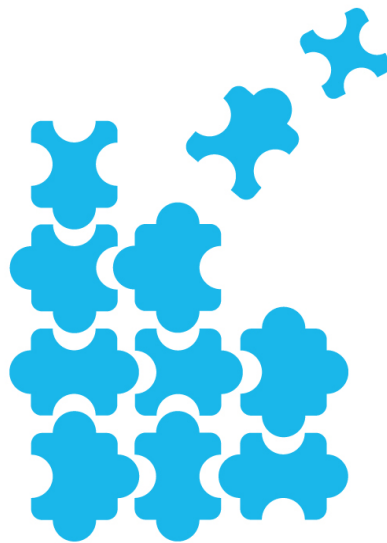


Waarom gaan landen over tot beleidsaanpassing door middel van harmonisatie?

Een casestudy aan de hand van het Bolognaproces in Nederland



Janneke van Egmond

Utrecht, december 2009



Universiteit Utrecht

Waarom gaan landen over tot beleidsaanpassing door middel van harmonisatie?

Een casestudy aan de hand van het Bolognaproces in Nederland

Datum: december 2009

Auteur: Janneke van Egmond

Studentnummer: 0303216

Opleiding: Bestuurs- en organisatiewetenschap

Afstudeerrichting: Master bestuur en beleid

Instelling: Universiteit Utrecht

Begeleider: A. K. Yesilkagit

Tweede lezer: S. G. Grimmelikhuijsen

*Illustratie voorpagina:
Logo Bolognaconferentie 2010*

Voorwoord

Hoewel ik in mijn academische carrière vele zijpaden heb bewandeld, ben ik na het schrijven van deze scriptie tot de conclusie gekomen dat er toch een rode draad door alle gevolgde vakken, gelezen boeken en paper- en scriptieonderwerpen loopt; mijn interesse gaat in grote mate uit naar bestuurlijke vernieuwing. Wat gebeurt er met een land tijdens en na een revolutie? Hoe wordt het beëindigen van een oorlog door sommigen aangegrepen om een ontwerp te maken voor een nieuwe bestuurlijke structuur? Om welke redenen stellen landen zich open voor ingrijpende veranderingen in hun culturele erfgoed? Door de opleiding geschiedenis heb ik deze onderwerpen naar hartenlust kunnen onderzoeken.

Toen ik begon met de opleiding bestuurs- en organisatiewetenschappen trok ik deze rode draad onbewust door. Bij het zoeken van een onderwerp voor mijn scriptie kwam het probleem van harmonisatie al gauw bovendrijven. Ik vroeg mij af waarom landen een deel van hun soevereiniteit op wilden geven voor harmonisatie van beleid. Waarom nemen landen vrijwillig deel aan processen van bestuurlijke vernieuwing in internationale context?

Met het schrijven van deze scriptie en mijn vele studiejaren heb ik veel van deze vragen kunnen beantwoorden. Na zeven jaren student geweest te zijn is het echter tijd voor een nieuwe fase. Een fase waarin de stap van wetenschap naar werkelijkheid gemaakt zal moeten worden. Ik twijfel er echter niet aan dat mijn liefde en interesse voor geschiedenis en bestuurlijke vernieuwing ook in deze fase bij mij zal blijven.

Ik wil vanaf deze plaats graag mijn scriptiebegeleider Kutsal Yesilkagit bedanken. De vele gevoerde gesprekken hebben mij geholpen om steeds de rode draad terug te vinden. Ook wil ik Stephan Grimmelikhuijsen bedanken voor zijn commentaar als tweede lezer. Verder gaat mijn dank uit naar mijn studievrienden. Zij hebben deze zeven studiejaren tot een fantastische tijd gemaakt. Niet in de laatste plaats wil ik mijn familie bedanken. Ik heb ik mij door hen (en niet alleen financieel!) altijd gesteund gevoeld.

Utrecht, november 2009

Samenvatting

Internationale samenwerking speelt in de eenentwintigste eeuw een steeds belangrijkere rol. Landen gaan steeds vaker over tot harmonisering van beleid. Hoewel deze harmonisering voordelen brengt zijn er ook belangrijke nadelen aan verbonden. Landen maken hoge aanpassingskosten en geven een deel van hun soevereiniteit op. Uit dit probleem rijst de vraag:

‘waarom gaan landen over tot beleidsaanpassing door middel van harmonisatie?’

Het antwoord op deze vraag is gezocht door onderzoek te doen naar de invoering van het bachelor-mastersysteem in Nederland, naar aanleiding van deelname aan het Bologna proces. Deze casus heeft als voordeel dat het een terrein behandelt, namelijk onderwijs, waarop traditioneel gezien geen internationale harmonisatie plaatsvindt. Tevens bevindt het Bologna proces zich buiten de context van de Europese Unie, deelname aan het proces is daarom vrijwillig. Ook is het verloop van het proces uitgebreid gedocumenteerd.

Uit onderzoek naar de wetenschappelijke literatuur over harmonisatie en beleidsaanpassing is gebleken dat economische motieven, enthousiasme over voorgaande harmonisatieprocessen en aanpassingsdruk belangrijke redenen voor landen zijn om over te gaan tot beleidsaanpassing door middel van deelname aan harmonisatieprocessen. Hoge kosten, negatieve ervaringen met harmonisatieprocessen en opgave van soevereiniteit fungeren als belangrijke argumenten tegen harmonisatie.

Deze kenmerken zijn verenigd in een model dat de aanpassingsdruk voor beleidsaanpassing van het land in kwestie meet. Door onderzoek naar het heersende sectorale beleid, de nationale bestuurlijke tradities en onderzoek naar de hervormingscapaciteit van een land, en de verschillen tussen deze zaken en het nieuwe beleid, kan een hypothese opgesteld worden over de waarschijnlijkheid van beleidsaanpassing in het land in kwestie. Dit model brengt tevens de motieven voor landen om over te gaan tot beleidsaanpassing door middel van harmonisatie aan het licht.

Na toepassing van het aangepaste model van aanpassingsdruk op de casus zijn de redenen voor deelname aan harmonisatieprocessen uitgebreid. Er kwam naar voren dat verbetering van de concurrentiepositie, vernieuwingsdrang en aansluiting op het sectorale beleid en de heersende administratieve tradities een grote rol spelen.

Na toepassing van het model op de casus is echter ook gebleken dat sommige argumenten tegen harmonisatie geen rol spelen. Zo hebben economische motieven zowel in positieve als negatieve zin een marginale rol gespeeld bij het besluit voor Nederland om deel te nemen aan het Bologna proces.

Ook de opgave van de Nederlandse soevereiniteit op het gebied van hoger onderwijs komt in de gevoerde discussie naar de invoering van het bachelor-masterstelsel slechts sporadisch naar voren. Het heeft voor het genomen besluit tot beleidsaanpassing geen grote rol gespeeld.

Hoewel economische motieven en de opgave van soevereiniteit in de casus van dit onderzoek geen rol spelen, wil dat niet zeggen dat dit ook geldt voor andere cases. Toetsing van andere cases zal de juistheid van deze motieven aan het licht moeten brengen.

De bovenstaande beantwoording van de hoofdvraag geeft ruimte voor het doen van aanbevelingen voor toekomstig onderzoek. Sommige zaken moeten beter benadrukt, onderzocht of gedefinieerd worden in het model van aanpassingsdruk. Deze zaken zijn de invoeging van economische aspecten van de beleidsaanpassing, een diepere beschouwing van de vooraf gevoerde discussie en mogelijke voor- en tegenstanders en onderzoek naar de voorgaande ervaring van het land in kwestie met harmonisatieprocessen. Op deze wijze verkrijgt het model een grotere voorspellende waarde en kunnen de motieven voor beleidsaanpassing door deelname aan harmonisatie beter onderzocht worden.

Dit aangepaste model zal toegepast moeten worden op meerdere cases, om zo overige mankementen aan het licht te brengen. Ook zal dit, bij kloppende hypothesen, de betrouwbaarheid van het model, en het inzicht in de motieven voor deelname aan harmonisatieprocessen, vergroten.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1. Inleiding	9
1.1. Harmonisatie	9
1.2. Het probleem van harmonisatie	9
1.3. Voorgaand onderzoek	10
1.4. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	11
1.5. Casusselectie: voor- en nadelen	11
1.6. Uitdieping casus: land- en onderwerpselectie	13
1.7. Deelvragen	13
1.8. Opbouw van het onderzoek	14
<u>Deel 1 – Theorie, casus en methode</u>	
2. Theoretisch kader	17
2.1. Inleiding	17
2.2. Afhankelijke en onafhankelijke variabelen	17
2.3. Relatie begrippen harmonisatie en beleidsaanpassing	17
2.4. Harmonisatie	18
2.4.1. <i>Harmonisatie: redenen voor deelname</i>	18
2.4.2. <i>Harmonisatie: argumenten tegen deelname</i>	20
2.5. Beleidsaanpassing	20
2.5.1. <i>Aanpassingsdruk</i>	21
2.5.2. <i>Identiteitspolitiek</i>	21
2.5.3. <i>Institutionele vetomomenten</i>	22
2.5.4. <i>Kritiek en integratie modellen</i>	23
2.6. Tekortkomingen in voorgaand onderzoek	25
2.6.1. <i>Eenzijdige focus op proces</i>	25
2.6.2. <i>Eenzijdige focus op Europa</i>	25
2.6.3. <i>Eenzijdige focus op ‘hard law’ in plaats van ‘soft law’</i>	25
2.6.4. <i>Geen synthese verklarende theorie en operationalisering</i>	26

2.9. Verbetering oude modellen en concepten	26
3. Bologna als casus voor vrijwillige harmonisatie	27
3.1. Inleiding	27
3.2. Overzicht Bolognaproces	27
3.3. Het Bolognaproces in Nederland	28
3.3.1. Hoger onderwijsstelsel vòòr de beleidsaanpassing	29
3.3.2. Belangrijke onderwerpen en discussies in het hoger onderwijs vòòr de beleidsaanpassing	30
3.3.3. Het hoger onderwijsstelsel na de beleidsaanpassing	31
3.4. Voorgaand onderzoek	32
3.4.1. Bologna als voorbeeld	32
3.4.2. Bologna in groter perspectief	33
3.4.3. Verloop van het proces	33
3.4.4. De implementatie van het proces	33
3.4.5. Tekorten in voorgaand onderzoek	34
4. Methodologisch kader	35
4.1. Inleiding	35
4.2. Aanpassingsdruk	35
4.2.1. Sectorale dimensie	36
4.2.2. Institutionele dimensie	36
4.2.3. Dynamische dimensie	37
4.2.4. Niveaus van aanpassingsdruk	38
4.2.5. De keus voor of tegen beleidsaanpassing	39
4.2.6. Operationalisering aanpassingsdruk	39
4.3. Dataverzameling en verwerking	40
 <u>Deel 2 – Empirie en analyse</u>	
5. Empirie	42
5.1. Inleiding	42
5.2. Aanpassingsdruk	42
5.2.1. Sectorale dimensie	43
5.2.2. Institutionele dimensie	43
5.2.3. Dynamische dimensie	45

5.2.4.Hypothese voor beleidsaanpassing	48
6. Analyse	50
6.1.Inleiding	50
6.2.Verloop beleidsaanpassing	50
6.3.Aanpassingsdruk als verklaring	52
6.3.1.Sectorale dimensie	52
6.3.2.Institutionele dimensie	53
6.3.3.Dynamische dimensie	54
6.3.4.Hypothese	55
6.3.5.Bruikbaarheid van het model voor beleidsaanpassing door middel van soft law	55
6.3.6. Aanbevelingen voor aanpassing model aanpassingsdruk voor soft law	56
7. Conclusie	58
7.1.Beantwoording hoofdvraag	58
7.2.Aanbevelingen	59
<u>Literatuurlijst en bijlagen</u>	
Literatuurlijst	62
Bijlage 1. Sorbonneverklaring	69
Bijlage 2. Bolognaverklaring	62

1. Inleiding

1.1. Harmonisatie

In Nederland werd in 2002 het bachelor-mastersysteem ingevoerd. Om deze grote transitie in het Nederlands hoger onderwijs te kunnen bewerkstelligen waren aanzienlijke bedragen nodig. Uit de miljoenennota van 2002 blijkt dat alleen al in de startfase van de invoering 22,7 miljoen euro geïnvesteerd werd in de invoering van het bachelor-masterstelsel.¹ Wat de invoering van het nieuwe systeem de hogescholen en universiteiten heeft gekost valt moeilijk te zeggen. Uit verschillende jaarverslagen blijkt dat hoger onderwijsinstellingen in 2001-2002 met grote tekorten te kampen hadden.² Ondanks deze hoge bedragen worden er in adviezen en evaluaties van het bachelor-masterstelsel nauwelijks tot niet gesproken over de kosten van de invoering. In tegendeel, adviesraden en commissies laten zich in grote mate positief uit over de invoering van het nieuwe systeem. Het bovenstaande roept de vraag op: waar komt dit enthousiasme vandaan? Waarom heeft Nederland besloten tot de invoering van het bachelor-mastersysteem?

De bovenstaande invoering van het bachelor-mastersysteem maakte onderdeel uit van een groter harmonisatieproces. Er bestaan verschillende definities van het begrip harmonisatie. Zij hebben echter gemeen dat harmonisatie betrekking heeft op het gelijktrekken van verschillende situaties. Binnen het terrein van bestuurs- en organisatiewetenschappen kan harmonisatie worden gedefinieerd als het gelijktrekken van wet- en regelgeving tussen organisaties en landen.³

In deze inleiding zal allereerst het probleem van dit onderzoek uiteengezet worden. Vervolgens zullen kort de verschillende visies op harmonisatie en beleidsaanpassing behandeld worden. Na een beschrijving van de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie volgt de introductie van de hoofdvraag. Hierna zal de casus geïntroduceerd worden en zullen de voor- en nadelen van de casuselectie uiteengezet worden. Vervolgens volgt een overzicht van de deelvragen van dit onderzoek. Tot slot wordt de opbouw van het onderzoek weergegeven.

1.2. Het probleem van harmonisatie

Harmonisatie heeft voor- en nadelen. Het gelijktrekken van de status quo kan voordelig zijn voor de betrokken partijen. Samenwerking verloopt gemakkelijker doordat de voorwaarden hetzelfde zijn. Er

¹http://rijksbegroting2002.minfin.nl/defaulta480.html?CMS_ITEM=MFCR4CEE02895617E42FB823893755B062B29, bezocht op 12-12-2009.

² Zie bijvoorbeeld:

http://www.rug.nl/uraad/vergaderstukken/BRVStukken/BRV02_03/verslagBegrotingRv020919.pdf,

<http://www.delta.tudelft.nl/nl/archief/artikel/tu-begroting-dreigend-financieringstekort/3803>,

<http://www.ublad.uu.nl/WebObjects/UOL.woa/3/wa/Ublad/archief?id=1017296>, allen bezocht op 15-12-2009

³ Zie bijvoorbeeld: Anne-Marie Slaughter, 'A New World Order' (New Jersey 2004) 20.

behoeft geen discussie meer gevoerd te worden over welke regels er zouden moeten gelden, deze regels zijn immers gelijk.⁴ Werknemers van organisaties kunnen gemakkelijk met elkaar communiceren omdat bijvoorbeeld computersystemen op elkaar aansluiten. Binnen de EU kunnen burgers eenvoudig van land naar land reizen, er zijn geen langdurige paspoortcontroles aan de grens en de munteenheid is hetzelfde.

Met het gelijktrekken van de status quo tussen landen en organisaties komen echter ook nadelen. Door samen te werken wordt er veel controle uit handen gegeven. Landen geven met het afstemmen van regelgeving een belangrijk deel van hun soevereiniteit en nationale traditie op.⁵ Binnen de EU bijvoorbeeld prevaleert Europese wetgeving boven nationale. Invloed op het verloop van het proces van harmonisatie wordt verkleind doordat de organisatie of het land niet langer de enige speler is. Aan aanpassing van systemen zijn tevens ook hoge kosten verbonden.⁶ De bovenstaande nadelen roepen een interessant vraagstuk op: waarom zouden landen een deel van hun soevereiniteit op willen geven om tot een gelijke status quo met andere landen te komen?

1.3. Voorgaand onderzoek

Om te kunnen onderzoeken waarom landen hun soevereiniteit opofferen voor harmonisering van beleid en waarom ze bereid zijn om hoge kosten te maken is een overzicht van voorgaand onderzoek naar dit onderwerp een belangrijk hulpmiddel. Harmonisatie is al jaren onderwerp van onderzoek voor veel wetenschappers. Dit onderzoek focust zich in grote mate op implementatie van Europese regelgeving. Met andere woorden: er wordt onderzocht op welke wijze en in welk tempo door de EU opgestelde richtlijnen door de lidstaten worden ingevoerd.

Onderzoek naar harmonisatie focust zich verder op de redenen waarom landen überhaupt hun beleid op elkaar zouden aanpassen. De literatuur hierover bestaat uit twee stromingen. De eerste stroming houdt zich bezig met de vraag in hoeverre de kenmerken van een harmonisatieproces invloed hebben op de motivatie om al dan niet over te gaan tot harmonisatie. Er wordt onder andere gekeken naar economische voor- en nadelen, administratieve voor- en nadelen en beeldvorming over voorgaande harmonisatieprocessen.⁷

De tweede stroming probeert de motivatie van landen voor beleidsaanpassing door middel van deelname aan harmonisatieprocessen te vatten in een model. Deze groep auteurs proberen de redenen voor en argumenten tegen harmonisatie van de eerste groep auteurs met elkaar te

⁴ Willem Molle, 'The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy' (Cornwall 2006) 14-17.

⁵ Andrew Moravcsik, 'The Choice for Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht', (New York 1998) 1.

⁶ Molle, 'The Economics of European Integration' 16.

⁷ Zie voor deze stroming bijvoorbeeld: Molle (2006), Cabonara en Parisi (2007), Moravcsik (1998) en Slaughter (2004).

verenigen. Als alle elementen van de verschillende model nagegaan worden wordt duidelijk of het land tot beleidsaanpassing door middel van harmonisatie over zal gaan en waarom dit zal gebeuren. Deze modellen hebben voorspellende waarde.⁸

1.4. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Waarom is harmonisatie het onderwerp van studie voor veel wetenschappers? Harmonisatie is een belangrijk maatschappelijk thema. Het politieke debat wordt op Europees terrein in sterke mate gedomineerd door kwesties van integratie en harmonisatie. Een voorbeeld hiervan is de hevig gevoerde discussie over de invoering van de Europese grondwet. Door tegenstand uit sommige lidstaten is de integratie van Europa behoorlijk vertraagd. Inzicht in de werking van harmonisatie is voor de Europese burger belangrijk gereedschap voor positiebepaling in dit debat.

Ook in het bedrijfsleven spelen keuzes over samenwerking en het afstemmen van regelgeving op andere bedrijven en sectoren een belangrijke rol. Bedrijven staan immers niet op zichzelf, maar opereren vaak in een nationaal of internationaal netwerk. Werknemers van bedrijven worden vaak geconfronteerd met regelgeving van hogere organen en van hogerhand opgelegde kwaliteitscontroles.

Ook wetenschappelijk gezien is harmonisatie een belangrijk onderwerp. Waar harmonisatieprocessen steeds nadrukkelijker aanwezig zijn, wordt het ook steeds belangrijker om deze processen te doorgronden. Inzicht in de aanloop tot harmonisatie is belangrijk omdat zo duidelijk wordt welke overwegingen landen en organisaties maken bij het al dan niet aanpassen van hun beleid door middel van deelname aan een harmonisatieproces. Deze informatie kan bijdragen aan de theorievorming omtrent beleidsaanpassing op vrijwillige basis. Harmonisatieprocessen kunnen met deze informatie afgestemd worden op de behoeften en wensen van de deelnemende landen. Dit kan bijdragen aan grote invloed en groter succes van harmonisatieprocessen. Het bovenstaande leidt tot de vraag:

“Om welke redenen gaan landen over tot beleidsaanpassing door middel van harmonisatie?”

1.5. Casusselectie: voor- en nadelen

Om deze vraag goed te kunnen onderzoeken is de keuze gemaakt voor de selectie van een casus. Het onderwerp harmonisatie is immers te alomvattend om in één studie te behandelen. Als casus zal de harmonisatie in het hoger onderwijs in de vorm van het Bologna proces genomen worden. Deze casus

⁸ Zie voor deze stroming bijvoorbeeld: Knill (2001), Risse (1998), Radealli en Featherstone (2003) en Haverland (1999).

is al kort geïntroduceerd in de eerste alinea van deze inleiding. Het selecteren van deze casus heeft een drietal voordelen.

Allereerst is het Bolognaproces een omvangrijk harmonisatieproces op vrijwillige basis. Inmiddels telt het proces 46 deelnemende landen van binnen en buiten de EU. Deze grootte maakt het proces een relevante gebeurtenis van eind twintigste en begin eenentwintigste eeuw voor de deelnemende landen en hun omgeving. Het proces en de voorbereidingen ervan zijn dan ook uitgebreid gedocumenteerd.

