

Advies over transparantie-instrumenten

Vlaamse Onderwijsraad

Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99
F +32 2 219 81 18

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies over transparantie-instrumenten

1 Situering

In Europa wordt nagedacht over en gewerkt aan transparantie-instrumenten die objectieveerbare informatie over opleidingen en instellingen hoger onderwijs moeten aanleveren.¹ Naar aanleiding hiervan, denkt de Vlaamse Onderwijsraad in dit advies na over de noodzaak, het gebruik en de functionaliteit van transparantie-instrumenten.

Deze Europese initiatieven worden ook opgemerkt door het Bolognaproces. Zo vernoemt het Leuven/Louvain-la-Neuve-communiqué (2009) deze zogenaamde 'multidimensional transparency tools' expliciet. Naar aanleiding van het communiqué, werd door de *Bologna follow-up Group* (die de Bologna-implementatie opvolgt) een werkgroep opgericht, voorgezeten door Vlaanderen. Deze werkgroep werkt aan een rapport dat gefinaliseerd wordt tegen de ministeriële conferentie in 2012. Hij kreeg als opdracht de internationale ontwikkelingen op het vlak van transparantie-instrumenten te monitoren en na te denken over de objectieven van deze instrumenten. De raad wil met dit advies ook een inbreng leveren voor deze werkgroep en voor het standpunt dat Vlaanderen in deze werkgroep inneemt.

Dit advies werd voorbereid door de werkgroep Transparantie-instrumenten, voorgezeten door Rudy Van Renterghem. De Raad Hoger Onderwijs besprak dit advies in zijn vergadering van 13 september 2011 en keurde het eenparig goed in aanwezigheid van 17 stemgerechtigde leden.

2 Het Bolognaproces als katalysator

Het Bolognaproces erkent dat één van de grootste troeven van de Europese hogeronderwijsruimte haar diversiteit is. Dit was reeds duidelijk in het communiqué van Praag (2001): *programmes leading to a degree may, and indeed should, have different orientations and various profiles in order to accommodate a diversity of individual, academic and labour market needs*. Het Leuven/Louvain-la-Neuve-communiqué (2009) gaat nog een stap verder en specificceert dat naast diversiteit in studieprogramma's ook diversiteit in missies van instellingen aangewezen is.²

Het Bolognaproces is al langer op zoek naar manieren om de diversiteit binnen de Europese hogeronderwijsruimte transparanter te maken. De aandacht voor kwaliteit, kwalificatieraamwerken en erkenning hebben samen met de hieraan gerelateerde instrumenten als het Diplomasupplement, ECTS, de Lissabon erkenningsconventie aan dit doel bijgedragen. In

¹ Bijvoorbeeld: European Commission feasibility study to develop multi-dimensional university ranking; European Commission statistical database on Higher Education (via Eurostat); European Commission supported European Classification of HEIs (CEIHE); European Expert group on University-Based Research Assessment.

² *We pledge our full commitment to the goals of the European Higher Education Area, which is an area where higher education is a public responsibility, and where all higher education institutions are responsive to the wider needs of society through the diversity of their missions.*

het Leuven/Louvain-la-Neuve communiqué (2009) worden echter ook multidimensionele transparantie-instrumenten naar voren geschoven als mogelijke instrumenten om de diversiteit binnen de Europese hogeronderwijsruimte te beschrijven. Het Leuven/Louvain-la-Neuve communiqué zegt hierover dat:³

- ─ er vandaag verschillende instrumenten/mechanismen in ontwikkeling zijn om diversiteit van hogeronderwijsinstellingen in de Europese hogeronderwijsruimte (EHEA) in kaart te brengen. Diversiteit wordt gezien als een pluspunt;
- ─ de ontwikkeling van dergelijke instrumenten aan te moedigen is;
- ─ multidimensionele transparantie-instrumenten moeten ontwikkeld worden in overleg met de stakeholders;
- ─ deze instrumenten in overeenstemming moeten zijn met de Bolognaprincipes over kwaliteitszorg en erkenning;
- ─ deze instrumenten gebaseerd moeten zijn op vergelijkbare gegevens en adequate indicatoren;
- ─ deze instrumenten ingezet moeten worden om de diverse profielen en programma's van de hogeronderwijsinstellingen te beschrijven.

