liaison (onderdeel van Senter) is wat dit betreft een goede basis. Voor een effectieve invloed in Brussel is een eensgezind nationaal geluid op de individuele dossiers essentieel. De oprichting van een Huis voor het Nederlandse Onderwijs (naar analogie van het Huis van de Provincies) kan daartoe bijdragen. In dit huis kunnen de verschillende belangengroepen hun informatie coördineren (van de EU, maar bijvoorbeeld ook van de Raad van Europa, de hoven in Luxemburg en Straatsburg, enzovoort). Betere coördinatie van voorlichting met name over Europese subsidiestromen is nodig, zeker wanneer het ESF zich op de Lissabon-doelstellingen gaat richten.⁹⁴ Gezien de lopende samenwerking met Vlaanderen (NVAO) ligt het voor de hand om te bezien in hoeverre een gezamenlijk initiatief op dit punt effectief kan zijn.

(12) Proactieve opstelling.

Een proactieve opstelling in het Brusselse 'voorkookcircuit' is absoluut noodzakelijk, nu het EU-beleid steeds meer soft law is en formele bevoegdheden niet allesbepalend meer zijn. In de voorfase, tijdens expertmeetings of in expert committees, kunnen wegen ingeslagen worden, die in een later stadium moeilijk nog te verlaten zijn. Versterking van participatie in en informatiestromen uit werkgroepen en expertpanels is geboden. Potentiële participanten kunnen afkomstig zijn uit het departement, de Inspectie, brancheorganisaties (Bve raad, HBO-raad, VSNU, werkgeversverbond vo), de bonden, ouderorganisaties, enzovoort. Participanten moeten vaardigheden en kennis hebben, een duidelijk mandaat, maar tegelijkertijd ook onderhandelingsruimte, tijd en facilitering (zie het voorgestelde Huis voor het Nederlandse onderwijs).

(13) Strategisch partners kiezen.

Om iets te bereiken binnen Europa zullen coalities gesloten moeten worden, maar coalities kunnen verschillen per dossier. Bijvoorbeeld op het dossier van de startkwalificatie kan getracht worden een partnerschap aan te gaan met die landen die ons mbo-2-niveau willen erkennen. Als het gaat om het instellen van een Europees classificatiesysteem kan Nederland steun proberen te vinden voor zijn voorstel bij lidstaten uit Noordwest-Europa, waar het niveau vergelijkbaar is met dat van Nederlandse instellingen. De huidige samenwerking met Vlaanderen, bijvoorbeeld binnen de NVAO, kan als proeftuin dienen en nuttige gegevens opleveren over de vraag of Europese samenwerking opportuun is.

(14) Het Nederlandse onderwijs in de Europese etalage en vice versa.

Nederland kan goede praktijken en tradities ex- en importeren; de autonomie van de instellingen is een punt waar Nederland al lang ervaring mee heeft. Verkoop dit stelsel bij de onderhandelingen over de verschillende dossiers, in combinatie met bijvoorbeeld het publiek-private element (groot aandeel van bijzonder onderwijs, gelijke bekostiging onder voorwaarde van deugdelijkheid). Aan de andere kant: Europese ervaringen kunnen bruikbare informatie opleveren of bepaalde maatregelen al dan niet werken: importeer goede praktijken.

94 Zie de conclusies in Europese Commissie, 2004a.

Met name de aanbevelingen genoemd onder 10 tot en met 14 lenen zich goed om in een tweejaarlijkse *Europabrief* door de minister aan de Kamer te worden voorgelegd. In deze *Europabrief* kan de minister betrekkelijk gedetailleerd ingaan op de doorwerking van Europese aspecten op het Nederlandse onderwijs zoals:

- onderwijsinstellingen en deelnemers te betrekken bij een nationale inzet in en voor Europa;
- verwerking in het *Onderwijsverslag*;
- coördinatie door de verschillende belangengroepen van informatiestromen;
- coördinatie van voorlichting met name over Europese subsidiestromen;
- participatie in en informatiestromen uit werkgroepen en expertpanels;
- bevordering van deskundigheid van potentiële participanten;
- coalities met welke landen en groeperingen op welke dossiers; en
- welke goede praktijken en tradities worden in andere landen bevorderd, en welke zijn in het bestel overgenomen in aangepaste vorm.

Voorts kan in deze *Europabrief* worden ingegaan op relevante onderdelen uit de twee andere hiervoor behandelde strategieën.

3.3 De Europese (onderwijs)agenda voor de toekomst: waar ligt de grens?

Het is onzeker wat de uitbreiding van de EU naar 25 lidstaten betekent voor de ontwikkelingen van het onderwijs in Europa en de processen zoals Lissabon en Bologna. De niet-juridische binding en de uitbreiding met de nieuwe lidstaten maken het instrument van de open coördinatie voor de toekomst mogelijk onwerkbaar. De verschillen tussen de landen, zeker tussen de nieuwkomers en de huidige lidstaten, zullen vertragend werken bij het vinden van gemeenschappelijke doelen. De nieuwe lidstaten lijken erg vóór een Europese rol op onderwijsterrein en scoren gemiddeld hoog op de vastgestelde richtpunten.⁹⁵ Hun pro-Europese houding kan tegenspel krijgen van landen die beducht zijn voor een té grote Europese interventie (zoals lidstaten met een federaal onderwijsstelsel). Hoe meer onderwerpen (onderwijs, sociaal beleid, werkgelegenheid) via soft law zoals de open coördinatiemethode worden geregeld, hoe meer dat gevolgen kan hebben voor de effectiviteit van de procedures. Denk aan de vorming van subgroepen, (budgettaire) versnippering, meer ondoorzichtigheid (onderlinge deals) en bureaucratie. Nederland zal door de toetreding van de nieuwe landen minder gewicht in de schaal leggen. Een relatief klein land als Nederland kan dan onmogelijk alle ontwikkelingen blijven volgen en zal dus zowel korte-, als langetermijnprioriteiten moeten blijven stellen.

Niet uit te sluiten is dat door het groter aantal lidstaten van de EU er – nog meer – een Europa ontstaat van verschillende snelheden. Te overwegen is dan op bepaalde punten, zoals bijvoorbeeld onderlinge vergelijking van hogeronderwijsinstellingen of meta-accreditatie, samen met een aantal andere landen initiatieven te ontplooien. Wanneer zo'n initiatief een duurzame meerwaarde blijkt te hebben, zullen andere landen zich aansluiten volgens het zwaan-kleef-aanprincipe.

95

Dit kan voor een deel ook te maken met de 'kwantitatieve inslag' van de richtpunten; het onderwijs is in Oost-Europa nog erg kennis- in plaats van competentiegericht.

Europese uitwisseling en Europese initiatieven zullen aan belang en invloed blijven winnen op de nationale onderwijsagenda, door gemeenschappelijke Europese problemen zoals de (arbeids)migratie en de vraag hoe onderwijs een rol kan spelen bij de inburgering in de nationale én Europese samenleving.

Lageropgeleide werknemers in Nederland zullen vooral concurrentie krijgen uit de nieuwe lidstaten. De arbeidsmarktpositie van lageropgeleide Nederlandse autochtone en allochtone werknemers zal onder druk komen staan. Extra aandacht voor scholing en onderwijs om vooral de kwetsbare arbeidsmarktpositie van deze werknemers te verstevigen, is daarom noodzakelijk.

Literatuur

- Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (2004). *Nederlands kompas voor de Europese onderzoeksruimte*. Den Haag: AWT.
- Badham, L. (2003). Benchmarking for European community countries – A critical analysis. In CIDREE, *Yearbook 2003 - Becoming the best. Educational ambitions for Europe*. Enschede: Cidree.
- Bruijn, L. de (2001). *Over de Richtlijn Algemeen Stelsel en het uitoefenen van gereguleerde beroepen*. Den Haag: Colo/Nuffic/Iras.
- CIDREE (2003). *Yearbook 2003 - Becoming the best. Educational ambitions for Europe*. Enschede: Cidree.
- Dalichow, F. (1997). A Comparative Study of Academic Credit Systems in an International Context. *Journal of Studies in International Education*, 1(2), 21-32.
- Dankelman, S.M. (1999). *Europa geschaakt! De Europese erkenning van architecten en ingenieurs. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam*. Delft: Eburon.
- Donker van Heel, P.A., Zutphen, F. van & Zoon, C.P.A. (2004). *Regeldruk voor onderwijs instellingen. Een onderzoek in de sectoren PO, BVE, OWB, WO en podiumkunsten*. Rotterdam: ECORYS-NEI.
- ESO, Expert Group on Public Finance (2003). *Precooking in the European Union – the World of Expert Groups*. Geraadpleegd op 17 mei 2004 via http://www.finans.regeringen.se/eso/PDF/ds2003_16e.pdf.
- Employment Taskforce (2003). *Jobs, Jobs, Jobs – Creating more employment in Europe*. Geraadpleegd op 17 mei 2004 via http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/pdf/etf_en.pdf.
- Europees actieplan mobiliteit (2002). *Actieplan van de Commissie voor vaardigheden en mobiliteit*. Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen.
- European Commission (2003a). *Final list of indicators to support the implementation of the work programme on the future objectives of the education and training systems. Results of the consultation of working groups*. Geraadpleegd op 17 mei 2004 via http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/indicators-and-benchmarks_en.pdf.
- European Commission (2003b). *Progress Report Working Group "Making learning attractive and strengthening links to working life, research and society at large"*. Geraadpleegd op 17 mei 2004 via http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/making-learning-more-attractive_en.pdf.
- Europese Commissie (2000). *Enquête naar de sociaal-economische situatie van Erasmusstudenten*. Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen.
- Europese Commissie (2001). *Een Europese ruimte voor levenslang leren*. Geraadpleegd op 17 mei 2004 via <http://europa.eu.int/scadplus/leg/nl/cha/c11054.htm>.
- Europese Commissie (2003). *Onderwijs en opleiding 2010. De dringende noodzaak tot hervormingen voor het welslagen van de strategie van Lissabon*. Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen.
- Europese Commissie (2004a). *Third Report on Economic and Social Cohesion*. Brussel: Commissie van de Europese gemeenschappen.

- Europese commissie (2004b). *De nieuwe generatie EG-programma's op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding na 2006*. Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen.
- Groot W. & Maassen van den Brink, H. (2002). Europa in het Hoger Onderwijs. In Onderwijsraad, *Het Europa van het Hoger Onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Groot W. & Maassen van den Brink, H. (2003). *Investeren en terugverdienen. Kosten en baten van onderwijsinvesteringen*. Den Haag: SBO.
- Inspectie van het Onderwijs (2003). *Bama-transities; de invoering van het bachelor-masterstelsel in het WO en hbo*. Geraadpleegd op 17 mei 2004 via http://194.13.31.214/documents/pdf/Bama_transities.
- Jesserun H.U. (2003). Het Europese Hof activeert het Europese burgerschap. *Nederlands Juristenblad*, 2003(43).
- Kaiser, F., Vossensteyn, H., Beerkens, E., Boezerooij, P., Huisman, H., Lub, A., Maassen, P., Salerno, C. & Theisens, H. (2003). *Higher education policy issues and trends. An update on higher education policy in 11 Western countries*. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies.
- Leney, T. (2003). Reflections on the five priority benchmarks. In CIDREE, *Yearbook 2003 – Becoming the best. Educational ambitions for Europe*. Enschede: Cidree.
- Maassen van den Brink, H. (2004). *De Maat der dingen. Kohnstamm-lezing*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Maes, B., Moens, G., Raes, N. & Woensel, C. van (2003). The Detailed Work Programme: experiences and reflections of four working groups. In CIDREE, *Yearbook 2003 – Becoming the best. Educational ambitions for Europe*. Enschede: Cidree.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2003). *Actieplan EU-benchmarks onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Hoger Onderwijs en Onderzoekplan. Concept*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Nuffic (2002). *Internationale diplomawaardering en EVC*. Den Bosch: CINOP.
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2003). *Enhancing consumer protection in cross-border higher education: key issues related to quality assurance, accreditation and recognition of qualifications*. Geraadpleegd via <http://www.oecd.org/dataoecd/11/38/20196012.pdf>.
- Onderwijsraad (2002). *Het Europa van het Hoger Onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad
- Onderwijsraad (2003a). *Europese richtpunten voor het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003b). *Werk maken van een leven lang leren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003c). *Bekostiging hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004a). *Hoger onderwijs: meer kenniswerkers en betere kennisbenutting*. Den Haag: Onderwijsraad
- Onderwijsraad (2004b). *Onderwijs en Europa: Europees Burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004c). *Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Rooyen, J. van (2004). Veilig spelen op het Schoolplein. In: *O (OCW onderwijsmagazine)*, 2004(2), 25-32.
- Schendelen, M.P.C.M. van (2002). *Machiavelli in Brussels. The art of lobbying the EU*. Amsterdam: Amsterdam University press.
- Schendelen, M.P.C.M. van (2003). The In-Sourced Experts. In *The Unseen Hand Unelected EU Legislators*. London: Cass publishers.
- Sociaal-Economische Raad (2001). *Arbeidsmobiliteit in de EU*. Den Haag: SER.

- Stronkhorst, R.J. (2002). *Bologna and student mobility in Europe: expectations and worries*. Den Haag: Nuffic.
- Tauch, C. & Rauhvargers, A. (2002). *Survey on Master Degrees and Joint Degrees in Europe*. Genève: European University Association.
- Univers (2003). *Hindernissen voor erkenning diploma in het buitenland*. Geraadpleegd via <http://www.uvt.nl/univers/nieuws/0203/18/diploma.html>.
- Van der Wende, M.C. (2000). The Bologna Declaration: Enhancing the Transparency and Competitiveness of European Higher Education. *Higher Education in Europe*, 25(3), 305-310.
- Van der Wende, M.C. & Lub, A. (2001). *De beleidsontwikkeling en implementatie van het bachelor-master system in het Nederlandse hoger onderwijs. Een vervolgonderzoek*. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies.
- Verbruggen, M.L.W. (2002). De Bolognaverklaring en het Europese onderwijs: enkele juridische kanttekeningen. In Onderwijsraad, *Het Europa van het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Verbruggen, M.L.W. (2003a). De Bolognaverklaring kritisch getoetst aan het Europees onderwijsbeleid. *SEW*, 2003(6), 199-212.
- Verbruggen, M.L.W. (2003b). Onderwijs in de – komende – Europese Grondwet. *Nederlands tijdschrift voor onderwijsrecht*, 2003(4), 175-194.
- Verhoeven, J & Wit, J. de (1999). Hoger onderwijsbeleid in Europa. *Bestuurskunde*, 1999(8), 346-356.
- Vermeulen, B.P & Kuijter, A (1997). *Toegang tot onderwijs binnen de Europese Unie*. Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders.
- Vlaamse Onderwijsraad (2003). *Advies over het Europese onderwijsbeleid en zijn weerslag op het Vlaamse onderwijsbeleid*. Brussel: VLOR.
- Vught, J.F. van & Bartelse, J. (2003). *A classification of higher education in Europe*. Notitie aangeboden aan V. Reding, eurocommissaris voor onderwijs.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003a). *Nederland en de Europese Grondwet*. Den Haag: WRR
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid(2003b). *Slagvaardigheid in een Europabrede Unie*. Den Haag: WRR.