Ten tweede is het Bolognaproces interessant omdat het een terrein behandelt, namelijk onderwijs, waarop traditioneel gezien weinig wordt geharmoniseerd. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat de invulling van vooral hoger onderwijs resultaat is van nationale traditie en onderwerp is van culturele diversiteit.⁹ Om deze reden is onderzoek over harmonisatie in het hoger onderwijs uitermate geschikt om te achterhalen waarom landen overgaan tot harmonisatie. Landen geven immers bij harmonisatie op dit terrein een deel van hun culturele identiteit op. Deze casus brengt daarom de puzzel van het onderzoek, waarom landen ondanks deze opgave van nationale traditie en soevereiniteit toch vrijwillig overgaan tot harmonisatie, zeer goed in kaart. Vanwege het opgeven van culturele identiteit is er intern in de deelnemende landen over het algemeen veel gediscussieerd over deelname aan het Bolognaproces. Onderzoek op het terrein onderwijs heeft tevens tot voordeel dat de argumenten voor- en tegen deelname aan harmonisatie uitgebreid gedocumenteerd zijn. In Nederland zijn de gevoerde discussies uitgebreid gedocumenteerd in de vorm van conferentieverlagen, Kamerstukken en Kamervragen. Dit zorgt ervoor dat een goede uitdieping van de casus mogelijk is.

Ten derde is deze casuselectie interessant omdat het harmonisatieproces zich zowel binnen als buiten Europa afspeelt. In wetenschappelijke literatuur worden harmonisatie vaak benaderd vanuit Europees perspectief. Hierbij speelt de historische ontwikkeling van de landen in Europa een grote rol. Het Bolognaproces staat echter gedeeltelijk buiten deze Europese ontwikkeling. Deze casus behandelt harmonisatie buiten de context van de EU en is daarom een aanvulling op de al bestaande literatuur over harmonisatie.

Aan deze casuselectie kleven echter ook nadelen. Er kan worden beargumenteerd dat deze casus een extreme vertegenwoordigt. Harmonisatie op dit terrein vindt immers niet vaak plaats. Het doortrekken van een extreme naar de algemene praktijk zou dan een vertekend beeld op kunnen leveren. Met betrekking tot het onderwerp harmonisatie is een extreme casus echter een groot voordeel. Het levert immers argumenten voor deelname op die blijkbaar sterk genoeg zijn om landen over te halen om deel te nemen in een extreme situatie.

⁹ E. Hackl, 'Towards a European Area of Higher Education: Change and Convergence in European Higher Education', in: *EU Working Papers 2001 nr. 9*, 20.

Een ander nadeel van de casusselectie in dit onderzoek is dat er slechts één casus geselecteerd wordt. Dit verkleint de mogelijkheden tot veralgemenisering. Het is echter binnen het tijds- en ruimtebestek van dit onderzoek niet mogelijk om de keuze te maken voor meerdere cases. Deze eenzijdige casusselectie komt echter de diepgang van het onderzoek ten goede.

1.6. Uitdieping casus: land- en onderwerpselectie

De casus van het Bolognaproces wordt verder uitgediept om een vergaande studie mogelijk te maken. De focus binnen de studie naar het Bolognaproces ligt op de participatie van Nederland aan dit proces. Er wordt een selectie gemaakt omdat diepgaand onderzoek naar één land meer informatie oplevert dan een oppervlakkige studie naar 46 landen. Er wordt voor Nederland gekozen omdat dit land binnen dit proces een interessante rol speelt.

Nederland is geselecteerd omdat er grote verschillen bestaan tussen de oude hoger onderwijsstructuur en de onderwijsstructuur na beleidsaanpassing. Uit de theorie komt naar voren dat Nederland op basis van deze gegevens een onwaarschijnlijke kandidaat voor beleidsaanpassing was. Toch heeft Nederland vol enthousiasme aan het Bolognaproces deelgenomen. Deze argumentatie zal verder uiteengezet worden in het eerste deel van het onderzoek.

Binnen de casus wordt het onderwerp verder toegespitst op de invoering van de bachelor-masterstructuur. Behandeling van het gehele Bolognaproces is te uitgebreid voor onderzoek. Het proces is tevens nog in ontwikkeling, wat definitief onderzoek naar bepaalde terreinen onmogelijk maakt. Er is voor de invoering van de bachelor-masterstructuur gekozen omdat de besluitvorming over het gebruik van deze vorm plaatsvond aan het begin van het proces. Het onderwerp wordt nog wel geëvalueerd maar is sinds de start van het proces geen onderwerp van discussie meer. Dit maakt het onderwerp uitermate geschikt voor onderzoek. Tevens is de invoering van het bachelor-masterstelsel een van de grootste beleidspunten van het Bolognaproces.¹⁰ De discussie hierover is dan ook uitgebreid gevoerd en gedocumenteerd.

1.7. Deelvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek *“Om welke redenen gaan landen over tot beleidsaanpassing door middel van harmonisatie?”* kan opgesplitst worden in verschillende deelvragen. Deze deelvragen zijn opgesteld aan de hand van de hoofdvraag, de theorie en de gekozen casus. Deze vragen zijn onderverdeeld in analytische- en onderzoeksdeelvragen.

Analytische vragen:

- Wat is harmonisatie?

¹⁰ <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/about/>, bezocht op 12 november 2009.

- Wat zijn redenen voor beleidsaanpassing door middel van harmonisatie?
- Wat zijn argumenten tegen beleidsaanpassing door middel van harmonisatie?

Onderzoeksvragen:

- Op welke wijze is de invoering van de bachelor-masterstructuur in Nederland verlopen?
- Welke redenen voor beleidsaanpassing door middel van harmonisatie zijn zichtbaar bij de invoering van de bachelor-masterstructuur in Nederland?
- Welke argumenten tegen spelen geen rol bij de invoering van de bachelor-masterstructuur in Nederland?
- Hoe valt de motivatie voor deelname aan een harmonisatieproces te verenigen in een bruikbaar voorspellend model?

1.8. Opbouw van het onderzoek

Om de bovenstaande hoofdvraag en deelvragen te kunnen beantwoorden dienen verschillende zaken aan bod te komen. Dit onderzoek is opgebouwd uit verschillende delen. In deel één van het stuk wordt de theoretische en methodologische benadering van het onderwerp uiteengezet. Deel twee van het onderzoek omvat het empirische en analytische deel. Deze delen zijn weer opgebouwd uit verschillende hoofdstukken.

In het tweede hoofdstuk van dit onderzoek zal het theoretische kader behandeld worden. Dit hoofdstuk bevat de invulling van de begrippen harmonisatie en beleidsaanpassing. In dit hoofdstuk worden de drie analytische deelvragen beantwoord.

Het derde hoofdstuk zet de gekozen casus van het onderzoek, het Bolognaproces in Nederland, uiteen. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de begrippen Bolognaproces en bachelor-masterstructuur.

Vervolgens zullen in het vierde hoofdstuk de begrippen die in het theoretische hoofdstuk geïntroduceerd worden gekoppeld worden aan de casus. In dit hoofdstuk wordt deze koppeling geoperationaliseerd en zal de gebruikte methode uiteengezet worden.

In het vijfde hoofdstuk worden de verzamelde gegevens over de casus gepresenteerd. Het zesde hoofdstuk bevat een analyse van deze gegevens aan de hand van het geschetste theoretische en methodische kader. Zowel het vijfde als het zesde hoofdstuk bevatten de beantwoording van de eerste drie onderzoeksdeelvragen. In het zesde hoofdstuk wordt tevens de laatste analytische- en onderzoeksdeelvraag beantwoord.

Het bovenstaande wordt samengevat in een conclusie waar het antwoord op de hoofdvraag gegeven wordt. Ook worden er in de conclusie aanbevelingen gedaan voor toekomstig onderzoek

naar beleidsaanpassing. De bijlagen van dit onderzoek bevatten de verschillende gebruikte officiële documenten.

Deel 1 – Theorie, casus en methode

2. Theoretisch kader

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal het theoretisch kader van het onderzoek behandeld worden. Een overzicht van de belangrijkste wetenschappelijke publicaties over het te behandelen onderwerp en een introductie van de gebruikte theoretische concepten is noodzakelijk voor het beantwoorden van de hoofdvraag. Allereerst worden de afhankelijke en onafhankelijke variabelen van het onderzoek bepaald. Aan de hand van deze variabelen worden twee theoretische concepten uiteengezet: harmonisatie en beleidsaanpassing. Tot slot wordt aangegeven hoe deze concepten te integreren zijn en hoe tekortkomingen in de behandelde literatuur aangevuld kunnen worden. Deze integratie van concepten en de beschreven aanvullingen zullen later in hoofdstuk vier worden omgezet in een methode voor onderzoek.

2.2. Afhankelijke en onafhankelijke variabelen

De hoofdvraag van dit onderzoek richt zich op de motivatie voor landen om al dan niet over te gaan tot beleidsaanpassing door deelname aan een harmonisatieproces. Dit heeft tot gevolg dat de redenen om over te gaan tot beleidsaanpassing de te verklaren afhankelijke variabele is. Het verloop van het hierop volgende harmonisatieproces ligt buiten het bereik van deze studie.

De onafhankelijke variabelen van het onderzoek bestaan uit de voorgestelde beleidsaanpassing van het harmonisatieproces en de situatie op het terrein van de sector in kwestie in het land in kwestie. Het nieuwe beleid en de situatie op het terrein van het nieuwe beleid vormen immers het uitgangspunt van het land. Binnen de gekozen casus moet bij de voorgestelde beleidsaanpassing gedacht worden aan de invoering van het bachelor-masterstelsel. Bij de situatie op het terrein van het nieuwe beleid moet gedacht worden aan de situatie in het hoger onderwijs van Nederland vòòr de invoering van het bachelor-masterstelsel.

2.3. Relatie begrippen harmonisatie en beleidsaanpassing

Het begrip harmonisatie valt in de wetenschappelijke literatuur vaak samen met het begrip integratie. Technisch gezien is dit niet juist. Waar integratie draait om het wegnemen van barrières tussen organisaties¹¹, gaat harmonisatie een stap verder. Harmonisatieprocessen creëren één uitgangspunt waaraan de deelnemende organisaties zich committeren.¹²

¹¹ Molle, 'The Economics of European Integration' 4.

¹² Slaughter, 'A New World Order' 20.

Harmonisatieliteratuur gaat in op de motivatie voor landen om aan harmonisatieprocessen deel te nemen. De specifieke kenmerken van harmonisatie worden behandeld in de vorm van redenen voor en argumenten tegen harmonisatie.

Dit hoofdstuk besluit met een overzicht van literatuur over beleidsaanpassing. Beleidsaanpassing vindt om verschillende redenen plaats. Er kan binnen een land of organisatie zelf de wens bestaan om beleid aan te passen, zonder dat dit beïnvloedt wordt door druk of initiatieven van buitenaf. Deze vorm van beleidsaanpassing valt echter buiten het bereik van dit onderzoek. In de context van deze studie wordt alleen gekeken naar theorievorming over beleidsaanpassing door middel van harmonisatieprocessen.

2.4. Harmonisatie

Uit de inleiding kwam al naar voren dat harmonisatie het gelijktrekken van verschillende situaties betreft. Een grote groep auteurs heeft artikelen geschreven over specifieke voor- en nadelen van harmonisatie. Hieronder volgt een beschrijving van deze voor- en nadelen.

2.4.1. Harmonisatie: redenen voor deelname

Het al dan niet overgaan tot harmonisatie wordt vaak beredeneerd vanuit economische perspectieven. Organisaties zouden vanuit een rationele kosten-batenanalyse een beslissing nemen. Als deze analyse positief uitvalt gaat men over tot harmonisatie, bij een negatief saldo wordt het beleid niet aangepast. Een voorbeeld van een auteur die harmonisatie en integratie vanuit dit perspectief benadert is Willem Molle. Molle legt de nadruk op het feit dat integratie zogenaamde '*transaction costs*', ofwel transactiekosten, verlaagt. Harmonisatie neemt deze kosten zelfs helemaal weg. Transactiekosten ontstaan doordat de verschillende systemen van organisaties niet met elkaar overeenkomen. Een voorbeeld van zo'n systeem is bijvoorbeeld een klantenadministratie. Bij uitwisseling van gegevens uit verschillende systemen ontstaan veel discrepanties, waarvan het oplossen veel geld kan kosten. Er moet er bij transactiekosten ook gedacht worden aan bijvoorbeeld tariefmuren tussen landen. Doordat via harmonisatie de organisaties hun systemen op elkaar afstemmen verdwijnen deze kosten.¹³ Transactiekosten worden in de literatuur soms ook omschreven als '*inconsistency costs*'.¹⁴ Het bovenstaande in aanmerking genomen kan harmonisatie vanuit economisch perspectief belangrijk voordeel brengen aan organisaties die hiertoe willen overgaan.

Los van economische redenen kan er ook gekeken worden naar een meer politieke motivatie voor het maken van de keuze voor harmonisatie. Volgens vele auteurs bepaalt het niveau van

¹³ Molle, 'The Economics of European Integration' 14-17.

¹⁴ E. Carbonara en F. Parisi, 'The paradox of legal harmonization', in: *Public Choice* 132 (2007) 368-369.

aanpassingsdruk of een land wel of niet overgaat tot harmonisatie.¹⁵ Aanpassingsdruk ontstaat door verschillen in het nieuwe beleid en het heersende beleid van het land of organisatie in kwestie.¹⁶ In paragraaf 2.5. zal het begrip verder uiteengezet worden.

De derde reden voor harmonisatie kan voortvloeien uit het *spill-overeffect*. Dit begrip werd oorspronkelijk toegepast op de Europese integratie, maar kan ook uitstekende diensten bewijzen binnen het onderwerp harmonisatie. Het *spill-overeffect* refereert aan het idee dat bij het begin van integratie er processen in gang worden gezet die een stimulans vormen voor verdere integratie. Het *spill-overeffect* kent drie verschillende vormen: functionele-, politieke- en gecultiveerde *spill-over*.¹⁷

Functionele *spill-over* staat voor de golf van integratie en harmonisatie die volgt nadat één sector in een nauw met elkaar verbonden netwerk van sectoren zijn beleid aanpast. Door deze verbondenheid kan de actie van de ene sector problemen opleveren voor de andere sector. Bijvoorbeeld omdat de regelgeving niet meer aansluit. Om deze problemen op te lossen besluit te andere sector om het beleid over te nemen.¹⁸

Politieke *spill-over* ontstaat als landen, partijen of pressiegroepen besluiten dat ze om hun doel te kunnen bereiken ze hun zaak internationaal moeten aanpakken. Dit kan leiden tot de creatie van organen waarin op internationaal niveau centrale beslissingen worden genomen.¹⁹

Het derde terrein van het *spill-overeffect* beslaat de impulsen voor integratie die gegeven worden door supranationale organen, zoals de Europese Commissie. Dit wordt het gecultiveerde *spill-overeffect* genoemd.²⁰

Deze drie vormen zijn echter niet van toepassing op de gekozen casus van de invoering van het bachelor-masterstelsel. Uit het derde hoofdstuk zal blijken dat aanpassing van de onderwijssector in het ene land niet noodzakelijk grote problemen opleverde voor de Nederlandse onderwijssector. Ook wordt in het derde hoofdstuk duidelijk dat Nederland niet de initiatiefnemer voor de invoering van het bachelor-mastersysteem was en er dus geen politieke *spill-over* bestond. Daarnaast vond de harmonisatie van de casus niet plaats op initiatief, of onder druk van, een bestaand supranationaal orgaan.

Naast deze drie vormen kan het *spill-overeffect* ook beteken dat enthousiasme over harmonisatie op het ene terrein kan leiden tot enthousiasme voor harmonisatie op het andere terrein. Doordat landen vertrouwen krijgen in de werking van harmonisatie zullen ze in de toekomst eerder geneigd zijn tot deelname aan een harmonisatieproces. Dit kan ertoe leiden dat landen, naast economische

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Knill (2001), Radaelli en Featherstone (2003) of Héritier (2007).

¹⁶ Christopher Knill, 'The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence' (Cambridge 2001) 41-47.

¹⁷ Mette Eilstrup-Sangiovanni, 'Debates on European Integration: a Reader' (Basinstoke, New York 2006) 94.

¹⁸ Ernst B. Haas, 'The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1967' (Stanford 1958).

¹⁹ Ernst B. Haas, 'Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization' (Stanford 1964) 9-10.

²⁰ Ernst B. Haas, 'Consensus Formation in the Council of Europe' (Berkeley 1960) 368.

en geopolitieke redenen, ook gevoelsmatige motieven een rol laten spelen.²¹ Deze laatste invulling van het begrip kan verklaren waarom landen overgaan tot harmonisatie ondanks economisch nadeel op de korte termijn en een onduidelijke geopolitieke oorzaak.

2.4.2. Harmonisatie: argumenten tegen deelname

Zoals een kosten-batenanalyse positief kan uitvallen, kan deze ook doorslaan naar de negatieve kant. Organisaties kunnen terugdeinzen voor harmonisatie door de zogenaamde '*adaptation costs*', ofwel aanpassingskosten, die aan dit soort processen zijn verbonden. Aanpassingskosten bestaan uit kosten die organisaties moeten maken om zich aan te passen aan de nieuwe situatie.²² Deze nieuwe situatie zal ontstaan als deze organisaties overgaan tot harmonisatie. Waar sommige organisaties kunnen profiteren van het feit dat de nieuwe regelgeving perfect aansluit op de oude, al binnen de organisatie bestaande, regelgeving, kan dit ook omgekeerd het geval zijn. De belofte om over te gaan tot harmonisatie maakt ook schuld. Organisaties dienen na toestemming hun regelgeving aan te passen, ook als dit een hoge kostenpost oplevert. Vanuit economisch perspectief kan harmonisatie dus ook grote nadelen opleveren.

Ook de argumenten tegen harmonisatie bevinden zich voor landen niet alleen op het economische vlak. Ook op politiek vlak kunnen landen veel verliezen. Met het overgaan tot harmonisatie geven landen een belangrijk deel van hun soevereiniteit op.²³ Andere landen hebben binnen een harmonisatieproces immers ook zeggenschap over de gang van zaken. Dit opgeven van soevereiniteit kan voor landen een groot struikelblok zijn om deel te nemen aan een harmonisatieproces.

Het derde argument tegen deelname aan harmonisatie is het omgekeerde *spill-overeffect*. Waar harmonisatie op een terrein als mislukking wordt beschouwd, kan dit een negatief oordeel over harmonisatie in het algemeen tot gevolg hebben. Deze houding kan de wens tot harmonisatie wegnemen.

2.5. Beleidsaanpassing

Het overzicht van de literatuur over harmonisatie beschrijft in het algemeen welke elementen voor- of tegen deelname aan harmonisatie kunnen pleiten. Op deze redenen wordt door verschillende auteurs verder ingegaan. Deze stroming in de literatuur valt te scharen onder het begrip '*policy adaptation*', oftewel beleidsaanpassing. De wetenschappers uit deze stroming proberen de hierboven genoemde voor- en nadelen van harmonisatie te integreren in een model. Deze modellen

²¹ Ernst B. Haas, 'Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization', (Stanford 1964) 11.

²² Molle, 'The Economics of European Integration' 16.

²³ Moravcsik, 'The Choice for Europe' 1.

geven een verklaring voor de motivatie voor beleidsaanpassing door middel van harmonisatie. Hieronder zal een overzicht gegeven worden van de beschikbare literatuur over beleidsaanpassing.

2.5.1. Aanpassingsdruk

Een van de eerste auteurs die schreef over beleidsaanpassing is Christopher Knill. In 1997 introduceerde hij in zijn artikel 'Implementing European Policies: The Impact of National Administrative Traditions' het begrip aanpassingsdruk. In zijn artikel wil hij meer duidelijkheid scheppen over de problemen die de EU heeft met de vertaling van de maatregelen in de lidstaten. Knill schetst een model dat hypothesen opstelt over de waarschijnlijkheid van invoering van het door de EU gevoerde beleid.²⁴ In zijn boek 'The Europeanisation of National Administrations' werkt Knill dit principe verder uit. Binnen drie verschillende dimensies bekijkt Knill of het nieuwe beleid past binnen de nationale bestuurlijke tradities. Op deze wijze wordt het niveau van aanpassingsdruk bepaald.

Aanpassingsdruk kan ingedeeld worden in drie niveaus; hoog, gemiddeld en laag. Deze druk is hoog te noemen als het beleid in kwestie ingaat tegen de elementen van nationale traditie. In dit onderzoek is het beleid in kwestie de invoering van het bachelor-mastersysteem. De elementen van nationale traditie worden bepaald door middel van politieke, juridische en administratieve patronen.

