

HOGER ONDERWIJS EN EUROPESE INTEGRATIE

Kurt De Wit

1. INLEIDING

Het hoger onderwijs in Europa beleeft boeiende tijden. De Bologna-verklaring heeft doorheen heel Europa een proces van herstructurering van het hoger onderwijs op gang gebracht. De vergelijkbaarheid van de nationale systemen voor hoger onderwijs zou daardoor moeten toenemen, wat op zijn beurt de mobiliteit van studenten en docenten zou kunnen bevorderen. De participatie aan de onderwijsprogramma's die binnen de Europese Unie tot stand kwamen, bestrijkt een gebied dat ook de kandidaat-lidstaten omvat. Verder zien we dat bepaalde ontwikkelingen, zoals de decentralisering van onderwijsbevoegdheden van centrale overheden naar regionale overheden, een steeds gelijkender patroon vertonen doorheen Europa. Er is blijkbaar een tendens om over de grenzen heen te kijken en van zijn burens te lenen (Neave, 1995).

De uitdagingen waarvoor het hoger onderwijs zich gesteld ziet, hebben te maken met veranderingen in de aard van de beleidsruimte waarin het zich bevindt. Om wat er in het hoger onderwijs gebeurt goed te kunnen interpreteren, moeten we met andere woorden een zicht hebben op het unieke karakter van die beleidsruimte, met name de Europese Unie. In dit artikel wil ik demonstreren dat het *multi-level governance* perspectief hiervoor een bruikbaar startpunt is. Het laat toe een adequate beschrijving te geven van de voor de EU kenmerkende dynamiek tussen het behoud van de soevereiniteit van natie-staten enerzijds en de uitholling van die soevereiniteit door supranationale instellingen, subnationale overheden en de markt anderzijds.

Die dynamiek is ook zichtbaar in de ontwikkeling van specifieke beleidsdomeinen binnen de EU. Dit artikel beperkt zich tot het beleid inzake hoger onderwijs. De grote fragmentatie tussen beleidsdomeinen in de EU, ondanks het gezamenlijke overkoepelende institutioneel kader, rechtvaardigt zo'n keuze voor een specifiek domein (Falkner, 1999: 13; Peterson & Bomberg, 2000: 27). De verdere beperking van onderwijs tot hoger onderwijs is ingegeven door het feit dat andere onderwijsniveau's pas sinds het Verdrag van Maastricht ten volle deel uitmaken van de onderwijsprogramma's. De

langere geschiedenis van het hogeronderwijsbeleid laat toe de impact van grote institutionele wijzigingen als gevolg van verdragswijzigingen (zoals de Europese Eenheidsakte of het Verdrag van Maastricht) na te gaan. De gegevens hierover werden verzameld in het kader van een door de EU gefinancierd internationaal onderzoeksproject. Aan de hand van documentenanalyse en contacten met beleidsverantwoordelijken werd een gedetailleerde inventaris gemaakt van het hogeronderwijsbeleid op het niveau van de EU. Binnen het project dienden deze gegevens als input voor de studie van het hogeronderwijsbeleid op nationaal niveau in acht Europese landen en van de wisselwerking tussen het nationaal beleid en het beleid van de instellingen voor hoger onderwijs in elk van deze landen (1).

In wat volgt wordt eerst het multi-level governance perspectief uitgelegd en gecontrasteerd met het intergouvernementalistisch perspectief (§2). Vervolgens wordt de evolutie van het hogeronderwijsbeleid in de EU beschreven. Aanvankelijk komt enkel intergouvernementele besluitvorming voor (§3). In de jaren tachtig gaan supranationale instituties echter steeds meer een autonome rol spelen (§4). Met het Verdrag van Maastricht (1992) treden de natie-staten weer meer als dominante actoren op (§5). Niettemin is de zelfstandige invloed van de EU niet meer omkeerbaar, ook niet op het domein van het hoger onderwijs, dat nochtans sterk verbonden is met de ontwikkeling van de natie-staat (Green, 1997). Verschillende elementen wijzen erop dat de EU moet gezien worden als een flexibele, variabele beleidsruimte, zo wordt in paragraaf 6 betoogd, wat op meerdere manieren betekenis heeft voor het hoger onderwijs. In het besluit worden de voornaamste argumenten die deze stelling ondersteunen, nog eens kort samengevat.

2. INTERGOUVERNEMENTEEL OF MULTI-LEVEL: TWEE VISIES OP EUROPA

In recente conceptualiseringen van Europese integratie en meer bepaald van de Europese Unie als beleidsruimte zijn twee grote benaderingen te onderscheiden. De intergouvernementalistische benadering vertrekt vanuit de natie-staat en ziet beslissingen omtrent Europese integratie als de in (verdrags)overeenkomsten onderhandelde kleinste gemeenschappelijke deler van nationale belangen. De multi-level governance benadering daarentegen beklemtoont de autonomie van de Europese instituties en stelt dat beleid gevormd wordt in een veelheid van beslissingscentra op meerdere onderling verweven niveau's.

De theorie van het *liberaal intergouvernementalisme* (Moravcsik, 1993, 1995; Milward, 1992) stelt dat de natie-staten de dominante actoren in de Europese beleidsruimte zijn. De lidstaten van de EU bepalen elk voor zich wat hun belangen zijn. Met die strikt op het nationaal niveau gedefinieerde belangen komen ze op het internationale toneel. In internationale onderhandelingen verdedigen ze de eigen belangen en zoeken ze naar wat gemeenschappelijk kan nagestreefd worden. Het resultaat van dergelijke onderhandelingen is afhankelijk van de relatieve machtspositie van de

deelnemers, maar is nooit meer dan de kleinste gemeenschappelijke deler van hoe ver elk van de lidstaten bereid is te gaan in de integratie. Er zijn volgens Moravcsik (1999: 674) bijgevolg maar drie factoren die beslissingen in verband met Europese integratie bepalen: de economische belangen van de lidstaten; de ongelijke onderlinge machtsverhoudingen tussen de lidstaten; en het aangaan van geloofwaardige engagementen ten aanzien van de genomen beleidsopties. In dergelijke visie zijn de Europese instellingen er enkel om ervoor te zorgen dat het gemeenschappelijke deel van de nationale belangen uitgevoerd wordt. Ze hebben met andere woorden geen eigen beslissingmacht. De lidstaten gebruiken de Europese instellingen als instrumenten om hun gezamenlijke economische belangen te verwezenlijken. De 'ideologie' van Europese integratie, het idee van een eengemaakt politiek systeem, speelt slechts een secundaire rol.

Het *multi-level governance* perspectief wordt meestal opgebouwd door het te contrasteren met het liberaal intergouvernementalisme. Hooghe en Marks (1997; 2001) geven drie hoofdkenmerken aan van dit perspectief. Ten eerste hebben nationale staten niet het monopolie op de besluitvorming in de EU. Anders gezegd, de Europese instellingen (met name de Europese Commissie, het Europees Hof van Justitie en steeds meer ook het Europees Parlement) hebben een zelfstandige impact op die besluitvorming, zijn geen loutere uitvoerders van internationale overeenkomsten. Weliswaar blijven de natie-staten de belangrijkste actoren, maar zij zijn niet de enige actoren.

Ten tweede verliezen natie-staten aan macht wanneer zij collectief beslissingen moeten nemen. Steeds meer stemmingen in de Raad van Ministers - bij uitstek het orgaan dat de natie-staten vertegenwoordigt - gebeuren bij gekwalificeerde meerderheid en niet bij unanimitéit. Bovendien krijgt het Europees Parlement door opeenvolgende verdragswijzigingen in steeds meer aangelegenheden een belangrijke stem; in de medebeslissingsprocedure heeft het zelfs een vetorecht ten aanzien van beslissingen van de Raad van Ministers.

Ten derde zijn politieke arena's niet hiërarchisch gerangschikt maar onderling verweven. De Europese Commissie heeft weliswaar een monopolie op het recht om besluitvorming te initiëren. Maar de Commissie opereert niet in een vacuum: heel wat actoren beïnvloeden de beleidsinitiatie, net als de implementatie van het beleid. Dat zien we bijvoorbeeld in de praktijk van de 'comitologie', dat is het toevertrouwen van de implementatie aan technische comités bestaande uit vertegenwoordigers van belangengroepen, nationale ambtenaren, en (wetenschappelijke) experts (Hix, 1999: 42).