Bijlage 1

Europa en het onderwijs: een stand van zaken. Achtergrondinformatie

1 Europese doelen, beginselen en methoden van besluitvorming

Dit hoofdstuk beschrijft in de eerste plaats de algemene economische doelstelling van de (Europese) Gemeenschap (paragraaf 1.1). Vervolgens gaat paragraaf 1.2 in op enkele beginselen die bindend zijn voor de Gemeenschap zelf en voor de lidstaten van de EU. Paragraaf 1.3 schetst enkele methoden van besluitvorming binnen de EU.

1.1 De economische en sociale doelstellingen van de EU

Economische integratie

Voor de economische integratie in Europa is het streven naar één interne markt van wezenlijk belang. Een goed ontwikkelde interne markt zorgt er immers voor dat een dynamische en efficiënte Europese economie met een gezonde concurrentiebasis tot stand kan komen. Voorwaarde om dit alles te realiseren is het wegnemen van zaken die de ontwikkeling van een gezamenlijke markt verhinderen. De ontwikkeling van de interne markt, en de toegenomen concurrentie die daarvan het gevolg zal zijn, vraagt om coördinatie op verwante beleidsterreinen.

De voordelen van economische integratie zijn als volgt.

- Meer mogelijkheden voor schaalvergroting en productvariatie. Wanneer handelsbarrières tussen landen worden opgeheven, ondervinden bedrijven het voordeel van schaalvergroting en consumenten het voordeel van meer productvariatie.
- Hogere productiviteit. Het uitwisselen van goederen en diensten bevordert de uitwisseling van ideeën en kennis, wat uiteindelijk kan leiden tot een hogere productiviteit.
- Meer vermogen om aan te passen en te leren. Een relatief open economie is (ten opzichte van een gesloten economie) beter in staat om te leren en zich aan te passen.
- Hogere internationale mobiliteit. Vorming van een Europese arbeidsmarkt werkt bevorderend op de internationale mobiliteit van goederen, kapitaal, kennis en arbeid.

Internationale mobiliteit komt ten goede aan de levensstandaarden binnen lidstaten. Ook komen meer middelen beschikbaar voor het onderwijs, wat kan leiden tot een verhoging van het opleidingsniveau van de bevolking. Een hoog opleidingsniveau kan weer leiden tot (nog) hogere mobiliteit.

De politiek van de EU bestaat uit drie zogenoemde pijlers. De eerste pijler is de gemeenschappelijke economische, sociale en milieupolitiek. De tweede pijler betreft buitenlands beleid en militaire aangelegenheden. De derde pijler behelst samenwerking op het vlak van misdaadbestrijding en binnenlandse zaken.

1.2 Juridische beginselen van de Gemeenschap

De Europese Unie is gebaseerd op het EG-Verdrag. Een aantal beginselen in het verdrag regelt de rechten en plichten van de lidstaten en de Unie.

Soevereine rechtsorde

De soevereine rechtsorde heeft betrekking op de afspraak dat gemeenschapsrecht in beginsel voorrang heeft op de nationale rechtsorde.⁹⁶ Er is sprake van een zogenoemde directe werking, ook in de verhoudingen tussen burgers en bedrijven onderling (de horizontale verhoudingen). Ook voor particulieren brengen vrij werknemersverkeer, vestigingsrecht en vrij dienstenverkeer dus bepaalde rechten met zich mee. Een burger kan een rechtstreeks beroep op deze rechten doen via het nationale rechterlijk systeem.

Duurzaam verband

Wanneer er EU-rechtsregels (communautaire rechtsregels) in werking treden, die leiden tot het inperken of verloren gaan van nationale bevoegdheden, dan is dit een duurzaam verband, dat wil zeggen: lidstaten kunnen ze niet eenzijdig ongedaan maken. Ook mogen lidstaten geen geschillen aangaan over uitleg of toepassing van het verdrag. De voorrang die gegeven wordt aan gemeenschapsrecht boven nationaal recht, werkt door op bestaand en toekomstig nationaal recht. Dat wil zeggen dat als een communautaire rechtsregel in werking treedt, nationale regels die er in strijd mee zijn niet meer mogen worden toegepast. Communautaire rechtsregels verbieden in principe ook de totstandkoming van nieuwe nationale wetgeving die er niet mee verenigbaar is.⁹⁷ Er is in veel gevallen echter nog wel ruimte voor eigen regels van nationale lidstaten, zij het dat het nationale beleid dan getoetst wordt aan het Europees recht.

Verplichtingen van de Gemeenschap

Het Verdrag van Maastricht regelt het principe van de subsidiariteit (Artikel 5 EG). De Gemeenschap handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die voortvloeien uit dit Verdrag. Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap slechts op als een Europese regeling een meerwaarde biedt ten opzichte van afzonderlijke nationale oplossingen. Of in meer formele bewoordingen: "Indien de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt."

Bij het optreden van de Gemeenschap gelden verder de principes van evenredigheid en proportionaliteit. Dat wil zeggen dat het optreden van de Gemeenschap niet verder gaat dan nodig om de doelstellingen te realiseren.

Verplichtingen voor de lidstaten

Bij de uitvoering van gemeenschapsbeleid en nationaal beleid zijn lidstaten gebonden aan bepaalde beginselen. De belangrijkste zijn:

- Gemeenschapstrouw (artikel 10 EG). Lidstaten treffen alle maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van hun EU-verplichtingen te verzekeren. De lidstaten moeten loyaal meewerken en zich onthouden van alle maatregelen die

⁹⁶ Zie de zaak-Costa/Enel 6/64. jur. 1964, p. 1203.

⁹⁷ Zaak-Simmenthal 106/77, jur. 1978, p. 643.

de verwezenlijking van de doelstellingen van het EG-Verdrag in gevaar kunnen brengen.

- Geen discriminatie naar nationaliteit (artikel 12 EG). Het EG-Verdrag verbiedt elke discriminatie op grond van nationaliteit. Dit is een algemeen beginsel dat niet per se verbonden is met economische rechten, zoals een werknemersstatus. De nieuwe bepalingen over het burgerschap van de Unie kunnen een rol spelen bij de verdere uitbreiding van deze verplichting.⁹⁸

Illustratief hiervoor is het arrest-Grzelczyk⁹⁹ van het Europese Hof van Justitie van twee jaar geleden. Een Franse student in Louvain-la-Neuve, die tijdens zijn studie deels in zijn eigen onderhoud had voorzien door baantjes, vroeg in het laatste jaar van zijn studie bijstand aan, omdat hij vanwege stages en scriptieverplichtingen geen tijd meer had om te werken. In die situatie zou volgens het nationale recht een Belgische student wel recht op bijstand hebben, maar een buitenlandse unieburger niet. De richtlijn die het verblijfsrecht van studenten op het grondgebied regelt, voorzagt echter uitdrukkelijk dat studenten door hun verblijf in een andere lidstaat geen recht zouden hebben op financiële bijstand door de ontvangende lidstaat. De richtlijn maakt het verblijfsrecht zelfs afhankelijk van een verklaring door de student over het bezit van voldoende bestaansmiddelen. Het Hof kende deze student echter wel het recht op bijstand toe, niet als student, maar als Europees burger. Er is, aldus het Hof, een samenhang tussen het communautaire discriminatieverbod en de bepalingen over het Unieburgerschap: "De hoedanigheid van burger van de Unie dient immers de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten te zijn en verleent degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, aanspraak op een gelijke behandeling rechtens."

Als pas aangekomen student zou Grzelczyk's aanspraak op bijstand wellicht niet gehonoreerd zijn, maar omdat hij reeds drie jaar 'Europees burger' was, kon hij net als alle andere uitwisselingsstudenten wel aanspraak maken op bijstand.

1.3 Methoden van besluitvorming in en buiten het kader van de EU

Instrumenten binnen EU-kader

De EU maakt gebruik van bindende (communautaire) en niet-bindende instrumenten. Er zijn drie typen bindende instrumenten die in het verdrag uitdrukkelijk zijn vermeld. Ten eerste zijn er de verordeningen. Deze zijn van algemene strekking, wat wil zeggen dat de regel op alle gevallen en op iedereen van betrekking is. Een verordening is rechtstreeks van toepassing in elke lidstaat. Een verordening kan ook in geschillen tussen burgers onderling worden ingeroepen (horizontale werking). Op de tweede plaats zijn er bindende richtlijnen, die lidstaten binnen een bepaald termijn verplichten een bepaald resultaat te bereiken, waarbij de lidstaten vrij zijn vorm en middelen te kiezen. Een richtlijn bindt de lidstaten tot het maken van nationale wetgeving en heeft geen horizontale

⁹⁸ Jesserun, 2003.

⁹⁹ Zaak C 184/99, RV 2001, nr. 90 met noot Staples.

rechtstreekse werking (geen gevolgen voor burgers en bedrijven onderling). Wel kan, onder bepaalde voorwaarden, de richtlijn door een particulier tegen de lidstaat worden ingeroepen (rechtstreekse werking). Dit is het geval als een lidstaat na verstrijken van de uitvoeringstermijn de bepaling in de richtlijn niet tijdig en correct in nationaal recht heeft omgezet. Wel moet de bepaling voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn en/of rechten voor particulieren vastleggen. Ten slotte zijn er bindende beschikkingen die van toepassing zijn op bepaalde personen en situaties. Een beschikking heeft geen algemene strekking maar beoogt een algemene regel in een concreet geval toe te passen.

Aanbevelingen en adviezen zijn niet bindend. Sinds de jaren negentig hanteert de EU daarnaast ook de open coördinatiemethode als niet-bindend instrument, een variant op beleidscoördinatie. Hierbij worden beleidsaanbevelingen in niet-bindende richtlijnen geformuleerd, en staat de deelname aan het coördinatieproces open voor partijen binnen en buiten de EG. De open coördinatiemethode is overigens maar één vorm, er zijn vele andere varianten van coördinatie in Europa. Bepaalde vormen kennen een vergaande binding, inclusief sancties indien de afstemming niet plaatsvindt of de doelstellingen niet worden gerealiseerd. Een voorbeeld van een dergelijke 'harde' coördinatievorm is het Stabiliteits- en Groeipact.

Intergouvernementele afspraken buiten de EG om

Naast de regels en afspraken in EU-verband zijn er ook afspraken tussen (groepen) landen buiten de kaders van de EU om. Soms krijgen dergelijke afspraken in een later stadium een vervolg binnen EU-kaders (het Schengen-verdrag, en ten aanzien van het onderwijs het vervolg op de Sorbonne- en Bologna-verklaringen, waarover in hoofdstuk 3 meer).

1.4 Samenvatting

- Hoofddoel van de EU is economische integratie. Een interne markt heeft voordelen zoals vergroting van de concurrentiekracht, productvariatie en een toename van de mogelijkheden voor werknemers om in andere landen te werken.
- Het EG-verdrag is gebaseerd op een aantal wederzijdse rechten en plichten voor de lidstaten en de EU. De belangrijkste daarvan zijn: geen discriminatie naar nationaliteit, loyale medewerking aan doelstellingen en voorrang van het Europees recht op het nationale recht. De EU is gebonden aan de beginselen van subsidiariteit, evenredigheid en proportionaliteit.
- De EU heeft expliciet drie juridisch bindende instrumenten tot haar beschikking: verordeningen, richtlijnen en beschikkingen. Daarnaast hanteert zij de aanbeveling en het advies als niet-bindend instrument. De laatste jaren wordt daarnaast het instrument van de beleidscoördinatie vaak toegepast. De mate waarin deze juridisch bindend is, verschilt per terrein.

2 Europees onderwijsbeleid langs verschillende wegen

“Vastbesloten het hoogst mogelijke kennisniveau voor zijn volkeren na te streven door middel van ruime toegang tot het onderwijs en door middel van voortdurende vernieuwing daarvan.”

Deze zinsnede maakt sinds de top van Maastricht in 1992 deel uit van de pre-ambule van het EG-Verdrag. Het Europese onderwijsbeleid was voorafgaand aan dit verdrag een volkomen nationale aangelegenheid.¹⁰⁰ De artikelen over het onderwijs aangenomen onder het verdrag van Maastricht bevestigen deze lijn, omdat zij slechts beperkte ruimte geven voor Europese inmenging. De artikelen in het EG-verdrag zijn echter niet langer het enige kader dat het speelveld van de EU bepaalt als het gaat om onderwijs. De kenniseconomische ambities die in Lissabon in 2000 zijn afgesproken, de intergouvernementele afspraken die in Bologna zijn gemaakt over de bama-structuur in het hoger onderwijs en de rechten die individuele burgers en instellingen hebben op basis van het vrije (werknemers)verkeer, zijn evenzeer van invloed.

Paragraaf 2.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de onderwijsartikelen in het EG-verdrag en van de stimuleringsprogramma's die op deze artikelen zijn gebaseerd. Vervolgens behandelt paragraaf 2.2 de Europese bevoegdheid inzake erkenning van diploma's. Paragraaf 2.3 bespreekt aan de hand van jurisprudentie de vraag in hoeverre onderwijs valt onder de bepalingen van de interne markt (vrijheid van vestiging, diensten, enzovoort). Paragraaf 2.4 gaat in op het Lissabon-proces. Paragraaf 2.5 beschrijft onderwijs als onderdeel van het sociaal en werkgelegenheidsbeleid. Ten slotte gaat paragraaf 2.6 in op de Europese afspraak die directe invloed heeft op de inrichting van ons (hoger)onderwijsstelsel: het Bologna-proces.

2.1 Onderwijsbepalingen en stimuleringsprogramma's in artikel 149 en 150 EG-verdrag¹⁰¹

Historie: het Europese Hof van Justitie als 'motor' van het Europese onderwijsbeleid

Onderwijs was geen substantieel onderdeel van het verdrag van 1957. Dit verdrag noemt alleen de beroepsopleiding (artikel 128), in relatie tot de interne Europese markt. De Europese Raad zou beginselen kunnen vaststellen voor “gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding dat kan bijdragen tot een harmonische ontwikkeling van zowel de nationale economieën als gemeenschappelijke markt.”