De druk voor aanpassing is gemiddeld als het nieuwe beleid aangepast kan worden binnen de heersende tradities. Het nieuwe beleid vormt dan geen uitdaging voor deze tradities. Zowel hoge als gemiddelde aanpassingsdruk vereist administratieve verandering.

Lage druk voor aanpassing bestaat als de bestaande administratieve structuur in lijn is met het nieuw in te voeren beleid. Er hoeven geen vergaande hervormingen plaats te vinden om de bestaande structuren toereikend zijn voor de uitvoering van het beleid.²⁵

De casus van de invoering van het bachelor-mastersysteem valt goed in te passen in het model van Knill. Voor een volledige toepassing zijn echter wel wat wijzigingen nodig. Hieronder worden twee andere belangrijke auteurs behandeld die het model van aanpassingsdruk kunnen aanvullen zodat het bruikbaar wordt voor de casus. Hierop wordt in de paragrafen 2.6 en 2.7 verder ingegaan.

2.5.2. Identiteitspolitiek

Een andere belangrijke auteur die zich bezig hield met beleidsaanpassing is Thomas Risse. Met zijn publicatie in 1998 gaat hij een andere richting uit dan Knill. Risse beargumenteert dat beleidsaanpassing afhankelijk is van 'identity politics', ofwel identiteitspolitiek. Landen baseren hun

²⁴ Christopher Knill, 'Implementing European Policies: The Impact of National Administrative Traditions', in: EU Working Papers (1997) nr. 56 3, 32.

²⁵ Knill, 'The Europeanisation of National Administrations' 41-50.

keus om over te gaan tot adaptatie van beleid niet op economische gronden, maar kijken vooral naar hoe zij zichzelf zien in het licht van het nieuwe beleid.²⁶ Risse beargumenteert dat nationale identiteit de hoofdrol speelt bij de beslissing om over te gaan tot adaptatie. Risse gebruikt het woord identiteit in de sociologische context.²⁷ Deze identiteit is vrijwel stabiel.²⁸ Er zijn echter 'critical junctures', dit zijn momenten waarop landen voor een belangrijke keus staan, die de identiteit verder kan versterken of veranderen. Op dit moment bevindt een land zich in een identiteitscrisis. Hoe en wanneer deze kruispunten voorkomen valt moeilijk te voorspellen.²⁹ De beslissingen die landen nemen op basis van de visie op hun eigen identiteit zorgt voor zogenaamde 'lock-in effects'. Deze effecten zorgen ervoor dat het beleid stabiel blijft.³⁰ De theorie van Risse is goed te gebruiken als verklaring, maar heeft voor het opstellen van hypothesen over mogelijk gedrag van landen in de toekomst te weinig methodische basis. Risse noemt weinig indicatoren die bepalen hoe de eigen identiteit is opgebouwd. Met deze methodische basis kan deze theorie bruikbaar zijn voor dit onderzoek. Deze theorie kan ingekapseld worden in Knill's model van aanpassingsdruk. Op deze wijze verkrijgt het methodische basis.

2.5.3. *Institutionele vetomomenten*

Een groot criticus van de theorie van aanpassingsdruk is Markus Haverland. Hij toont in zijn artikel 'National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points' aan dat de theorie van Knill met betrekking tot aanpassingsdruk niet altijd houdbaar is. Hij toetst de theorie van Knill op een casus over nieuwe regulering op het gebied van verpakkingafval. Hierbij komt Haverland tot de conclusie dat ondanks de hoge aanpassingsdruk er beleidsverandering plaatsvond, en in gevallen van lage aanpassingsdruk er geen beleidsverandering plaatsvond. Naar de theorie van Knill zou dit juist andersom moeten zijn.³¹

Haverland komt hierop met een nieuwe verklaring voor beleidsaanpassing. Beleidsaanpassing wordt bepaald door 'variations in national institutional opportunity structure'. Deze variaties in de structuur kunnen het best worden benoemd als 'institutional veto points', ofwel institutionele vetomomenten. Dit zijn momenten in de besluitvormingsketen waarop er toestemming nodig is voor beleidsaanpassing. Hoewel lidstaten bij Europese regelgeving vaak geen formeel veto hebben,

²⁶ Thomas Risse, 'To Euro or not to Euro? The EMU and Identity Politics in the European Union', in: EUI Working Papers (1998) nr. 9, 1,2.

²⁷ Deze context wordt uitgebreid uiteengezet in hoofdstuk 3 van het stuk.

²⁸ Risse, 'To Euro or not to Euro?' 10.

²⁹ Ibidem 11.

³⁰ Ibidem 34.

³¹ Markus Haverland, 'National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points', in: EUI Working Papers (1999) nr. 17, 4.

kunnen zij toch een veto hebben als het gaat om de daadwerkelijke invoering en mate van invoering van beleid.³²

Het is echter een misvatting van Haverland dat in de Knill's theorie over aanpassingsdruk vetomomenten geen rol spelen. Net als Haverland stelt Knill dat vetomomenten ontstaan uit de verhouding coalitie-oppositie en de administratieve structuur.³³ De theorie van Haverland voegt echter het veto van pressure groups en bedrijven uit de sector toe.³⁴ Een andere misvatting van Haverland is dat er bij lage aanpassingsdruk ook volgens Knill er geen beleidsaanpassing plaatsvindt. Op dit punt verschillen Knill en Haverland, ondanks Haverland's bewering, niet van mening.

Deze theorie is op zichzelf staand niet voldoende om te komen voor een verklaring van beleidsaanpassing. Het kijken naar vetomomenten is zeker nuttig in het achterhalen van de besluitvorming omtrent het aan te passen beleid. Het geeft echter niet aan om welke reden de actoren besluiten tot het al dan niet afgeven van een veto. Toch is de kritiek van Haverland nuttig bij de uitbreiding van het model van Knill. Op welke wijze deze kritiek wordt ingepast wordt uiteengezet in paragraaf 2.7.

2.5.4. Kritiek en integratie modellen

Radaelli en Featherstone zijn auteurs die zowel met elkaar als los van elkaar hebben gepubliceerd. Hun gezamenlijke publicatie op het terrein van beleidsaanpassing komt in dit chronologische overzicht voor de individuele publicaties. In hun boek 'The Politics of Europeanization' bundelen de Radaelli en Featherstone artikelen van vele gezaghebbende auteurs op het gebied van beleidsaanpassing. In deze gezamenlijke publicatie wordt daarom niet één theorie uiteengezet, maar worden de zwakke en sterke kanten van verschillende theorieën belicht.

Het model van adaptation pressure vormt een uitgangspunt in deze bundel. De kritiek van de auteurs op dit model is dat de uitkomsten moeilijk te meten zijn. De auteurs willen dit probleem oplossen door te kijken naar 'political experience' (ook wel interactie genoemd), 'robustness', 'equilibration' en 'discourse'. Kort gezegd wordt er eerst gekeken of beleidsverandering leidt tot meer of minder communicatie tussen de betrokken instanties. Vervolgens wordt er gekeken naar de mate waarin de organisatie verstart in de heersende routines of de nieuw aangenomen routine. Ten derde wordt er gekeken of de organisatie zichzelf weer in evenwicht krijgt na beleidsverandering. Hierbij moet ook de wijze waarop de organisatie op zichzelf reflecteert onderzocht worden. Ten

³² Haverland, 'National Adaptation to European Integration', 4.

³³ Knill, 'The Europeanisation of National Administrations' 46. Haverland, 'National Adaptation to European Integration' 4,12.

³⁴ Haverland, 'National Adaptation to European Integration' 12.

slotte wordt er gekeken hoe het nieuwe beleid het discours van de elite (de ambtenarentop en de politiek) en van de massa verandert.³⁵

De auteurs concluderen dat beleidsverandering waarschijnlijker is in een poreuze organisatie.³⁶ Om goed te kunnen bestuderen hoe en waarom beleidsverandering plaatsvindt moet er volgens Radaelli en Featherstone gekeken worden naar ‘belief systems’, legitimiteit en het conflict tussen de hervormers en de conservatieven.³⁷ Hier wordt echter geen concreet model voor gegeven. Deze theorie vormt eigenlijk een synthese van de theorieën van aanpassingsdruk, identiteitspolitiek en institutionele vetomomenten. Door deze integratie is de theorie zeer bruikbaar voor onderzoek. De theorie van Radaelli en Featherstone focust zich echter sterk op het proces en minder op de aanloop tot harmonisatie. Om deze theorie bruikbaar te maken voor dit onderzoek zal de integratie van de modellen worden omgezet in een methode.

Deze paragraaf wordt afgesloten met een overzicht van de bovenstaande literatuur over harmonisatie en beleidsaanpassing. In tabel 2.1. wordt weer gegeven welke factoren een positieve en een negatieve uitwerking hebben op de wens tot harmonisatie. In hoofdstuk vier worden deze factoren geïntegreerd in één methode.

Positieve invloed op wens tot harmonisatie	Negatieve invloed op wens tot harmonisatie
Kostenverlaging	Hoge kosten
Past bij eigen identiteit/bestaand gevoerd beleid	Past niet bij eigen identiteit/bestaand gevoerd beleid
Harmonisatie noodzakelijk door wijziging beleid gerelateerde sector	Opgave van soevereiniteit/controle op het proces
Harmonisatie nodig omdat zaken niet langer alleen op nationaal terrein geregeld kunnen worden	Negatieve ervaring uit het verleden met harmonisatie
Druk voor harmonisatie vanuit supranationale organen	Veel vetomomenten aanwezig
Positieve ervaringen uit het verleden met harmonisatie	

Figuur 2.1. Positieve en negatieve invloed op wens tot harmonisatie

³⁵ Claudio Maria Radaelli en Kevin Featherstone, ‘The Politics of Europeanization’ (New York 2003) 3,40.

³⁶ Radaelli en Featherstone, ‘The Politics of Europeanization’, 40.

³⁷ Ibidem, 52.

2.6. Tekortkomingen in voorgaand onderzoek

Na voorgaand overzicht van onderzoek naar harmonisatie en beleidsaanpassing rijst de vraag: wat zijn de tekortkomingen van deze studies en hoe worden deze tekortkomingen opgevangen in dit onderzoek? Hieronder zal het antwoord op deze vragen kort uiteengezet worden.

2.6.1. Eenzijdige focus op proces

Voorgaand onderzoek op het terrein van harmonisatie en beleidsaanpassing richt zich in sterke mate op de invloeden van integratie op de deelnemende landen en hoe dit proces van integratie verloopt. Veel literatuur richt zich op de vraag welke impact Europees integratiebeleid heeft op nationale overheden. Wat echter slechts sporadisch behandeld wordt is de vraag wat landen in de eerste plaats tot deze integratie drijft. Moravcsik behandelt deze vraag in zijn boek 'The Choice for Europe' maar verlegt al snel de focus naar het verloop van integratie. Sandholtz gaat hier dieper op in, maar blijft met zijn onderzoek strikt binnen de Europese ontwikkelingen.

2.6.2. Eenzijdige focus op Europa

De hierboven behandelde theorieën over harmonisatie en beleidsaanpassing blijft vaak geplaatst binnen de Europese context. Op deze wijze wordt er gekeken naar nieuwe vormen van samenwerking op oude terreinen. Op deze wijze kunnen modellen niet verklaren waarom er op een nieuw terrein samenwerking ontstaat. Deze studie wil echter onderzoeken waarom er op een terrein waarop nog geen integratie had plaatsgevonden en binnen een nog niet bestaand verband harmonisatie plaatsvindt. Om dit te kunnen verklaren zullen de bestaande theorieën over harmonisatie en beleidsaanpassing toegepast moeten worden op vrijwillige harmonisatie.

2.6.3. Eenzijdige focus op 'hard law' in plaats van 'soft law'

Literatuur over beleidsaanpassing gaat wel op de ideale omstandigheden voor beleidsaanpassing in, maar blijft gefocust op gedwongen harmonisatie. Deze harmonisatie vindt plaats door middel van zogenaamde 'hard law'. *Hard law* staat voor bindende regels en wetten.³⁸ Bij *hard law* is het duidelijk dat er harmonisatie plaats moet vinden, het is alleen nog niet duidelijk in welk tijdsbestek en hoe ver de aanpassingen zullen gaan. *Hard law* kan ook wel vergeleken worden met gedwongen harmonisatie.

³⁸ Jon Birger Skjærseth e.a., 'Soft Law, Hard Law, and Effective Implementation of International Environmental Norms' in: *Global Environmental Politics*, vol.6, nr. 3 (2006) 104.

Dit onderzoek focust zich op harmonisatie door middel van *'soft law'*. Dit staat voor internationale normen die niet-bindend van karakter zijn.³⁹ Op deze wijze kan er onderzocht worden waarom landen overgaan tot aanpassing van regelgeving, ook al worden ze er niet door wetgeving toe gedwongen. Dit kan vrijwillige harmonisatie genoemd worden.

2.6.4. Geen synthese verklarende theorie en operationalisering

In de literatuur over beleidsaanpassing is nauwelijks een synthese te vinden tussen een bruikbare theorie en een operationalisering van deze theorie. Waar Knill en Haverland een helder geoperationaliseerde theorie laten zien, schiet deze in de verklaring van beleidsaanpassing tekort. Knill gebruikt in zijn theorie over aanpassingsdruk zowel het concept *identity politics* als *institutional veto-points*, maar geeft deze twee concepten niet de prominente rol die ze zouden moeten hebben. Dit tekort wordt immers door Haverland aangetoond. Haverland komt met een alternatief voor de theorie van aanpassingsdruk, maar heeft geen verklarende component. Radaelli en Featherstone komen met een synthese van de theorieën van Knill, Risse en Haverland. Zij voegen de concepten aanpassingsdruk, *identity politics* en *institutional veto-points* samen in één theorie, maar laten het na om dit concept te operationaliseren.

2.7. Verbetering oude modellen en concepten

Dit onderzoek wil de synthese tussen aanpassingsdruk, identiteitspolitiek en institutionele vetomomenten en de operationalisering van deze samenvoeging tot stand brengen. Op deze wijze wordt een nieuw licht op de aanloop tot harmonisatie geworpen. Het verenigt de bruikbare concepten van aanpassingsdruk, identiteitspolitiek en institutionele vetomomenten tot een model dat weergeeft waarom landen überhaupt de stap tot harmonisatie zouden zetten. Het model krijgt zo een stevige theoretische basis. Ook verschilt het model van voorgaande literatuur in de mate dat het gekoppeld wordt aan een heldere methode.

Het unieke van dit onderzoek is dat de theorie over harmonisatie en beleidsaanpassing uit de Europese context wordt gehaald en worden samengevoegd. Waar de hierboven beschreven modellen uitgaan van gedwongen harmonisatie door het opleggen van beleidsregels door een hogere autoriteit wordt er in dit onderzoek uitgegaan van vrijwillige verandering. Het toepassen van modellen met gemaakt voor *hard law* op gebieden waar het draait om *soft law* kan een belangrijke wetenschappelijke lacune opvullen. Hierdoor wordt een belangrijk onontgonnen terrein voor onderzoek verkend.

³⁹ Birger Skjærseth, 'Soft Law, Hard Law, and Effective Implementation of International Environmental Norms' 104.

3. Bologna als casus voor vrijwillige harmonisatie

3.1. Inleiding

In de inleiding werd reeds aangegeven dat het antwoord op de hoofdvraag wordt gezocht doormiddel van een casestudy. Deze casus is de invoering van de bachelor-masterstructuur in Nederland naar aanleiding van het Bolognaproces. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de aanloop tot en inhoud van het Bolognaproces in 1999. Vervolgens wordt de situatie in het Nederlands hoger onderwijs vóór en na de invoering van het bachelor-mastersysteem weergegeven. Het hoofdstuk besluit met een overzicht van voorgaand onderzoek naar het Bolognaproces.

3.2. Overzicht Bolognaproces

In mei 1998 kwamen op de Sorbonne universiteit in Parijs vier ministers van Onderwijs samen. Op uitnodiging van Claude Allègre, minister van Onderwijs van Frankrijk kwamen Frankrijk, Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk samen om te spreken over het hoger onderwijs in Europa. Op 25 mei tekenden zij de *'Joint declaration on harmonization of the architecture of the European higher education system'*. De samenwerking zou de mobiliteit van, en de samenwerking tussen, Europese universiteiten moeten vergroten. Er werd afgesproken dat er volgende conferentie zou plaatsvinden na ongeveer een jaar tijd. Tevens werden andere landen, binnen en buiten de Europese Unie (EU) opgeroepen om deel te nemen aan dit streven.⁴⁰ Deze participatie zou op vrijwillige basis plaatsvinden.

In juni 1999 kwamen in navolging van de zogenaamde Sorbonneverklaring (genoemd naar de plaats van ondertekening) 29 ministers van Onderwijs uit verschillende Europese landen in Bologna samen. Naar aanleiding van de Sorbonneverklaring hadden sommige landen aangegeven dat ze het initiatief steunden, maar graag betrokken hadden willen worden bij het proces. Om deze reden werd er besloten om een nieuwe verklaring op te stellen.⁴¹ Tevens gaven sommige landen aan dat zij het model van de vier initiatiefnemers niet opgelegd wilden krijgen, maar zelf deel wilden nemen aan ontwikkeling van een model.⁴²

De Bolognaverklaring werd opgesteld door een stuurgroep welke was aangesteld door de Directoraat-generaals (DG's) van het Hoger onderwijs binnen de EU. Hoewel de Sorbonneverklaring buiten de Europese context opgesteld was, is onder andere bij de stuurgroep zichtbaar dat de EU een

⁴⁰ 'Joint declaration on harmonization of the architecture of the European higher education system by the four Ministers in charge for France, Germany, Italy and the United Kingdom. Paris, the Sorbonne, May 25 1998'

⁴¹ J.K. Witte, 'Change of degrees and degrees of change: Comparing Adaptations of European Higher Education Systems in the Context of the Bolognaprocess.' (z.p. 2006) 129.

⁴² P. Ravinet, 'When constraining links emerge from loose cooperation: Mechanisms of involvement and building of a follow-up structure in the Bolognaprocess' (z.p. 2006) 5.

belangrijke rol in het proces speelde.⁴³ Tevens werd na de opstelling van de Bolognaverklaring door de EU een project gefinancierd dat de trends in het hoger onderwijs in Europa na Bologna zou vastleggen.⁴⁴

In de Bolognaverklaring werd afgesproken dat de ondertekenende landen zichzelf committeerden aan het mogelijk maken van de creatie van een 'European Area of Higher Education' (EHEA).⁴⁵ Hiermee zou naast de al eerder genoemde mobiliteits- en samenwerkingsvoordelen ook de concurrentiepositie van Europese Hoger onderwijs instellingen (HOI) verbeterd worden. Ook zou vergelijking tussen de HOI's mogelijk worden. Om dit te bereiken moest er een makkelijk te begrijpen en vergelijkbaar systeem van becijfering komen. Ook moest het onderwijssysteem gebaseerd zijn op twee cycli; een 'graduate' en een 'undergraduate' fase. Verder zou er een puntensysteem, zoals bijvoorbeeld ECTS, ingesteld moeten worden om de mobiliteit van studenten te vergroten. Ten slotte zouden de obstakels voor mobiliteit overkomen moeten worden, een kwaliteitssysteem gepromoot moeten worden en een Europese dimensie voor Hoger onderwijs geschapen moeten worden. Deze doelen zouden ongeveer in tien jaar tijd behaald moeten worden. In de slotzin van de verklaring wordt afgesproken dat het proces over twee jaar geëvalueerd moet worden.⁴⁶

Sinds Bologna zijn er iedere twee jaar nieuwe bijeenkomsten geweest. Opeenvolgend werden van 2003 tot 2007 bijeenkomsten gehouden in respectievelijk Praag, Bergen, Berlijn, Londen en Leuven. De volgende bijeenkomst staat gepland in maart 2010 en vindt plaats in Wenen en Boedapest. De voortzetting van Bologna door middel van deze bijeenkomsten wordt ook wel het 'Bolognaproces' genoemd.⁴⁷ In het proces zijn onder andere nog de invoering van de doctoraalfase en de betrokkenheid van studenten bij het proces toegevoegd.

3.3. Het Bolognaproces in Nederland

Voor dit onderzoek is het van belang wat de situatie in het Nederlandse hoger onderwijs was voorafgaand aan de beleidsaanpassing. Hieronder zal deze situatie dan ook uitgebreid beschreven worden. Na deze beschrijving volgt een overzicht van de belangrijke onderwerpen en discussies in de onderwijssector voorafgaand aan tekening van de Bolognaverklaring. Tot slot wordt een overzicht gegeven van de situatie in het hoger onderwijs na invoering van het bachelor-masterstelsel.

⁴³ Witte, 'Change of degrees and degrees of change' 129, 130.

⁴⁴ 'Trends I - Trends In Learning Structures in Higher Education', European University Association

⁴⁵ De gangbare term is European Higher Education Area, dit verklaart de afkorting.