3 Wat zijn transparantie-instrumenten?

De raad stelt vast dat de beschikbare informatie, de definitie van transparantie-instrumenten nogal eens wil verschillen. Hij begrijpt onder transparantie-instrumenten het volgende: transparantie-instrumenten bieden informatie op een vergelijkbare manier aan, op basis van een gezamenlijk overeengekomen format. Op basis van de verschillende doelstellingen, onderscheidt de raad drie soorten transparantie-instrumenten:

1. De transparantie-instrumenten van het Bolognaproces (Diplomasupplement, ECTS). Deze instrumenten verzamelen informatie over bepaalde aspecten van de verschillende instellingen. Dit gebeurt op een vergelijkbare manier. De informatie wordt ter beschikking van derden gesteld.
2. Transparantie-instrumenten die leiden tot een classificatie van instellingen (een benchmarking, mogelijkheid tot profilering). Er wordt gelijkaardige informatie (volgens een aantal geselecteerde indicatoren) over de totaliteit van verschillende instellingen verzameld en ter beschikking van derden gesteld.
3. *Rankings*. Hierbij wordt niet enkel informatie over de instelling verzameld, maar wordt ook een rangschikking van die instellingen gemaakt op basis van de prestaties van die instellingen op geselecteerde indicatoren. Deze informatie wordt ter beschikking van derden gesteld.

³ We note that there are several current initiatives designed to develop mechanisms for providing more detailed information about higher education institutions across the EHEA to make their diversity more transparent. We believe that any such mechanisms, including those helping higher education systems and institutions to identify and compare their respective strengths, should be developed in close consultation with the key stakeholders. These transparency tools need to relate closely to the principles of the Bologna Process, in particular quality assurance and recognition, which will remain our priority, and should be based on comparable data and adequate indicators to describe the diverse profiles of higher education institutions and their programmes.

4 Multidimensionele informatie ter beschikking stellen

De transparantie-instrumenten die in de loop der jaren in het kader van het Bolognaproces ontwikkeld werden, hebben hun nut reeds bewezen. De raad is er voorstander van om deze instrumenten hun rol verder te laten spelen. Over de inhoud en het format van deze instrumenten moet het overleg met de stakeholders verdergezet worden.

Het ontwikkelen van bijkomende transparantie-instrumenten biedt een uitgelezen kans om de nu nog vaak erg disparate of moeilijk vergelijkbare informatie over hogeronderwijsinstellingen op een meer congruente manier te verzamelen en aan de buitenwereld te presenteren. Vooral de informatiefunctie van dergelijke instrumenten biedt een grote meerwaarde.

Op Europees niveau gaat men ervan uit dat de informatie die op dit moment beschikbaar is over het hoger onderwijs, zelden evidence-based is. Transparantie-instrumenten kunnen hieraan verhelpen. Zij maken gebruik van evidence-based informatie om de diversiteit inzichtelijk te maken.

Om deze informatiefunctie ten volle te laten renderen moeten transparantie-instrumenten een voldoende brede focus hebben die alle opdrachten van de hogeronderwijsinstellingen omvat. Naast informatie over onderzoek moet ook informatie over onderwijs, dienstverlening of instellingsbreed profiel en beleid in kaart kunnen worden gebracht. Gestreefd moet worden naar het bieden van een zo transversaal, multidimensionaal mogelijk beeld van een instelling.

Met de informatie die multidimensionele transparantie-instrumenten ter beschikking stellen, kunnen de daadwerkelijke inspanningen van instellingen beschreven worden die zij leveren op verschillende dimensies. Als ze erin slagen een grote rijkdom aan betrouwbare vergelijkbare informatie te genereren zullen transparantie-instrumenten ongetwijfeld ook onrechtstreeks bijdragen tot het optimaliseren van het beleid van de instellingen zelf. De geboden informatie kan bijvoorbeeld intern worden ingezet als basis voor profilerings- of benchmarkoefeningen. De informatie uit transparantie-instrumenten is publiek en kan door de verschillende stakeholders gebruikt worden (zie hoofdstuk 8).

De raad is voorstander van het ontwikkelen en gebruiken van multidimensionele transparantie-instrumenten, gebaseerd op empirische gegevens, die leiden tot een niet-hiërarchische, louter beschrijvende classificatie van hogeronderwijsinstellingen. Het gebruik van een dergelijk instrument mag echter niet leiden tot een verhoogde planlast voor de instellingen. Zij stellen immers reeds heel wat informatie aan de overheid ter beschikking voor allerlei verschillende doeleinden. Een verhogen van de planlast leidt de aandacht van de instellingen af voor de essentie van hun opdracht, namelijk het leveren van een kwaliteitsvol onderwijs, onderzoek en dienstverlening.

