

# 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-afpraak 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 steden-namen 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 (vooralnog) 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*<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> *Onderwijsraad, 2004b.*

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

Dat wil zeggen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdig.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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 tweemaaladvies over Europese ontwikkelingen die van belang zijn voor het Nederlandse onderwijs.

<sup>2</sup> Badham, 2003.

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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, IBG, 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

4 *Onderwijsraad, 2004b.*

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 onderwijssysteem). 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.