⁴⁶ 'The Bologna Declaration of 19 June 1999, Joint declaration of the European Ministers of Education' 1, 2.

⁴⁷ B. Reinalda en E. Kulesza, 'The Bolognaprocess – Harmonizing Europe's Higher Education' (Opladen, 2006) 8.

3.3.1. Hoger onderwijsstelsel vòòr de beleidsaanpassing

In Nederland bestond, en bestaat nog steeds, een scheiding tussen universiteits- en Hoger Beroepsonderwijs (HBO). De instellingen van het HBO worden ook wel Hogescholen genoemd. Universiteiten werden gezien als van hoger niveau dan de Hbo-instellingen. Promoveren en het doen van onderzoek was bijvoorbeeld alleen mogelijk op universiteiten. Deze promotie- en onderzoeksplaatsen werden door de overheid gefinancierd. Toegang tot de universiteit kon verkregen worden door op de Middelbare school het VWO (Voorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs) te doorlopen, deze opleiding duurt zes jaar. Toegang tot HBO's kon verkregen worden door de HAVO te doorlopen (Hoger Algemeen Voorbereidend Onderwijs), dit duurt vijf jaar.⁴⁸ Onder het HBO bevindt zich ook nog MBO (Middelbaar Beroeps Onderwijs), dit wordt echter niet tot het Hoger onderwijs gerekend. Ongeveer tweederde van alle studenten studeerde in 1998 aan een HBO-instelling en één derde aan een universiteit.⁴⁹ In Nederland bestaan ook aanzienlijk minder universiteiten ten opzichte van hogescholen. Dit institutionele onderscheid tussen universiteiten en hogescholen wordt in Nederland het binaire stelsel genoemd.

Op de universiteit kon een student in zijn eerste jaar een propedeuse halen. Dit diploma had echter geen waarde voor de arbeidsmarkt. Na dit eerste jaar ging de student de doctoraalfase in. Bij afronding hiervan kreeg een student de titel mr. (meester in de rechten), ir. (ingenieur in techniek) of drs. (doctorandus in overige gebieden). Deze programma's duurden inclusief de propedeuse vier jaar. Uitzonderingen hiervan waren geneeskunde (zes jaar) en farmacie en tandheelkunde (vijf jaar). Een doctoraaldiploma werd bijvoorbeeld bij uitwisselingsstudenten gelijkgesteld aan het Masterniveau, zoals dat gangbaar was in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk.

Op de hogescholen kon een student na vier jaar studie zijn bc. (baccalaureus) of ing. (ingenieur) titel behalen. Deze titels stonden in het buitenland gelijk aan het Bachelorniveau. Een hogeschoolstudent kon na het behalen van zijn eerste jaar de overstap maken naar het eerste jaar van de universiteit. Na afronding van een HBO-studie kon een student instromen (op hetzelfde vakgebied) bij de doctoraalfase van de universiteit. De universiteits- en HBO-diploma's sloten echter niet goed aan op de diploma's in het buitenland. Het Masterniveau van een universiteitsdiploma werd in bijvoorbeeld Engeland gezien als Bachelorniveau.⁵⁰ Engeland zag vier jaren van studie als één cyclus, hoewel Nederland haar eigen onderwijssysteem zag als gelijkwaardig aan het tweecyclische systeem van Engeland.⁵¹

⁴⁸ Witte, 'Change of degrees and degrees of change' 209.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem, 210.

⁵¹ Advies *Invoering Bachelor-Master systeem in het hoger onderwijs*, uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Adviesnr. 20000417/528, 5 juli 2000 3.

3.3.2. Belangrijke onderwerpen en discussies in het hoger onderwijs vòòr beleidsaanpassing

Al voor het tekenen van de Bologna verklaring bestonden in Nederland initiatieven tot onderwijsvernieuwing op het gebied van het bachelor-mastersysteem. In 1998, tijdens het kabinet Kok II, werd het universiteiten toegestaan om de kandidaatstitel te verstrekken onder de naam Master. Er werden echter geen systematische stappen voor vernieuwing ondernomen. Na de ondertekening van de Sorbonneverklaring door Italië, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk werden de hervormingen meer gestructureerd. Dit leidde in Nederland tot grote discussies over het onderwijssysteem. Eind 1998 en begin 1999 begonnen universiteiten met experimenten met het bachelor-mastermodel. De hervormingen gingen echter verder dan dat. Er werd tevens geëxperimenteerd met een minor-major systeem, waarin hoofdvakken en keuzevakken werden onderscheiden. In de literatuur wordt deze fase ook wel een 'collectief realisatieproces' genoemd.⁵² Op de agenda voor het Hoger onderwijs en Onderzoekplan (HOOP) van 2000 werd er expliciet gerefereerd aan de Sorbonneverklaring.⁵³ In deze agenda, welke in februari 1999 werd opgesteld, werd de invoering van een bachelor-mastersysteem gezien als mogelijke oplossing voor de problemen in het Nederlandse hoger onderwijs.⁵⁴ Hierop werd door de toenmalige minister van Onderwijs, cultuur en wetenschap (OC&W) Loek Hermans besloten dat er discussieronden over de Sorbonneverklaring en de implicaties hiervan moesten komen.⁵⁵

In de hierop volgende maand waren er verschillende nationale conferenties over onderwijshervormingen. Bij deze discussie werden de verschillende stakeholders betrokken, zowel studenten als onderwijsinstellingen namen hieraan deel. Op de NUFFIC (Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs) conferentie stemden de deelnemers unaniem voor invoering van de bachelor-masterstructuur.⁵⁶ Deze uitkomst werd voor het eerst formeel overgenomen in het advies van de Onderwijsraad in 1999.⁵⁷ Dit advies was bedoeld als richtlijn voor de al eerder genoemde HOOP-conferentie in 2000. Het advies van de Onderwijsraad werd gepubliceerd in mei 1999 en viel daardoor precies tussen de Sorbonne- en de Bolognaverklaring in. Er werd ingegaan op de gemaakte afspraken van de Sorbonneverklaring en de betekenis hiervan voor Nederland. Er zou een systeem moeten komen dat afgestemd kan worden op de plannen uit de Sorbonneverklaring.⁵⁸

⁵² L.M. Bremer, (1999), Inventarisatie stand van zaken invoering Bachelor's/Master's structuur bij de Nederlandse universiteiten, Den Haag: NUFFIC.

⁵³ MOCenW, Beleidsagenda 2000, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Zoetermeer 1999)

⁵⁴ Deze problemen waren onder andere een tekort aan hooggeschoolden op de arbeidsmarkt. Bron: Witte, 216.

⁵⁵ Witte, 'Change of Degrees and Degrees of Change' 216.

⁵⁶ NUFFIC, "Bijeenkomst Mobiliteit en Erkenning", Mei 19, Hogeschool voor de Kunsten Utrecht (1999)

⁵⁷ Advies 'Hoger onderwijs in internationale context' uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Adviesnr. 990319/430, 31 mei 1999.

⁵⁸ Advies onderwijsraad 3.

In het advies wordt ingegaan op de problemen die geschapen worden door de diversiteit in de Europese onderwijssector. Deze ontwikkelingen zijn driedig. Allereerst worden deze problemen als eerste aanleiding voor onderwijsvernieuwing gezien. Een tweede reden is de toenemende internationale concurrentie in het Europese hoger onderwijs. De Onderwijsraad concludeert in haar rapport dat Nederland mee moet doen aan de ontwikkelingen om haar concurrentiepositie niet te verliezen. Als derde ontwikkeling wordt de vervaging van grenzen door het gebruik van internet genoemd. Dit scheidt mogelijkheden voor zogenaamde 'niet-traditionele aanbieders'. Volgens de Onderwijsraad kan deze ontwikkeling de kwaliteit van het onderwijs schaden. Tot slot meent de raad dat de gegeven ontwikkelingen tot gevolg hebben dat het Engels als voertaal in het hoger onderwijs een steeds prominenter positie inneemt.⁵⁹

De rapport komt met verschillende oplossingen voor de geschetste problemen. Allereerst zou het Nederlandse onderwijs meer op concurrentie dan op coöperatie gericht moeten zijn.⁶⁰ Volgens de Onderwijsraad kan dit bereikt worden door de invoering van een bachelor-mastersysteem. Het rapport stelt echter dat dit mogelijk met behoud van het oude binaire stelsel.⁶¹

3.3.3. Het hoger onderwijsstelsel na beleidsaanpassing

Na tekening van de Bolognaverklaring in 1999 heeft het Nederlandse hoger onderwijsstelsel ingrijpende verandering ondergaan. Het oude systeem met propedeuses en doctorale diploma's is verdwenen. De oude titulatuur is vervangen door centrale begrippen die door alle landen die de Bolognaverklaring hebben getekend gevoerd worden. Deze verandering zal hieronder beschreven worden.

In het hoger onderwijsstelsel na de invoering het bachelor-mastersysteem is het binaire systeem zoals dat hierboven beschreven is behouden. Universiteiten en hogescholen onderscheiden zich nog steeds van elkaar op basis van de waarde van de aan studenten toegekende diploma's. Met de tekening van de Bolognaverklaring werd de eerste officiële stap gezet richting de invoering van het Bachelor-Master systeem. Dit systeem werd uiteindelijk in september 2002 in zijn geheel ingevoerd.

Het bachelor-mastersysteem bestaat uit twee cycli; een bachelor- en een mastercyclus. Een Bachelorgraad kan behaald worden na een vierjarige Hbo-opleiding of een driejarige WO-opleiding. Een HBO-bachelorgraad maakt het voor een student mogelijk om de arbeidsmarkt op te gaan. WO-bachelorgraden worden ook gezien als volwaardige diploma's, maar hebben op de arbeidsmarkt minder waarde. Dit verschil zit in de breedte van de gevolgde opleiding. Een Hbo-bachelor omvat

⁵⁹ Advies onderwijsraad 3-5.

⁶⁰ Ibidem 7.

⁶¹ Ibidem 11.

over het algemeen een specifiek terrein, deze specificatie wordt op universiteitsniveau meestal pas behaald in de masterfase.

Na het behalen van een bachelor kan een Hbo-student er ook voor kiezen om door te studeren op de universiteit. Hbo-studenten kunnen dan instromen in een WO-master. Dit kan vaak na het behalen van een zogenaamde pre-master, waarin de student wordt klaargestoomd voor het nieuwe niveau of gebied. Sommige hogescholen bieden ook Hbo-masters aan. Deze worden echter als van lager niveau gezien dan WO-masters. Een HBO-masterstudent krijgt bij het behalen van een diploma de titel Master.

Een WO-student heeft na het behalen van een bachelordiploma recht op toegang ten minste één WO-masteropleiding. Deze opleidingen zijn over het algemeen eenjarig. Er zijn echter uitzonderingen. De studies geneeskunde, farmacie en tandheelkunde kennen een langer masterprogramma. Ook een klein percentage van de overige bètastudies kent een langer mastertraject. Bij het behalen van een WO-master krijgt de student de titel Master of Science (bij een bètarichting), Master of Law (bij rechten) of Master of Arts (bij overige richtingen). Op termijn kunnen er andere toevoegingen gecreëerd worden. Studenten met een masterdiploma mogen echter ook de titulatuur van voor de beleidsaanpassing voeren. Na het behalen van een masterdiploma heeft de student de keuze om de arbeidsmarkt op te gaan of om aan een nieuwe master te beginnen.

3.4. Voorgaand onderzoek

Naar het Bolognaproces is al veel onderzoek gedaan. In deze paragraaf worden de verschillende auteurs behandeld. Om tot een helder overzicht te komen is er gekozen voor de behandeling van voorgaand onderzoek per aandachtspunt.

3.4.1. Bologna als voorbeeld

Het Bolognaproces wordt door sommige auteurs gezien als een voorbeeld voor samenwerking in voor andere wereldregio's. Zo zien H.N. Sall en B.D. Ndjaye het Bolognaproces als een goede maatstaf voor samenwerking in hoger onderwijs op het Afrikaanse continent. De invoering van de bachelor-masterstructuur zou veel problemen van Afrikaanse hoger onderwijsinstellingen verhelpen.⁶² J. Charlier en S. Chroché onderzoeken welk effect het Bolognaproces heeft op de

⁶² H.N. Sall en B.D. Ndjaye, 'Higher Education in Africa: Between Perspectives Opened by the Bologna Process and the Commodification of Education' in: *European Education* 4 (2008) 43-46.

concurrentiepositie van de EU ten opzichte van de VS, en hoe de beide systemen elkaar beïnvloedden.⁶³ Deze literatuur is echter niet bruikbaar voor dit onderzoek.

3.4.2. Bologna in groter perspectief

Het Bolognaproces wordt soms ook beschreven als een casestudy van de zogenaamde Open Methode van Coördinatie. Auteurs als Veiga en Amaral concluderen dat deze methode zorgt voor coördinatieproblemen bij het Bolognaproces en het proces ernstig kunnen frustreren.⁶⁴ Daarnaast plaatsen sommige auteurs het Bolognaproces binnen de algemene onderwijsontwikkelingen in Europa. Zo vraagt Corbett zich af hoe uniek deze wens tot samenwerking van 1998 was. Zij concludeert dat reeds in de jaren zeventig initiatieven zijn genomen voor samenwerking op het terrein van hoger onderwijs.⁶⁵ Hoewel deze studies een interessant perspectief op het proces bieden zijn zij voor dit onderzoek niet te gebruiken als ondersteunende theorie.

3.4.3. Het verloop van het proces

Over het verloop van het proces is veel geschreven door Pauline Ravinet. In Ravinet (2006) zij de vraag waarom landen zich, in de loop van het proces, zich gebonden voelden aan de gedane afspraken. Zij concludeert dat de structuur van het follow-up proces daar in zeer belangrijke mate aan bij heeft gedragen.⁶⁶ In Ravinet (2008) gaat zij hier dieper op in.⁶⁷ In zekere zin stelt Ravinet zich dezelfde vraag: 'waarom nemen landen deel aan het Bolognaproces?'. Zij gaat bij de uitwerking van deze vraag echter een andere kant op. Ravinet verklaart waarom landen zich in de loop van het proces zich steeds meer gebonden voelen aan de gestelde richtlijnen, maar gaat echter nauwelijks in op de vraag waarom landen in de eerste plaats besloten om deel te nemen aan het proces. De studies van Ravinet waren bij de opstelling van de hoofdvraag van dit onderzoek zeer nuttig.

3.4.4. Implementatie van het proces

Het aantal studies naar de implementatie van het Bolognaproces is zeer groot te noemen. Allereerst zijn er de al eerder genoemde trendrapporten die jaarlijks door de stuurgroep van het Bolognaproces worden opgesteld. Naast deze officiële rapportages zijn er ook wetenschappelijke studies gedaan

⁶³ J. Charlier en S. Chroché, 'The Bologna Process: The Outcome of Competition Between Europe and the United States and a Stimulus to this Competition' in: *European Education* 4 (2007).

⁶⁴ A. Veiga en A. Amaral, 'The open method of coordination and the implementation of the Bolognaprocess', in: *Tert Educ Manag* 12 (2006) 1.

⁶⁵ A. Corbett, 'Higher Education as a form of European Integration: How novel is the Bolognaprocess?', in: *Arena* 3.

⁶⁶ P. Ravinet, 'When constraining links emerge from loose cooperation'.

⁶⁷ P. Ravinet, 'From Voluntary Participation to Monitored Coordination: why European countries feel increasingly bound by their commitment to the Bolognaprocess' (z.p. 2008).

naar de implementatie van de gemaakte afspraken in de afzonderlijke deelnemende landen. Een van de belangrijkste studies naar de implementatie van het proces is de studie van Johanna Witte. Zij vergelijkt op grote schaal de implementatie van het proces in Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland. Zij concludeert dat de mate van implementatie in sterke mate afhangt van de overeenkomsten van de heersende ideeën en tradities in de afzonderlijke deelnemende landen.⁶⁸ De studie van Witte beschrijft uitgebreid hoe het proces van beleidsaanpassing in onder andere Nederland verliep. Deze beschrijving was voor dit onderzoek zeer bruikbaar.

3.4.5. Tekorten in voorgaand onderzoek

De bovenstaande beschrijving van het voorgaand onderzoek naar het Bolognaproces toont aan dat het een groot en belangrijk studieonderwerp is. Deze studies focussen zich op een verscheidenheid aan onderwerpen en onderdelen van het Bolognaproces. De aanloop tot het proces is echter niet uitgebreid onderzocht. Dit onderzoek tracht dat gebrek te verhelpen door een diepgaande studie te doen naar de motieven voor Nederland om deel te nemen aan het Bolognaproces.

⁶⁸ 'Witte, 'Change of Degrees and Degrees of Change' 527-529.

4. Methodologisch kader

4.1. Inleiding

In het tweede en derde hoofdstuk is een overzicht gegeven van de relevante theorie met betrekking tot de hoofdvraag van dit onderzoek. Om de stap te kunnen maken van theorie naar empirie moet de methode van onderzoek verder verduidelijkt worden. Deze methode bepaalt immers op welke wijze het antwoord op de hoofdvraag gevonden wordt.

In dit onderzoek naar motivatie voor beleidsverandering worden de theoretische concepten aanpassingsdruk, identiteitspolitiek en institutionele vetomomenten verenigd in één methode. Deze concepten zullen in dit hoofdstuk geoperationaliseerd worden tot een model. Dit model bepaalt of de druk voor verandering hoog, laag of gemiddeld is. Dit bepaalt vervolgens of een land bereid is om over te gaan tot verandering of niet. Tevens zet het de redenen voor beleidsaanpassing en de argumenten tegen beleidsaanpassing uiteen.

In dit hoofdstuk wordt allereerst de methode voor het meten van aanpassingsdruk beschreven worden. Aan de hand van een schema zal weergegeven worden hoe deze druk te meten is en wat de hoogte van deze druk voor gevolg heeft voor de wens tot beleidsaanpassing door middel van harmonisatie. In dit model krijgen de begrippen identiteitspolitiek en institutionele vetomomenten een belangrijke plaats. Ten slotte zal aangegeven worden hoe de data voor dit onderzoek verzameld en verwerkt zal worden.

4.2 Aanpassingsdruk

Zoals reeds is aangetoond in het eerste hoofdstuk is het concept aanpassingsdruk een belangrijk verklarend model voor de motivatie van landen voor beleidsaanpassing door middel van harmonisatie.⁶⁹ Ook is aangetoond dat dit concept alleen niet als volledige verklaring kan dienen.⁷⁰ Zowel identiteitspolitiek en institutionele vetomomenten spelen naast aanpassingsdruk een belangrijke rol. In deze paragraaf zal dan de theorie van Knill over aanpassingsdruk uitgebreid worden met deze twee concepten. Als in dit hoofdstuk het begrip aanpassingsdruk wordt gebruikt, wordt daarbij verwezen naar het nieuwe geïntegreerde model dat gebruikt zal worden in dit onderzoek.

Aanpassingsdruk geeft aan hoe hoog de druk op de politiek is om over te gaan tot verandering van beleid.⁷¹ Als deze druk hoog is zal er waarschijnlijk geen beleidsaanpassing plaatsvinden, alleen in zeer extreme gevallen waar absolute aanpassing vereist is. Bij een gemiddelde aanpassingsdruk is

⁶⁹ Zie onder andere Knill (2001), Héritier en Radaelli en Featherstone (2003).

⁷⁰ Zie onder andere Haverland (1999), Héritier (2007) en Radaelli en Featherstone (2003).

⁷¹ Knill, 'The Europeanisation of National Administrations' 46-47.

beleidsaanpassing moeilijk te voorspellen. Bij een lage druk zal er geen beleidsaanpassing plaatsvinden, de oude situatie komt al met de nieuwe situatie overeen.⁷² De hoogte van deze druk kan daarom een belangrijke verklarende factor wanneer motivatie voor harmonisatie onderzocht wordt. Om tot een van deze uitkomsten te komen worden er drie dimensies onderzocht; de sectorale, institutionele en dynamische dimensie.⁷³ Hieronder zullen de verschillende dimensies verder uitgewerkt worden.

4.2.1. Sectorale dimensie

De sectorale dimensie omvat onderzoek naar de sector in kwestie van het land in kwestie. Onderzoek naar deze dimensie is nodig voor het bepalen van aanpassingsdruk omdat het aantoont of de nationale institutionele situatie aansluit op het beleid van de organisatie waaraan het land zich al dan niet aan wil aanpassen. In dit onderzoek is de te onderzoeken sector de onderwijssector in Nederland voor 1999. De sectorale dimensie staat voor de vraag in hoeverre het beleid van het ministerie van OC&W in 1999 aansluit op het beleid van het Bolognaproces.

In het volgende hoofdstuk zal dan ook weergegeven worden wat het onderwijsbeleid voor 1999 was. Vervolgens zal een korte samenvatting gegeven worden van het beleid van het Bolognaproces zoals dat geschetst is in hoofdstuk twee. Tot slot zal aangegeven worden op welke punten dit beleid met elkaar overeenkomt of verschilt.