Omdat het multi-level governance perspectief eerder een conceptuele benadering is dan een analytisch model (Bursens & Helsen, 2001) wordt het in recente literatuur verbonden met de *neo-institutionele theorie*. Peterson (1995) stelt dat het liberaal intergouvernementalisme in hoofdzaak geschikt is om de totstandkoming van internationale verdragen te verklaren, wat hij het macro- of systeemniveau noemt omdat hier beslissingen worden genomen omtrent de structuren van de EU. Om ook het mesoniveau te kunnen verklaren, dat wil zeggen de 'low politics' of de alledaagse werking van de EU tussen twee verdragswijzigingen in, is een neo-institutionele benadering meer aangewezen. Het neo-institutionalisme legt de nadruk op de rol die formele en informele instituties spelen bij het totstandkomen van EU-beleid. Instituties worden ruim gedefinieerd als een geheel van "governing principles, rules and practices that

are accepted as legitimate, and are incorporated into daily routines" (Kohler-Koch, 2000: 74). Dit geheel van regels, procedures en normen heeft een socialiserend effect: actoren internaliseren de regels en normen, waardoor deze gaan bepalen hoe de actoren zichzelf zien en wat zij als hun belangen zien (Risse & Wiener, 1999: 778).

In een multi-level governance benadering krijgt de nadruk op de rol van instituties een bijzondere betekenis. Neo-institutionalisten benadrukken de 'path-dependency' doorheen de tijd, met andere woorden de afhankelijkheid van beslissingen van eerder genomen beslissingen. In een meerlagig model van onderling gerelateerde beleidsniveau's speelt dergelijke afhankelijkheid echter ook tussen de beleidsniveau's (Beyers & Kerremans, 2001). Het feit dat de EU opgebouwd is als een meerlagige beleidsruimte heeft dus op zich al een effect op de uitkomsten van het beleid. In Peterson's termen: er is geen hiërarchische relatie tussen het macro- en het meso-niveau van besluitvorming maar een wisselwerking, waarbij het meso-niveau ook een impact heeft op het macro-niveau. Of algemener gesteld, de 'agency' wordt mee bepaald door de 'structure', niettegenstaande de actoren die structuren creëren en veranderen (Peterson & Bomberg, 2000). Concreet betekent dit, dat de opeenvolgende aanpassingen aan de basisverdragen van de EU mee bepaald worden door wat er zich tussen de aanpassingen door afspeelt. Zo definieert Wiener (2000: 328) het 'acquis communautaire', dat is het geheel van door de EU in de praktijk verworven bevoegdheden, als "a form of 'transmission belt' between political processes and constitution-making". De klemtoon ligt dus op het ingebed zijn ('embeddedness') van actoren in structuren.

In wat volgt zullen we op zoek gaan naar elementen in het hogeronderwijsbeleid van de EU die wijzen op een zelfstandig effect van Europese instituties waardoor het soevereine optreden van natie-staten wordt doorbroken. We zullen in ruwe lijnen de ontwikkeling van dit onderwijsbeleid schetsen (meso-niveau) (2) en wijzen op de inbedding ervan in de meerlagige, pluricentrische structuur van de EU (macro-niveau). Het micro-niveau, de implementatie van het Europees beleid in elk van de lidstaten, komt dus niet aan bod, maar bepaalt uiteraard mee de uiteindelijke impact van het Europese beleid. Niet alleen kunnen de overheden van de lidstaten de implementatie zowel bevorderen (bijvoorbeeld door aanvullend geld voor de Europese onderwijsacties te voorzien) als tegenwerken (bijvoorbeeld door geen uitvoering te geven aan Europese besluiten). Maar de instellingen voor hoger onderwijs zelf spelen ook een belangrijke rol. Het zijn immers organisaties die hun omgeving kunnen managen. Beleid is dan ook niet simpel een gegeven maar wordt in het proces van implementatie actief gevormd en vervormd door de instellingen (Gornitzka, 1999: 15). Een bespreking van het micro-niveau valt echter buiten het bestek van dit artikel.

3. ONDERWIJS ALS ONWAARS CHIJNLIJK BELEIDSDOMEIN

De twee visies op Europa die hierboven werden uiteengezet, weerspiegelen de politieke discussie over Europese integratie die van bij de oprichting van de EU (3) werd gevoerd. Die discussie gaat erover of uit de door velen aanvaarde noodzaak om op economisch vlak samen te werken ook samenwerking op andere vlakken (politiek, sociaal, ...) moet volgen en op welke manier die samenwerking dan moet verlopen: in de vorm van afspraken tussen natie-staten of via een entiteit boven de natie-staten. Supranationalisten kunnen hun opstelling verantwoorden door te verwijzen naar het multi-level governance perspectief. Voor hen is de EU niet eenvoudigweg een gigantische markt, maar een beleidsruimte gebaseerd op 'gereguleerd kapitalisme' (Hooghe & Marks, 2001) of een 'third way' (Pollack, 2000). Een dergelijke 'politieke' visie werd ook verdedigd door de 'founding fathers' van de EU, Jean Monnet en Robert Schuman, die economische integratie zagen als de eerste stap van een breder project van politieke integratie. Daar tegenover staan de intergouvernementalisten, wiens visie theoretisch onderbouwd is door het liberaal intergouvernementalisme. Het is deze visie die aanvankelijk het proces van Europese integratie domineerde. De oorspronkelijke doelstelling van de Europese verdragen was het totstandbrengen van een gemeenschappelijke economische markt. De soevereine natie-staten wilden slechts toestemmen met integratie in zoverre dit nodig was om die markt tot stand te brengen. De oprichtingsverdragen werden ook in die zin opgesteld. Van onderwijs is daarin bijgevolg helemaal geen sprake. Enkel beroepsopleiding komt in enkele artikelen aan bod. Het was immers niet de bedoeling om op dergelijk 'sociaal' domein supranationaal beleid te ontwikkelen (ook nu nog wordt overigens in officiële teksten nergens gesproken van 'beleid' inzake onderwijs; er is enkel sprake van 'samenwerking op onderwijsgebied'). Toch werd steeds meer de nood gevoeld om op Europees niveau het onderwijs ter sprake te brengen, vanuit de veronderstelling dat een goed werkende economische markt behoefte heeft aan (hoog)geschoolde arbeidskrachten. Een beleidsdomein dat geen deel uitmaakte van de verdragen kon echter niet in de Raad van Ministers, het wetgevende orgaan van de EU (4), besproken worden. Dat zou immers supranationaal optreden impliceren, wat niet alleen politiek maar ook juridisch zeer moeilijk lag. De zich ontwikkelende supranationale unie botste hier op de soevereiniteit van de lidstaten en de verankering daarvan in de structuur van de EU. Om dit probleem op te lossen, werd een speciale structuur gecreëerd. De ministers van onderwijs van de lidstaten ontmoetten elkaar voor het eerst in 1971. Zij kwamen formeel bijeen als Raad van Ministers, maar tegelijkertijd was deze bijeenkomst een diplomatieke conferentie. Zo ontstond de formule van *de Raad en de ministers van onderwijs, in het kader van de Raad bijeen*. Omdat de bijeenkomsten van de ministers van onderwijs op die manier zowel (intergouvernementele) diplomatieke bijeenkomsten als (supranationale) Raadsvergaderingen waren, waren meer flexibele besluitvormingsprocedures mogelijk dan diegene die in dit verband aan de Raad waren opgelegd (De Witte, 1993: 194). De ministers van onderwijs konden nu alle onderwerpen bespreken en zelfs resoluties uitvaardigen, zonder dat hun besluiten daarom noodzakelijk juridisch bindend zouden zijn voor de lidstaten. Het 'gevaar' van supranationale besluitvorming werd daarmee vermeden. Dit was belangrijk aangezien niet alle lidstaten

bereid waren om de bevoegdheden van de Gemeenschap uit te breiden tot niet-verdragsdomeinen.

Het belangrijkste resultaat van de eerste bijeenkomst van de ministers van onderwijs in 1971 was het uittesten van hoe ver de politieke wil ging om effectief stappen te ondernemen op het vlak van het onderwijs. Op de volgende bijeenkomsten (in 1974 en 1976) werden eerst prioritaire gebieden vastgelegd voor de samenwerking op onderwijsgebied, die vervolgens werden omgezet in het *actieprogramma op het gebied van onderwijs* (1976). Onder de doelstellingen van het actieprogramma viel het bevorderen van samenwerking op het vlak van het hoger onderwijs, op drie prioritaire gebieden: het bevorderen van samenwerking tussen instellingen voor hoger onderwijs; het stimuleren van de mobiliteit van studenten en docenten; en het aanmoedigen van de academische erkenning van diploma's en studieperioden.