¹⁰⁰ Voordat de EG bestond kwamen de Europese onderwijsministers al bijeen, echter pas in 1973 spraken de onderwijsministers voor het eerst in Europees verband officieel met elkaar in het kader van de Raad van Ministers. Op de agenda van de eerste besprekingen stonden onder andere de thema's: mobiliteit van studenten en docenten, de verhouding onderwijs en arbeidsmarkt, de wederzijdse erkenning van diploma's en de Europese universiteit.

¹⁰¹ De programma's voor onderzoek blijven hier buiten beschouwing.

Onderwijs kreeg pas een daadwerkelijke plaats in het Verdrag van Maastricht (1992). Daarvoor was de Europese rol met betrekking tot onderwijs steeds beperkt gebleven tot uitspraken van het Europese Hof van Justitie over de rechten van onderdanen van andere lidstaten ten aanzien van de toegang tot, en behandeling binnen, het onderwijssysteem van de ontvangende lidstaat (met name, maar niet uitsluitend, via de bepalingen in Verordening 1612/68¹⁰² en artikelen 7, 12 en 128 EG). Het Hof gaf daarbij een ruime interpretatie aan het begrip beroepsopleiding, en zorgde er hiermee voor dat ook de EU-bevoegdheid over onderwijs verruimde. De eerst belangwekkende zaak in dit verband was Casagrande.¹⁰³

Het arrest-Gravier¹⁰⁴ heeft specifiek invloed op het Nederlandse systeem van studiefinanciering gehad. De Française Gravier wilde een (beroeps)opleiding volgen in Luik, maar moest extra collegegeld betalen omdat haar ouders niet de Belgische nationaliteit hadden en evenmin in België woonden. Het Hof verleende in deze zaak een autonome werking aan het non-discriminatiebeginsel van artikel 12 EG-verdrag (toen artikel 7). Dat wil zeggen dat het Hof stelde, dat zodra een activiteit binnen de werking van het verdrag valt, het discriminatieverbod van toepassing is. Omdat het Verdrag een bepaling bevat, die betrekking heeft op de beroepsopleiding, mag er bij de toegang tot een beroepsopleiding niet gediscrimineerd worden. Verder wordt het begrip beroepsopleiding (in artikel 128) zeer ruim uitgelegd als: een onderwijsvorm die opleidt voor een beroep (vak of betrekking), of bijzondere bekwaamheid verleent om een beroep (vak of betrekking) uit te oefenen, ongeacht de leeftijd en het opleidingsniveau van de leerlingen of studenten, en zelfs indien het studieprogramma algemene vakken omvat. De interpretatie van het begrip beroepsopleiding werd verder opgerekt in het arrest-Blaizot¹⁰⁵. Daarbij vorderden Franse universiteitsstudenten diergeneeskunde ook collegegeld terug. Bepaalde universiteitsgraden houden, aldus het Hof, ook beroepsmatige voorbereiding in.

Het Europese Hof interpreteert het non-discriminatiebeginsel zeer ruim, zo blijkt ook uit een reeks andere arresten. Zo was er de zaak-Raulin¹⁰⁶, waar het Hof bepaalde dat EU-studenten een verblijfsrecht hebben zolang zij een opleiding volgen. Volgens het Hof zijn wel uitzonderingen mogelijk bij "gewettigde belangen" van de lidstaat, zoals een ziektekostenverzekering of de kosten van levensonderhoud. Kinderen van migrerende werknemers mogen hun studiefinanciering ook meenemen naar het land waar ze vandaan komen.¹⁰⁷ En zelfs als het hele gezin in een andere lidstaat woont, maar er wel in Nederland gewerkt wordt, bestaat er aanspraak op Nederlandse studiefinanciering voor de buitenlandse opleidingen waar Nederlandse studenten ook studiefinanciering voor krijgen.¹⁰⁸

Halverwege de jaren tachtig ontwierp de Europese Commissie een aantal mobiliteitsprogramma's. Het in 1987 gestarte Erasmus-programma is wellicht het bekendste. Ondanks de groeiende politieke wil echter om de EU meer op te laten treden op onderwijsgebied, bleven veel lidstaten zich verzetten tegen deze trend. Deze tweespalt tussen de voor- en

102 *Verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, PbEG 1968, L 257.*

103 *HvJEG, 3 juli 1974, zaak 9/74.*

104 *HvJEG, 13 februari 1985, zaak 293/83.*

105 *Zaak 24/86.*

106 *HvJEG, 26 februari 1992, zaak C-357/89.*

107 *Bernini, HvJEG, 26 februari 1992, zaak C 3/90.*

108 *Meeusen, HvJEG, 8 juni 1999, zaak C-337/97.*

tegenstanders van een bevoegdheid van de EU inzake onderwijs heeft zijn beslag gekregen in de artikelen 149 en 150 van het EG-verdrag.

Onderwijsartikelen in het EG-Verdrag¹⁰⁹

In 1992 zijn in het Verdrag van Maastricht twee nieuwe artikelen over het onderwijs in het EG-Verdrag opgenomen. De nieuwe artikelen waren een compromis tussen voor- en tegenstanders van een actief communautair onderwijsbeleid.¹¹⁰ Enerzijds was er overeenstemming over de gedachte dat de mobiliteitsprogramma's niet meer pasten binnen het beperkte artikel 128 van het EG-Verdrag. Ook was er consensus over meer procedurele waarborgen rondom het communautaire onderwijsbeleid. Anderzijds waren veel landen beducht voor ongeremde uitbreiding van EU-bevoegdheden op onderwijsgebied los van de economische context. Bevoegdheidsafbakening tussen de lidstaten en de Gemeenschap kon ook de 'activistische' rol van het Europese Hof van Justitie, en daarmee de onzekerheid die uitspraken zoals Gravier bij lidstaten veroorzaakte, beperken.

Ook de grootste tegenstanders van een communautair onderwijsbeleid konden zich vinden in de nieuwe artikelen, op voorwaarde dat er slechts een codificatie plaatsvond van bestaande communautaire activiteiten. Harmonisatie van onderwijsstelsels werd uitdrukkelijk verboden; een nieuw verschijnsel in het Verdrag.

Onderwijsprogramma EU op basis van deze artikelen

De EU voorziet onder andere in uitwisselingsprogramma's en mogelijkheden om in het buitenland te studeren, het opzetten van innoverende onderwijsprojecten en een kader voor algemene problemen, zoals de nieuwe technologieën in het onderwijs en de internationale erkenning van kwalificaties. Daarnaast wil zij – aldus de website¹¹¹ – een "platform [zijn] van dialoog en overleg voor het maken van vergelijkingen, voor benchmarking en het uitwerken van beleidsmaatregelen".

Deze Europese dimensie vult de actie van de lidstaten aan. Deze benadering betreft alle categorieën van de wereld van onderwijs en opleidingen (onderwijzers, ouders en studenten, management beroepsorganisaties, deskundigen en ministers), in elke vorm en op elke leeftijd. Bevordering van Europese samenwerking is enerzijds gebaseerd op de communautaire actieprogramma's zoals Socrates (voor onderwijs) en Leonardo da Vinci (voor beroepsopleiding), die tot stand zijn gekomen via gezamenlijke beslissing op Europees niveau door de Raad en het Parlement. Anderzijds krijgt deze samenwerking gestalte door middel van aanbevelingen, mededelingen (bijvoorbeeld betreffende levenslang leren, de kwaliteitsevaluatie in het school- en universiteitsonderwijs en de samenwerking met derde landen), werkdocumenten, pilotprojecten, enzovoort.¹¹²

Verder is in juni 2000 een groot actieplan E-Europe goedgekeurd. Dit plan beoogt onder meer de verdere ontwikkeling van een kwalitatief hoogstaande infrastructuur tegen een redelijke prijs. Verder richt het plan zich op het stimuleren van informaticaopleidingen en op het bevorderen van basiskennis informatica. Ten slotte wil het de samenwerking en de relaties versterken op alle niveaus (lokaal, regionaal, nationaal, Europees) tussen

109 Zie bijlage 1.

110 Verbruggen, 2002.

111 <http://europa.eu.int/scadplus/leg/nl/cha/c00003.htm>.

112 Voor de volledigheid kunnen ook nog de onderzoeksprogramma's zoals de kaderprogramma's en de Marie Curie-fellowships worden toegevoegd.

alle betrokkenen, van de scholen en opleidingsinstellingen tot de leveranciers van apparatuur, inhoud en diensten.

Beroepsopleiding

De steun van de regeringen voor Europese samenwerking op het vlak van beroepsopleiding werd sneller, en misschien gemakkelijker, verkregen dan de steun op het vlak van onderwijs. De Raad van Ministers richtte in 1975 het CEDEFOP (Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding) op. In de jaren tachtig hebben verschillende initiatieven de weg geopend naar wat vandaag het Leonardo-programma is. De Raad keurde dit programma voor het uitvoeren van een communautair beleid voor beroepsopleiding in 1994 goed. Leonardo is bestemd om de door de lidstaten ondernomen acties te ondersteunen en aan te vullen en beoogt het verbeteren van de kwaliteit, het bevorderen van innovatie en het versterken van de Europese dimensie van de opleidingsstelsels en -praktijken via grensoverschrijdende samenwerking. Dertig landen hebben zich uiteindelijk bij dit programma aangesloten. Leonardo is een financieringsprogramma in het kader waarvan iedereen een beurs kan aanvragen, zelfs als de projectfinancieringsaanvragen niet persoonlijk kunnen worden ingediend. Het staat open voor een groot aantal organisaties uit de openbare en de privé-sector en voor ondernemingen die actief zijn op het gebied van opleiding of die betrokken zijn bij opleidingsaangelegenheden en gegroepeerd zijn in een internationaal samenwerkingsverband. Nationale agentschappen die gevestigd zijn in elk van de deelnemende landen, beheren het programma, wat een directere band met de burgers garandeert. Een taak van het Leonardo-programma is verder een "kwantitatief informatiesysteem te ontwikkelen" dat "op gepaste en coherente wijze steun verleent" aan de beleidsmaatregelen.

Er zijn door de EU ook uitwisselingsprogramma's opgezet met derde landen zoals het Tempus-programma (Transeuropees Samenwerkingsprogramma voor het Hoger Onderwijs), dat de landen van de voormalige Sovjetunie, het oostelijk deel van de Balkan en Mongolië omvat, en het Alfa-programma (Amérique Latine Formation Académique) voor Latijns-Amerika.

2.2 Erkenning van diploma's: artikel 47 EG

Het systeem van de Europese erkenning van diploma's moet enerzijds de transparantie van onderwijssystemen van de aangesloten landen vergroten; anderzijds moet het ervoor zorgen dat iemand die in een andere lidstaat gaat werken, daar ook de rechten verbonden aan behaalde diploma's kan gebruiken. Het systeem kent instrumenten die zijn ontwikkeld ten behoeve van academische erkenning en instrumenten ten behoeve van de beroepserkenning.¹¹³

Academische erkenning

Een belangrijk wettelijk instrument voor academische erkenning is de buiten de EU tot standgekomen Erkenningsconventie van Lissabon (1997).¹¹⁴ De conventie betreft erkenning voor de toelating tot het hoger onderwijs, erkenning van studieperiodes in een ander land en erkenning van hogeronderwijsdiploma's. In de Conventie is het principe

113

Stronkhorst, 2002.

114

Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region. *Hoewel in de ontwikkelingsfase een aantal landen aangaf de Conventie alleen als instrument voor academische erkenning te beschouwen, is zij wel degelijk van belang voor (het onderwijsdeel van een beroepskwalificatie in het licht van) de beroepserkenning. Nederland heeft deze Conventie overigens (nog) niet geratificeerd.*

vastgelegd van erkenning van een diploma, tenzij er sprake is van aanwijsbare substantiële verschillen. Dit zijn verschillen die zo groot zijn dat het niet te verwachten is dat de diplomahouder hetzelfde onderwijs of arbeidsmarktvervolgtraject kan volgen als de bezitter van een diploma uit het gastland zelf. De Conventie legt de bewijslast bij de erkennende instantie in het gastland. Deze instantie moet aantonen dat er sprake is van wezenlijke verschillen. De lidstaten moeten zorgen voor transparante informatie over zowel hun onderwijssystemen als de erkenningsprocedures en -methodologie die zij toepassen. Het diplomasupplement (zie hieronder) is een aanbevolen hulpmiddel bij het verschaffen van de transparantie.

Het tweede belangrijke instrument is het diplomasupplement. Dit is een gezamenlijk initiatief van de EU, de Raad van Europa en de Unesco (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization). Het is een model voor het verstrekken van feitelijke informatie over een opleiding; de onderwijsinstelling moet dit tezamen met het diploma aanbieden. Het instituut waar het diploma is behaald, verstrekt het document; dit mag geen waardeoordeel, verklaringen over gelijkwaardigheid of erkenningssuggesties bevatten. Het supplement geeft onder meer informatie over aard en niveau van het diploma, de inhoud van de opleiding en de behaalde resultaten.

Het derde instrument is het ECTS. Het ECTS is ontwikkeld in het kader van het Erasmus-programma, met als doel de erkenning van studiepunten te garanderen bij uitwisselingsprogramma's. Een ECTS-punt geeft de academische werklast aan van een cursus of module. Alle activiteiten (college, zelfstudie, enzovoort) zijn inbegrepen in de studie-last. De instellingen moeten hun eigen puntensysteem omrekenen naar ECTS-punten. Hiervoor bestaan verschillende berekeningen.