4.2.2. Institutionele dimensie

Alleen kijken naar het sectorale beleid is niet voldoende voor het bepalen van niveau van aanpassingsdruk. Vervolgens moet bepaald worden of aanpassing van het beleid in de sector in kwestie een aanvulling of aanval vormt voor de heersende nationale bestuurlijke traditie. Een aanval op deze traditie maakt verandering onwaarschijnlijker dan een aanvulling. Om dit te kunnen bepalen moet er gekeken worden naar de institutionele dimensie. De institutionele dimensie geeft weer of het sectorale beleid verschilt van het institutionele karakter van de overheid en de nationale bestuurlijke tradities.

Nationale bestuurlijke tradities bestaan uit gangbare patronen welke diep geworteld zijn in politieke, juridische en administratieve instituties.⁷⁴ Deze patronen zijn stabiel.⁷⁵ Op het moment dat nieuw sectoraal beleid ingaat tegen deze traditie ontstaan er cruciale kruispunten. Op een kruispunt

⁷² Knill, 'The Europeanisation of National Administrations' 46-47.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ibidem 44.

⁷⁵ Ibidem. Zie ook: Thomas Risse, 'To Euro or Not to Euro?' 10.

heeft een land de keuze voor beleidsaanpassing door middel van verandering van de structuren of geen beleidsaanpassing met behoud van de structuren.⁷⁶

Binnen de casus zal deze dimensie geoperationaliseerd worden door onder andere te kijken naar politiek-ambtelijke verhoudingen, vernieuwingen op juridisch gebied en de politieke cultuur.

4.2.3. Dynamische dimensie

Met de sectorale dimensie en de institutionele dimensie wordt duidelijk in hoeverre sectoraal beleid past binnen de nationale traditie. Om te bepalen of het niveau van aanpassingsdruk hoog, gemiddeld of laag is moet eerst nog onderzocht worden in hoeverre een nationale administratie tot hervorming in staat is. Deze mogelijkheid tot hervorming wordt verenigd in het begrip 'administrative reform capacity', ofwel administratieve hervormingscapaciteit. Als deze capaciteit hoog is, wil dat niet automatisch zeggen dat er ook hervormingen plaats zullen vinden, het maakt beleidsaanpassing echter wel waarschijnlijker.⁷⁷

Deze capaciteit is te meten door allereerst te kijken naar hoe verandering binnen de betreffende overheid tot stand kan komen. Om dit te bepalen moet de positie die de overheid inneemt ten opzicht van de politiek onderzocht worden. Een autonome overheid kan alleen hervormen door middel van prikkels van binnenuit. Slechts adaptatie van regels van binnen het instituut heeft een kans van slagen, politiek gewenste hervormingen maken weinig kans. Aan de andere kant van het spectrum staat een overheid die fungeert als het instrument van de politiek. Politieke wensen zullen in dit geval snel leiden tot administratieve hervorming.⁷⁸

Naast de manier waarop verandering tot stand komt moet er gekeken worden naar hoe deze verandering geblokkeerd zou kunnen worden. Deze zogenaamde vetomomenten kunnen op verschillende terreinen bestaan. Het aantal vetomomenten wordt door een viertal zaken beïnvloed. Allereerst zijn de aspecten van het partijensysteem van belang. In een land waar één partij in de regering deelneemt, is de kans op een veto kleiner dan in landen waar coalitieregeringen gevormd worden.⁷⁹

Ten tweede neemt het aantal vetomomenten toe als er een uitgebreide administratieve procedure nodig is voor beleidsverandering. Hoe meer afdelingen moeten nodig zijn voor beleidsverandering, hoe meer vertraging en kansen op afketsing van verandering er kunnen zijn.⁸⁰

⁷⁶ Risse, 'To Euro or Not to Euro?' 11.

⁷⁷ Knill, 'The Europeanisation of National Administrations' 45, 46.

⁷⁸ Ibidem, 45.

⁷⁹ Ibidem, 46.

⁸⁰ Ibidem.

Ten derde is het van belang hoe de interactie tussen politieke en overheid plaatsvindt. Als de overheid sterkt gepolitiseerd is hebben politieke initiatieven meer kans van slagen. Als de politiek in sterke mate gebureaucratiseerd is hebben overheidsinitiatieven meer kans van slagen.⁸¹

Tot slot moet er gekeken worden naar het aantal vetomomenten dat het bedrijfsleven en andere pressiegroepen bezitten. Een afwezigheid hiervan zal eerder leiden tot een radicale breuk met heersende tradities dan een sterke vertegenwoordiging van de sector.⁸²

Deze dimensie zal onderzocht worden door te kijken naar de verhouding coalitie-oppositie. Ook wordt onderzocht op welke terreinen de verschillende veto's liggen.

4.2.4. Niveaus van aanpassingsdruk

Naar aanleiding van de bovenstaande dimensies kan worden onderzocht wat de hoogte van de aanpassingsdruk is. Deze kan worden ingedeeld in drie niveaus; hoog, gemiddeld en laag. Deze druk is hoog te noemen als het beleid in kwestie ingaat tegen de elementen van nationale traditie. In dit onderzoek is het beleid in kwestie de invoering van het bachelor-master systeem. De elementen van nationale traditie worden bepaald door middel de in de vorige paragrafen beschreven dimensies.

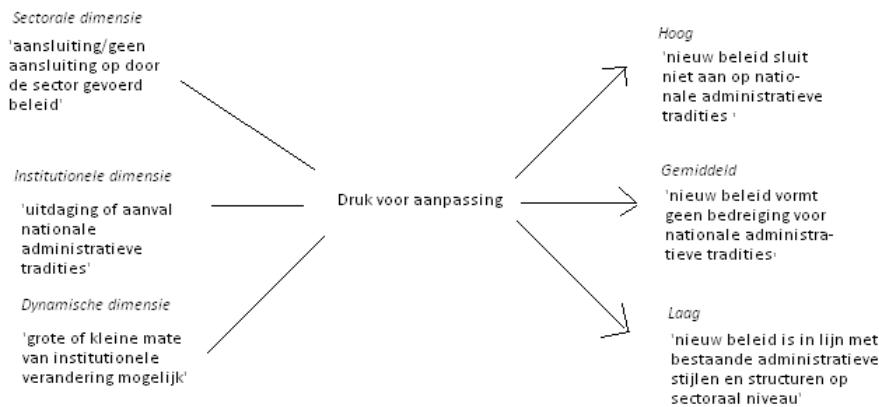
De druk voor aanpassing is gemiddeld als het nieuwe beleid aangepast kan worden binnen de heersende tradities. Het nieuwe beleid vormt dan geen uitdaging voor deze tradities. Zowel een hoge als gemiddelde aanpassingsdruk vereist administratieve verandering.

Lage druk voor aanpassing bestaat als de bestaande administratieve structuur in lijn in is met het nieuw in te voeren beleid. Er hoeven geen vergaande hervormingen plaats te vinden omdat de bestaande structuren toereikend zijn voor de uitvoering van het beleid. Het bovenstaande wordt weergegeven in figuur 4.1.

Aan de hand van deze drie niveaus van aanpassingsdruk kunnen verschillende situaties ontstaan als overheden de keus moeten maken om het beleid al dan niet in te voeren. Deze zullen in de volgende paragraaf beschreven worden.

⁸¹ Knill, 'The Europeanisation of National Administrations' 46.

⁸² Haverland, 'National Adaptation to European Integration' 12,13.



Figuur 4.1. Druk voor aanpassing naar dimensies en niveaus.⁸³

4.2.5. De keus voor of tegen beleidsaanpassing

Informatie over de hoogte van de aanpassingsdruk is niet voldoende om te voorspellen of het nieuwe beleid aangenomen zal worden of niet. Hieronder worden drie hypothetische situaties beschreven die aangeven in welke situatie er steun of juist weerstand tegen verandering zal zijn.

Bij een hoge aanpassingsdruk gaat het nieuwe beleid in tegen nationale bestuurlijke traditie. Verandering van deze tradities is onwaarschijnlijk als de druk voor verandering van buitenaf komt.⁸⁴ In deze situatie zal er over het algemeen geen of zeer kleine aanpassing plaatsvinden.

Bij een gemiddelde aanpassingsdruk zijn er meerdere reacties mogelijk. Het is dan ook moeilijk om te voorspellen wat er in deze situatie zal gebeuren als nieuw beleid zich aandient. Om tot een voorspelling te kunnen komen zal er gekeken moeten worden naar de politieke coalitie, de machtsverhoudingen binnen de sector in kwestie en belangrijke tegen- en voorstanders van het beleid.

Een lage aanpassingsdruk maakt voorspelling van gedrag eenvoudiger dan bij een gemiddelde aanpassingsdruk. Als het nieuwe beleid in lijn is met het gevoerde nationale beleid kan het gezien worden als bevestiging voor de desbetreffende sectoren. In dit geval zal er geen weerstand bestaan tegen het beleid. Er zal echter ook geen aanpassing plaatsvinden, dit is immers niet nodig.

4.2.6. Operationalisering aanpassingsdruk

Bovenstaande uiteenzetting over aanpassingsdruk kan goed worden toegepast op de gekozen casus van dit onderzoek. Met betrekking tot de invoering van het bachelor-mastersysteem in 1999 zal de sector in kwestie, het Ministerie van OC&W, en de overheid en politiek van dat jaar onderzocht worden aan de hand van de drie genoemde dimensies. Vervolgens zal bepaald worden of de

⁸³ Naar: Knill, 'The Europeanisation of National Administrations 47.

⁸⁴ Johan P. Olsen, 'Europeanization and Nation State Dynamics' in: *ARENA Working Paper 9* (1995) 4.

aanpassingsdruk hoog, gemiddeld of laag te noemen was. Ten slotte zal dit gekoppeld worden aan de werkelijk ondernomen actie. Op deze wijze kan gekeken worden of het concept aanpassingsdruk de verklarende factor is voor de in 1999 gekozen beleidsverandering.

Knill laat in zijn model voor aanpassingsdruk echter na om concrete indicatoren te noemen. Hij definieert niet wat hij verstaat onder hoge aanpassingsdruk. In dit onderzoek wordt getracht deze indicatoren te formuleren en deze vervolgens te toetsen aan de praktijk. Concrete indicatoren voor hoge aanpassingsdruk zouden kunnen zijn:

- als het nodig is om nieuwe organen in het leven te roepen om te beleidsaanpassing te kunnen doorvoeren
- als er veel geld nodig is voor het invoeren van de beleidsaanpassing
- als de discussie over de beleidsaanpassing veel stof doet opwaaien in de vorm van bijvoorbeeld speciale bijeenkomsten of Kamervragen
- de duur van het proces van de beleidsaanpassing

In de volgende hoofdstukken zullen deze indicatoren worden gebruikt bij de verschillende te onderzoeken dimensies.

4.3. Dataverzameling en verwerking

In de bovenstaande paragrafen is aangegeven welke informatie er verzameld dient te worden om de deelvragen van dit onderzoek te beantwoorden. Deze informatie is op verschillende wijzen te verkrijgen.

Belangrijke bronnen zijn kamerstukken uit de periode 1999-2002 over de invoering van het bachelor-mastersysteem. Deze kamerstukken zijn te vinden op www.ikregeer.nl. Ook de website: www.parlement.com geeft veel informatie over kabinetten, ministers en de Eerste en Tweede Kamer. Informatie over en publicaties van het Ministerie van OC&W zijn te vinden op <http://www.minocw.nl/organisatie/documenten/index.html>. Over de situatie in het hoger onderwijs in Nederland voor 1999 is veel geschreven in zowel officiële als onofficiële publicaties. Deze situatie wordt in deze publicaties van verschillende kanten belicht. Informatie over de politieke situatie in Nederland en de kenmerken van de overheid in 1999 zijn te vinden in verschillende jaarboeken en handboeken over de Nederlandse politiek.

De verworven informatie zal in het empirisch hoofdstuk punt voor punt behandeld worden aan de hand van de indeling van de paragrafen in dit hoofdstuk. Waar nodig zullen de gegevens ingevuld worden in de weergegeven figuur.

Deel 2 – Empirie en analyse

5. Empirie

5.1. Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is de fundering gelegd voor de uitvoering van dit onderzoek. Op basis van deze hoofdstukken kan de informatie verzameld worden die leidt tot de beantwoording van de hoofdvraag 'waarom gaan landen over tot beleidsaanpassing in door middel van harmonisatie?'. In het methodisch hoofdstuk stond het concept aanpassingsdruk centraal. Door de operationalisering van dit concept is duidelijk geworden welke gegevens er nodig zijn om te komen tot een hypothese van de motivatie voor integratie van de landen in kwestie.

Dit hoofdstuk bevat de invulling van de verschillende dimensies van aanpassingsdruk naar aanleiding van de opzet van het methodisch kader. De kenmerken van deze dimensies zullen worden toegepast op Nederland. Op basis van dit model zal een hypothese opgesteld worden van de houding van Nederland ten opzichte van harmonisatie in het Bologna proces naar aanleiding van de hoogte van de aanpassingsdruk.

5.2. Aanpassingsdruk

In het tweede hoofdstuk is de Nederlandse situatie in het hoger onderwijs voor en na invoering van het bachelor-mastersysteem beschreven. Deze beschrijving laat een groot contrast tussen de beide systemen zien. Dit verschil roept vragen op over waarom deze verandering heeft plaatsgevonden. In de vorige hoofdstukken is uiteengezet dat het concept aanpassingsdruk een hulpmiddel kan zijn voor het vinden van deze verklaring. Door het meten van aanpassingsdruk kan een voorspelling gemaakt worden over het gedrag van een land met betrekking tot beleidsaanpassing. De hoogte van de aanpassingsdruk fungeert als verklarende factor voor het handelen. In deze paragraaf zal de uiteengezette methode met betrekking tot aanpassingsdruk toegepast worden op de praktijk van het ministerie van OC&W rond 1999.

Allereerst zal de sectorale dimensie beschreven worden. Uit deze beschrijving zal naar voren komen of het beleid van het Bologna proces een breuk of een voortzetting van het beleid in de Nederlandse onderwijssector betekende.

Vervolgens wordt er aandacht geschonken aan de institutionele dimensie. Deze dimensie bepaalt of het Bologna beleid een uitdaging vormde voor de heersende nationale bestuurlijke tradities binnen de Nederlandse overheid. Er zal gezocht worden naar patronen in de Nederlandse politieke, juridische en administratieve instituties rond 1999.

Tot slot wordt de dynamische dimensie ingevuld. Met deze dimensie wordt onderzocht of er ruimte voor verandering en aanpassing bestaat binnen de heersende Nederlandse administratieve tradities

van 1999. Om dit te onderzoeken zal er allereerst bekeken worden hoe verandering binnen de Nederlandse overheid tot stand kon komen. Daarna wordt gekeken hoe deze verandering geblokkeerd kon worden door middel van vetomomenten.

5.2.1. Sectorale dimensie

In de beschrijving van de casus is een overzicht gegeven van het Nederlandse beleid in de hoger onderwijssector voor 1999. Het Nederlandse hoger onderwijsstelsel verschilt aanzienlijk van het bachelor-masterstelsel zoals dat voorgesteld wordt in het Bolognaproces. Op basis van vergelijking van de beide systemen kan gesteld worden dat het nieuwe beleid een grote breuk vormde met het heersende beleid in de onderwijssector.

Bij een diepgaande studie naar het sectorale beleid treedt echter een ander beeld op. Uit de beschrijving van belangrijke onderwerpen en discussies in de sector vóór 1999 komt naar voren dat de sector bereid was grote verandering te ondergaan. De beschrijving maakt duidelijk dat de sector het bachelor-mastersysteem als antwoord op de gesignaleerde problemen zag. Dit idee raakte in een stroomversnelling na de opstelling van de Sorbonneverklaring. Voordat het Bolognaproces beleidsaanpassing oplegde, stelde de Nederlandse onderwijssector zich al open voor verandering. Volgens Jeroen Huisman is de sector altijd bereid geweest het systeem aan te passen op de wensen van de studenten en de samenleving, waaronder de arbeidsmarkt.⁸⁵ De transitie naar het bachelor-mastersysteem vormt vanuit dit perspectief geen breuk met het sectorale beleid. Dit wordt tevens aangetoond doordat er voor de invoering van het bachelor-mastersysteem op nationaal niveau geen grote nieuwe organen in het leven zijn geroepen.

5.2.2. Institutionele dimensie

In de institutionele dimensie wordt gekeken of het nieuwe sectorale beleid een uitdaging of aanval vormde voor de nationale bestuurlijke traditie. Deze traditie is opgebouwd uit elementen van de politieke, justitiële en administratieve instituties. Hieronder volgt een overzicht van Nederlandse administratieve traditie rond 1999. Vervolgens zal deze traditie gekoppeld worden aan het sectorale beleid.

Nederland is een overlegeconomie. Dit betekent dat naast de overheid een groot aantal werkgevers- en werknemersorganisatie een grote rol spelen in de besluitvorming. Door middel van

⁸⁵ Jeroen Huisman, 'Diversity in the Netherlands' in: V. Lynn Meek e.a. (ed.), 'The Mocker and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education' (Surrey 1996) 138.

verschillende instituties wordt de overheid van advies gediend, gecontroleerd en beïnvloedt. Deze vorm van samenwerking wordt ook wel het 'poldermodel' genoemd.⁸⁶

Nederland kende tijdens de jaren negentig een consensuspolitiek die goed aansluit bij het beschreven poldermodel. Dit is echter niet altijd zo geweest. Hoewel in de literatuur over identiteitspolitiek en aanpassingsdruk gesproken wordt over stabiele nationale bestuurlijke tradities kan de politieke situatie van de jaren negentig worden getypeerd als een breuk met het directe verleden. Waar de jaren zeventig en tachtig zich kenmerkten door polarisatiestrategieën in de politiek, vormen de jaren negentig een terugkeer naar de oude consensuspolitiek.⁸⁷

Nederland kende in de periode 1994-2002 zogenaamde paarse kabinetten. De regering was in deze periode samengesteld uit liberale en sociale-democratische partijen.⁸⁸ Voor het eerst sinds 1917 werd er een kabinet gevormd zonder confessionele deelname.⁸⁹ Deze jaren worden gekenmerkt door grote economische voorspoed en optimisme. Er worden stappen gezet voor vergaande Europese integratie. Tevens wordt er op gebied van ethische dilemma's een liberaal beleid gevoerd.⁹⁰ In de Tweede kamer was het relatief rustig. Er werden verhoudingsgewijs weinig moties ingediend. Dit laatste zou te maken kunnen hebben met het feit dat de verhouding coalitie-oppositie zeer gunstig uitviel voor de eerste.⁹¹

Ook op juridisch gebied brengen de paarse kabinetten vernieuwing. De jaren negentig worden gekenmerkt door deregulering. Deze trend was reeds in de jaren tachtig ingezet.⁹² De hoge regeldruk zou een te hoge last zijn voor de samenleving en het openbaar bestuur. Deze opinie wordt onder andere verwoord in een officieel uitgebracht kabinetsstandpunt uit 1998. In dit document wordt de vergaande juridisering van het openbaar bestuur gezien als een hindernis voor de slagvaardigheid van de bestuurlijke kant van de overheid.⁹³

De in de jaren tachtig ontstane juridische traditie van deregulering heeft ook zijn weerslag op de administratieve traditie. Waar er minder regels en procedures worden opgelegd aan het openbaar bestuur zullen de administratieve instituties efficiënter kunnen handelen. Volgens het kabinetsstandpunt uit 1998 kunnen procedures door deregulering worden versneld. In de situatie

⁸⁶ www.parlement.com, 'Polder', bezocht op 10 november 2009.

⁸⁷ Ron van Dooren, 'Traditie en Transformatie: Politiek en staatsinrichting in Nederland' (Amsterdam 2000) 45-46.

⁸⁸ De samenstelling van beide kabinetten was: PvdA, VVD en D66.

⁸⁹ Van Dooren, 'Traditie en Transformatie' 46.

⁹⁰ J. Bosmans, 'Staatkundige vormgeving in Nederland: Deel II, de tijd na 1940' (Assen 1999) 178.

⁹¹ Petri Benschop, 'Politieke druk: een onbeheersbare factor? Een analyse van kamerinterventies in de periode 1981-2008', Eindschrijft Master Bestuur en beleid (2009) 27-28, 62.

⁹² C.W. van der Pot en A.M. Donner, 'Handboek van het Nederlandse Staatsrecht' (Deventer 2001) 551.