De overeenstemming over dit actieprogramma betekende de eerste echte erkenning door de lidstaten van het (economisch) belang van onderwijs voor de EU. Vanaf nu zouden er geregeld bijeenkomsten zijn van de ministers van onderwijs van de lidstaten. Het actieprogramma zou nog tot aan het Verdrag van Maastricht het referentiekader blijven voor de samenwerking op onderwijsgebied. Symbolisch belangrijk was dat het intergouvernementalisme in beperkte mate verlaten werd. De Europese Commissie werd immers belast met het bevorderen van samenwerking in het hoger onderwijs. Daar staat tegenover dat de rol die de Commissie kon spelen meteen ook weer ingeperkt werd. Ten eerste gelastte het actieprogramma de Commissie om de autonomie van de instellingen voor hoger onderwijs te respecteren (ze mocht dus niet streven naar harmonisatie). Ten tweede moesten de communautaire acties beperkt blijven tot die middelen en doelen die in het actieprogramma werden aangegeven. Het actieprogramma was echter slechts een kaderakkoord. Het uitwerken van concrete acties bleek dan ook niet eenvoudig. Op vele gebieden (toegang tot het hoger onderwijs, academische erkenning van diploma's, ...) bleef de 'actie' beperkt tot algemene afspraken of de beslissing om verder onderzoek te laten verrichten. Ten derde kon de Commissie voor het uitwerken van acties op het vlak van hoger onderwijs geen beroep doen op het EU-budget, omdat dit beleidsdomein niet in de verdragen was opgenomen. De afzonderlijke lidstaten moesten dus geld ter beschikking stellen.

De Commissie kon door dit alles geen belangrijke rol spelen. De besluitvorming over hoger onderwijs bleef in handen van de lidstaten. Een overdracht van nationale bevoegdheden naar de EU bleef onbespreekbaar (Brouwer, 1996: 144). Het verbaast in deze context niet dat het initiatiefrecht van de Europese Commissie tot weinig concrete acties leidde en dat de acties die toch tot stand kwamen, beperkt bleven. Twee initiatieven zijn echter vermeldenswaard, omdat ze als pilootprojecten kunnen gezien worden voor de grote actieprogramma's van de jaren tachtig (zie paragraaf 4.1). Het *Joint Study Programme Scheme* voorzag in financiële ondersteuning voor instellingen voor hoger onderwijs die onderlinge afspraken wilden maken over gezamenlijke studieprogramma's. Het kon gaan om afspraken over mogelijkheden voor studenten om een deel van hun programma aan de andere instelling te volgen, over doceroprodrachten van onderwijzend personeel, of over de gezamenlijke ontwikkeling van curricula. De financiële steun reikte niet verder dan het opstarten van de gezamenlijke initiatieven, de instellingen moesten zelf voor de continuering ervan instaan. Het *Short Study Visit Scheme* richtte zich op mogelijkheden voor docenten, onderzoekers

en administratief personeel van instellingen voor hoger onderwijs om een ander onderwijsstelsel te bestuderen. Meestal werden dergelijke studiebezoeken gebruikt als voorbereiding om een gezamenlijk studieprogramma te ontwikkelen.

Het actieprogramma van 1976 bleef gedurende zo'n 15 jaar een kaderovereenkomst waar nauwelijks concrete -laat staan significante- acties uit voortvloeiden. De EG was in de periode tot het midden van de jaren '80 vooral een economisch-technische onderneming. De deelnemende staten zagen de voordelen van samenwerking op dit domein. Maar een verdere integratie op andere gebieden werd niet als noodzakelijk noch als wenselijk gezien. Een verenigd Europa kon weinig enthousiasme losweken. Sommigen spreken daarom over deze periode als de 'dark ages' van de Europese integratie (Keohane & Hoffman, 1991). Individuele lidstaten domineerden de Europese besluitvorming via de Europese Raad (de tweejaarlijkse bijeenkomst van de staats- en regeringsleiders van de lidstaten) en de Raad van Ministers. Voor de EG betekende dit dat intergouvernementele overeenkomsten het hoogst haalbare waren. Niettemin werd aan de Commissie een -weliswaar marginale- mogelijkheid gegeven om op te treden op het domein van hoger onderwijs. Het debat over de mogelijkheid van supranationale actie op dit domein was dus onherroepelijk van start gegaan.

4. AUTONOMOON SUPRANATIONAAL ONDERWIJSBELEID

Vanaf 1983 begint een periode waarin de 'echt-Europese' instellingen een autonome rol gaan spelen in de Europese besluitvorming over hoger onderwijs. Daardoor komt een beleid tot stand dat verder gaat dan de kleinste gemeenschappelijke deler tussen de belangen van de lidstaten. We nemen 1983 als scharnierpunt omdat in dat jaar het Europees Hof van Justitie voor het eerst de bevoegdheid van de EU voor (een deel van) het hoger onderwijs bevestigde (zie paragraaf 4.2) en omdat bijeenkomsten van de Europese Raad en de Raad van Ministers plaatsvonden waar de interpretatie van de rol die de EG op het vlak van hoger onderwijs kon en mocht spelen, veranderde. Versterkte samenwerking op het vlak van hoger onderwijs werd gezien als een middel ter bevordering van het vrij verkeer en de mobiliteit van docenten, studenten en onderzoekers. Deze economische interpretatie van het onderwijs volgde uit het groeiende besef dat de (lid)staten niet alleen de economische crisis, die zich in heel Europa voordeed, konden oplossen. Om aan de crisis het hoofd te kunnen bieden, moest de economische samenwerking versterkt worden. Pogingen in die zin bleven het Europese integratieproces nieuw leven in en leidden in 1986 tot de aanpassing van de basisverdragen. Met de *Europese Eenheidsakte* werd meteen ook het project '1992' (de eenheidsmarkt) gelanceerd. Dit beëindigde het debat over de mogelijke reikwijdte van supranationale besluitvorming niet. Was de Eenheidsakte de voleindiging van het project dat in 1951 begon? Of was het afschaffen van interne economische barrières slechts een intermediaire stap naar verdere integratie? Op dat moment bepaalde de Eenheidsakte in ieder geval de ultieme limieten van de integratie.

In deze context veranderde de aard van de samenwerking op hoger onderwijsgebied. De doelstellingen bleven weliswaar dezelfde, namelijk de drie prioriteiten vastgelegd in het Actieprogramma van 1976: samenwerking tussen instellingen, mobiliteit en academische erkenning. Maar de lichamen die in de Europese structuur het minst verbonden zijn met de nationale belangen van de lidstaten en die (op zijn minst in principe) de belangen van de EU als dusdanig verdedigen, begonnen een meer prominente rol te spelen. Onder impuls van de Europese Commissie, politiek gesteund door het Europees Parlement en juridisch onderbouwd door arresten van het Europees Hof van Justitie, kwamen binnen het EU-kader actieprogramma's tot stand die de samenwerking op onderwijsgebied een supranationale tint gaven. We bekijken eerst de belangrijkste actieprogramma's en hun kenmerken (§4.1). Daarna gaan we in op de rol van de Europese instellingen bij het totstandkomen van die programma's (§4.2).

4.1. Actieprogramma's voor het hoger onderwijs

Het eerste actieprogramma van de nieuwe generatie zag het licht in 1986 onder de naam *Comett*, kort voor 'Community Action Programme for Education and Training in Technology'. Het wilde de samenwerking tussen instellingen voor hoger onderwijs onderling en tussen deze instellingen en de industrie bevorderen, vooral dan in het domein van technologische training. Concreet ondersteunde Comett het vormen van netwerken tussen instellingen, uitwisselingen van personeel en het ontwikkelen en uitwisselen van opleidingssystemen. De vraag naar Comett-steun overtrof alle verwachtingen. Slechts 10 tot 15% van de aanvragen kon jaarlijks gehonoreerd worden, ondanks een grote toename van het budget. Dit is reeds een indicatie van de populariteit van Comett, maar men moet voorbij de loutere participatie kijken om het echte belang van het programma te vatten. Het zorgde er namelijk voor dat 'vrij geld' beschikbaar kwam voor heel wat instellingen voor hoger onderwijs. Niet alleen ging het om een nieuwe financieringsbron, maar dit geld diende bovendien vaak als 'seed money' om anderen (lokale autoriteiten, bedrijven, ...) over de brug te halen om projecten te co-financieren (Cerych, 1996: 329).