De Europese Commissie wil het ECTS-instrument verbreden tot alle niveaus van onderwijs, en zelfs tot het erkennen van elders verworven competenties in het kader van levenslang leren. In dat laatste geval zou ook werkervaring in aanmerking genomen moeten worden.¹¹⁵

Beroepserkenning

Om het vrije verkeer van personen te bevorderen, heeft de EU richtlijnen over de erkenning van diploma's ontwikkeld, die het voor burgers mogelijk maken om hun beroep uit te oefenen in een andere lidstaat. De twee belangrijkste groepen richtlijnen zijn de (verticale) sectorale richtlijnen en de (horizontale) richtlijnen algemeen stelsel. De richtlijnen gelden in de EU-landen en de landen van de EER: Liechtenstein, Noorwegen en IJsland. De sectorale richtlijnen betreffen een zevental beroepen (arts, algemeen verpleegkundige, tandarts, verloskundige, dierenarts, apotheker en architect) en bevatten afspraken ten aanzien van de minimale inhoud en duur van de opleiding (harmonisering). De diploma's worden binnen de EU altijd erkend, waardoor er sprake is van directe toelating tot de beroepsuitoefening. Omdat het onhaalbaar bleek te zijn om voor alle gereguleerde beroepen te streven naar harmonisatie van de opleidingen (de richtlijn voor artsen vergde achttien jaar voorbereiding), zijn in 1989 en 1992 twee richtlijnen ingevoerd: de eerste en de tweede richtlijn algemeen stelsel (89/48/EEG en 92/51/EEG). Deze richtlijnen gaan over de toegang tot gereguleerde beroepen die niet onder de sectorale richtlijnen vallen. De eerste richtlijn behandelt de erkenning van beroepskwalificaties in het hoger onderwijs, de tweede regelt erkenning van beroepskwalificaties in het sub-

tertiaire en secundaire beroepsonderwijs en het kort hoger (beroeps)onderwijs. In 1999 is daar nog een derde richtlijn bijgekomen, de richtlijn 99/42/EG; deze kwam in de plaats van een aantal reeds bestaande liberaliserings- en overgangsrichtlijnen. De derde richtlijn heeft vooral betrekking op beroepsonderwijs dat leidt tot ondernemerschap en op toelating tot beroepen onder de Vestigingswet. Kenmerkend voor deze richtlijn is dat, naast genoten onderwijs, praktijkervaring ook meetelt. Bij de andere twee richtlijnen kan praktijkervaring compenserend werken.

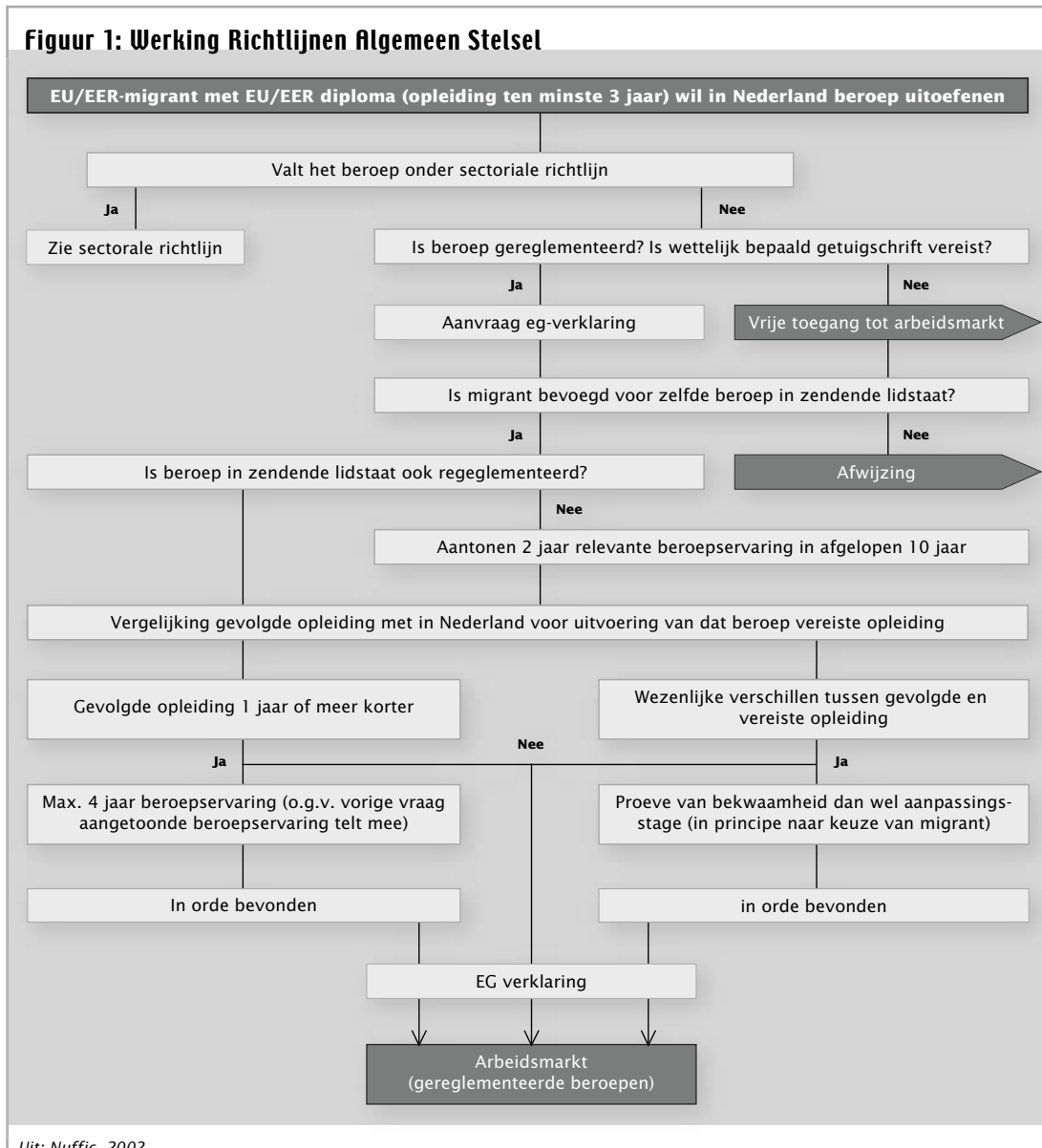
De basis van het algemene stelsel is het wederzijds vertrouwen dat men in elkaars opleidingen en diploma's heeft. Iemand die in de ene lidstaat voldoende gekwalificeerd is voor toegang tot de beroepsuitoefening in een bepaald beroep, kan in principe ook toegang tot ditzelfde beroep in een andere lidstaat krijgen, ook al verschillen de duur en inhoud van de opleidingen tot op zekere hoogte. Daarbij aanvaardt men onderling elkaars diploma's zonder dat die in alle opzichten dezelfde lading dekken. Wel zijn er enkele voorwaarden:¹¹⁶

- Indien een beroep in het land van opleiding niet gereguleerd is en in het land van vestiging wel, kan de bevoegde autoriteit vragen twee jaar relevante beroepservaring aan te tonen in de afgelopen tien jaar.
- In het geval er wezenlijke verschillen worden geconstateerd bij vergelijking van de inhoud van een opleiding met die van de ontvangende lidstaat, kan deze aanvullende eisen stellen voor toelating tot het beroep. Deze aanvullende eisen kunnen de vorm aannemen van een zogenoemde proeve van bekwaamheid of van een aanpassingsstage, die echter niet langer mag duren dan drie jaar. De aanvrager mag doorgaans zelf kiezen tussen beide mogelijkheden.
- Als een opleiding één jaar of meer korter is dan de ontvangende lidstaat vereist, mag deze vragen om beroepservaring die het dubbele is van het tekort, maar niet langer dan vier jaar. De ontvangende lidstaat mag deze eis echter niet stellen als men al een proeve van bekwaamheid heeft moeten afleggen of een aanpassingsstage heeft gevolgd. Bovendien moet de ontvangende lidstaat rekening houden met de beroepservaring die men eventueel heeft moeten aantonen omdat het beroep in de lidstaat van oorsprong niet gereguleerd was.

De bewijslast voor het aantonen van wezenlijke verschillen tussen opleidingen ligt bij de bevoegde autoriteit die verantwoordelijk is voor het beroep in kwestie. Als iemand voor een bepaald beroep is opgeleid in de ene lidstaat, kan men hem of haar dus niet zo maar de toegang tot het overeenkomstige gereguleerde beroep ontzeggen in de andere lidstaat.

Tot slot is in 2001 de SLIM-4-richtlijn (Simpler Legislation for the Internal Market) in werking getreden. Deze richtlijn bevat initiatieven ter vereenvoudiging en verandering van de sectorale richtlijnen en het algemene stelsel. De belangrijkste verandering is dat beroepservaring opgedaan na het behalen van het diploma, bij de behandeling van een verzoek tot erkenning moet worden betrokken.

Figuur 1: Werking Richtlijnen Algemeen Stelsel



Het Kopenhagen-proces richt zich op versterkte samenwerking op het gebied van beroepsonderwijs en -opleiding. De bedoeling is uiteindelijk te komen tot één enkel gebruiksvriendelijk instrument voor het transparant maken van certificaten en diploma's; dit instrument moet de bestaande regelingen in zich verenigen. Dit proces beantwoordt aan de wens om de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels tegen 2010 wereldwijd tot referentie te maken. De ontwikkeling van dit proces geschiedt in samenwerking met de sociale partners.

Europass

De nieuwe Europass, die per 1 januari 2005 in moet gaan, is een 'paspoort' dat de mogelijkheid geeft de extra vaardigheden en ervaringen die deelnemers (toekomstige werknemers) hebben opgedaan door een deel van hun opleiding in het buitenland te volgen, inzichtelijk te maken. Het belangrijkste doel van dit instrument is belemmeringen wegnemen, waardoor mensen makkelijker in elk land van de Europese Unie kunnen werken en studeren. Dit veronderstelt dat het document in elke land hetzelfde is en voor zowel bedrijven als deelnemers herkenbaar is. Met de pas kan de deelnemer aantonen dat hij buitenlandse ervaring heeft en laten zien over welke persoonlijke vaardigheden en internationale competenties hij beschikt. In feite voegt de pas iets toe aan het curriculum vitae. In de Europass – de persoonlijke portfolio – zullen vijf documenten worden opgenomen, te weten:

- Het Europese cv: een persoonlijk document dat tevens door de houder van het portfolio wordt ingevuld (reeds bestaand gemeenschappelijk Europees model).
- De mobilipass: hierin zijn opgenomen de opleidingsperioden in een ander land, die voldoen aan bepaalde kwaliteitscriteria: documentatie van de Europese leertrajecten en transnationale mobiliteit. De betrokken uitzend- en gastorganisaties vullen dit document in.
- Het diplomasupplement: dit document heeft betrekking op het hoger onderwijs en dient ter verbetering van de transparantie van academische graden. Het bevat het specifieke leertraject van de portfoliohouder en wordt ingevuld door de instelling.
- Het certificaatsupplement: dit document heeft betrekking op beroeps- onderwijs- en opleiding. Het is niet op naam, maar omschrijft de gebruikte beroepskwalificaties; het is derhalve identiek voor allen die bepaalde kwalificaties bezitten.
- Het Europees taalportfolio: dit document betreft een individueel talenpaspoort waarin de houder zijn taal- en cultuurvaardigheden kan documenteren op basis van het bestaande gemeenschappelijke model.

Uit de Bison-monitor blijkt dat de bekendheid van de Europass bij werkgevers nog niet groot is.

Het Europees Parlement en de Europese Raad hebben in februari 2002 een actieplan voorgesteld over vaardigheden en mobiliteit. Dit actieplan roept de lidstaten, de ondernemingen en de werknemers op om zelf beter te voldoen aan de nieuwe eisen van de arbeidsmarkt en geeft de Europese regeringen ook een concrete doelstelling op korte termijn: de invoering van een Europese ziekteverzekeringskaart.

2.3 Onderwijs onder de bepalingen van de interne markt

In paragraaf 2.1 is al ingegaan op hoe het Europese Hof van Justitie de onderwijsbepaling in de socialezekerheidsverordening voor migrerende werknemers zeer ruim interpreteerde. Het Hof baseerde zijn interpretatie mede op de werking van een van de 'kernvrijheden' die het EG-verdrag toekent aan de burgers: vrij verkeer van diensten en

personen. Hieronder zal worden nagegaan hoe op dit moment onderwijs onderdeel is van het vrije verkeer van werknemers (artikel 39 EG) het vestigingsrecht (artikel 43 EG), het vrije dienstenverkeer (artikel 49 en verder EG), de mededingingsbepalingen (artikel 81 en verder EG) en het verbod op steunmaatregelen (artikel 87 en verder EG).¹¹⁷

Vrij verkeer van werknemers

Artikel 39, tweede lid EG houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden. De uitwerking in Verordening 1612/68 en de daarin genoemde rechten op onderwijs aan EU-werknemers en hun kinderen is eerder besproken in paragraaf 2.1. Het begrip werknemer moet breed worden geïnterpreteerd: ook werkzaamheden als stagiair op basis van een tijdelijk contract kunnen toepassing van deze rechten met zich meebrengen. Het gaat om werkzaamheden waarbij "de uitgeoefende betrekking in loondienst niet van louter marginale en bijkomstige aard is."¹¹⁸ Docenten vallen ook onder het vrij verkeer van werknemers.

Verder is voor dit onderdeel van belang Richtlijn 77/486, die de lidstaten verplicht om passende maatregelen in overeenstemming met nationaal recht en praktijk te nemen, zodat kinderen van migrerende werknemers kosteloos onderwijs gericht op hun opvang kunnen volgen, met name in de taal van de ontvangende lidstaat. Aan de andere kant moeten er ook maatregelen worden genomen, in coördinatie met het reguliere onderwijs, om onderwijs in de taal en cultuur van de lidstaat van oorsprong te ontvangen. Deze richtlijn is echter zo vaag geformuleerd dat individuele burgers er geen rechten aan kunnen ontleen.¹¹⁹

Vestigingsrecht

Artikel 43 EG stelt dat de beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat, tijdens de overgangperiode geleidelijk worden opgeheven. Een beroep op de bescherming van de kwaliteit van het onderwijs is volgens het Hof niet toegelaten als er sprake is van een onevenredige inbreuk op het vestigingsrecht van een particuliere instelling. Artikel 47 EG over de onderlinge erkenning van diploma's beoogt het vestigingsrecht te versterken. Zie daarover eerder paragraaf 2.2.