⁹³ Tweede Kamer der Staten Generaal, 'Kabinetsstandpunt: Juridisering in het openbaar bestuur' 21 december 1998 3.

van 1998 bemoeilijkte de juridisering volgens het kabinet het realiseren van grote projecten en bestuurlijke activiteiten.⁹⁴

De jaren negentig werden tevens gekenmerkt door decentralisatie van overheidstaken. Om een scheiding tussen beleid en uitvoering te bewerkstelligen werden verscheidene taken ondergebracht in zogenaamde Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) en agentschappen. Samenwerking vindt vaker op horizontaal niveau dan op verticaal niveau plaats.⁹⁵ Dit initiatief maakt onderdeel uit van de theorie van New Public Management (NPM). Door de overheid meer te benaderen als een bedrijf kan een hogere graad van efficiency bereikt worden.⁹⁶

Het bovenstaande overzicht geeft een beeld van een nationale traditie in 1999 die gekenmerkt wordt door consensus, deregulering, decentralisatie, nadruk op efficiency en toenemende internationale samenwerking. Vernieuwingen worden niet van bovenaf opgelegd, maar komen door nationaal of internationaal overleg tot stand.

Nu de nationale bestuurlijke traditie van Nederland in 1999 is getypeerd kan gekeken worden in hoeverre het nieuwe onderwijsbeleid een uitdaging of een aanval vormde voor deze traditie. De kenmerken van het Bolognaproces; internationale samenwerking, efficiency en beleidsaanpassing door middel van *soft law* sluiten erg goed aan op deze traditie. De vernieuwingen in het hoger onderwijs die plaats zouden gaan vinden naar aanleiding van de ondertekening van de Bolognaverklaring vormen geen aanval voor de heersende nationale bestuurlijke traditie van Nederland in 1999.

5.2.3. Dynamische dimensie

Na bovenstaand onderzoek naar het onderwijsbeleid en de nationale bestuurlijke traditie in 1999 moet onderzocht worden wat de administratieve hervormingscapaciteit van Nederland in het algemeen en het ministerie van OC&W in het bijzonder. Zo wordt onderzocht of de Nederlandse overheid en het ministerie tot verandering in staat was. Om dit te kunnen bepalen moet gekeken worden naar hoe verandering plaats kon vinden en op welke momenten en door wie dit geblokkeerd kon worden.

De wijze waarop verandering plaats kan vinden in de politiek wordt volgens het model van aanpassingsdruk bepaald door de verhouding tussen overheid en politiek. Deze verhouding maakt duidelijk of verandering plaatsvindt door prikkels van binnenuit (bij een autonome overheid) of van buitenaf (bij sterke politieke invloed). In Nederland gaan wetswijzigingen over het algemeen volgens

⁹⁴ 'Kabinetsstandpunt: Juridisering in het openbaar bestuur' 3, 11.

⁹⁵ M.A.P. Bovens et al, 'Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek' (Alphen aan den Rijn 1996) 252-254.

⁹⁶ B.G. Peters en J. Pierre, 'Governance without Government?: Rethinking Public Administration' in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (1998) 227, 232. Zie ook: Bovens et al, 'Openbaar bestuur' 196.

het volgende patroon. Tijdens de periode waarin het kabinet gevormd wordt spreken de toekomstige regerende partijen af welke speerpunten het beleid de komende jaren zal hebben. Deze afspraken worden vastgelegd in een regeerakkoord. Dit regeerakkoord vormt de leidraad tijdens de gehele kabinetsperiode. De wetsvoorstellen die vanuit dit akkoord worden ingediend kunnen over vaak op een meerderheid van stemmen rekenen. De regerende partijen vormen immers over het algemeen een meerderheid in de Tweede Kamer en zijn onofficieel gebonden aan het regeerakkoord.⁹⁷

Naast het kabinet is de Tweede Kamer medewetgever. Zij moet, net als de Eerste Kamer, de wetsvoorstellen goedkeuren voordat deze in werking treden. Daarnaast heeft de Tweede Kamer het Recht van Initiatief. Dit betekent dat individuele Kamerleden, na advies van de Raad van State, zelf wetsvoorstellen mogen indienen. Deze zogenaamde initiatiefwetten kunnen zowel direct als indirect invloed hebben. Als het wetsvoorstel door zowel de Tweede als de Eerste Kamer wordt aangenomen wordt het omgezet in een wettelijk besluit. Ook als het voorstel niet wordt aangenomen kan het effect sorteren. Op deze wijze wordt het onderwerp immers wel geagendeerd.⁹⁸

Van de twee manieren om wetsvoorstellen in te dienen hebben de wetsvoorstellen uit het regeerakkoord de meeste kans van slagen. In de periode 1970-2000 zijn 65 van de 175 initiatiefwetten aangenomen.⁹⁹ Wetsvoorstellen vanuit het regeerakkoord worden doorgaans aangenomen, de coalitiepartners zijn immers onofficieel aan het akkoord gebonden.¹⁰⁰

Bovenstaande gegevens zijn echter niet voldoende om te bepalen of initiatieven tot beleidsverandering in 1999 van binnenuit kwamen (vanuit de departementen), of van buitenaf kwamen (vanuit de politiek). Om deze vraag goed kunnen beantwoorden moet er gekeken worden naar de verhouding politiek - overheid in de jaren negentig. Met de opkomst van horizontale organisatievorm binnen de overheid is een strikte scheiding niet meer mogelijk. Bewindslieden en ambtenaren moeten steeds vaker met elkaar onderhandelen om medestanders voor hun initiatieven te krijgen.¹⁰¹ Bovens et al concluderen in hun studie over het openbaar bestuur in Nederland dat door uitbreiding van het ambtelijke apparaat, een steeds hoger opleidingsniveau en verruiming van de grondrechten van ambtenaren de balans naar de ambtelijke kant overslaat.¹⁰²

Verandering kan zoals hierboven aangetoond zowel door prikkels van binnenuit als van buitenaf plaatsvinden. Prikkels van binnenuit hebben echter meer kans om omgezet te worden in beleid. Nu dient er geanalyseerd te worden hoe verandering geblokkeerd kan worden. Deze blokkades ontstaan

⁹⁷ www.parlement.com, 'Regeerakkoord en regeringsprogramma', bezocht op 10 november 2009.

⁹⁸ P.P.T. Bovend' Eert en H.R.B.M. Kummeling, 'Het Nederlandse Parlement' (Deventer 2004) 177-180.

⁹⁹ www.parlement.com, 'Recht van initiatief', bezocht op 10 november 2009.

¹⁰⁰ www.parlement.com, 'Regeerakkoord en regeringsprogramma', bezocht op 10 november 2009.

¹⁰¹ Bovens et al, 'Openbaar bestuur' 253.

¹⁰² Ibidem 302-304.

als een idee moet worden omgezet in wetsvoorstel, en als een wetsvoorstel moet worden omgezet in wet. Met betrekking tot de casus zijn er de volgende vetomomenten te onderscheiden.

Allereerst kon verandering geblokkeerd worden door tegenstand van de kant van universiteiten, hogescholen en studentenorganisaties, deze instituties vormen de sector. Hoewel zij geen formeel veto bezitten wordt invoering van een omvangrijk project als de invoering van het bachelor-masterstelsel ernstig bemoeilijkt door tegenstand uit de sector. De in hoofdstuk twee genoemde overlegstructuur van het Bolognaproces, waaraan de HOI's en studenten deelnemen, maakt dat er vanuit de sector veel invloed uitgeoefend kan worden.

Ten tweede kon verandering geblokkeerd worden vanuit het ministerie van OC&W. In 1999 had het ministerie van OC&W zojuist ingrijpende verandering ondergaan. De directoraten-generaal, die voorheen verantwoordelijk waren voor deelgebieden van het departement, waren opgeheven. De departementsleiding bestond uit een bestuursraad, waarin de secretaris-generaal en de oud-directeuren generaal deelnamen. Besluitvorming door alle afdelingen van het departement werd op deze wijze centraal geïntegreerd. Op deze wijze vormde het dagelijks bestuur een eenheidsfront ten opzichte van de politiek.¹⁰³

Ten slotte kon verandering geblokkeerd worden door afwijzing van het wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer. Dit veto is het meest formele van de drie. De Tweede Kamer is de grootste horde voor beleidsaanpassing. De Eerste Kamer stemt zelden tegen wetsvoorstellen die in de Tweede Kamer reeds aangenomen zijn.¹⁰⁴ De Tweede Kamer bezit verder het Recht van Amendement. Deze bepaling geeft leden van de Tweede Kamer het recht om ingediende wetsvoorstellen te wijzigen.¹⁰⁵

Het bovenstaande overzicht van vetomomenten inzake de invoering van het bachelor-mastersysteem in Nederland geeft weer dat er vele momenten in het beleidsproces zijn aan te wijzen waardoor de invoering zou hebben kunnen stranden. De hervorming van het ministerie en de grote betrokkenheid van de onderwijssector maken invoering zonder brede steun zeer moeilijk.

Nu alle onderdelen onderzocht zijn kan de administratieve hervormingscapaciteit van de Nederlandse overheid bepaald worden. Deze hervormingscapaciteit is onduidelijk te noemen. Deze gradatie komt voort uit het grote veto dat de sector bezit. Als beleid wordt gevormd in overleg en overeenstemming sector kan deze een belangrijke steun zijn. Als dit het geval is kan de hervormingscapaciteit groot genoemd worden. Als er echter geen overleg plaatsvindt of er weerstand tegen verandering is binnen de sector zal de administratieve hervormingscapaciteit klein

¹⁰³ Bovens et al, 'Openbaar bestuur' 199-200.

¹⁰⁴ Bovend' Eert en Kummeling, 'Het Nederlandse Parlement' 42. In de periode 1995-1999 verwierp de Eerste Kamer acht wetsvoorstellen.

¹⁰⁵ Ibidem, 187.

zijn. De administratieve hervormingscapaciteit wordt dan ook in grote mate bepaald door de af- of goedkeuring van het beleid door de sector.

5.2.4. Hypothese voor beleidsaanpassing

In dit hoofdstuk is allereerst een overzicht gegeven van de omschakeling van het oude onderwijsstelsel naar een bachelor-masterstructuur. Vervolgens is in het stuk over aanpassingsdruk aangetoond dat de transitie naar het bachelor-mastersysteem geen breuk vormde met het sectorale beleid. Tevens is geconcludeerd dat de bachelor-masterstructuur geen aanval vormde voor de nationale bestuurlijke traditie. De analyse van de administratieve hervormingscapaciteit heeft aangetoond dat deze afhankelijk is van de houding van de sector. Bij steun uit de sector is deze capaciteit groot, bij weerstand klein. Deze gegevens zijn weergegeven in tabel 5.1. Op basis van deze gegevens kan een hypothese opgesteld worden rondom beleidsaanpassing in Nederland door middel van invoering van de Bachelor-masterstructuur.

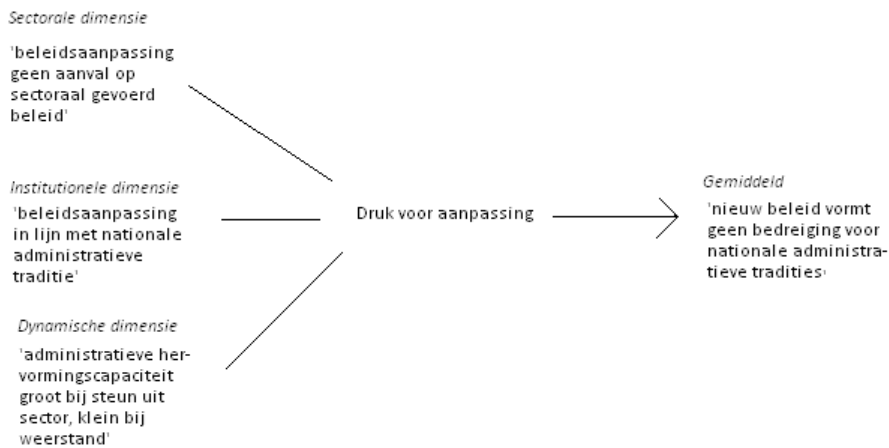
	Kenmerken t.a.v. invoering bachelor-mastersysteem in NL
Sectorale dimensie	Beleidsaanpassing geen aanval op sectoraal beleid
Institutionele dimensie	Beleidsaanpassing in lijn met nationale bestuurlijke traditie
Dynamische dimensie	Administratieve hervormingscapaciteit groot bij steun uit sector, klein bij weerstand

Tabel 5.1. Kenmerken dimensies naar casus

Allereerst moet de aanpassingsdruk bepaald worden. In het derde hoofdstuk zijn de drie verschillende niveaus van aanpassingsdruk beschreven. De bovenstaande situatie resulteert in een gemiddelde aanpassingsdruk. Het nieuw in te voeren beleid vormt geen aanval voor de nationale bestuurlijke tradities. Het beleid kan binnen deze tradities aangepast worden.

Ook de in hoofdstuk vier geformuleerde indicatoren resulteren niet in een hoge aanpassingsdruk. Het aanpassingsproces nam relatief weinig tijd in beslag, de beleidsaanpassing deed weinig stof opwaaien en er hoefden geen nieuwe organen in het leven geroepen om de beleidsaanpassing mogelijk te maken. Wel werd er, zoals in de inleiding reeds aangegeven, veel geld uitgegeven voor de beleidsaanpassing. Zoals echter is aangetoond speelde de discussie hierover slechts een marginale rol.

Uit het overzicht van de onderwijssituatie in Nederland voor en na 1999 is echter duidelijk geworden dat er binnen de sector grote verandering nodig is. Of deze verandering mogelijk is hangt af van de opinie van de sector ten opzichte van het beleid. Het bovenstaande wordt weergegeven in figuur 5.2.



Figuur 5.2. Aanpassingsdruk naar casus

Naar aanleiding van de hoogte van de aanpassingsdruk kan gesteld worden dat het moeilijk te voorspellen is of het nieuwe beleid aangenomen zal worden of niet. Bij steun van de politieke coalitie en steun vanuit de sector is verandering zeer waarschijnlijk. Bij het uitblijven van deze steun zal er geen verandering plaatsvinden. In het volgende hoofdstuk wordt echter aangetoond dat er na het vele overleg met de sector een brede steun voor beleidsaanpassing bestond.

6. Analyse

6.1. Inleiding

In het theoretische hoofdstuk is een overzicht gegeven van de bestaande theorie over harmonisatie en beleidsaanpassing. Uit de methode, welke is opgesteld naar aanleiding van de theorie, zijn twee hypothesen opgesteld voor de houding van de Nederlandse overheid ten opzichte van de beleidsaanpassing door middel van invoering van het bachelor-masterstelsel. Bij steun uit de sector is beleidsaanpassing waarschijnlijk, bij weerstand onwaarschijnlijk. In dit hoofdstuk wordt gekeken of deze hypothese overeenkomt met het proces van beleidsaanpassing dat na tekening van de Bolognaverklaring heeft plaatsgevonden. In de beschrijving van de beleidsaanpassing krijgen de officiële en onofficiële vetomomenten een belangrijke plaats. Hierna wordt gekeken of het model van aanpassingsdruk een verklaring voor deze uitkomst biedt.

6.2. Verloop beleidsaanpassing bachelor-mastersysteem

Het initiatief voor invoering van het bachelor-masterstelsel is genomen naar aanleiding van een advies van de Onderwijsraad in 1999. Dit advies is door de minister Hermans, aangevraagd, na verneming van de Sorbonneverklaring. Deze adviesaanvraag was echter al in 1997 aangekondigd.¹⁰⁶ De raad raadde invoering van het bachelor-mastersysteem aan.¹⁰⁷ Hoewel de raad geen officieel veto bezat, zou een negatief advies de besluitvorming ernstig hebben vertraagd of zelfs tegengehouden hebben.

De volgende horde die genomen moest worden was het overleg met de sector. Uit alle rapporten en studies naar de invoering van de bachelor-masterstructuur blijkt dat er vanuit de sector, die regelmatig geconsulteerd werd, geen bezwaren waren tegen invoering.¹⁰⁸ De speciaal hiervoor ingestelde commissie Rinnooy Kan stelde zelfs dat er sprake was van een breed draagvlak voor de invoering van het bachelor-masterstelsel in het Nederlandse hoger onderwijs.¹⁰⁹ Deze steun blijkt tevens ook uit de vele adviezen van de betrokken instellingen over de invoering van het nieuwe systeem.¹¹⁰ Na consultatie van universiteits-, hogeschool- en studentenraden tekende minister Hermans in juni 1999 de Bolognaverklaring.

¹⁰⁶ Advies 'Hoger onderwijs in internationale context' uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Adviesnr. 990319/430, 31 mei 1999 1.

¹⁰⁷ Advies 'Hoger onderwijs in internationale context' 11.

¹⁰⁸ Zie bijvoorbeeld: Witte, 'Change of Degrees and Degrees of Change' 207-208.

¹⁰⁹ Advies 'Invoering Bachelor-Master systeem in het hoger onderwijs', uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Adviesnr. 20000417/528, 5 juli 1.

¹¹⁰ MOCenW 'HOOP (Hoger Onderwijs en Onderzoekplan) 2000', Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Zoetermeer 1999) 85-189.

Op de derde dinsdag van september 2000 werd de invoering van de bachelor-masterstructuur onder de aandacht van de Eerste en Tweede Kamer gebracht via de agenda van de HOOP-conferentie 2000. HOOP staat voor Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan. Het belangrijkste onderwerp op deze conferentie was de invoering van de bachelor-masterstructuur. Deze agenda werd de beide kamers als Kamerstuk toegezonden.¹¹¹ Deze agenda leidde in de Tweede Kamer tot slechts 34 Kamervragen over de gevolgen en implementatie van het Bolognaproces, waar het hele document in totaal 296 Kamervragen opriep.¹¹² Deze indicator toont tevens aan dat de aanpassingsdruk voor verandering niet als hoog te bestempelen valt.

In november 2000 zette minister Hermans de eerste stap tot het opstellen van het wetsvoorstel tot wijziging van het onderwijssysteem in het bachelor-masterstelsel.¹¹³ In oktober 2001 werd het wetsvoorstel ter stemming gebracht in de ministerraad, deze ging hiermee akkoord. Na dit vetomoment werd het voorstel doorgestuurd naar de Tweede Kamer.¹¹⁴

Na raadpleging van de Raad van State werd ontving de Tweede Kamer het wetsvoorstel voor 'Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de invoering van de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs'.¹¹⁵ Op dit wetsvoorstel volgden nieuwe Kamervragen en discussierondes met de sector en adviesraden. Er werden verscheidene moties ingediend. De belangrijkste zorgen bestonden er over het voortbestaan van het binaire systeem.¹¹⁶ De wet werd echter zonder al te veel aanpassingen in februari aangenomen. Van alle fracties stemde alleen de SP tegen.¹¹⁷

De goedkeuring van de Eerste Kamer vormde laatste vetomoment. Nadat alle vragen volgens de leden naar tevredenheid waren beantwoord stemde ook de Eerste Kamer in juni voor de wetswijziging. Het bachelor-masterstelsel werd in het collegejaar 2002-2003 ingevoerd.¹¹⁸

Uit het bovenstaande blijkt dat het proces van invoering van het bachelor-mastersysteem lang heeft geduurd. Dit zou volgens de in hoofdstuk 4 opgestelde indicatoren kunnen wijzen op een hoge

¹¹¹ MOCenW 'HOOP (Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan) 2000', Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Zoetermeer 1999 15,19).

¹¹² HOOP, 21-84.

¹¹³ MOCenW 'Naar en open hoger onderwijs: Invoering van een bachelor-masterstructuur in het Nederlandse hoger onderwijs.' Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Notitie, (Zoetermeer 2000)

¹¹⁴ MOCenW 'Bachelor-master stelsel vanaf 2002 van kracht: Ministerraad akkoord met wetsvoorstel bachelor-master', Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, Persbericht, Nr. 132 (Zoetermeer 2000)

¹¹⁵ 'Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de invoering van de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs,' Tweede Kamer, Vergaderjaar 2001-2, Kamerstuk 28024, Nr. 1-2.

¹¹⁶ Witte, 'Change of Degrees and Degrees of Change' 235-236.

¹¹⁷ 'Eindstemming in verband met het wetsvoorstel wijziging Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de invoering van de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs,' Tweede Kamer, Vergaderjaar 2001-2, Kamerstuk 28024, Nr. 48.

¹¹⁸ www.minocw.nl, bezocht op 10 november 2009.

aanpassingsdruk. Als er echter relatief gekeken wordt naar de duur van het invoeringsproces is Nederland een van de eerste landen die het nieuwe systeem heeft ingevoerd.¹¹⁹

6.3. Aanpassingsdruk als verklaring

Na de beschrijving van het beleidsaanpassingsproces kan er nu gekeken worden of de opgestelde hypothese, voortkomend uit het model van aanpassingsdruk, met de werkelijkheid overeenkomt. Op deze wijze wordt het model getoetst aan de hand van deze casus. Bij deze toetsing is niet alleen de uiteindelijke hypothese voor handelen van belang, maar moet er ook gekeken worden naar de juistheid van de verschillende onderdelen van het model. Deze onderdelen bestaan uit de sectorale, institutionele en dynamische dimensie.