Ook voor het tweede grote actieprogramma, het 'European Action Scheme for the Mobility of University Students' (*Erasmus*), geldt dat het voorzag in een nieuwe financieringsbron. Erasmus ondersteunde het vormen van netwerken tussen instellingen voor hoger onderwijs, voorzag beurzen voor studenten die binnen zo'n netwerk een periode in het buitenland wilden studeren en promootte de erkenning van die studieperiode door de thuisinstelling. Voor dit laatste werd het 'European Credit Transfer System' (ECTS) ingevoerd, het systeem waarbij elk jaarprogramma onderverdeeld wordt in 60 punten (credits) die de werklast voor elk van de onderdelen van het programma aanduiden en die door studenten kunnen overgedragen worden van de ene instelling naar de andere. Maar de invloed van Erasmus reikte verder dan louter deze financiering. De vereisten waaraan instellingen voor hoger onderwijs moesten voldoen om financiële ondersteuning te krijgen, brachten veranderingen met zich mee doorheen de lidstaten en grotendeels onafhankelijk van nationale interventie. Een zeer duidelijk voorbeeld hier is de oprichting van diensten voor internationale relaties door vele, zonet alle, instellingen voor hoger onderwijs. Vele instellingen engageerden

zich verder ook buiten het kader van Erasmus voor soortgelijke uitwisselingsprogramma's met andere (al dan niet buitenlandse) instellingen. Het Erasmus-programma was tevens het eerste dat een duidelijk effect had op het hoger onderwijsbeleid van de lidstaten. We zien bijvoorbeeld in Vlaanderen dat binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement Onderwijs een Erasmus-Agentschap werd opgericht om de EG-beurzen te verdelen en dat in bijkomende financiering werd voorzien vanaf het academiejaar 1990-1991. Ook in andere lidstaten heeft het Europees beleid geleid tot administratieve ondersteuning van de Europese onderwijsprogramma's en het aanvullen van deze programma's met eigen middelen of met complementaire maatregelen. Daarenboven werden in de regelgeving elementen ingebracht die het hoger onderwijs aan de Europese normen moesten aanpassen (dit gebeurde bijvoorbeeld in een aantal landen naar aanleiding van het ECTS).

Naar Erasmus wordt verwezen als het 'vlaggenschip' van de Europese actieprogramma's, ook al werden de ambitieuze doelstellingen (bijvoorbeeld 10 % van alle studenten met de hulp van Erasmus een periode in het buitenland laten studeren) niet bereikt. Het kreeg navolging in twee actieprogramma's die dezelfde nadruk legden op studentenmobiliteit. *Lingua* (Actie II voor het hoger onderwijs) richtte zich op het bevorderen van talenkennis door netwerken van instellingen te ondersteunen waarbinnen talenstudenten, docenten en administratief personeel mobiel kunnen zijn. *Tempus* ('Trans-European Mobility Programme for University Students') nam grotendeels de doelstellingen en principes van Erasmus over, maar kaderde ze in de nieuwe samenwerking tussen de EU en Oost-Europa, die na de val van de Berlijnse muur van start ging. Zo werd bijvoorbeeld ook de European Training Foundation opgericht om de hervorming van de beroepsopleidingsstelsels in de landen van Centraal- en Oost-Europa te ondersteunen.

Vermelden we tenslotte nog dat de EU zich verder naar buiten profileerde door het sluiten van samenwerkingsverbanden met de Verenigde Staten, Canada, de ACP-landen en de mediterrane landen. De EU nam ook zichzelf als voorwerp van studie met het programma Jean Monnet voor onderwijs en onderzoek over Europese integratie.

4.2. De rol van de Europese instellingen

Hoe konden deze actieprogramma's tot stand komen als de EU in feite geen bevoegdheid had op het domein van het hoger onderwijs? Om die vraag te beantwoorden, moeten we kijken naar de rol die het Europees Parlement, de Europese Commissie en het Europees Hof van Justitie speelden. We beginnen met de minst invloedrijke instelling, het Europees Parlement (EP). Het EP nam in 1984 een ontwerpverdrag aan en dwong zo de Europese Raad standpunt in te nemen over een mogelijke wijziging van de basisverdragen. Uiteindelijk leidde dit in 1985 tot een intergouvernementele conferentie, waarop verdragswijzigingen werden afgesproken die zouden leiden tot de Europese Eenheidsakte (zie boven). De akte introduceerde een nieuwe besluitvormingsprocedure, de samenwerkingsprocedure, die het EP het recht van een tweede lezing van voorgestelde besluitvorming gaf. Daardoor kon het zijn pro-Europese

standpunten beter vertolken. De Raad van Ministers behield evenwel het laatste woord in de procedure.

Belangrijker was het optreden van de Europese Commissie. De Commissie heeft in de Europese besluitvormingsprocedures het initiatiefrecht. Dat betekent dat er zonder een initieel voorstel van de Commissie geen besluitvorming mogelijk is. Aangezien Europese besluitvorming steeds een onderhandelingsproces is, heeft diegene die de teksten kan opstellen een zekere manoeuvreerruimte. Bovendien wordt de Commissie net gewaardeerd voor haar rol als neutrale scheidsrechter in gevallen waar de verdragen geen duidelijk antwoord geven (Smith, 2000). De verdragen zelf stellen dat de Commissie het belang van de EU moet verdedigen. Onder het voorzitterschap van Jacques Delors (van 1985 tot 1995) maakte de Commissie ten volle gebruik van haar initiatiefrecht om een duidelijk supranationale visie op Europa te promoten. Ze heeft zo een eigen, autonome agenda uit kunnen voeren, door beleidsvoorstellen en voorstellen voor wetgeving te doen, door de implementatie ervan op te volgen, en door nationale overheden voor het Europees Hof van Justitie te brengen als ze zich niet aan de regels hielden (Hantrais, 2000: 238). Hier wordt het belang duidelijk van de bepaling in het Actieprogramma van 1976 dat de Commissie het recht heeft om de samenwerking in het hoger onderwijs te bevorderen. Door het toen toegekende initiatiefrecht kon ze de motor zijn van de belangrijke uitbreiding van acties op het Europese niveau die in paragraaf 4.1 besproken werden.

De derde Europese instelling die de uitbreiding van de samenwerking op onderwijsgebied heeft mogelijk gemaakt, is het Europees Hof van Justitie. Het Hof heeft nochtans in principe geen Europees belang te verdedigen, het moet slechts toezien op het correct toepassen van de verdragen en de afgeleide wetgeving. Niettemin was de jurisprudentie die het ontwikkelde overduidelijk pro-Europees. In disputen tussen de Europese Commissie en individuele lidstaten werd vaak de argumentatie van de Europese Commissie gevolgd. Ook wanneer individuele burgers een lidstaat aanklaagden, opteerde het Hof in een aantal belangrijke gevallen voor een oplossing die in de richting van 'meer Europa' ging. Enkele voorbeelden kunnen dit verduidelijken (5). Marisa Forchieri, een Italiaanse die in België verbleef, moest voor de opleiding die ze hier volgde meer inschrijvingsgeld betalen dan Belgische studenten. Het Europees Hof van Justitie oordeelde dat het ging om een discriminatie van een EU-onderdaan en dat in die zin de toegang tot een opleiding hoger onderwijs door de EU gecontroleerd kan worden. Een ander voorbeeld betreft het programma Erasmus. De Europese Commissie leidde een zaak in bij het Europees Hof van Justitie tegen de Raad van Ministers, toen deze de juridische basis van het Erasmus-programma wilde uitbreiden met artikel 235 (EEG-verdrag, 1957). Dit artikel bepaalt dat voor het behandelen in de Raad van Ministers van niet expliciet aan de EU toegewezen bevoegdheden unanimitieit vereist is, wat dus iedere lidstaat een vetorecht geeft. Het Hof volgde de Commissie in de redenering dat artikel 128 over beroepsopleiding (EEG-verdrag, 1957), dat slechts een gekwalificeerde meerderheid voorschrijft, volstond. Artikel 235 moest wel worden opgenomen, maar enkel omdat het Erasmus-programma ook initiatieven inzake wetenschappelijk onderzoek inhield. Het Europees Hof van Justitie rekte op die manier de interpretatie van het begrip 'beroepsonderwijs' uit artikel 128, zodat ook het hoger onderwijs volledig onder de definitie van beroepsonderwijs viel.

Uiteindelijk werd 'algemene principes vastleggen met betrekking tot beroepsonderwijs' door het Hof geïnterpreteerd als 'alle maatregelen nemen op vlak van hoger onderwijs die nodig zijn om de doelstellingen van het verdrag te realiseren'. Het Hof creëerde met andere woorden een hiërarchie tussen de EU-wetgeving en de nationale wetgeving, waarbij de EU-wetgeving voorrang krijgt (Shaw & Wiener, 2000: 81). Zo werd een voldoende juridische basis gelegd voor een ingrijpender gemeenschappelijk beleid op het gebied van onderwijs en het ontwikkelen van grote actieprogramma's.

De vraag blijft natuurlijk of het totstandkomen van supra-nationaal beleid en programma's de soevereiniteit van de lidstaten op het gebied van hoger onderwijs heeft aangetast en indien ja, in welke mate. Het hoger onderwijsbeleid van de EG dat totstandkwam in de jaren 1983-1992 was in ieder geval meer substantieel dan voordien verwacht werd. De Europese instellingen beginnen autonoom op te treden en brengen beleid en rechtspraak tot stand waar de lidstaten geen volledige controle over hebben. De actieprogramma's dwongen de lidstaten dan ook om zich te bezinnen over hun eigen potentiële zwakheden. Hier waren programma's, ontworpen door een supranationaal orgaan, gebaseerd op financiering door een supranationale bron, die directe invloed hadden op het traditioneel nationaal georganiseerde onderwijs.