De Italiaanse studente Neri wilde in Italië een opleiding volgen bij een filiaal van de (privaatrechtelijke) ESE (European School of Economics). De ESE is gemachtigd om door de Britse NTU (Nottingham Trent University) goedgekeurde universitaire opleidingen in te richten en aan te bieden. De ESE geeft geen eigen titels af, maar richt tegen vergoeding cursussen in voor aan de NTU ingeschreven studenten overeenkomstig de studieprogramma's die door de NTU zijn goedgekeurd. De NTU geeft naderhand het universitaire eindexamen (Bachelor of Arts with honours) af. De Britse overheidsinstelling The Quality Assurance Agency for Higher Education controleert de door de ESE verstrekte opleidingen. Italië was echter niet van plan Neri's verzoek te erkennen. Een buitenlands universitair diploma komt in Italië alleen voor erkenning in aanmerking, wanneer het wordt overlegd samen met een attest van de Italiaanse consulaire vertegenwoordiging in het land waar de titel is afgegeven,

117 Zie ook *Onderwijsraad, 2003c*.

118 *Zaak C-413/01, Nini-Orasche, n.n.g.*

119 *Vermeulen & Kuijjer, 1997*.

als bewijs dat de student tijdens de gehele duur van de universitaire studie daadwerkelijk ter plaatse was. Italië erkent alleen titels van Britse universiteiten wanneer zij zijn behaald nadat de volledige opleiding regelmatig is gevolgd aan de universiteit of aan een buitenlandse instelling van hetzelfde opleidingsniveau. De titels die zijn afgegeven op basis van studieperioden gevolgd aan in Italië werkzame privaatrechtelijke dochterondernemingen of instellingen waarmee zij een privaatrechtelijke overeenkomst hebben gesloten, komen niet in aanmerking.

Het Europese Hof stelde dat een dergelijke procedure de studenten kan ontmoedigen deze cursussen te volgen en aldus de ESE ernstig kan belemmeren bij de uitoefening van haar economische activiteit in deze lidstaat. Daarmee was deze praktijk een beperking van de vrijheid van vestiging van de ESE in de zin van artikel 43 EG. De Italiaanse regering beriep zich ter rechtvaardiging van deze beperking op de noodzaak, universitair onderwijs van hoog niveau te waarborgen. De opleidingen die Neri wilde volgen, beschouwde de Italiaanse rechtsorde als een openbaar goed "waarin de culturele en historische waarden van een staat tot uiting komen". Volgens de Italiaanse regering verhinderde een overeenkomst zoals tussen NTU en ESA de rechtstreekse controle door de bevoegde autoriteiten van de kwaliteit van de privaatrechtelijke instellingen, zowel in de staat van herkomst als in de ontvangende staat. Het Hof stelde dat kwaliteitsborging weliswaar een legitieme rechtvaardiging is, maar dan wel onder voorwaarde van proportionaliteit en evenredigheid. De praktijk dat het onderzoek door de nationale autoriteiten elke mogelijkheid van erkenning uitsloot van diploma's die worden afgegeven in omstandigheden zoals in het geding, voldeed niet aan die maatstaf.¹²⁰

Dienstenverkeer

Om te bepalen of de verdragsartikelen betreffende het vrije verkeer van diensten van toepassing zijn, wordt onderzocht of er tussen bepaalde personen een verhouding van verlener en ontvanger van een dienst in de zin van het gemeenschapsrecht bestaat. Toegepast op onderwijsinstellingen betekent dit dat moet worden nagegaan in hoeverre sprake is van het tegen beloning verrichten van diensten. Artikel 50 van het Verdrag omschrijft diensten als "dienstverrichtingen die gewoonlijk tegen vergoeding geschieden."

Het onderwijs dat in het kader van het nationale onderwijsstelsel wordt gegeven is géén dienst, aldus het Hof in de arresten-Humbel¹²¹ en -Wirth¹²². Voor het verrichten van een dienst moet sprake zijn van een vergoeding. Het wezenlijke kenmerk van de vergoeding bestaat dus hierin, dat zij de economische tegenprestatie voor de betrokken dienst vormt. Gewoonlijk stellen degene die de dienst verricht, en degene ten behoeve van wie deze wordt verricht, in onderling overleg de tegenprestatie vast. Hiervan uitgaande heeft het Hof geoordeeld dat cursussen in het kader van het nationale stelsel van voortgezet onderwijs of aan een hogeschool die uit de openbare middelen wordt gefinancierd, niet geacht kunnen worden de tegenprestatie te zijn van het mogelijk door de leerlingen

120 Zaak C-153/02, 13 november 2003 (Neri), n.n.g.

121 Zaak 263/86, jur. 1988, p. 5365.

122 Zaak C-109/92, jur. 1993, p. I-6447.

betaalde school- of inschrijfgeld. Met andere woorden: er is geen één-op-éénrelatie tussen betaalde prijs en verkregen (onderwijs)aanbod.

Mededingingsrecht

Voor de toepassing van Artikel 81 van het Verdrag over de mededinging moet er sprake zijn van ondernemingen die de interstatelijke handel ongunstig beïnvloeden. Onder 'onderneming' moet volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie worden verstaan iedere entiteit die aan het economisch verkeer deelneemt (arresten-Mannesmann¹²³ en -Hydrotherm¹²⁴). De aanwezigheid van een winstooigmerk is niet noodzakelijk. Evenmin doet ter zake of de onderneming toebehoort aan een privaatrechtelijke rechtspersoon of aan een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon. De aard van de activiteiten is bepalend. Zo heeft het Hof van Justitie in het arrest-Hoeffner¹²⁵ beslist dat arbeidsbemiddeling een economische activiteit is. De omstandigheid dat de arbeidsbemiddeling gewoonlijk is toevertrouwd aan publiekrechtelijke organen, doet niet af aan het economische karakter van de activiteit. Van belang voor een antwoord op de vraag of er sprake is van een onderneming, is in dit soort situaties vooral de mate waarin de activiteiten met commerciële speelruimte kunnen worden uitgeoefend (arresten-SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol¹²⁶ en -Poucet/Pistre)¹²⁷. De door de overheid bekostigde onderwijsinstellingen zijn tot nog toe niet door het Hof beoordeeld in het licht van de mededingingsbepalingen. Wel heeft de Europese Commissie in een memorandum gesteld dat het mededingingsrecht niet van toepassing is op de nationale onderwijsstelsels.¹²⁸

Verboden staatssteun

Voor staatssteun (artikel 87 van het Verdrag) geldt een verbodsstelsel in de EG. De lidstaten mogen geen steunmaatregelen ten uitvoer leggen, die niet zijn aangemeld bij de Commissie of niet door haar zijn goedgekeurd. Dit verbod heeft directe werking. Het begrip steunmaatregel wordt ruim opgevat: iedere op geld waardeerbare bevoordeling die ten laste komt van staatsmiddelen. Ook aan het begrip staat wordt een ruime uitleg gegeven: ondernemingen die aan de staat zijn gelieerd of waarop de staat een aanzienlijke invloed heeft, kunnen worden beschouwd als verleners van steunmaatregelen. Een voorbeeld van staatssteun is het verlenen van subsidies aan instellingen die naast maatschappelijke taken ook commerciële activiteiten uitvoeren. Dit zal als steunmaatregel moeten worden opgevat voorzover de subsidie ook aan die marktactiviteiten ten goede komt. Het Verdrag kent echter uitzonderingen, bijvoorbeeld voor ondernemingen die belast zijn met het beheer van diensten van algemeen economisch belang. De beperking van de mededinging – of zelfs de uitsluiting van elke mededinging – moet dan wel noodzakelijk zijn om te verzekeren, dat de houders van de uitsluitende rechten de hun opgedragen bijzondere taak kunnen vervullen (zie arrest-Corbeau van 19 mei 1993).¹²⁹ Op basis van de artikel 87, lid 2 en 3 EG zijn steunmaatregelen door de nationale overheid op voorstel van de Raad mogelijk. Zo heeft de Raad in 1998 een verordening aangenomen waarin de Commissie is gemachtigd een generieke vrijstelling te verlenen voor bepaalde horizontale steunmaatregelen.¹³⁰ Op die grondslag is bijvoorbeeld een

123 Zaak 19/61, jur. 1962, p. 709.

124 Zaak 170/83, jur. 1984, p. 2999.

125 Zaak C-41-90, jur. 1991, p. 1-2010.

126 Zaak C-364/92, jur. 1994, I-43.

127 Gevoegde zaken C-159/91 en C-160/91, jur. 1993, p. I-37.

128 Mededeling van de Commissie. Diensten van algemeen belang in Europa, Pb. EG 2001, C 17/4, punt 29.

129 Zaak C-320/91, jur. 1992, p. I-2533, punt 14.

130 VO 994/98, PB 1998, L 142.

verordening door de Commissie aangenomen, die opleidingssteun toestaat aan het midden- en kleinbedrijf.¹³¹

In verband met het verbod van staatssteun is recentelijk de subsidiëring van het OEC (Ontwikkel en Expertise Centrum) van de DU (Digitale Universiteit) bij de Europese Commissie aangemeld. Het OED gaat de niet-commerciële activiteiten van de DU uitvoeren.

Aan de subsidie die is toegekend aan het OEC, zijn twee voorwaarden verbonden. Ten eerste een financiële scheiding tussen het OEC en de commerciële tak van de DU en ten tweede het tegen redelijke vergoeding beschikbaar stellen van de producten van de OEC aan het gehele hoger onderwijs.

De Commissie heeft deze subsidie goedgekeurd op basis van het argument dat hier sprake is van de uitvoering van een sociale, culturele en opvoedkundige taak van de overheid, hetgeen normaal uit de overheidsbegroting bekostigd wordt. De subsidiëring door de Nederlandse overheid vindt plaats in het kader van het regeringsstreven om de kenniseconomie en een leven lang leren te ontwikkelen door middel van (onder meer) ict (informatie- en communicatietechnologie) in het onderwijs.

In deze zaak is geen sprake van een economische activiteit omdat:

- een overheidstaak uit de WHW (Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) verricht wordt;
- het een stichting zonder winstoogmerk betreft; en
- alle deelnemende instellingen onder de WHW vallen.

Ten slotte is van belang dat er door de scheiding tussen het OEC en de rest van de DU geen sprake is van 'spillover' van overheidssubsidie naar commerciële activiteiten.¹³²

2.4 Een nieuwe weg: onderwijs als onderdeel van de Lissabon-ambitie

De EU heeft in Lissabon haar nieuwe strategische doelstelling voor het komende decennium geformuleerd: de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld worden, die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. In actieplannen geven de landen van de EU aan, hoe zij de doelstellingen willen gaan realiseren.

Een doelstelling zoals afgesproken in Lissabon vereist belangrijke veranderingen op het vlak van onderwijs en opleiding; vooral gaat het daarbij om de versterking van de politieke samenwerking. In dit verband werd een *Gedetailleerd werkprogramma over de concrete doelstellingen voor de onderwijs- en opleidingsstelsels* uitgewerkt. De Europese Raad van Barcelona (maart 2002) heeft deze ambities nog versterkt door te bevestigen dat het onderwijs één van de basiselementen is van het Europees sociaal model en dat de

131
132

VO 68/2001 L 010 van 13/01/2001 p. 20-29.
Steunmaatregelen van de Staten nr. NN 152/2001 (ex N 516/2001) – Nederland.

Europese onderwijsstelsels tegen 2010 “wereldwijd een referentie voor kwaliteit” dienen te zijn.

Op basis van een voorstel van de Commissie en van de bijdragen van de lidstaten heeft de Europese Raad op 12 februari 2001 het *Verslag over de concrete doelstellingen van de onderwijs- en opleidingsstelsels* goedgekeurd. Dit is het eerste document dat een alomvattende en coherente benadering schetst van de nationale beleidsmaatregelen inzake onderwijs in de context van de Europese Unie, gericht op drie doelstellingen:

- hogere kwaliteit van de onderwijs- en opleidingsstelsels;
- grotere toegankelijkheid van de onderwijs- en opleidingsstelsels voor iedereen; en
- openstellen van de onderwijs- en opleidingsstelsels voor de wereld.

De Europese Raad van Stockholm keurde dit verslag in maart 2001 goed en vroeg om een gedetailleerd werkprogramma; dit werd op 14 februari 2002 goedgekeurd.

De nieuwe strategie is gebaseerd op een nieuwe vorm van beleidscoördinatie, gedefinieerd als de open coördinatiemethode. Een methode die, met inachtneming van de in de verdragen vastgelegde verdeling van de bevoegdheden, een nieuw kader schept voor samenwerking tussen de lidstaten. De methode moet ervoor zorgen dat de nationale beleidsmaatregelen gericht zijn op het bereiken van een aantal gemeenschappelijke doelstellingen. Deze methode steunt hoofdzakelijk op:

- het vastleggen en bepalen van gemeenschappelijke doelstellingen;
- gemeenschappelijk vastgelegde meetinstrumenten (statistieken, indicatoren), aan de hand waarvan de lidstaten hun voortgang kunnen evalueren in het bereiken van de doelstellingen;
- vergelijkende samenwerkingsinstrumenten ter bevordering van de innovatie, de kwaliteit en de relevantie van de onderwijs- en opleidingsprogramma's (verspreiding van 'goede praktijken', proefprojecten, enzovoort); en
- levenslang leren; dit is niet alleen van groot belang voor de competitiviteit en voor het verbeteren van de inzetbaarheid, maar tevens voor de bevordering van sociale integratie, actief burgerschap en persoonlijke ontplooiing.

Naar aanleiding van de goedkeuring door de Commissie op 21 november 2001 van de *Mededeling betreffende de totstandbrenging van een Europese ruimte voor levenslang leren*, is dit begrip de leidende gedachte geworden van de ontwikkeling van het beleid op het vlak van onderwijs en opleiding. Deze mededeling formuleert concrete voorstellen om het levenslang leren voor iedereen toegankelijk te maken. De mededeling benadrukt dan ook dat de lidstaten hun onderwijs- en opleidingsstelsels zullen moeten veranderen om de barrières tussen de verschillende opleidingsvormen op te heffen. De mededeling bevat dertien subdoelstellingen. De subdoelstellingen betreffen bijvoorbeeld het verbeteren van onderwijs en opleiding voor onderwijsgevend en opleiders, het ontwikkelen van vaardigheden voor de kennismaatschappij, het steunen van actieve participatie in de maatschappij, het aantrekkelijker maken van leren en het ontwikkelen van ondernemersgeest.

Per doelstelling is er een werkgroep die indicatoren ontwikkelt om vooruitgang kwalitatief te kunnen meten. Deze kwaliteitsindicatoren vormen de bouwstenen voor de vergelijkende rapporten. De richtpunten zijn bedoeld om concrete doelstellingen voor

de afzonderlijke lidstaten vast te leggen. Jaarlijks gaat de Europese Commissie in een voortgangsdocument na, in hoeverre er progressie is in het bereiken van de richtpunten. Lidstaten zullen moeite doen om in deze rapportage goed naar voren te komen: het effect van 'peer pressure' door 'naming and shaming'. Daarnaast zullen de lidstaten ervaringen uitwisselen om van elkaars goede praktijken te leren.¹³³

De Raad van Onderwijsministers stelde in mei 2003 de volgende richtpunten vast.