6.3.1. Sectorale dimensie

Na toepassing van de casus op de sectorale dimensie kwam naar voren dat de sector openstond voor verandering. Er was bereidheid om het systeem ingrijpend te veranderen, ook als dit grote aanpassing vereiste. Dit zorgde ervoor dat er weinig tot geen veto's zijn uitgesproken. Als de methode gevolgd wordt sluiten de uitkomsten van deze dimensie erg goed aan op de werkelijkheid. Het model van aanpassingsdruk heeft bij deze dimensie bewezen zeer bruikbaar te zijn.

Als er echter gekeken wordt naar de overige redenen voor en argumenten tegen harmonisatie, zoals deze zijn weergegeven in model 2.1., dan wordt zichtbaar dat deze minder bruikbaar zijn. Deze elementen focussen zich op onder andere op economische voor- en nadelen en opgave van nationale soevereiniteit. Deze elementen hebben echter geen belangrijke rol gespeeld bij de steun die de sector verleende aan de invoering van het bachelor-masterstelsel. Hoewel de beleidsaanpassing hoge kosten en een opgave van nationale soevereiniteit op het gebied van het hoger onderwijs betekende werd dit niet gebruikt als argument tegen verandering. In hoofdstuk 2 en 3 is tevens aangetoond dat de meeste verschijningsvormen van het *spill-overeffect* niet van toepassing zijn op deze casus. Het bovenstaande wordt weergegeven in tabel 6.1. Het geïntegreerde model van aanpassingsdruk, zoals hier gebruikt, lijkt dan ook de beste verklaring te geven.

¹¹⁹ Witte, 'Change of Degrees and Degrees of Change' 241.

Geen invloed op houding sector	Wel invloed op houding sector
Hoge kosten	Past binnen bestaand beleid/eigen identiteit
Opgave soevereiniteit	Weinig tot geen veto's ingezet
Spill-over door wijziging beleid andere sector	
Spill-over doordat doelen niet op nationaal vlak te behalen zijn	
Spill-over door pressie bestaand supranationaal orgaan	

Tabel 6.1. Factoren zonder en met invloed op houding sector t.o.v. invoering bachelor-mastersysteem

6.3.2. Institutionele dimensie

De institutionele dimensie toont goed aan waarom er een groot enthousiasme voor verandering heerste. Al voordat het Bolognaproces begonnen was, wilde Nederland deelnemen aan de invulling van een internationaal harmonisatieproces op het gebied van hoger onderwijs. Bij toepassing van de casus op de institutionele dimensie werd duidelijk dat dit enthousiasme voortkwam uit de kenmerken van de nationale bestuurlijke traditie. Doordat de focus op efficiency en internationale samenwerking erg goed aansloot op de kenmerken van het Bolognaproces is de wens tot participatie dan ook geen verrassing. De jaren van economische voorspoed verklaren tevens waarom de discussie over kosten een marginale rol speelde. De consensuspolitiek en de gunstige verhouding coalitie-oppositie zorgde er tevens voor dat grote projecten als de invoering van het bachelor-mastersysteem op brede steun kon rekenen.

Het model voor aanpassingsdruk is voor deze dimensie zoals hierboven is aangetoond een goede voorspellende theorie met betrekking tot de casus. Sommige redenen voor en argumenten tegen harmonisatie geven tevens een goede voorspelling over de houding van de Nederlandse overheid ten opzichte van de beleidsaanpassing. De vierde verschijningsvorm van het *spill-overeffect* is duidelijk zichtbaar. Uit onderzoek naar de nationale bestuurlijke traditie blijkt dat er een groot enthousiasme over internationale samenwerking bestond. Het enthousiasme over het Bolognaproces kan hier goed mee te maken hebben. Een uit de theorie gedestilleerd argument tegen harmonisatie, namelijk de opgave van soevereiniteit, komt echter nauwelijks naar voren bij onderzoek naar de discussie over de invoering van het bachelor-mastersysteem. Dit bovenstaande wordt weergegeven in tabel 6.2.

Geen invloed op institutionele dimensie	Wel invloed op institutionele dimensie
Hoge kosten	Past binnen bestaand beleid/eigen identiteit
Opgave van nationale soevereiniteit	Weinig veto's uitgesproken
	Spill-over door enthousiasme over voorgaande harmonisatieprocessen

Tabel 6.2. Factoren zonder en met invloed op institutionele dimensie t.o.v. invoering bachelor-mastersysteem

6.3.3. Dynamische dimensie

De dynamische dimensie geeft bij deze casus een onduidelijke voorspelling. De administratieve hervormingscapaciteit hangt voor een groot deel af van de houding van de sector ten opzichte van het nieuwe beleid. Het model geeft een duidelijk handvat voor onderzoek naar vetomomenten, maar houdt er geen rekening mee dat de houding van de sector en andere pressiegroepen moeilijk te bepalen is als de voorgenomen beleidsaanpassing nog niet met deze actoren besproken is. Op deze wijze kan er dan ook moeilijk een hypothese voor beleidsverandering opgesteld worden. Het is altijd nodig om, zoals in het vorige hoofdstuk, twee hypothesen op te stellen. Eén hypothese voor beleidsaanpassing bij steun uit de sector en één hypothese voor beleidsaanpassing bij het uitblijven van deze steun.

De overige vetomomenten die gevormd worden door de wetgevende en uitvoerende macht zijn gemakkelijker te voorspellen. Hier kan immers gekeken worden naar regeerakkoorden, verhouding coalitie-oppositie en organisatiecultuur op de ministeries. Dit zorgt ervoor dat de ene hypothese waarschijnlijker is dan de andere.

Ook bij deze dimensie wordt gekeken in hoeverre de factoren uit het theoretische hoofdstuk invloed hebben op de dynamische dimensie. Zoals aangetoond in het vorige hoofdstuk hebben de mogelijke veto's van de betrokken actoren een grote invloed op de uitkomst van deze dimensie. Ook de eigen identiteit van een land, welke onder andere bepaalt op welke wijze beleidsmatige verandering kan plaatsvinden, heeft een grote invloed. Binnen deze casus had druk van een supranationale organen geen invloed op de beleidsaanpassing. Dit bovenstaande wordt weergegeven in tabel 6.3.

Geen invloed op dynamische dimensie	Wel invloed op dynamische dimensie
Spill-over door pressie bestaand supranationaal orgaan	Bestaan vetomomenten
	Past binnen eigen identiteit

Tabel 6.3. Factoren zonder en met invloed op dynamische dimensie t.o.v. invoering bachelor-mastersysteem

6.3.4. Hypothese

De hoogte van de aanpassingsdruk, die opgesteld is na het onderzoek naar de verschillende dimensies, leverde geen eenzijdige hypothese op. Het model geeft bij een gemiddelde aanpassingsdruk aan dat er meerdere reacties mogelijk zijn. Het is dan ook zeer moeilijk om te voorspellen hoe er gereageerd gaat worden op eventuele beleidsaanpassing.

Bij deze casus hing de reactie op beleidsaanpassing in sterke mate af van de steun uit de sector en de wensen van de politieke coalitie. Deze steun en wensen zijn echter moeilijk te meten als de beleidsaanpassing nog niet met deze actoren overlegd is. Dit is alleen goed te meten in gevallen waar beleidsaanpassing al een tijd onderwerp van discussie is.

6.3.5. Bruikbaarheid van het model voor beleidsaanpassing door middel van *soft law*

De bovenstaande analyse toont aan dat de voorspellende waarde van het model van aanpassingsdruk over het algemeen goed is. De bruikbaarheid van het model zit voornamelijk in het onderzoek naar de sectorale en institutionele dimensie. Op basis van deze dimensies kan een goede voorspelling gedaan worden voor de houding van landen ten opzichte van nieuw beleid. De dynamische dimensie geeft een onduidelijker beeld.

De sectorale dimensie toont aan dat als de sector open staat voor vernieuwing door middel van beleidsaanpassing er een belangrijke horde overwonnen is. Echter, als de sector open staat voor vernieuwing in het algemeen, wil dat nog niet zeggen dat de sector ook openstaat voor de specifieke vernieuwing die nodig is voor de voorgestelde beleidsaanpassing. Op dit punt behoeft de invulling van de sectorale dimensie nog enige verbetering.

Onderzoek naar de institutionele dimensie brengt de nationale bestuurlijke traditie erg goed in kaart. Dit is een belangrijk hulpmiddel bij het opstellen van een hypothese. Door de elementen van de voorgestelde beleidsaanpassing te vergelijken met de elementen van de nationale bestuurlijke traditie wordt duidelijk of deze overeenkomen, of juist tegenovergesteld zijn aan elkaar.

De dynamische dimensie geeft een ambivalent beeld. Het onderzoek naar vetomomenten focust zich alleen op welke vetomomenten er in het algemeen bestaan. Dit is echter niet voldoende voor het komen tot een goede voorspelling. Er moet ook gekeken worden naar wie deze veto's naar alle waarschijnlijkheid in gaan zetten, en wie deze veto's achterwege zullen laten. Alleen op deze wijze kan de hervormingscapaciteit goed geformuleerd worden.

Onderzoek naar het inzetten van veto's is bij beleidsaanpassing door middel van *hard law* ook niet altijd mogelijk. Landen hebben in het geval van verplichte beleidsaanpassing vaak niet de tijd om voor het aangaan van de verplichting overleg te plegen met de sector. Bij *soft law* is dat wel mogelijk. Het Bolognaproces is zelfs een uitstekend voorbeeld hiervan. Doordat er voorafgaand aan tekening

intensief is overlegd, was het van tevoren duidelijk of de sector zijn veto wel of niet zou gaan gebruiken.

Hetzelfde manco als van de dynamische dimensie is zichtbaar bij het opstellen van de hypothese naar aanleiding van de hoogte van de aanpassingsdruk. Een voorspelling is moeilijk te maken als het onduidelijk is hoe de sector en de politiek gaan reageren op de voorgestelde beleidsaanpassing. Bij *soft law* is het echter waarschijnlijker dat de sector en de politiek achter de aanpassing staan. Het land is immers de procedure vrijwillig begonnen. Het vrijwillig deelnemen aan harmonisatieprocessen is zonder het zoeken van deze steun een behoorlijk groot risico.

Het model is zoals hierboven aangetoond van grotere waarde voor toepassing op beleidsaanpassing door middel van *soft law*, dan door middel van *hard law*. In het geval van *soft law* is het model een bruikbare leidraad voor het inschatten van het enthousiasme voor beleidsverandering, de mogelijkheid tot verandering en de manier waarop deze verandering tot stand komt.

6.3.6. Aanbevelingen voor aanpassing model aanpassingsdruk voor *soft law*

Hoewel het model van beleidsaanpassing binnen de gekozen casus een goede voorspellende waarde had zijn er enkele aanmerkingen mogelijk op de bruikbaarheid van het model. Hieronder worden een viertal suggesties voor verbetering gedaan. Deze suggesties maken met model van aanpassingsdruk nog beter toepasbaar op situaties waar beleidsaanpassing plaats vindt door middel van *soft law*.

Hoewel uit de analyse van de sectorale dimensie naar voren kwam dat economische motieven geen rol speelden bij de beleidsaanpassing uit de casus wil dat niet zeggen dat deze motieven bij geen enkele casus een rol spelen. De afwezigheid van discussie over de financiën moet bij deze casus ook in het licht gezien worden van de economische voorspoed van de jaren negentig. In het model van aanpassingsdruk wordt het economische aspect echter geheel verwaarloosd. De economische aspecten van een harmonisatieproces zijn, zoals is aangetoond in het theoretische hoofdstuk, echter vaak een belangrijke reden voor of argument tegen deelname aan een vrijwillig harmonisatieproces. Dit geldt in grote mate bij beleidsaanpassing door middel van *soft law*, hier kan immers een actieve keuze voor deelname gemaakt worden. Naast het onderzoeken of het nieuwe beleid een breuk of voortzetting van het sectorale beleid betekent zal er ook gekeken moeten worden of er binnen de sector financiële ruimte is voor beleidsaanpassing. Het economische aspect moet ook naar voren komen in de institutionele dimensie. Gegevens over de hoogte van het begrotingstekort en beleidsmee- en tegenvallers kunnen bruikbare informatie geven over de bereidheid om beleidsaanpassing te financieren. Een hoog begrotingstekort of grote financiële druk op de sector in kwestie maakt beleidsaanpassing onwaarschijnlijker dan gevallen waarin er meer financiële ruimte is. Tot slot zou onderzocht moeten worden welke kosten er aan de beleidsaanpassing verbonden zijn.

Een in de literatuur over harmonisatie genoemd argument tegen harmonisatie, de opgave van soevereiniteit, heeft in het model van aanpassingsdruk geen plaats gekregen. Onderzoek naar de sectorale en institutionele dimensie brengt de discussie over de beleidsaanpassing niet altijd goed aan het licht. Bij een dieper onderzoek naar deze discussie kan naar voren komen of deze opgave van soevereiniteit als problematische wordt ervaren. Als dit het geval is, is brede steun voor beleidsaanpassing onwaarschijnlijker. Het hier genoemde gebrek, dat het model te weinig aandacht besteed aan de gevoerde discussie over beleidsaanpassing, wordt in de overige aanbevelingen tevens benadrukt.

Uit het onderzoek naar de institutionele dimensie kwam naar voren dat *spill-over* door enthousiasme over voorgaande harmonisatieprocessen een belangrijke motivatie kan zijn om deel te nemen aan een harmonisatieproces. Dit geldt natuurlijk ook voor het omgekeerde *spill-overeffect*. Bij onderzoek naar de nationale bestuurlijke traditie kunnen de ervaringen van het land op het gebied van voorgaande harmonisatieprocessen worden meegenomen. Positieve ervaringen uit het verleden maken verandering immers waarschijnlijker dan negatieve.

Ook de andere verschijningsvormen van het *spill-overeffect* moeten een grotere rol krijgen in de gebruikte methode. Er moet onderzocht worden of de beoogde beleidsaanpassing noodzakelijk is geworden door problemen die zijn ontstaan door harmonisatie in een gerelateerde sector en of de beleidsaanpassing wordt gesteund door een bestaand supranationaal orgaan. De andere verschijningsvorm van het *spill-overeffect*, de noodzakelijkheid van harmonisatie doordat doelen op nationaal niveau niet behaald kunnen worden, wordt binnen de sectorale dimensie reeds aangetoond.

Bij het onderzoek naar de dynamische dimensie is aangetoond dat het bepalen van de administratieve hervormingscapaciteit niet altijd goed uitvoerbaar is. In gevallen van *soft law* kan naast het kijken naar vetomomenten en wie deze veto's bezit ook gekeken worden naar hoe de betrokkenen deze veto's waarschijnlijk gaan gebruiken. Dit kan afgeleid worden uit overlegondes die vóór participatie aan het harmonisatieproces naar alle waarschijnlijkheid hebben plaatsgevonden. Op deze manier kan er zelfs bij een gemiddelde hervormingscapaciteit en bij een gemiddelde aanpassingsdruk een heldere hypothese opgesteld worden.

7. Conclusie

7.1. Beantwoording hoofdvraag

In dit onderzoek heeft de vraag ‘*waarom gaan landen over tot beleidsaanpassing door middel van deelname aan harmonisatieprocessen?*’ centraal gestaan. Het antwoord op deze vraag is gezocht door onderzoek te doen naar de invoering van het bachelor-mastersysteem in Nederland, naar aanleiding van deelname aan het Bolognaproces. Deze casus vormde tevens de aanleiding voor het stellen van deze vraag. Waarom ging Nederland over tot de invoering van het bachelor-mastersysteem ondanks de hoge kosten?

De casus heeft als voordeel dat het een terrein behandelt, namelijk onderwijs, waarop traditioneel gezien geen internationale harmonisatie plaatsvindt. Tevens bevindt het Bolognaproces zich buiten de context van de Europese Unie, deelname aan het proces is daarom vrijwillig. Ook is het verloop van het proces uitgebreid gedocumenteerd.

Uit onderzoek naar de wetenschappelijke literatuur over harmonisatie en beleidsaanpassing is gebleken dat economische motieven, aansluiting van het nieuwe beleid op de eigen identiteit of bestaand gevoerd beleid en functionele-, politieke-, gecultiveerde en emotionele *spill-overeffecten* belangrijke redenen voor landen zijn om over te gaan tot beleidsaanpassing door middel van deelname aan harmonisatieprocessen. Hoge kosten, slechte aansluiting van het nieuwe beleid binnen de eigen identiteit of het bestaand gevoerd beleid, opgave van soevereiniteit, opgave van controle over het proces, negatieve ervaringen met harmonisatieprocessen en de aanwezigheid van een grote hoeveelheid vetomomenten fungeren als belangrijke argumenten tegen harmonisatie.

Deze kenmerken zijn verenigd in een model dat de aanpassingsdruk voor beleidsaanpassing van het land in kwestie meet. Door onderzoek naar het heersende sectorale beleid, de nationale bestuurlijke tradities en onderzoek naar de hervormingscapaciteit van een land, en de verschillen tussen deze zaken en het nieuwe beleid, kan een hypothese opgesteld worden over de waarschijnlijkheid van beleidsaanpassing in het land in kwestie. Dit model brengt tevens de motieven voor landen om over te gaan tot beleidsaanpassing door middel van harmonisatie aan het licht.

Na toepassing van het aangepaste model van aanpassingsdruk op de casus zijn de redenen voor deelname aan harmonisatieprocessen uitgebreid. Er kwam naar voren dat verbetering van de concurrentiepositie, vernieuwingsdrang en aansluiting op het sectorale beleid en de heersende administratieve tradities een grote rol spelen.

Na toepassing van het model op de casus is echter ook gebleken dat sommige argumenten tegen harmonisatie binnen deze casus geen rol spelen. Zo hebben economische motieven zowel in positieve als negatieve zin een marginale rol gespeeld bij het besluit voor Nederland om deel te nemen aan het Bolognaproces.

Ook de opgave van de Nederlandse soevereiniteit en de controle op het gebied van hoger onderwijs komt in de gevoerde discussie naar de invoering van het bachelor-masterstelsel slechts sporadisch naar voren. Het heeft voor het genomen besluit tot beleidsaanpassing geen grote rol gespeeld.

De factoren die geen rol spelen bij de motivatie voor beleidsaanpassing kunnen wel de opmerkelijkste resultaten van dit onderzoek genoemd worden. Een ieder die vooraf naar de casus zal kijken zal er vanuit gaan dat er discussie gevoerd zal zijn over de kosten van de beleidsaanpassing. Dat dit echter niet is gebeurd verkleint de generaliseerbaarheid van dit onderzoek. Nederland blijkt, de theorie in aanmerking genomen, een unieke casus te zijn.

Toch kunnen enkele conclusies wel doorgetrokken worden naar het algemene. De reden dat Nederland deelnam aan het Bolognaproces kwam voornamelijk voort uit het feit dat de beleidspunten van het proces zeer goed overeenkwamen met eigen identiteit en het bestaande beleid. Deze casus maakt duidelijk dat het onderzoeken van deze factoren van groot belang is voor het opstellen van een hypothese over de houding van een land ten opzichte van een harmonisatieproces.

Ook toont deze casus aan dat steun uit de sector zeer belangrijk voor het laten slagen van beleidsaanpassing. Dit zal in alle situaties waar de sector een groot veto heeft belangrijk zijn om te onderzoeken.

7.2. Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

De bovenstaande beantwoording van de hoofdvraag geeft ruimte voor het doen van aanbevelingen voor toekomstig onderzoek. In de analyse is aangegeven dat sommige zaken beter benadrukt, onderzocht of gedefinieerd moeten worden in het model van aanpassingsdruk. Deze zaken zijn de invoeging van economische aspecten van de beleidsaanpassing, een diepere beschouwing van de vooraf gevoerde discussie en mogelijke voor- en tegenstanders en onderzoek naar de voorgaande ervaring van het land in kwestie met harmonisatieprocessen. Op deze wijze verkrijgt het model een grotere voorspellende waarde.

Dit aangepaste model zal toegepast moeten worden op meerdere cases, om zo overige mankementen aan het licht te brengen. Een voorbeeld van een bruikbare casus is de eventuele harmonisatie van grensoverschrijdend vervoer in de Euregio Maas-Rijn. Deze samenwerking bevindt zich net als het Bolognaproces buiten de context van de EU.¹²⁰

¹²⁰ Voor meer informatie over deze casus zie: Sophie Lemmens, 'Harmoniseren van grensoverschrijdend vervoer - een verkenning van de mogelijkheden voor transnationale partnerships in de Euregio Maas-Rijn' Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 20 en 21 november 2008, Santpoort.

Het in dit onderzoek gebruikte model van aanpassingsdruk kan tevens toegepast worden op andere deelnemende landen van het Bolognaproces. Op deze wijze kan er via een multiple casestudy gekeken worden of de uitkomsten van dit onderzoek uniek zijn voor Nederland, of voor meerdere van de deelnemende landen geldt.