Daartegenover staat dat de effecten van het EU-beleid beperkt bleven tot regulering, wat Olsen (1996: 264) definieert als "to take actors as given and create rules of fair competition" en Hix (1999: 8) als "rules on the exchange of goods, services and capital in the single market (where the cost of policy implementation is not borne by the EU institutions)". Hoger onderwijs werd in het beleid en de programma's van de EG gezien als een economische factor in de competitie die plaatsvindt op de vrije markt. De neo-liberale idee van het wegwerken van hindernissen voor het vrije verkeer van kapitaal, goederen, diensten en personen drong door in het domein van het hoger onderwijs. De EG was vooral actief in het bevorderen van mobiliteit en het vrijwillig tot stand brengen van netwerken. Domeinen die centraler waren in het nationaal onderwijsbeleid bleven duidelijk de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de academische erkenning van diploma's. Hoewel reeds als prioriteit aangeduid in het Actieprogramma van 1976, werd op dit vlak nauwelijkm vooruitgang geboekt. Wel was er belangrijke vooruitgang in de erkenning van diploma's voor professionele doeleinden, waarvoor een algemeen stelsel voor erkenning uitgewerkt werd (6). Inzake academische erkenning hebben initiatieven als het ECTS of recent het diploma-supplement niet kunnen verhinderen dat de EU niet verder komt dan het promoten van vrijwillige samenwerking.

5. AUTONOMIE BEVESTIGD EN BEPERKT: HET VERDRAG VAN MAAS-TRICHT

De regulering die tot stand kwam onder impuls van de Europese Commissie en het Europees Hof van Justitie, krijgt in 1992 een steviger basis door de invoeging in het Verdrag van Maastricht van een artikel over onderwijs. Tegelijkertijd worden in dit artikel echter ook de beperkingen aangegeven waaraan het Europese onderwijsbeleid zich voortaan zou moeten houden. Dit bespreken we in de volgende paragraaf. De nieuwe generatie actieprogramma's komt in paragraaf 5.2 aan bod.

5.1. Onderwijs in het Verdrag van Maastricht

Het project '1992' slaagde erin de krachten te bundelen voor een gemeenschappelijk doel: een geïntegreerde Europese markt. Maar naargelang de tijd verstreek, bleek dat dit doel niet bereikt zou worden. De eerste fase van de economische en monetaire unie (EMU), dat wil zeggen macro-economische en monetaire samenwerking tussen de lidstaten onder controle van de Commissie, werd pas in 1990 gerealiseerd. De hervormingen van de Europese Eenheidsakte bleken onvoldoende te zijn geweest. Vandaar dat overeenstemming bereikt kon worden over een nieuwe aanpassing van de verdragen, wat resulteerde in de ondertekening, op 7 februari 1992, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (het Verdrag van Maastricht). Het verdrag bracht de tot dan ontwikkelde samenwerking onder in één juridisch kader en doopte dit om tot de 'eerste pijler'. Twee nieuwe pijlers werden daaraan toegevoegd, die intergouvernementele samenwerking inhouden in de domeinen buitenlands- en veiligheidsbeleid (tweede pijler) en justitie en binnenlands beleid (derde pijler).

In het EU-verdrag werden onder de hoofding 'Onderwijs, beroepsopleiding en jeugd' twee artikelen opgenomen over onderwijs en beroepsopleiding, artikelen 149 en 150 (ex 126 en 127 EU-verdrag). Hiervoor waren er verschillende redenen. Ten eerste waren er reeds heel wat onderwijsprogramma's die een beroep deden op het budget van de Gemeenschappen en die niet konden genegeerd worden, ondanks de soms moeilijke aanvaarding door de lidstaten. Ten tweede hadden de onenigheden over de actieprogramma's tot een hele reeks uitspraken van het Europees Hof van Justitie geleid. Deze uitspraken openden de weg voor de EG om dergelijke programma's verder te ontwikkelen, maar waren in feite geen voldoende juridische basis om het onderwijsbudget te verhogen. Ten derde werd het belang van onderwijs als element in het sociaal en economisch beleid erkend, nu de nood om dit beleid uit te breiden aanvaard werd. De artikelen 149 en 150 bevestigden met andere woorden het 'acquis communautaire' op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding en het recht van de EU om op dit gebied acties te ondernemen. De *de facto* bevoegdheid die de EU op het gebied van hoger onderwijs verwierf tijdens de jaren '80 werd dus bevestigd en versterkt.

Maar waar enerzijds onderwijs een stevige basis in het nieuwe verdrag kreeg, werd anderzijds tegelijkertijd de bevoegdheid van de EU op drie manieren afgebakend. Op de eerste plaats werden zowel de verantwoordelijkheid van de lidstaten als de onwen-

selijkheid van harmonisatie beklentoonde. Samenwerking op onderwijsgebied kan enkel plaatsvinden als de tradities van elk land en de diversiteit in onderwijsbeleid en onderwijsstructuren gerespecteerd wordt (Brouwer, 1996: 88). Ten tweede werden de bevoegdheidsdomeinen van de EU strikt afgebakend, tot onder meer het bevorderen van mobiliteit van studenten en docenten en van samenwerking tussen onderwijsinstellingen. En ten derde legde het Verdrag de procedures vast volgens dewelke het beleid inzake onderwijs en beroepsopleiding tot stand moet komen. Voor beroepsopleiding was dit de samenwerkingsprocedure (7), voor onderwijs de nieuw ingevoerde medebeslissingsprocedure. Op zich betekende de invoering van deze nieuwe procedure weliswaar in de eerste plaats een versterking van het Europese niveau, aangezien in die procedure de Raad van Ministers beslist met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en het Europees Parlement de besluitvorming kan blokkeren als de Raad van Ministers onvoldoende rekening houdt met door het EP geformuleerde eisen. Maar de procedure is lang en ingewikkeld, wat efficiënte besluitvorming verhindert (zie bijvoorbeeld de besluitvorming rond Socrates, §5.2) (8).

Deze drie beperkingen waren duidelijk het resultaat van onderhandelingen tussen de lidstaten om zowel de bevoegdheid van de EU te beperken als een verdere uitbreiding van die bevoegdheid door het Europees Hof van Justitie te voorkomen. Het verdrag betekende in dit opzicht een correctie die de lidstaten doorvoerden opdat geen beleidsruimte zou opengelaten worden voor de Europese instellingen, zoals bij de Europese Eenheidsakte was gebeurd.

De opgelegde beperkingen vloeiden voort uit een bepaalde interpretatie van het principe van subsidiariteit, dat ook in het Verdrag werd opgenomen. Subsidiariteit betekent; beslissingen nemen op het meest aangewezen niveau, zo dicht mogelijk bij zij die door de beslissingen geraakt worden; macht toewijzen aan het niveau dat het best geschikt is om een bepaalde doelstelling te bereiken. Het principe van subsidiariteit kent twee mogelijke interpretaties. Aan de ene kant is het een argument voor diegenen die de bevoegdheden van de Commissie willen uitbreiden: als een bepaald doel beter op Europees niveau kan gerealiseerd worden dan op nationaal niveau, heeft de EG het recht van actie. Maar aan de andere kant betekent subsidiariteit ook dat doelstellingen die op het nationale niveau kunnen bereikt worden, niet naar het Europees niveau hoeven overgeheveld te worden. Door deze laatste positie in te nemen, vonden de lidstaten "a Heaven-sent way of channelling the Commission's field of influence" (De Groof, 1994: 105).

5.2. Actieprogramma's van de derde generatie

Na de beperkte intergouvernementele initiatieven die volgden op het Actieprogramma van 1976 en de reeds ruimer opgevatte programma's vanaf het midden van de jaren tachtig, werd na het Verdrag van Maastricht een derde generatie actieprogramma's mogelijk. Voortaan verliep de samenwerking op onderwijsgebied volgens drie grote actielijnen: onderwijs (het *Socrates*-programma), beroepsopleiding (het *Leonardo Da Vinci*-programma) en jeugd (het *Jeugd voor Europa*-programma). De initiatieven met betrekking tot hoger onderwijs werden in Socrates opgenomen, naast nieuwe activiteiten inzake het secundair onderwijs (Comenius), open en afstandsonderwijs en vol-

wassenenonderwijs. In wat volgt, gaan we daarom enkel in op het Socrates-programma.

Voor het hoger onderwijs betekent Socrates vooral een verlenging van eerdere programma's (in het bijzonder Erasmus en Lingua), met andere woorden een verderzetting van de drie 'traditionele' soorten onderwijsactiviteiten: mobiliteit, vooral van studenten; het opzetten van netwerken tussen instellingen; en het bevorderen van taalvaardigheid. Daar staat tegenover dat binnen Socrates meer aandacht besteed wordt aan het meegeven van een 'virtuele' Europese ervaring aan niet-mobiele studenten (zij die niet in het buitenland kunnen gaan studeren), door het ondersteunen van activiteiten op het vlak van open en afstandsonderwijs en de gezamenlijke ontwikkeling van ICT en curricula.