- In 2010 is in de EU het gemiddelde percentage van vroegtijdige schoolverlaters niet meer dan 10%.
- Het aantal afgestudeerden in wiskunde, exacte vakken en technologie is in de EU in 2010 met ten minste 15% gestegen, terwijl er tegelijkertijd op dit terrein meer evenwicht is tussen mannen en vrouwen.
- In 2010 heeft ten minste 85% van de 22-jarigen in de EU het hoger secundair onderwijs afgerond.
- In 2010 is in de EU het percentage 15-jarigen die slecht lezen, met ten minste 20% gedaald ten opzichte van 2000.
- In 2010 bedraagt de gemiddelde deelname aan levenslang leren in de EU ten minste 12,5% van de volwassen beroepsbevolking (25- tot 64-jarigen).

De Raad nam geen besluit over het volume van investeringen in het onderwijs.

2.5 **Onderwijs als onderdeel van Europees sociaal- en werkgelegenheidsbeleid**

Ook op het terrein van sociaal beleid (één van de terreinen waarover in Lissabon afspraken zijn gemaakt) heeft de EU een aantal kerndoelstellingen vastgelegd. Eén van de kerndoelstellingen is het bevorderen van de arbeidsparticipatie van de totale bevolking en het verminderen van de werkloosheid. Het hebben van werk is een goede verzekering tegen sociale uitsluiting.

Om de arbeidsparticipatie te bevorderen, heeft de Europese Unie enkele concrete doelstellingen geformuleerd.

- De totale arbeidsparticipatie moet in 2010 minimaal 70% zijn.
- De arbeidsparticipatie van vrouwen moet in 2010 minimaal 60% zijn.
- De arbeidsparticipatie van oudere werknemers tussen de 55 en 64 jaar moet in 2010 minimaal 50% zijn.
- In 2010 moet het werkloosheidspercentage gedaald zijn tot beneden de 4%.

De Taskforce Employment onder voorzitterschap van Wim Kok bracht in november 2003 haar rapport uit onder de titel *Jobs Jobs Jobs*. Het rapport bevat de volgende globale aanbevelingen op onderwijsterrein.

- "give everyone a right of access to secondary education and a minimum level of basic skills;
- cut the number of young people who drop out of school early;

- promote access by a larger share of young people to university;
- increase access to training throughout the life-cycle, with particular attention for the lowskilled and other disadvantaged people;
- better anticipate future skills' needs, including through a European network of forecasting agencies.

Member States must set themselves transparent and ambitious targets, to complement those set at European level, for establishing effective lifelong learning systems.”

Richtlijnen voor werkgelegenheid

Op basis van deze doelstellingen zijn richtlijnen geformuleerd. Voor het onderwijs zijn drie pijlers van belang.¹³⁴

(1) Inzetbaarheid ('employability')

De eerste pijler betreft de inzetbaarheid van werknemers. Onderdeel is het ontwikkelen van beleid inzake het actief ouder worden door het verbeteren van de inzetbaarheid van oudere werknemers met behulp van een hoogwaardig opleidingsstelsel en het ontwikkelen van de vaardigheden voor de nieuwe arbeidsmarkt in het kader van een leven lang leren.

(2) Aanpassingsvermogen

Om een concurrerende en dynamische economie tot stand te brengen is ontwikkeling van een kenniseconomie van wezenlijk belang. Daarom moeten lidstaten over een hoogwaardig onderwijs- en opleidingsstelsel beschikken dat onder meer het levenslang leren van werknemers bevordert. De bedrijven moeten worden aangemoedigd om aan dit stelsel deel te nemen.

(3) Gelijke kansen

Het bevorderen van gelijke kansen van mannen en vrouwen. Hierbij kan gedacht worden aan een sterkere vertegenwoordiging van vrouwen in alle sectoren van de samenleving en in alle beroepen en aan gelijke beloning van vrouwen en mannen voor hetzelfde werk. Daarbij zou herintreding van vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt na een periode van afwezigheid, zoals ouderschapsverlof, makkelijker moeten worden gemaakt.

Via de open coördinatiemethode stelt de Commissie jaarlijks richtlijnen voor aan de Europese Raad. De lidstaten moeten in hun werkgelegenheidsbeleid rekening houden met deze richtlijnen en hierover in een jaarlijks *Nationaal Actieplan* verslag doen. In een *Gezamenlijk Verslag* beoordelen Commissie en Raad deze actieplannen. De richtlijnen voor werkgelegenheidsbeleid voor 2002 vragen van de lidstaten onder meer om het ontwikkelen van alomvattende en samenhangende strategieën voor levenslang leren. Het Nederlandse *Nationaal Actieplan 2002* noemt als concrete doelstelling: het aandeel van de bevolking tussen 25 en 64 jaar, dat deelneemt aan educatie, moet zo dicht mogelijk bij het niveau van de twee best presterende lidstaten liggen. De achterstand ten opzichte

134 Bron: <http://europa.eu.int/scadplus>.

van het Verenigd Koninkrijk en Zweden bedroeg in 2001 ongeveer 5%. In de afgelopen jaren is deze achterstand kleiner geworden, maar de aansluiting is nog niet gevonden.

Op het punt van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen bestaan al uitgebreide regelingen. De autonome werking van deze regelingen betekent dat ook het onderwijs invloed ondervindt van de Europese arbeidsrichtlijnen.

Subsidiëring van sociaal en werkgelegenheidsbeleid van de EU vindt onder meer plaats door het ESF; het vormt een van de onderdelen van het structuurbeleid van de EU gericht op het versterken van de economische en sociale cohesie. Dit ESF is een belangrijk instrument van de EU om maatregelen te treffen, die als doel hebben de Europese arbeidsmarkten te moderniseren. Concreet gaat het hierbij om maatregelen die de werkloosheid bestrijden, de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen verbeteren en de sociale integratie op de arbeidsmarkt stimuleren. Tussen 2000 en 2006 investeert het ESF ongeveer 60 miljard euro. Het ESF schenkt bijzondere aandacht aan de integratie van achtergestelde groepen in de economie en in de samenleving. Onderwijs maakt daar deel van uit in het kader van het beleid van een leven lang leren. Het ESF is mede bedoeld voor verbetering van de beroepsopleiding, het onderwijs in het algemeen en de studie- en beroepskeuzevoorlichting. Op het terrein van opleiding en scholing bevordert ESF dat werknemers over een adequaat opleidingsniveau beschikken en flexibel inzetbaar zijn. In het laatste trendrapport van de Europese Commissie over economische en sociale cohesie voert de Europese Commissie een pleidooi om de sociale fondsen (nog) meer te laten aansluiten bij de Lissabon-doelstellingen en de 'European Employment Strategy'.¹³⁵

2.6 Intergouvernementele acties: de Bologna-casus

Op onderwijsgebied is het Bologna-proces het belangrijkste voorbeeld van vergaande intergouvernementele samenwerking buiten de EU om. Deze paragraaf beschrijft kort de totstandkoming van het Bologna-proces en de inhoud ervan.

Inhoud intentieverklaringen Sorbonne en Bologna

Enkele grote lidstaten hebben in 1998 de Sorbonne-verklaring opgesteld; kleinere lidstaten konden slechts achteraf 'toetreden'. De tekst van de verklaring is grotendeels algemeen van aard, maar geeft ook enkele meer concrete voorstellen. Een structuur met twee cycli, 'undergraduate' (bachelor) en 'graduate' (master), zou volgens de verklaring in Europa al overwogen. Het zou nog beter zijn als een dergelijke structuur algemeen aanvaard was in Europa, zodat de onderlinge vergelijking gemakkelijker zou worden. Het veralgemeniseren van een credit- en semestersysteem zou de mobiliteit moeten verhogen. De bedoeling was niet harmonisatie van de *inhoud* (van curricula, inhoud, onderwijsmethodes), maar enkel van het kader waarbinnen onderwijs wordt versterkt. Opgemerkt zij dat de EU bij het harmonisatieverbod in artikel 149 EG geen onderscheid maakt tussen inhoud en structuur, beide zijn verboden.¹³⁶

De *Bologna-verklaring* (ondertekend in juni 1999) bevestigde de algemene principes van Sorbonne en werkte ze verder uit. Dit keer waren wel alle potentiële ondertekenaars

135 Europese Commissie, 2004b.

136 Verbruggen, 2003a.

betrokken bij de totstandkoming van de tekst van de verklaring. Het woord harmonisatie is in de titel en de tekst verdwenen, wel is er sprake van 'convergentie' en een 'gemeenschappelijk referentiekader.' De Bologna-verklaring bevat meer concrete afspraken dan de Sorbonne-verklaring. De ondertekenende landen gaan hun onderwijsbeleid coördineren en willen voor 2010 komen tot:

- een systeem van transparante en vergelijkbare graden (mobiliteit verhogen);
- een onderwijssysteem gebaseerd op twee cycli, waarvan de eerste minimaal drie jaar duurt en de tweede leidt tot master en/of doctoraat;
- installeren van een creditsysteem zoals ECTS;
- bevordering van mobiliteit door praktische hindernissen (administratief, sociaal) weg te nemen;
- bevordering Europese samenwerking in kwaliteitsbewaking (ontwikkelen vergelijkbare criteria en methodes via accreditatie); en
- bevordering noodzakelijke Europese dimensie in hoger onderwijs (voor wat betreft curriculumontwikkeling, mobiliteitsprogramma's, en dergelijke).

Dit alles streven de ondertekenende landen na binnen hun eigen institutionele bevoegdheid en met "volledige respect voor verscheidenheid van culturen, talen, onderwijssystemen en autonomie van universiteiten."

Vervolgconferenties in Praag en Berlijn

In mei 2001 is de eerste vervolgconferentie van het Bologna-proces gehouden. In het Communiqué van Praag bevestigden de betrokken ministers de wederzijdse afspraken. Ook stemden zij in met een actieve rol van de EUA (European University Association) en de ESIB (National Unions of Students in Europe) in het Bologna-proces, en is "notitie genomen" van de opbouwende rol van de Europese Commissie in het proces. Daarnaast hebben de ministers de stand van zaken van de implementatie doorgenomen. Als belangrijke elementen van een Europese hogeronderwijsruimte zijn aangewezen: een leven lang leren; betrokkenheid van studenten; en de aantrekkelijkheid en competitiviteit van het Europese hoger onderwijs.

In september 2003 is de tweede vervolgconferentie gehouden in Berlijn, de derde is gepland voor mei 2005 in Bergen (Noorwegen). De resultaten van de conferentie in Berlijn zijn opgetekend in het Communiqué van Berlijn, getiteld *Realizing the European Higher Education Area*. De ministers nemen in het Communiqué ten eerste notie van actuele Europese ontwikkelingen binnen de EU (Lissabon 2000, Barcelona 2002), van reacties van diverse Europese onderwijs- en studentenorganisaties en van verschillende voortgangsrapportages (al dan niet in opdracht uitgevoerd). Het Communiqué herbevestigt al gemaakte afspraken, en het aantal deelnemende landen wordt uitgebreid tot veertig. De deelnemers willen andere regio's in de wereld aanmoedigen ook deel te nemen door Bologna-seminars en -conferenties toegankelijk te maken voor representanten van deze landen.

In het Communiqué zijn verder een aantal tussentijdse doelen afgesproken. Deelnemende landen hebben tot de volgende vervolgconferentie (mei 2005) de tijd om:

- een start te maken met de implementatie van de twee cycli in het hoger onderwijs;
- een nationaal accreditatie- of certificatiesysteem of vergelijkbare procedures te ontwikkelen (dat voldoet aan de in het Communiqué gestelde eisen); en

- ervoor te zorgen dat elke student die in 2005 of later afstudeert, automatisch en kosteloos een diplomasupplement (in een veel gesproken Europese taal) ontvangt.

Het Communiqué vraagt de ENQA¹³⁷ (European Network of Quality Assurance) om zich samen met de EUA, EURASHE (European Association of Institutions in Higher Education) en ESIB toe te leggen op de ontwikkeling van een set Europese standaarden, procedures en richtlijnen voor kwaliteitszorg. Ook zullen zij de mogelijkheden onderzoeken om tot een adequaat systeem van peer review te komen door organisatie van kwaliteitszorg en/of meta-accreditering.

De deelnemende landen geven verder aan te streven naar een betere link tussen Europees onderzoek en Europees hoger onderwijs. Om dit te doen achten zij het noodzakelijk het niveau van het doctoraat en het postdoctoraat (als derde cyclus) toe te voegen aan het Bologna-proces. Ook op dit niveau dient de internationale mobiliteit en samenwerking te worden gestimuleerd.

Er is een werkgroep (Follow-up Group) samengesteld, bestaande uit representanten van alle deelnemers en van de Europese Commissie, aangevuld met veldorganisaties (EUA, EURASHE, ESIB, Unesco/Cepes) . Deze heeft de opdracht om tussentijds de balans op te maken ten behoeve van de conferentie van mei 2005.

2.7 Samenvatting

- Het Europese Hof was tot aan het Verdrag van Maastricht de motor van het Europese onderwijsbeleid.
- Er zijn mobiliteitsprogramma's in het leven geroepen via de artikelen 149 en 150.
- Het door de overheid bekostigde onderwijs is nog geen onderdeel van het vrije dienstenverkeer of van het mededingingsrecht, wel onderdeel van de interne markt door erkenning van diploma's en het vrijvestigingsrecht. Er is nog geen uitspraak over toepassing van de staatssteunbepalingen.
- Het Lissabon-proces heeft stapsgewijs geleid tot concrete benchmarks; gezamenlijke Europese 'onderwijsdoelen';
- Onderwijs is ook onderdeel van sociaal en werkgelegenheidsbeleid. De aanbevelingen zijn echter zeer globaal. Onderwijs is onderdeel van de bestedingen in het kader van het ESF en het EES (European Employment Strategy).
- Stapsgewijze overeenstemming over het Europese bama-stelsel via de verklaring van Sorbonne (1998).

3 Europees onderwijsbeleid, een stand van zaken

Dit hoofdstuk beschrijft wat de resultaten tot nu toe zijn van de Europese interventies op het terrein van het onderwijs. Enerzijds gaat het hierbij om de harde kant, zaken waar de EU expliciet bevoegd voor is zoals diplomaerkenning en de mobiliteitsprogramma's. Anderzijds gaat het om effecten van de zachte beleidscoördinatie (Lissabon, Bologna).