Een toepassing van het model op andere cases kan zal, bij kloppende hypothesen, de betrouwbaarheid van het model, en het inzicht in de motieven voor landen om over te gaan tot beleidsaanpassing door middel van harmonisatie, vergroten.

Literatuurlijst en bijlagen

Literatuurlijst

Literatuur

Aspinwall, M., 'Preferring Europe: Ideology and National Preferences on European Integration', in:

European Union Politics 3 (2003) nr. 1

Aspinwall, M., 'Government Preferences on European Integration', in: *British Journal of Political*

Science 37(2007) nr. 1

Benschop, P., 'Politieke druk: een onbeheersbare factor? Een analyse van kamerinterventies in de periode 1981-2008', Eindschrift Master Bestuur en beleid (2009)

Borrás, S. en K. Jacobsson, 'The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU', in: *Journal of European Public Policy* 11 (2004) 185-208

Bosmans, J., 'Staatkundige vormgeving in Nederland: Deel II, de tijd na 1940' (Assen 1999)

Bovend' Eert, P.P.T. en H.R.B.M. Kummeling, 'Het Nederlandse Parlement' (Deventer 2004)

Bremer, L. M., 'Inventarisatie stand van zaken invoering Bachelor's/Master's structuur bij de Nederlandse universiteiten' (Den Haag 1999)

Carbonara, E. en Parisi, F., 'The paradox of legal harmonization', in: *Public Choice* 132 (2007) 367-400

Charlier, J. en S. Chroché, 'The Bologna Process: The Outcome of Competition Between Europe and the United States and a Stimulus tot this Competition' in: *European Education* 4 (2007)

Coen, D. en M. Thatcher, 'Network Governance and Multi-level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies', in: *Journal of Public Policies* 28 (2008) nr. 1, 49-71

Copsey, N. en T. Haughton, 'The Choices for Europe: National Preferences in New and Old Member States', in: *Journal of Common Market Studies* 47 (2009) nr.2

Corbet, A., 'Higher Education as a Form of European Integration: How Novel is the Bologna Process?',

in: *Arena* 15 (2006)

Dale, R., 'Changing Meanings of "the Europe of Knowledge" and "Modernizing the University," from Bologna tot the "New Lisbon"', in: *European Education* 39 (2008) nr. 4, 27-42

Dooren, R. van, 'Traditie en Transformatie: Politiek en staatsinrichting in Nederland' (Amsterdam 2000)

Eberlein, B. en A.L. Newman, 'Escaping the International Governance Dilemma? Incorporated Transgovernmental Networks in the European Union', in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 21 (2008) nr. 1, 25-52

Eilstrup-Sangiovanni, M. (ed.), 'Debates on European Integration: a Reader' (Basinstoke, New York 2006)

Gornitzka, A., 'Coordinating policies for a "Europe of knowledge": Emerging practices of the "Open Method of Coordination" in education and research', in: *Arena Working paper* 16 (2005)

Haas, E.B., 'The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1967' (Stanford 1958)

Ernst B. Haas, 'Consensus Formation in the Council of Europe' (Berkeley 1960)

Haas, E.B., 'Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization' (Stanford 1964)

Hackl, E. 'Towards a European Area of Higher Education: Change and Convergence in European Higher Education', in: *EU Working Papers* 9 (2001)

Haskel, B. 'When Can A Weak Process Generate Strong Results?: The Bologna Process to Create a European Higher Education Area' (z.p., z.j.)

Haverland, M., 'National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points', in: *EUI Working Papers* (1999)

Heinze, T. en Christopher Knill, 'Analysing the differential impact of the Bologna Process: Theoretical considerations on national conditions for international policy convergence', in: *High Educ* 56 (2008)

Hoffman, S., 'Reflections on the Nation-State in Western Europe today', in: *Journal of Common Market Studies* 21 (1982)

Huisman, J., 'Diversity in the Netherlands' in: V. Lynn Meek e.a. (ed.), 'The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education' (Surrey 1996)

Knill, C., 'Implementing European Policies: The Impact of National Administrative Traditions', in: *EU Working Papers* 56 (1997)

Knill, C., 'The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence' (Cambridge 2001)

Lemmens, S. 'Harmoniseren van grensoverschrijdend vervoer - een verkenning van de mogelijkheden voor transnationale partnerships in de Euregio Maas-Rijn' Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 20 en 21 november 2008, Santpoort

Molle, W., 'The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy' (Cornwall 2006)

Moravcsik, A., 'The Choice for Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht' (New York 1998)

Newman, A.L., 'Building Transnational Civil Liberties: Transgovernmental Entrepreneurs and the European Data Privacy Directive', in: *International Organization* 62 (2008) 101-130

Olsen, J.P., 'Europeanization and Nation State Dynamics' in: *ARENA* 9 (1995)

Peters, B.G. en J. Pierre, 'Governance without Government?: Rethinking Public Administration' in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (1998)

Pot, C.W. van der en A.M. Donner, 'Handboek van het Nederlandse Staatsrecht' (Deventer 2001)

Radaelli, C.M. en K. Featherstone, 'The Politics of Europeanization' (New York 2003)

Ravinet, P. 'From Voluntary Participation to Monitored Coordination: why European countries feel increasingly bound by their commitment to the Bologna Process', in: *European Journal of Education* 43 (2008)

Ravinet, P. 'When constraining links emerge from loose cooperation: Mechanisms of involvement and building of a follow-up structure in the Bologna process', (z.p., 2006)

Reinalda, B. en E. Kulesza, 'The Bologna Process – Harmonizing Europe's Higher Education' (Opladen, 2006)

Risse, T. 'To Euro or Not to Euro?: The EMU and Identity Politics in the European Union', in: *EUI Working Papers* 9 (1998)

Bovens, M.A.P., et al, 'Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek' (Alphen aan den Rijn 1996)

Sall, H.N. en B.D. Ndjaye, 'Higher Education in Africa: Between Perspectives Opened by the Bologna Process and the Commodification of Education' in: *European Education* 4 (2008)

Sandholtz, W., 'Choosing Union: monetary politics and Maastricht', in: *International Organization* 1 (1993)

Schäfer, A., 'Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making', in: *European Integration online Papers* 13 (2004)

Shapiro, S. 'International Trade Agreements, Regulatory Protection, and Public Accountability', in: *Administrative Law Review* 54 (2002)

Skjærseth, J.B. e.a. 'Soft Law, Hard Law, and Effective Implementation of International Environmental Norms', in: *Global Environmental Politics* 3 (2006)

Slaughter, A., 'A New World Order' (New Jersey, 2004)

Veiga, A. en A. Amaral, 'The open method of coordination and the implementation of the Bologna process', in: *Tert Educ Manag* 12 (2006) 283-295

Witte, J.K., 'Change of degrees and degrees of change: Comparing Adaptations of European Higher Education Systems in the Context of the Bologna Process.' (z.p. 2006)

Documenten

Advies 'Hoger onderwijs in internationale context' uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Adviesnr. 990319/430, 31 mei 1999

Advies *Invoering Bachelor-Master systeem in het hoger onderwijs*, uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Adviesnr. 20000417/528, 5 juli

Communication from the Commission, 'The role of the Universities in the Europe of Knowledge', in: *European Education 2* (2004) 5-34

'Eindstemming in verband met het wetsvoorstel wijziging Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de invoering van de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs,' Tweede Kamer, Vergaderjaar 2001-2, Kamerstuk 28024, Nr. 48

'Joint declaration on harmonization of the architecture of the European higher education system by the four Ministers in charge for France, Germany, Italy and the United Kingdom. Paris, the Sorbonne, May 25 1998'

'Londen Communiqué: Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world'

MOCenW 'Beleidsagenda 2000, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap' (Zoetermeer 1999)

MOCenW 'Ontwerp-HOOP (Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan) 2000', Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Zoetermeer 1999)

MOCenW 'HOOP (Hoger Onderwijs en Onderzoekplan) 2000', Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Zoetermeer 1999)

MOCenW 'Invoering bachelor-masterstructuur: Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap', Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27496, nr. 2, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Zoetermeer 2000)

MOCenW 'Bachelor-master stelsel vanaf 2002 van kracht: Ministerraad akkoord met wetsvoorstel bachelor-master', Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, Persbericht, Nr. 132 (Zoetermeer 2000)

MOCenW 'Invoering bachelor-masterstructuur: Lijst van vragen en antwoorden', door L. Hermans, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27496, nr. 3 (Den Haag 2001)

MOCenW 'Naar en open hoger onderwijs: Invoering van een bachelor-masterstructuur in het Nederlandse hoger onderwijs.' Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Notitie, (Zoetermeer 2000)

NUFFIC , 'Bijeenkomst Mobiliteit en Erkenning', Mei 19, Hogeschool voor de Kunsten Utrecht (1999)

'The Bologna Declaration of 19 June 1999, Joint declaration of the European Ministers of Education'

'Trends I - Trends In Learning Structures in Higher Education', European University Association

Tweede Kamer der Staten Generaal, 'Kabinetsstandpunt: Juridisering in het openbaar bestuur' 21 december 1998

'Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de invoering van de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs,' Tweede Kamer, Vergaderjaar 2001-2, Kamerstuk 28024, Nr. 1-2.

Websites

<http://www.delta.tudelft.nl/nl/archief/artikel/tu-begroting-dreigend-financieringstekort/3803>

<http://www.ikregeer.nl>

<http://www.minocw.nl>

<http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/about/>

<http://www.parlement.com>

http://rijksbegroting2002.minfin.nl/defaulta480.html?CMS_ITEM=MFCR4CEE02895617E42FB823893755B062B29

http://www.rug.nl/uraad/vergaderstukken/BRVStukken/BRV02_03/verslagBegrotingRv020919.pdf

<http://www.ublad.uu.nl/WebObjects/UOL.woa/3/wa/Ublad/archief?id=1017296>

Bijlage 1. Sorbonneverklaring

Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system

by the four Ministers in charge for France, Germany, Italy and the United Kingdom

Paris, the Sorbonne, May 25 1998

The European process has very recently moved some extremely important steps ahead. Relevant as they are, they should not make one forget that Europe is not only that of the Euro, of the banks and the economy: it must be a Europe of knowledge as well. We must strengthen and build upon the intellectual, cultural, social and technical dimensions of our continent. These have to a large extent been shaped by its universities, which continue to play a pivotal role for their development.

Universities were born in Europe, some three-quarters of a millenium ago. Our four countries boast some of the oldest, who are celebrating important anniversaries around now, as the University of Paris is doing today. In those times, students and academics would freely circulate and rapidly disseminate knowledge throughout the continent. Nowadays, too many of our students still graduate without having had the benefit of a study period outside of national boundaries.

We are heading for a period of major change in education and working conditions, to a diversification of courses of professional careers with education and training throughout life becoming a clear obligation. We owe our students, and our society at large, a higher education system in which they are given the best opportunities to seek and find their own area of excellence.

An open European area for higher learning carries a wealth of positive perspectives, of course respecting our diversities, but requires on the other hand continuous efforts to remove barriers and to develop a framework for teaching and learning, which would enhance mobility and an ever closer cooperation.

The international recognition and attractive potential of our systems are directly related to their external and internal readabilities. A system, in which two main cycles, undergraduate and graduate, should be recognized for international comparison and equivalence, seems to emerge.

Much of the originality and flexibility in this system will be achieved through the use of credits (such as in the ECTS scheme) and semesters. This will allow for validation of these acquired credits for those who choose initial or continued education in different European universities and wish to be able to acquire degrees in due time throughout life. Indeed, students should be able to enter the academic world at any time in their professional life and from diverse backgrounds.

Undergraduates should have access to a diversity of programmes, including opportunities for multidisciplinary studies, development of a proficiency in languages and the ability to use new information technologies.

International recognition of the first cycle degree as an appropriate level of qualification is important for the success of this endeavour, in which we wish to make our higher education schemes clear to all.

In the graduate cycle there would be a choice between a shorter master's degree and a longer doctor's degree, with possibilities to transfer from one to the other. In both graduate degrees, appropriate emphasis would be placed on research and autonomous work.

At both undergraduate and graduate level, students would be encouraged to spend at least one semester in universities outside their own country. At the same time, more teaching and research staff should be working in European countries other than their own. The fast growing support of the European Union, for the mobility of students and teachers should be employed to the full.

Most countries, not only within Europe, have become fully conscious of the need to foster such evolution. The conferences of European rectors, University presidents, and groups of experts and academics in our respective countries have engaged in widespread thinking along these lines.

A convention, recognising higher education qualifications in the academic field within Europe, was agreed on last year in Lisbon. The convention set a number of basic requirements and acknowledged that individual countries could engage in an even more constructive scheme. Standing by these conclusions, one can build on them and go further. There is already much common ground for the mutual recognition of higher education degrees for professional purposes through the respective directives of the European Union.

Our governments, nevertheless, continue to have a significant role to play to these ends, by encouraging ways in which acquired knowledge can be validated and respective degrees can be better recognised. We expect this to promote further inter-university agreements. Progressive harmonisation of the overall framework of our degrees and cycles can be achieved through strengthening of already existing experience, joint diplomas, pilot initiatives, and dialogue with all concerned.

We hereby commit ourselves to encouraging a common frame of reference, aimed at improving external recognition and facilitating student mobility as well as employability. The anniversary of the University of Paris, today here in the Sorbonne, offers us a solemn opportunity to engage in the endeavour to create a European area of higher education, where national identities and common interests can interact and strengthen each other for the benefit of Europe, of its students, and more generally of its citizens. We call on other Member States of the Union and other European countries to join us in this objective and on all European Universities to consolidate Europe's standing in the world through continuously improved and updated education for its citizens.

Claude ALLEGRE

Minister for National
Education, Research
and Technology
(France)

Luigi

BERLINGUER

Minister for Public
Instruction,
University and
Research (Italy)

Tessa

BLACKSTONE

Minister for Higher
Education
(United Kingdom)

Jürgen

RÜTTGERS

Minister for
Education,
Sciences, Research
and
Technology
(Germany)

Bijlage 2. Bolognaverklaring

Joint declaration of the European Ministers of Education

The European process, thanks to the extraordinary achievements of the last few years, has become an increasingly concrete and relevant reality for the Union and its citizens. Enlargement prospects together with deepening relations with other European countries, provide even wider dimensions to that reality. Meanwhile, we are witnessing a growing awareness in large parts of the political and academic world and in public opinion of the need to establish a more complete and far-reaching Europe, in particular building upon and strengthening its intellectual, cultural, social and scientific and technological dimensions.

A Europe of Knowledge is now widely recognised as an irreplaceable factor for social and human growth and as an indispensable component to consolidate and enrich the European citizenship, capable of giving its citizens the necessary competences to face the challenges of the new millennium, together with an awareness of shared values and belonging to a common social and cultural space.

The importance of education and educational co-operation in the development and strengthening of stable, peaceful and democratic societies is universally acknowledged as paramount, the more so in view of the situation in South East Europe.

The Sorbonne declaration of 25th of May 1998, which was underpinned by these considerations, stressed the Universities' central role in developing European cultural dimensions. It emphasised the creation of the European area of higher education as a key way to promote citizens' mobility and employability and the Continent's overall development.

Several European countries have accepted the invitation to commit themselves to achieving the objectives set out in the declaration, by signing it or expressing their agreement in principle. The direction taken by several higher education reforms launched in the meantime in Europe has proved many Governments' determination to act.

European higher education institutions, for their part, have accepted the challenge and taken up a main role in constructing the European area of higher education, also in the wake of the fundamental principles laid down in the Bologna Magna Charta Universitatum of 1988. This is of the highest importance, given that Universities' independence and autonomy ensure that higher education and research systems continuously adapt to changing needs, society's demands and advances in scientific knowledge.

The course has been set in the right direction and with meaningful purpose. The achievement of greater compatibility and comparability of the systems of higher education nevertheless requires continual momentum in order to be fully accomplished. We need to support it through promoting

concrete measures to achieve tangible forward steps. The 18th June meeting saw participation by authoritative experts and scholars from all our countries and provides us with very useful suggestions on the initiatives to be taken.

We must in particular look at the objective of increasing the international competitiveness of the European system of higher education. The vitality and efficiency of any civilisation can be measured by the appeal that its culture has for other countries. We need to ensure that the European higher education system acquires a world-wide degree of attraction equal to our extraordinary cultural and scientific traditions.

While affirming our support to the general principles laid down in the Sorbonne declaration, we engage in co-ordinating our policies to reach in the short term, and in any case within the first decade of the third millennium, the following objectives, which we consider to be of primary relevance in order to establish the European area of higher education and to promote the European system of higher education world-wide:

Adoption of a system of **easily readable and comparable degrees**, also through the implementation of the Diploma Supplement, in order to promote European citizens employability and the international competitiveness of the European higher education system

Adoption of a system essentially based on **two main cycles**, undergraduate and graduate. Access to the second cycle shall require successful completion of first cycle studies, lasting a minimum of three years. The degree awarded after the first cycle shall also be relevant to the European labour market as an appropriate level of qualification. The second cycle should lead to the master and/or doctorate degree as in many European countries.

Establishment of a **system of credits** - such as in the ECTS system – as a proper means of promoting the most widespread student mobility. Credits could also be acquired in non-higher education contexts, including lifelong learning, provided they are recognised by receiving Universities concerned.

Promotion of **mobility** by overcoming obstacles to the effective exercise of free movement with particular attention to:

- for students, access to study and training opportunities and to related services
- for teachers, researchers and administrative staff, recognition and valorisation of periods spent in a European context researching, teaching and training, without prejudicing their statutory rights.

Promotion of **European co-operation in quality assurance** with a view to developing comparable criteria and methodologies.

Promotion of the **necessary European dimensions in higher education**, particularly with regards to curricular development, interinstitutional co-operation, mobility schemes and integrated programmes of study, training and research.

We hereby undertake to attain these objectives - within the framework of our institutional competences and taking full respect of the diversity of cultures, languages, national education systems and of University autonomy – to consolidate the European area of higher education. To that end, we will pursue the ways of intergovernmental co-operation, together with those of non governmental European organisations with competence on higher education. We expect Universities again to respond promptly and positively and to contribute actively to the success of our endeavour. Convinced that the establishment of the European area of higher education requires constant support, supervision and adaptation to the continuously evolving needs, we decide to meet again within two years in order to assess the progress achieved and the new steps to be taken.

Signatories:

Caspar EINEM

Minister of Science and Transport

(Austria)

Jan ADE

Director General

Ministry of the Flemish Community

Department of Education

(Belgium)

Gerard SCHMIT

Director General of French Community

Ministry for Higher Education and Research

(Belgium)

Eduard ZEMAN

Minister of Education, Youth and Sport

(Czech Republic)

Anna Mmia TOTOMANOVA

Vice Minister of Education and Science

(Bulgaria)

Tonis LUKAS

Minister of Education

(Estonia)

Margrethe VESTAGER

Minister of Education

(Denmark)

Claude ALLEGRE

Minister of National Education,

Research and Technology

(France)

Maija RASK

Minister of Education and Science

(Finland)

Ute ERDSIEK-RAVE

Minister of Education, Science, Research

And Culture of the Land Scheswig-Holstein

(Permanent Conference of the Ministers

of Culture of the German Länders)

Wolf-Michael CATENHUSEN

Parliamentary State Secretary

Federal Ministry of Education and Research

(Germany)

Adam KISS	(Luxembourg)
Deputy State Secretary for Higher Education and Science (Hungary)	Kornelijus PLATELIS Minister of Education and Science (Lithuania)
Gherassimos ARSENIS Minister of Public Education and Religious Affairs (Greece)	Loek HERMANS Minister of Education, Culture and Science (the Netherlands)
Pat DOWLING Principal Officer Ministry for Education and Science (Ireland)	Louis GALEA Minister of Education (Malta)
Gudridur SIGURDARDOTTIR Secretary General Ministry of Education, Science and Culture (Iceland)	Wilibald WINKLER Under Secretary of State of National Education (Poland)
Tatiana KOKEK State Minister of Higher Education and Science (Latvia)	Jon LILLETUN Minister of Education, Research and Church Affairs (Norway)
Ortensio ZECCHINO Minister of University and Scientific And Technological Research (Italy)	Andrei MARGA Minister of National Education (Romania)
Erna HENNICOT-SCHOEPGES Minister of National Education and Vocational Training	Eduardo Marçal GRILO Minister of Education (Portugal)
	Pavel ZGAGA State Secretary for Higher Education (Slovenia)

Milan FTACNIK
Minister of Education
(Slovak Republic)

Agneta BLADH
State Secretary for Education and Science
(Sweden)

D.Jorge FERNANDEZ DIAZ
Secretary of State of Education, Universities,
Research and Development
(Spain)

Baroness Tessa BLACKSTONE of Stoke
Newington
Minister of State for Education and
Employment
(United Kingdom)

Charles KLEIBER
State Secretary for Science and Research
(Swiss Confederation)