Het Socrates-programma is sterk intergouvernementeel opgevat. De implementatie van elk van de elementen van het programma wordt op Europees niveau opgevolgd door comités bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten. De nationale coördinatie en implementatie is sterk gedecentraliseerd. In Vlaanderen bijvoorbeeld is er het Socrates-Agentschap om de implementatie van het programma te begeleiden en een Socrates-Comité om de coördinatie en beleidsvoorbereiding te verzorgen. Toch zitten er in Socrates ook communautaire elementen, zoals het 'institutionele contract'. Dit is een contract dat elke individuele onderwijsinstelling kan sluiten met de Commissie en dat een duidelijk Europees engagement van de instelling vraagt, onder meer om de Europese dimensie van projecten te waarborgen en garant te staan voor de blijvende financiering ervan, ook na het verstrijken van de Socrates-steun. Omdat het sluiten van een institutioneel contract noodzakelijk is om nog Europese subsidies voor projecten te kunnen ontvangen, zijn vele instellingen dergelijke verbintenissen aangegaan, niet in het minst omdat ze dan lopende activiteiten kunnen verderzetten. Dat dergelijke communautaire elementen in het Socrates-programma aanwezig zijn, heeft te maken met de manier waarop de besluitvorming over Socrates tot stand kwam. De Europese Commissie en het Europees Parlement hebben dit kenmerk met succes kunnen verdedigen in de onderhandelingen over Socrates, ondanks het verzet van de Raad van Ministers die het intergouvernementele karakter van het programma wilde versterken. Het EP hield ook na drie lezingen voet bij stuk, zelfs toen de voorziene bemiddelingsprocedure, waarbij een paritaire vertegenwoordiging van het EP en de Raad van Ministers een compromis trachtte uit te werken, dreigde te mislukken. Het effect van de medebeslissingsprocedure wordt duidelijk als we vergelijken met de samenwerkingsprocedure die voor het Leonardo-programma gevolgd werd. In het geval van Leonardo had het EP slechts recht op twee lezingen, waarna de Raad van Ministers zijn visie en zijn beslissing kon doordrukken. Leonardo bestaat hoofdzakelijk uit acties die decentraal, dat wil zeggen door de lidstaten of door andere (sub)nationale actoren moeten worden geïmplementeerd.

Tot nog toe komt de nieuwe generatie actieprogramma's vooral neer op een verlenging van eerdere programma's. Zij blijven met andere woorden binnen de limieten die door het Verdrag van Maastricht worden aangegeven. De lidstaten, bij monde van de Raad van Ministers, hebben in het debat over de te voeren acties de intergouvernementele en decentrale elementen voorrang gegeven. De Europese Commissie heeft duidelijk haar rol van motor en inspirator verloren. Een andere reden om de regels van het verdrag te respecteren, is de verwachte uitbreiding van de EU, die het hoger-

onderwijsbeleid van de EU weliswaar zou uitbreiden, maar dan in de breedte in plaats van in de diepte. Een verdere verdieping zou een verbreding in de weg kunnen staan.

6. MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN DE EU

Het Verdrag van Maastricht voerde beperkingen in op het hogeronderwijsbeleid van de EU. De sindsdien ontwikkelde actieprogramma's overschrijden die beperkingen niet en zijn sterk intergouvernementeel gekleurd. Op het eerste zicht zou de herbevestiging van de kracht van de lidstaten en het verlies aan drijvende kracht van de Commissie laten uitschijnen dat het liberaal intergouvernementalisme gelijk krijgt: het zijn de lidstaten die het EU-beleid bepalen. Niettemin kan ook de huidige EU niet volledig adequaat beschreven worden vanuit het liberaal intergouvernementalistisch perspectief. Heel wat elementen wijzen erop dat de EU meer is en zal blijven dan een strikt intergouvernementele constructie, zelfs wat het domein van het hoger onderwijs betreft. In deze paragraaf komen vier dergelijke elementen aan bod: de blijvende effecten van de onderwijssamenwerking (§6.1); de mogelijkheid tot uitbreiding van het onderwijsbeleid (§6.2); de verdere versterking van de Europese instellingen (§6.3); en de doorbreking van het taboe op harmonisatie (§6.4).

6.1. Blijvende effecten van de onderwijssamenwerking

Het huidige hogeronderwijsbeleid van de EU beïnvloedt het hoger onderwijs en het hoger onderwijsbeleid van de lidstaten op verschillende manieren. Een eerste invloed is er via wetgevende initiatieven die de spelregels waaraan de instellingen en overheden zich moeten houden, wijzigen. De EU kent bijvoorbeeld een aantal individuele rechten aan haar burgers toe, die tegen het nationale beleid of het beleid van een onderwijsinstelling in kunnen gaan, zoals het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit en het recht op professionele erkenning van hogeronderwijsstudies. Verder moeten instellingen die willen participeren aan de actieprogramma's dit kunnen organiseren, wat betekent dat ze specifieke structuren moeten opzetten (bijvoorbeeld een dienst voor internationale betrekkingen) of bestaande structuren moeten aanpassen (bijvoorbeeld wanneer zij deelnemen aan het ECTS). Daarenboven zijn de actieprogramma's stimuleringsmaatregelen, in de zin dat de Europese Commissie bepaalde bedragen voorziet, die echter nooit voldoende zijn om een substantieel aandeel van de kosten van de activiteiten te financieren (9). Er moet dus - door de lidstaten of door de instellingen - op zoek gegaan worden naar bijkomende financiering. Daarnaast zijn er aan subsidiëring door de Europese Commissie ook voorwaarden gesteld (bijvoorbeeld de studieperioden moeten erkend worden). Deze kunnen indruisen tegen het nationaal gevoerde hogeronderwijsbeleid (bijvoorbeeld strikte regulering van studieperioden). Er wordt met andere woorden een Europese standaard gesteld (benchmarking). Van daar ook de aandacht die 'good practices' steeds krijgen in de evaluaties van de actie-

programma's. Door het streven om aan de standaard gesteld door 'peers' te voldoen, hebben de actieprogramma's onvermijdelijk een gelijkmakende invloed.

6.2. Uitbreiding van het onderwijsbeleid

De beperkingen door het Verdrag van Maastricht opgelegd, zijn niet volledig sluitend (De Groof, 1994: 92-94). Artikel 149 stelt dat de EU maatregelen van de lidstaten kan aanvullen indien noodzakelijk en dat de Raad stimuleringsmaatregelen kan aannemen. Maar hoe moeten 'noodzakelijk' en 'stimulering' gedefinieerd worden? Het valt te verwachten dat de Commissie sneller zal pleiten voor programma's op het Europese niveau dan de lidstaten, in een verdediging van de interpretatie van het subsidiariteitsprincipe die stelt dat op het Europese niveau een meerwaarde kan gerealiseerd worden. Bovendien is de reikwijdte van twee van de doelstellingen bepaald door artikel 149 al evenzeer rekbaar. Domeinen als het bevorderen van mobiliteit, van uitwisselingen of van afstandsonderwijs, verwijzen naar bestaande programma's en zijn daardoor relatief afgebakend. De bevoegdheid van de EU op domeinen als 'de Europese dimensie in het onderwijs' en 'kwaliteitsonderwijs' zijn moeilijker vast te pinnen. Ook hier rijst de vraag naar hoe die termen gedefinieerd moeten worden. Voor de EU en zeker voor een krachtige Commissie vormen zij dus potentieel een middel om het actieterrein verder uit te breiden.

6.3. Versterking van de Europese instellingen

De recente verdragswijzigingen goedgekeurd in Amsterdam (1997) en Nice (2001) hebben tot doel de EU klaar te maken voor een golf van toetredingen van nieuwe lidstaten. Het handhaven van de besluitvormingsregels bij een mogelijke verdubbeling van het aantal onderhandelingspartners, was niet houdbaar. De hervorming van de besluitvorming houdt een versterking in van de Europese instellingen. De bevoegdheden van het EP worden -andermaal- verruimd, onder meer door de uitbreiding van het toepassingsgebied van de (vereenvoudigde) medebeslissingsprocedure. De vertegenwoordiging van de lidstaten in de Commissie wordt teruggeschroefd. Vanaf 2005 zal elk land nog slechts één commissaris hebben (nu hebben de grote landen er nog twee) en wanneer de EU 27 lidstaten zal tellen, is ook dat niet meer gegarandeerd. Ook worden de bevoegdheden van de voorzitter van de Commissie versterkt. In de Raad van Ministers tenslotte wordt het stemmen met gekwalificeerde meerderheid uitgebreid (onde andere naar het vrij verkeer van burgers), al wordt de procedure tegelijk verzwakt (met een hogere kwalificatiedrempel, de eis dat de meerderheid van de lidstaten akkoord moet gaan met de beslissing en de eis die bijkomend kan gesteld worden dat de meerderheid 62% van de bevolking van de EU moet vertegenwoordigen).