Paragraaf 3.1 beschrijft de resultaten van de mobiliteitsprogramma's en de stand van zaken rond de erkenning van diploma's en kwalificaties. In paragraaf 3.2 komt vervolgens de stand van zaken rond de invoering van de bama-structuur en de implementatie van de richtpunten aan de orde.

3.1 Opbrengsten mobiliteit en erkenning

Mobiliteit en erkenning van diploma's

Er zijn op Europees niveau veel inspanningen verricht om de mobiliteit op het terrein van onderwijs en beroepsopleiding te vergroten. Zo zijn wettelijke barrières voor beroepsuitoefening door buitenlanders weggenomen en is er Europese regelgeving gekomen voor de erkenning van diploma's. Maar ondanks deze inspanningen en de lichte vooruitgang die wordt geboekt, bestaan er in de meeste lidstaten geen echte strategieën om de mobiliteit te bevorderen. Volgens de Commissie kunnen hiervoor twee belangrijke oorzaken worden aangewezen. Het gebrek aan financiering en aan motivatie belemmeren in belangrijke mate de mobiliteit van studenten en van jongeren die een beroepsopleiding volgen.¹³⁸ De Europese Commissie heeft met betrekking tot het stimuleren van mobiliteit op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding geen streefcijfer geformuleerd. Om te bevorderen dat in 2010 het aantal deelnemers aan programma's zoals Erasmus en Leonardo aanzienlijk is gestegen, moeten mobiliteitsmaatregelen op het terrein van onderwijs en beroepsopleiding fors worden uitgebreid. In kwalitatief opzicht worden allerlei initiatieven ontplooid om de mobiliteit te vergroten van studenten en jongeren die een beroepsopleiding volgen.

Het streefcijfer voor deelname aan Erasmus-programma's was 20%, maar werd niet gehaald.¹³⁹

Uit de laatste mededeling van de EU-commissie (november 2003) blijkt dat op dit moment in de EU en de toetredende landen jaarlijks niet meer dan 120.000 Erasmus-studenten (0,8 % van het totaal) en 45.000 jongeren die een beroepsopleiding volgen (in het kader van het Leonardo-programma), gebruikmaken van mobiliteitsmaatregelen.

¹³⁸ Europese Commissie, 2003.

¹³⁹ Stronkhorst, 2002.

De Bison-Monitor van internationale mobiliteit in het onderwijs (2002) geeft een dieper inzicht in de ontwikkelingen in de internationale mobiliteit.¹⁴⁰ In 2001 zijn in Nederland meer dan 33.000 leerlingen en studenten met een beurs naar het buitenland gegaan, waarvan 20.329 (8,9%) in het po en vo, 6.841 (3,1%) in het bve en 5.902 (5,3%) in het ho. Volgens de monitor is de mobiliteit in het po, het vo en de bve de afgelopen jaren gestegen. Van de afgestudeerden in het hoger beroepsonderwijs is bijna 28% in de loop van de studie mobiel geweest, van de afgestudeerden in het wetenschappelijk onderwijs is dat 38,6%. Voor een studie of stage gaan jaarlijks 23% van de hbo-studenten en 32% van de wo-studenten naar het buitenland. Het merendeel van de studenten, 15% van de hbo- en 16% van de wo-studenten, gaat tijdens de studie voor een stage naar het buitenland. Op basis van deze cijfers kan worden aangenomen dat de programmamobiliteit circa 25% van de totale uitgaande studie- en stagemobiliteit in het hoger onderwijs beslaat. De landen die het meest worden bezocht, zijn Duitsland (voor po en vo) en het Verenigd Koninkrijk (bve en ho). In mindere mate gaan leerlingen po en vo naar België en Italië, studenten bve naar Duitsland en België en ho-studenten naar Spanje en Frankrijk. Al met al is er sprake van een redelijke mobiliteit. Het HOOP 2004 geeft echter aan dat het aantal studenten dat met steun van de Europese uitwisselingsprogramma's in het buitenland studeert, minder is dan 1% van het aantal studenten in het hoger onderwijs. Conclusie: hoewel er sprake is van een lichte stijging, tonen de cijfers aan dat er nog veel moet gebeuren wil de Commissie haar doelstelling in 2010 bereiken.

In een brief van 9 maart 2004 geeft de Commissie aan welke voornemens en beleidsmatige prioriteiten zij voor de periode van 2007 tot 2013 stelt. In de brief beschrijft de Commissie de plannen om de mobiliteitsprogramma's als Socrates, Leonardo en Tempus-III te vernieuwen.¹⁴¹

Het nieuwe mobiliteitsprogramma zal bestaan uit:

- Een nieuw integraal programma¹⁴² voor mobiliteit en samenwerking met betrekking tot levenslang leren voor alle lidstaten van de EU en van de EER en de EFTA (European Free Trade Association), en de kandidaat-lidstaten.
- Een nieuw Tempus-Plus-programma ten behoeve van de samenwerking tussen lidstaten, landen die grenzen aan de EU en de bestaande Tempus-landen. Het programma omvat het hele terrein van onderwijs en opleiding.

Het programma bevat de volgende doelen:

- Ten minste 10% van de schoolgaande jeugd en leraren is betrokken bij Comenius-2007-2013.
- Ten minste 3 miljoen studenten nemen in 2010 deel aan Erasmus-programma's.
- Er zijn in 2013 ten minste 150.000 plaatsen per jaar voor studenten die aan het Leonardo-programma willen deelnemen.

140 *In 1987 werd door de EU het Erasmus-studentenuitwisselingsprogramma opgestart. Aanvullende, op specifieke deelgebieden en doelgroepen toegesneden Nederlandse beurzenprogramma's volgden, zowel voor inkomende als uitgaande studenten. Overeenkomstig de programmadeelname kon en kan studentmobiliteit gedeeltelijk worden geregistreerd. Sinds 1998 gebeurt dit in opdracht van OCW door het Nuffic in de jaarlijkse Bison-Monitor. Er is echter buiten de beurzenprogramma's om ook sprake van studentmobiliteit. Hierover worden op nationaal niveau geen aparte gegevens verzameld.*

141 *Europese Commissie, 2004b.*

142 *In het integrale programma worden vier deelprogramma's onderscheiden, te weten:*

- *Comenius voor het funderend onderwijs;*
- *Erasmus voor studenten in het wetenschappelijk onderwijs;*
- *Leonardo da Vinci voor het beroepsonderwijs; en*
- *Grundtvig voor volwasseneneducatie.*

- Ten minste 50.000 volwassenen gaan in 2013 jaarlijks in het buitenland leren en onderwijs geven.

Het doel van het Tempus-Plus-programma is stimuleren dat in 2013 ten minste 100.000 mensen mobiel zijn.

Een van de oorzaken van de knelpunten in de mobiliteit is dat kwalificaties en bekwaamheden van personen niet altijd worden erkend. De enorme diversiteit van kwalificatiesystemen in de nationale onderwijs- en opleidingsstructuren versterkt dit probleem. Ook de voortdurende wijzigingen die de onderwijs- en opleidingsstelsels ondergaan, dragen ertoe bij. Om deze belemmeringen op te heffen, heeft de EU diverse instrumenten ontwikkeld (zie paragraaf 2.2) om de overdracht van kwalificaties en bekwaamheden voor academische en professionele doeleinden te vergemakkelijken.

Sommige landen, waaronder Nederland, kennen weinig gereguleerde beroepen en Nederland heeft tot nu toe een liberaal beleid gevoerd met betrekking tot beroepserkenning. Andere landen daarentegen, zoals Spanje, gaan veel strikter om met het erkennen van beroepen en het toepassen van de richtlijnen. Het Europese Hof van Justitie in Luxemburg heeft al vaak uitspraken gedaan over conflicten over beroepserkenning. Ook ziet de Europese Commissie, zo nodig via het Europese Hof van Justitie, toe op correcte toepassing door de individuele lidstaten van de richtlijnen.¹⁴³

3.2 Stand van zaken invoering bama-structuur en Europese benchmarks

Deze paragraaf licht de stand van zaken toe rond de invoering van de bama-structuur. Vervolgens komt de implementatie van de richtpunten aan de orde.

3.2.1 Stand van zaken invoering bama-structuur in verschillende landen

Het Bologna-proces wil een gemeenschappelijk referentiekader voor het hoger onderwijs in Europa (en daarbuiten) realiseren door harmonisatie van de verschillende stelsels. Er zijn inmiddels veertig deelnemende landen, zowel binnen als buiten Europa. Zij willen komen tot een systeem van transparante en vergelijkbare graden, gebaseerd op twee cycli, gevolgd door een derde die leidt naar het doctoraat. De eerste cyclus duurt drie jaar (bachelor); de tweede leidt tot de mastergraad en de derde tot het doctoraat. In aansluiting hierop wordt gestreefd naar invoering van één ECTS en naar afstemming in de kwaliteitsbewaking. In september 2003 zijn in Berlijn vervolfgafspraken gemaakt: in 2005 moeten alle landen een start gemaakt hebben met de implementatie van het bama-stelsel en de ontwikkeling van een nationaal kwaliteitszorgsysteem.

Hoe ver zijn de ondertekenaars vier jaar later (2003) met de invoering van het afgesproken stelsel? Uit verschillende analyses¹⁴⁴ blijkt dat dit onderwerp in de afgelopen jaren een dominant thema is geworden op de agenda van het hogeronderwijsbeleid van

¹⁴³ Zie bijvoorbeeld de uitspraak *Tennah-Durez*, zaak C-110/01, van 13 juni 2003, n.n.g.; in beginsel moeten de lidstaten elkaars diploma's, in dit geval van doktoren, erkennen. Zo moet een bepaalde stage, ook indien deze in een niet-lidstaat is gevolgd en in een bepaalde lidstaat is erkend, in beginsel óók door de ontvangende lidstaat worden erkend.

¹⁴⁴ Europese Commissie, 2002; Van der Wende & Lub, 2001; Kaiser e.a., 2003.

de meeste Europese landen. De meeste landen zijn bezig met de invoering en het aanpassen van bestaande creditsystemen aan ECTS. Veel landen zijn daarnaast bezig een systeem van accreditatie te ontwikkelen of hebben het al ingevoerd (Nederland, Letland, Zweden, Polen).

Metingen van de stand van zaken laten echter zien dat er niet alleen grote verschillen zijn tussen landen aangaande de fase van implementatie, maar ook aangaande de uiteindelijke structuur die ingevoerd wordt. Deze paragraaf bespreekt de belangrijkste verschillen.

Verschillen tussen landen

Een belangrijk onderscheidend kenmerk tussen landen is de *status van nieuwe programma's*. Er zijn landen die de bama-structuur als een aanvulling op de bestaande structuur invoeren en landen waar de nieuwe structuur de bestaande vervangt. In Duitsland blijft de oude structuur voorlopig bestaan, in Oostenrijk zal er een geleidelijke overgang zijn naar de nieuwe structuur. Recente regelgeving in Frankrijk maakt de inrichting van volwaardige bachelor- en masterprogramma's mogelijk. Het idee daar is dat de nieuwe programma's de oude uit het systeem zullen drukken. In Nederland vervangt de nieuwe structuur de oude volledig.

Het tweede kenmerk waarop landen zich van elkaar onderscheiden is het karakter van de *masterprogramma's*. Sommige landen ontwikkelen twee typen masters: de beroepsgerichte en de academische (of onderzoeks) master. In enkele landen is een discussie gaande over de vraag welke instellingen de masters mogen aanbieden. In Finland en Nederland worden masterprogramma's ook aangeboden door hogescholen. In Vlaanderen kunnen masterprogramma's in hogescholen alleen aangeboden worden voor academische opleidingen, en in samenwerking met een universiteit.

Daarnaast verschilt de lengte van de masterprogramma's. In veel landen (waaronder Nederland) bestaan masteropleidingen van één, anderhalf en twee jaar naast elkaar. De academische waarde van lange en korte masteropleidingen is in sommige landen gelijk, maar elders is er wel verschil in waarde.

In alle landen, ten slotte, is een bachelorsdiploma vereist voor toegang tot een master. Maar de landen hebben van elkaar verschillende, aanvullende (specifieke) eisen voor de toelating tot een bepaalde master.

Een laatste onderscheidende factor betreft de bacheloropleidingen. De meeste landen hebben, zoals afgesproken, driejarige bachelors ingevoerd. Het wetenschappelijk onderwijs echter streeft vaak niet naar uitstroom naar de arbeidsmarkt na het behalen van de bachelorgraad.¹⁴⁵ Dit is niet consistent met de Bologna-verklaring, die ervan uitgaat dat een bachelor direct moet kwalificeren voor de arbeidsmarkt. Het rapport over het vervolg op Bologna¹⁴⁶ signaleert deze ontwikkeling en nuanceert de 'uitstroomeis' van Bologna: zolang voldoende professionele bachelors de arbeidsmarkt betreden is er geen wezenlijk probleem. Toch is het mogelijk dat wo-studenten in bepaalde sectoren (afhankelijk van werkgelegenheid) na een bacheloropleiding uitstromen. In dat geval zullen de

145 Van der Wende & Lub, 2001.

146 Van der Wende & Lub, 2001.

universiteiten zich alsnog moeten bezinnen op inhoudelijk veranderingen die hiervoor nodig zijn.

Ook moet hier opgemerkt worden dat het bama-model geen plek biedt aan de veelvoorkomende korte hogeronderwijsprogramma's (een tot twee jaar).¹⁴⁷ Terwijl veel Europese studenten hierin participeren, is de vergelijkbaarheid van deze programma's onderling niet geregeld.

Ten slotte is opvallend dat in de discussie en planvorming over de bama-structuur de aansluiting op het voortgezet onderwijs onderbelicht blijft.¹⁴⁸

Stand van zaken in Nederland

De bama-structuur is in het studiejaar 2002-2003 ingevoerd in het Nederlandse hoger onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs heeft in 2003 onderzoek verricht naar de stand van zaken met betrekking tot de invoering.¹⁴⁹ Hieruit blijkt dat de invoering van de bama-structuur al in het eerste jaar in belangrijke mate gerealiseerd is. 82% van de wo-opleidingen is gestart met een bama-variant waarbij de oude doctoraalopleidingen worden afgebouwd. De overgang gaat gepaard met inhoudelijke vernieuwingen: de nieuwe wo-opleidingen zijn meer multidisciplinair van aard en bij de helft van de wo-bachelors is het major-minorsysteem geïntroduceerd. De Inspectie concludeert dat universiteiten op verschillende manieren invulling geven aan de bama-structuur. In het hbo zijn de vierjarige opleidingen van rechtswege omgezet naar bacheloropleidingen.