Het blijft natuurlijk een open vraag of deze hervormingen het effect van de toename in aantal lidstaten en de daaruit volgende verzwakking van de besluitvorming kunnen opvangen. Maar door de hervormingen hebben individuele lidstaten minder vat op de uitkomsten van de besluitvorming. In dezelfde richting gaan de bepalingen inzake

'flexibiliteit', dat wil zeggen de mogelijkheid dat een groep lidstaten extensiever kan samenwerken dan de EU als geheel. Geïntroduceerd door het Verdrag van Amsterdam, versoepelde het Verdrag van Nice reeds de voorwaarden gesteld aan de 'nauwere samenwerking'. Voortaan moet niet langer een meerderheid van de lidstaten maar moeten minstens acht lidstaten betrokken zijn, terwijl geen enkele lidstaat nog een veto kan stellen tegen de nauwere samenwerking.

6.4. Het taboe op harmonisatie doorbroken

Harmonisatie werd in het kader van de EU van in het begin van de onderwijssamenwerking expliciet afgewezen. Toch is het minder een taboe geworden. De verklaringen van Sorbonne en Bologna (10) hebben een hervormingsproces op gang gebracht dat de onderwijsstelsels in Europa meer vergelijkbaar moet maken, met de Angelsaksische undergraduate-graduate structuur als basis. Het Bologna-proces zal tot 2010 lopen in alle EU-lidstaten en kandidaat-lidstaten. Het startte buiten het kader van de EU, ging uit van de ministers van onderwijs en werd goedgekeurd door de Europese rectoren. De EU betaalt weliswaar de opvolging van het proces (de tweejaarlijkse bijeenkomsten van de ministers van onderwijs, zoals in 2001 in Praag en in 2003 in Berlijn), maar wordt verder niet betrokken.

Desondanks staat het Bologna-proces niet los van de EU en heeft het ook repercussies voor de EU. De doelstellingen ervan, het versterken van de Europese dimensie van het hoger onderwijs en het stimuleren van de studentenmobiliteit, komen overeen met de doelstellingen die de EU zich op hogeronderwijsgebied stelt. Enkel het aspect van de eigenlijke harmonisatie van de onderwijsstelsels kan niet binnen het kader van de EU gerealiseerd worden. De oplossing wordt daarom gezocht buiten dat kader. Een dergelijke optie zagen we ook al in de formule van 'de Raad en de ministers van onderwijs, in het kader van de Raad bijeen'. De gehanteerde methode lijkt veel op de methode van open coördinatie die in het werkgelegenheidsbeleid van de EU geïntroduceerd werd. Hierbij verbinden de lidstaten zich om individueel en gezamenlijk bepaalde doelen na te streven en hierover verslag uit te brengen aan de Europese Commissie. Dit veronderstelt een zekere bereidheid om het beleid te laten convergeren op basis van een vergelijking van 'best practices'.

Die overeenkomst tussen het werkgelegenheidsbeleid en de ontwikkelingen op het gebied van hoger onderwijs is niet toevallig. De Europese Raad van Lissabon (maart 2000) beklemtoonde de belangrijke rol van onderwijs en opleiding in het kader van de werkgelegenheidsstrategie van de EU, met name voor het toegankelijker maken van de arbeidsmarkt en het verbeteren van het aanpassingsvermogen van de werknemers. De Raad van Ministers en de Europese Commissie zullen een "verslag over de concrete doelstellingen van de onderwijs- en opleidingsstelsels" opstellen (11). De drie hoofddoelstellingen zijn de verbetering van de kwaliteit en de effectiviteit van de onderwijs- en opleidingsstelsels in de EU; het vergemakkelijken van de toegang voor iedereen tot die stelsels (in het kader van levenslang leren); en het openstellen van de onderwijs- en opleidingsstelsels naar de buitenwereld (met verwijzing naar het beroepsleven en het onderzoek, maar bijvoorbeeld ook naar vreemdetalenonderwijs en meer mobiliteit en uitwisselingen).

6.5. De EU als beleidsruimte

Elementen als flexibiliteit, wisselende interpretaties van verdragsartikels en een dynamische omgang met wat binnen en buiten het kader van de EU valt, zijn een gevolg van de inherente variabiliteit van de EU. Vaak wordt in dit verband gewezen op het unieke karakter van de EU. Schmitter (1996) gaat zelfs zover om een compleet nieuwe term voor deze beleidsruimte voor te stellen, namelijk 'condominio'. Hij ziet dit als een veelheid aan regionale instituties die ieder relatief autonoom kunnen optreden om gemeenschappelijke problemen op te lossen. Er zullen vele Europa's zijn, ieder met uiteenlopende en overlappende bevoegdheidsdomeinen. De mogelijkheid van 'nauwere samenwerking' wijst in die richting. Hierdoor zouden immers verschillende groepen landen kunnen ontstaan binnen het algemeen kader van de EU. Hoewel oorspronkelijk bedoeld om lidstaten die niet verder willen gaan in de integratie een 'opt-out' mogelijkheid aan te bieden, kan dit ook betekenen dat de integratie gevoelig versterkt wordt tussen bepaalde lidstaten en/of voor bepaalde functies. Met andere woorden, de EU heeft een structuur die toelaat in twee richtingen tegelijk te gaan, naar een vermindering van de invloed van natie-staten en naar een bevestiging van de macht van de natie-staten. Op het vlak van het hoger onderwijs zien we enerzijds dat de EU belangrijker wordt, in domeinen als mobiliteit en netwerkvorming. Anderzijds zijn dit domeinen die niet raken aan de kern van het onderwijsbeleid en de onderwijsbevoegdheden van de lidstaten. Algemener gesteld is de EU een proces van onderhandeling en compromis, dat zich afspeelt in verschillende functionele domeinen en dat fundamenteel onbepaald is. De EU bevindt zich op die manier in een situatie van 'betweenness': "it hovers between politics and diplomacy, between the international and the domestic, between states and markets and between government and governance" (Laffan, O'Donnell en Smith, 2000: 193).

7. BESLUIT

De samenwerking op het gebied van hoger onderwijs in de Europese Unie is grotendeels van intergouvernementele aard. Het toekennen van initiatiefrecht met betrekking tot deze samenwerking aan de Europese Commissie in 1976 heeft echter een proces in gang gezet dat de aard van de samenwerking definitief veranderd heeft. De op dat moment louter symbolische toekenning van het initiatiefrecht bleef in de jaren tachtig niet langer dode letter. Door het activisme van de Europese Commissie en van het Europees Hof van Justitie groeide incrementeel een *acquis communautaire* (meso-niveau) dat door de lidstaten niet meer ontkend kon worden. Dit *acquis* werd bijgevolg in de 'grand bargain' van het Verdrag van Maastricht (macro-niveau) opgenomen. Ondanks de sindsdien terug versterkte nadruk op intergouvernementalisme, wijzen een viertal elementen op het blijvend doorbreken van het besluitvormingsmonopolie van de afzonderlijke lidstaten door de autonome werking van de Eu-

ropese instituties. De rechtsspraak, samenwerking en doelstellingen inzake hoger onderwijs hebben blijvende effecten. Een verdere uitbreiding daarvan door een ruime interpretatie van artikel 149 behoort evenzeer tot de mogelijkheden. De potentiële slagkracht van de Europese instellingen zal nog versterken. En het taboe op harmonisering of convergentie is doorbroken. Deze elementen duiden op het multi-level governance karakter van de EU.

VOETNOTEN

- (1) De gegevens over het hogeronderwijsbeleid van de EU (onderzoeksproject TSER-HEINE, SOE-CT97-2018) verschenen als De Wit & Verhoeven, 2001. De nationale studies werden onder meer gebundeld in themanummers van *European Journal of Education* (vol. 34, nr. 4, december 2000) en *Higher Education Policy* (vol. 13, nr. 3, september 2000 en vol. 15, nr. 3, in voorbereiding). De Vlaamse en Nederlandse studies werden gezamenlijk gepubliceerd als Van Heffen e.a., 1999.
- (2) De term onderwijsbeleid verwijst in dit artikel naar onderwijsbeleid in strikte zin, dat wil zeggen beleid dat betrekking heeft op de onderwijsfunctie van het hoger onderwijs. Het onderzoeksbeleid (de EU-kaderprogramma's voor R&D) komt niet aan bod.
- (3) Om de leesbaarheid te bevorderen, bevat de tekst twee anachronismen. Ten eerste verwijst de term Europese Unie (EU), die pas met het Verdrag van Maastricht (1992) werd geïntroduceerd, hier ook naar de drie afzonderlijke Europese Gemeenschappen (EGKS, Euratom en EEG). Ten tweede verwijzen de nummers van de verdragsartikelen naar de huidige nummering, die sinds het Verdrag van Amsterdam (1997) in voege is.
- (4) De wetgevende bevoegdheid ligt in de EU zowel bij het Europees Parlement als bij de Raad van Ministers, maar het Europees Parlement speelde in de beginperiode een zeer ondergeschikte rol.
- (5) We bespreken hier de zaken 'Forchieri' (Jur. 1983, 2323-2338) en 'Erasmus' (Jur. 1989, 1432-1435). Andere belangrijke rechtszaken in dit verband zijn de zaken 'Gravier' (Jur. 1985, 606-615), 'Blaizot' (Jur. 1988, 398-408) en 'Comett' (Jur. 1991, 2786-2796).
- (6) In twee stappen (OJ 1989 L 19: 16-23; OJ 1992 L 209: 25-45) werd een systeem uitgewerkt waarbij iedere EU-onderdaan in principe automatisch het recht heeft zijn beroep in de EU uit te oefenen, ongeacht in welke lidstaat het diploma hoger onderwijs behaald werd.
- (7) Sinds het Verdrag van Amsterdam geldt ook op het gebied van het beroepsonderwijs de medebeslissingsprocedure.
- (8) Het Verdrag van Amsterdam vereenvoudigde om die reden de medebeslissingsprocedure, door de derde lezing door het EP te schrappen.
- (9) Het budget dat in 2001 voor het domein 'onderwijs, beroepsopleiding en jeugd' is vastgelegd, bedraagt ongeveer 491 miljoen euro, of 0,5% van het totale budget van de EU (Raad Begroting: Press 288 - 10930/01).

- (10) Op 25 mei 1998 ondertekenden de ministers van onderwijs van Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk de 'Joint Declaration on Harmonisation of the Architecture of the European Higher Education System' (Sorbonne-verklaring). Op 19 juni 1999 ondertekenden de ministers van onderwijs van de EU-lidstaten en de kandidaat-lidstaten de Bologna-verklaring, met als titel 'The European Higher Education Area'.
- (11) Verslag van de 2349e zitting van de Raad Onderwijs / Jeugdzaken te Brussel op 28 mei 2001 (Raad Onderwijs / Jeugdzaken, Press 179 - 8536/01).

BIBLIOGRAFIE

- BEYERS, J. & KERREMANS, B. (2001), 'Multi-level governance en de toegang tot de Europese beleidssettings. Een onderzoek naar de manier waarop de 'multi-level' de 'governance' beïnvloedt', *Res Publica*, 43(1): 103-126.
- BROUWER, J. (1996), *De Europese Gemeenschap en onderwijs. Geschiedenis van de samenwerking en het communautair beleid op onderwijsgebied (1951-1996)*. Baarn: BKE.
- BURSENS, P. & HELSEN, S. (2001), 'Implementatie van Europese wetgeving in nationale systemen. De Belgische casus bekeken door een multi-level governance bril', *Res Publica*, 43(1): 59-79.
- CERYCH, L. (1997), 'Higher Education and Europe after 1992: The Framework', pp. 5-16 in: DARVAS, P. (Ed.), *Higher Education in Europe*. New York/London: Garland Publishing.
- DE GROOF, J. (1994), 'The scope of and distinction between articles 126 and 127 of the Treaty on European Union and the implementation of the subsidiarity principle', pp. 77-114 in: DE GROOF, J. (Ed.), *Subsidiarity and Education. Aspects of Comparative Educational Law*. Leuven: Acco.
- DE WIT, K. & VERHOEVEN, J. (2001), 'The higher Educational Policy of the European Union. With or Against the Member States?', pp. 194-250 in: HUISMAN, J. & MAASSEN, P. (Ed.), *Higher Education and the Nation State*. Oxford: Pergamon Press.
- DE WITTE, B. (1993), 'Higher Education and the Constitution of the European Community', pp. 185-202 in: GELLERT, C. (Ed.), *Higher Education in Europe*. London: Jessica Kingsley.
- FALKNER, G. (1999), *Interest Groups in a Multi-level Polity: The Impact of European Integration on National Systems*. Florence: European University Institute.
- GREEN, A. (1997), *Education, Globalization and the Nation State*. Houndmills: Macmillan.
- GORNITZKA, A. (1999), 'Governmental policies and organisational change in higher education', *Higher Education*, 38: 5-31.
- HANTRAIS, L. (2000), *Social Policy in the European Union*. Houndmills: Macmillan.
- HIX, S. (1999), *The Political System of the European Union*. Houndmills: Macmillan.

-
- HOOGE, L. & MARKS, G. (1997), 'Contending Models of Governance in the European Union', pp.21-44 in: CAFRUNY, A.W. & LANKOWSKI, C. (Eds.), *Europe's Ambiguous Unity*. London: Lynne Rienner.
- HOOGE, L. & MARKS, G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham (Maryland): Rowman and Littlefield.
- KEOHANE, R.O. & HOFFMAN, S. (1991), 'Institutional change in Europe in the 1980's', pp. 1-39 in: KEOHANE, R.O. & HOFFMAN, S. (Eds.), *The new European Community. Decisionmaking and institutional change*. Boulder: Westview.
- KOHLER-KOCH, B. (2000), 'Beyond Amsterdam: Regional Integration as Social Process', pp. 68-92 in: NEUNREITHER, K. & WIENER, A. (Eds.), *European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- LAFFAN, B., O'DONNELL, R. & SMITH, M. (2000), *Europe's Experimental Union. Rethinking Integration*. London: Routledge.
- MILWARD, A.S. (1992), *The European Rescue of the Nation-State*. London: Routledge.
- MORAVCSIK, A. (1993), 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach', *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 473-524.
- MORAVCSIK, A. (1995), 'Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder', *Journal of Common Market Studies*, 33(4): 611-628.
- MORAVCSIK, A. (1999), 'Is something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European integration', *Journal of European Public Policy*, 6(4): 669-681.
- NEAVE, G. (1995), 'On Living in Interesting Times: higher education in Western Europe 1985-1995', *European Journal of Education*, 30(4): 377-393.
- OLSEN, J.P. (1996), 'Europeanization and Nation-State Dynamics', pp. 245-285 in: GUSTAVSSON, S. & LEWIN, L. (Eds.), *The future of the nation state: essays on cultural pluralism and political integration*. London: Routledge.
- PETERSON, J. (1995), 'Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis', *Journal of European Public Policy*, 2(1): 69-93.
- PETERSON, J. & BOMBERG, E. (2000), 'The EU after the 1990s: Explaining Continuity and Change', pp. 19-41 in: COWLES, M.G. & SMITH, M. (Eds.), *The State of the European Union Vol. 5. Risks, Reform, Resistance and Revival*. Oxford: Oxford University Press.
- POLLACK, M.A. (2000), 'A Blairite Treaty: Neo-Liberalism and Regulated Capitalism in the Treaty of Amsterdam', pp. 266-289 in: NEUNREITHER, K. & WIENER, A. (Eds.), *European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- RISSE, T. & WIENER, A. (1999), 'Something rotten' and the social construction of social constructivism: a comment on comments', *Journal of European Public Policy*, 6(5): 775-782.
- SHAW, J. & WIENER, A. (2000), 'The Paradox of the "European Polity"', pp. 64-88 in: COWLES, M.G. & SMITH, M. (Eds.), *The State of the European Union Vol. 5. Risks, Reform, Resistance and Revival*. Oxford: Oxford University Press.

- SMITH, M. (2000), 'The European Commission: Diminishing Returns to Entrepreneurship', pp. 207-227 in: COWLES, M.G. & SMITH, M. (Eds.), *The State of the European Union Vol. 5. Risks, Reform, Resistance and Revival*. Oxford: Oxford University Press.
- SCHMITTER, P. (1996), 'If the Nation-State Were to Wither Away in Europe, What Might Replace It?', pp. 211-244 in: GUSTAVSSON, S. & LEWIN, L. (Eds.), *The future of the nation state: essays on cultural pluralism and political integration*. London: Routledge.
- VAN HEFFEN, O., MAASSEN, P., VERHOEVEN, J.C., DE VIJLDER, F. & DE WIT, K. (1999), *Overheid, hoger onderwijs en economie. Ontwikkelingen in Nederland en Vlaanderen*. Utrecht: Lemma.
- WIENER, A. (2000), 'The Embedded Acquis Communautaire: Transmission Belt and Prism of New Governance', pp. 318-341 in: NEUNREITHER, K., & WIENER, A. (Eds.), *European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*. Oxford: Oxford University Press.