Het inspectierapport bevat nog geen beeld van de mate waarin de bama-structuur bijdraagt aan de doelstellingen die ermee beoogd worden; in de komende jaren zal hier in vervolgstudies wel aandacht voor zijn.

Titulatuur

Van oudsher is in de nationale wetgeving vastgelegd welke titulatuur bezitters van een bepaald hogeronderwijsdiploma mogen hanteren. De meeste EU-landen hebben bij de invoer van de bama-structuur niet gekozen voor de bijbehorende Angelsaksische titulatuur bachelor of master met toevoeging van het vakgebied (bijvoorbeeld 'bachelor of arts'). Zij blijven hun graden in de nationale (of Latijnse) taal verstrekken.

Slechts een enkel land (Denemarken, Nederland) heeft in de wet voorschriften voor de Engelse vertaling vastgelegd. Instellingen voor hoger beroepsonderwijs worden daarbij uitgesloten van het verlenen van de toevoeging *arts/science*. Dit in tegenstelling tot het gebruik in de Angelsaksische landen zelf, waar deze toevoeging verleend wordt ongeacht het type instelling en de oriëntatie van de opleiding. De toevoegingen verwijzen immers niet naar een onderscheid tussen beroepsgericht en academisch, maar naar de domeinoriëntatie van de opleiding (*of science* verwijst naar bèta- en medische opleidingen, *of arts* naar alfa- en gammaopleidingen).

Conclusie en discussie

Het is opmerkelijk dat de hogeronderwijssector in Europa op vrijwillige basis zo breed in beweging gekomen is. In deze zin kan gesproken worden van een zeer succesvol pro-

147 Van der Wende, 2000.

148 Van der Wende & Lub, 2001.

149 Inspectie van het Onderwijs, 2003.

ces. De wijze van invoering van de structuur echter vertoont nogal wat verschillen. Naar verwachting zal de diversiteit (naar duur en type opleiding) van het Europese hogeronderwijsstelsel dan ook niet verminderen door het Bologna-proces, maar wellicht zelfs toenemen.¹⁵⁰ Bologna zal niet leiden naar meer uniformiteit van stelsels en opleidingen.

3.2.2 Europese en nationale implementatie van de Europese benchmarks

Europees tussentijds resultaat van Lissabon: te weinig tempo van de lidstaten

De Commissie constateert in een tussenrapportage over het Lissabon-proces dat de doelstellingen die in 2000 zijn gesteld, niet worden gehaald, onder meer omdat de deelname aan een leven lang leren en de investeringen in onderwijs in Europa achterblijven.¹⁵¹ De Commissie stelt dat er zo snel mogelijk maatregelen moeten worden genomen, willen de lidstaten de afgesproken doelstellingen nog halen. Inhoudelijk zijn volgens de Commissie de volgende prioriteiten van belang:

- de lidstaten moeten zich richten op kernproblemen, waarbij rekening wordt gehouden met de afgesproken Europese doelstellingen (richtpunten).
- een samenhangende strategie voor leven lang leren, ook weer rekening houdend met de Europese context; en
- er moet snel een Europees referentiekader voor kwalificaties in het hoger en beroepsonderwijs komen, dit ter bevordering van een Europese arbeidsmarkt en van de mobiliteit.

Ten aanzien van het proces stelt de Commissie dat Europese samenwerking onontbeerlijk is voor het bereiken van bovenstaande doelen. Daartoe moeten “alle mogelijkheden van de open coördinatiemethode benut worden.” Concrete voorstellen zijn de instelling van een groep op hoog niveau, die nationaal beleid inventariseert en gebieden afbakt waar samenwerking het meest dringend is, en een jaarlijks verslag van de lidstaten aan de Commissie met de genomen maatregelen en de behaalde resultaten. Verder moet iedere lidstaat bekend maken welke prioriteiten het heeft bij de investeringen en hervormingen in het onderwijsstelsel en welke bijdrage dat levert aan de Lissabon-doelstellingen. Gerichtte investering van publieke middelen, meer bijdragen van de private sector in het hoger onderwijs, het volwassenenonderwijs en de nascholing en intensievere benutting van middelen van de EU (onder andere structuurfondsen) moeten volgens de Commissie uiteindelijk leiden tot meer deelnemers met betere kwalificaties en tot verbetering van het leerproces.

De mededeling van de Commissie bevat nog meer concrete beleidsaanbevelingen. Zo moeten de lidstaten een concreet actieplan opstellen voor de bij- en nascholing van docenten. Op basis van de uitkomsten van de werkgroep die zich heeft bezighouden met dit thema, zouden scholingsactiviteiten “aanzienlijk moeten worden geïntensiveerd, gratis zijn, tijdens werktijd plaatsvinden [...] en een positief effect hebben op de loopbaanontwikkeling”.

De belangrijkste aanbeveling van de Commissie is echter dat de gemeenschappelijke Europese criteria die op dit moment totstandkomen op het gebied van competenties (het ‘European system of references’), het uitgangspunt moeten vormen van de nationale strategieën en nationaal beleid, bijvoorbeeld als het gaat om een leven lang leren. Voorrang

150 Van der Wende & Lub, 2001.

151 Europese Commissie, 2003.

wordt gegeven aan het ontwikkelen van gemeenschappelijke criteria voor de kwalitatieve verbetering van de beroepsopleiding en de instelling van een platform voor kwaliteitsborging en accreditatie van opleidingen in het hoger onderwijs. De Commissie spreekt de voorkeur uit dat het Bologna-proces onderdeel gaat uitmaken van het Lissabon-proces.

Tijdens de bespreking door de Europese Raad van Onderwijsministers¹⁵² is naar voren gekomen dat een aantal lidstaten de teneur van de mededeling te negatief vond; er was wel vooruitgang geboekt in de zin dat onderwijs nu een prominente plek op de Europese agenda heeft. Een meerderheid van de lidstaten vond een jaarlijks verslag te bureaucratistisch. De nieuwe lidstaten waren hier overigens wel voor te vinden. Nederland bracht naar voren dat het van belang is te werken aan transparantie van erkenning van kwalificaties en competenties. Tegelijkertijd wilde het echter goed bekijken wat de betekenis is van het vastleggen van Europese minimumeisen voor het nationale beleid, bijvoorbeeld of deze eisen de voortgang in het nationale beleid belemmeren.

Nationaal actieplan benchmarks

De minister heeft bij brief aan de Kamer¹⁵³ laten weten hoe zij de Europese doelstellingen nationaal wil vertalen. Wat opvalt is dat Nederland inhoudelijk nauw aansluit bij de Europese doelstellingen, of zelfs de lat iets hoger legt. De vijf Europese benchmarks werken door in het beleid voor *alle* onderwijssectoren, misschien zelfs meer voor het leerplichtig onderwijs dan voor het hoger onderwijs. De stelling dat het Europese onderwijsbeleid voornamelijk effect heeft op het hoger onderwijs en de bve-sector, wordt hiermee dus tegengesproken. Lissabon heeft wat dat betreft de bakens verzet en zet duidelijk in op een vroegtijdige aanpak (al vanaf het primair onderwijs) van bijvoorbeeld het probleem van de voortijdig schoolverlaters. Afstemming tussen de verschillende onderwijssectoren lijkt daarbij doorslaggevend.

Bij de instrumenten valt op het gebruik van prestatiecontracten om het halen van de doelstellingen te bereiken. De instellingen moeten zelf aangeven hoe zij hun steentje willen bijdragen. Tegelijkertijd houdt de overheid via 'monitoring' toezicht op de voortgang, ook omdat dit op Europees niveau van de lidstaten wordt gevraagd. Dit zal ongetwijfeld rapportageverplichtingen met zich meebrengen.

3.3 Samenvatting

- De mobiliteit via de Europese programma's is gering (minder dan 1% van het totaal aantal studenten).
- Het Europese systeem van diplomaerkenning is verschoven van Europese harmonisatie door richtlijnen naar erkenning van wederzijdse kwalificaties. Er zijn echter nog steeds veel obstakels door variëteit in systemen.
- Het Bologna-proces heeft direct effect gehad op het Nederlandse stelsel voor hoger onderwijs door invoering van de bama-structuur; Europees is er echter een zeer brede invulling qua oriëntatie, duur en toelating.

¹⁵² Kamerstukken II 2003-2004, 21 501-34, nr. 27.

¹⁵³ Kamerstukken II 2003-2004, 29 386, nr. 1.

- Doordat Nederland de ambitie heeft uitgesproken bij de kopgroep van Europa te horen, beïnvloeden de Europese richtpunten nu duidelijk het Nederlands onderwijsbeleid. Nederland loopt Europees voorop met concrete invulling in vorm van een *Nationaal Actieplan*. In dit plan zijn de consequenties voor instellingen (van basisonderwijs tot hoger onderwijs) aangegeven: verandering van onderwijsinhoud en -proces (bijvoorbeeld meer techniek, schakelklassen) en (prestatie)afspraken met de overheid.

Bijlage 2

Adviesaanvraag

O N D E R
U C S I M
L T U U R
N E T E M
S C H A P

De Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Den Haag
18 december 2003

Ons kenmerk
IB/03/58087

Uw kenmerk

Onderwerp
Adviesaanvraag 'invloed van de EU op het
Nederlandse onderwijs'

Bijlage(n)

Geachte heer Van Wieringen,

Sinds de lidstaten van de Europese Unie zich tijdens de Europese Voorjaarsraad in Lissabon tot doelstelling hebben gesteld om Europa tot de 'meest concurrerende kenniseconomie van de wereld' te laten uitgroeien, is onderwijs duidelijk op de Europese kaart gezet. Ook de rol van de Europese Unie en Europese Commissie ten aanzien van onderwijs lijkt daarmee te veranderen. Ondanks het subsidiariteitsbeginsel dat van toepassing is op onderwijs, verdiept men zich nu, middels 'open coördinatie' en uitwisseling van *good practices*, in toenemende mate in het nationale beleid van lidstaten en de mate waarin dit bijdraagt aan het bereiken van bovengenoemde 'Lissabondoelstelling'. De door de Europese lidstaten aangenomen EU-benchmarks als Europese streefwaarden, waarover u eerder dit jaar een advies uitbracht, is een voorbeeld hiervan. Deze ontwikkeling is voor mij aanleiding u te verzoeken advies uit te brengen over de invloed van de EU op het Nederlandse onderwijs.

Het advies heeft daarbij mijns inziens twee aandachtspunten. Enerzijds het in kaart brengen van de Europese invloed op het Nederlandse stelsel en het stimuleren van een discussie over de invloed van 'Europa' (de Europese Unie en de Europese Commissie) op het Nederlandse onderwijsstelsel. Wat zijn de kansen en wat zijn de risico's van de huidige Europese invloed op het Nederlandse onderwijsbeleid? Anderzijds kan het advies bijdragen aan het ontwikkelen van een visie over de strategie die Nederland zou moeten kiezen, gegeven de Europese ontwikkelingen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rijnstraat 50, Postbus 16375, 2500 BJ Den Haag T +31-70-412 3456 F +31-70-412 3450 W www.minocw.nl
Contactpersoon: J.A. Timmer, T +31-70-4122639, E ib@minocw.nl

Gegeven deze aandachtspunten zou ik het op prijs stellen indien de Raad op de volgende twee concrete deelvragen in zou willen gaan:

1. Op welke wijze wordt het Nederlandse onderwijsstelsel beïnvloed door Europa? Welke kansen en risico's behelzen de Europese ontwikkelingen voor het Nederlandse onderwijsbestel en haar instellingen?
2. Welke bestuurlijke strategieën (binnen het onderwijsterrein) zijn te ontwikkelen als reactie op de veranderende verhouding tussen Europa, de nationale overheid en de instellingen en is daarbij een onderscheid te maken naar sectoren?

Gezien de actualiteit van dit vraagstuk hoop ik dat het advies uiterlijk in mei 2004 uitgebracht zal worden. Contactpersoon binnen het Ministerie van OCenW is Janneke Timmer (tel. 070-4122639); u kunt met haar contact opnemen voor meer informatie.

Hoogachtend,

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



(Maria J.A. van der Hoeven)

Bijlage 3

Artikelen 149 en 150 EG

Artikel 149

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.

Artikel 150

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 naschooling

- 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

Bijlage 4

Geraadpleegde personen

Bij de totstandkoming van dit advies hebben de volgende personen ons bruikbare informatie verstrekt:

Prof.dr. M.P.C.M van Schendelen, Erasmus Universiteit Rotterdam

Mw. dr. M.L.W. Verbruggen, Karel de Grote-Hogeschool Antwerpen

Mw. R. Herpelinck, Vlaamse Onderwijsraad Brussel

Mw. drs. J.C. Mebes, Ambassaderaad Onderwijs, Cultuur en Audiovisueel, Brussel

Mw. drs. G. Zuurbier, attaché, Brussel

Prof.dr. J.F.M. Letschert, Cidree, Enschede

Dr. H. Hooghoff, Cidree, Enschede

Dhr. F. Lander, adviseur Raad van Europa

Bijlage 5

Lijst met afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Alfa	Amérique Latine Formation Académique
bama	bachelor-master
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CEDEFOP	Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding
ECA	European Consortium for Accreditation
ECOSOC	Economisch en Sociaal Comité van de Europese Unie
ECTS	European Credit Transfer System
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EER	Europese Economische Ruimte
EES	European Employment Strategy
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europese Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EMU	Europese Monetaire Unie
ENQA	European Network of Quality Assurance
ESE	European School of Economics
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESIB	The National Unions of Students in Europe
EU	Europese Unie
EUA	European University Association
EUNEC	Netwerk van Europese onderwijsraden
EURASHE	European Association of Institutions In Higher Education
evc	elders verworven competenties
hbo	hoger beroepsonderwijs
ho	hoger onderwijs
HOOP	Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan
IBG	Informatie Beheer Groep
ict	informatie- en communicatietechnologie
Jur	Jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie
mba	master of business administration
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NTU	Nottingham Trent University
NVAO	Nederlands-Vlaams Accreditatie Organisatie
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PbEG	Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen
po	primair onderwijs
Rb	Rechtbank
RMC	Regionale Meld en Coördinatiecentra
ROR	Rechtspraak Onderwijsrecht
SER	Sociaal-Economische Raad
Slim	Simpler Legislation for the Internal Market
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Tempus	Transeuropees Samenwerkingsprogramma voor het hoger onderwijs
Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
vo	voortgezet onderwijs
VSNU	Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten

WHW	Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
wo	wetenschappelijk onderwijs
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WSF	Wet studiefinanciering