Binnen Europa wordt volop gewerkt aan een dergelijk multidimensioneel transparantie-instrument, namelijk U-Map.⁴ U-Map beschrijft de activiteiten van een instelling op basis van empirische gegevens. Verschillende landen testen dit instrument vandaag uit. Ook Vlaanderen werkt hieraan mee door de indicatoren in te vullen op basis van bij de overheid beschikbare

⁴ U-Map werd ontwikkeld door een consortium waarvan het CHEPS (Universiteit Twente, Nederland) de penhouder is: <http://www.u-map.eu/>

informatie. Als men erin slaagt om dit instrument op Europees niveau te valideren, dan is de raad voorstander van het gebruik van U-Map op Europees niveau. De raad pleit in elk geval voor een uniform Europees instrument. Enkel op die manier kan een zinvolle Europese benchmarking plaatsvinden. De raad stelt vast dat momenteel in verschillende Europese landen, verschillende instrumenten ontwikkeld en geïmplementeerd worden.

De raad vraagt de overheid om bij de implementatie van een multidimensioneel transparantie-instrument steeds met alle stakeholders vooraf te overleggen. Het is belangrijk de stakeholders te betrekken, bijvoorbeeld bij de keuze van de indicatoren. Daarnaast vraagt de raad aan de overheid om transparant over het gebruik en de doelstellingen van deze instrumenten te communiceren. Wanneer de overheid zou beslissen een dergelijk beschrijvend instrument (in het bijzonder U-Map) als een relevant beleidsinstrument te gebruiken, dan pleit de raad voor een voorafgaandelijk, beargumenteerd overleg met het werkveld.

5 Verhouding tot ranking

Sommige instrumenten die in het kader van deze transparantiebeweging worden ontwikkeld kunnen aanleiding geven tot ranking. Dit soort van instrumenten laat toe om een oordeel over de gegevens, over de bereikte resultaten uit te spreken. De Raad Hoger Onderwijs is principieel geen voorstander van ranking, maar hij beseft wel dat een internationale evolutie naar het gebruik van dergelijke instrumenten meer en meer onvermijdelijk wordt. Indien Europa ervoor kiest een dergelijk instrument te implementeren, dan kan Vlaanderen dit niet negeren. Dit zou de internationale slagkracht van de Vlaamse hogeronderwijsinstellingen immers hypothekeren.

Transparantie-instrumenten met als doelstelling een hiërarchische beschrijving, hebben een meerwaarde t.o.v. bestaande rankings omdat bestaande rankings voornamelijk betrekking hebben op onderzoek. Dit soort van transparantie-instrumenten geven de mogelijkheid om de inspanningen die instellingen leveren op andere vlakken (cfr. de andere opdrachten van de instelling), zichtbaar te maken. De multidimensionaliteit van dergelijke instrumenten is voor de raad een *conditione sine qua non*.

Binnen Europa wordt vandaag een dergelijk instrument ontwikkeld, namelijk U-Multirank.⁵ Dit instrument verzamelt informatie over de prestaties van instellingen op bepaalde, multidimensionele indicatoren. De raad pleit ook in dit geval voor een degelijke validering van dit instrument. Hij is van mening dat de meerwaarde van U-Multirank voorlopig nog onvoldoende aangetoond is.

De raad is voorzichtig ten aanzien van de implementatie van het soort van transparantie-instrumenten die leiden tot een hiërarchische beschrijving van de prestaties van instellingen. Hij is voorstander van een gezonde concurrentie, maar vreest dat de prestatiegerichtheid van dergelijke instrumenten de kwaliteit van onderwijs, onderzoek en dienstverlening niet altijd ten goede zal komen. Hij is er daarbij van overtuigd dat de implementatie van dergelijke instrumenten zal leiden tot een verhoogde planlast bij de instellingen. Een dergelijke evolutie is te vermijden.

⁵ U-Multirank werd ontwikkeld door een consortium waarvan het CHEPS (Universiteit Twente, Nederland) de penhouder is: <http://www.u-multirank.eu/>

Wanneer de overheid transparantie-instrumenten van deze soort wil implementeren, dan is het volgens de raad –naar analogie met het pleidooi hierboven bij de louter beschrijvende transparantie-instrumenten–, essentieel dat (1) gekozen wordt voor een uniform transparantie-instrument binnen Europa; (2) hierover duidelijk met het werkveld gecommuniceerd wordt; (3) hierover overleg gepleegd wordt met de stakeholders; (4) het gebruik en de doelstellingen van het instrument door de overheid duidelijk toegelicht worden.

6 Verhouding tot kwaliteitszorg

In hun hoedanigheid van ‘informatietools’ mogen transparantie-instrumenten niet worden verward met externe verantwoordingsinstrumenten. Transparantie-instrumenten dienen de buitenwereld objectief te informeren over de profielen, missies, doelstellingen en beleidskeuzes van de instellingen hoger onderwijs. Zij kunnen als verantwoordingsinstrument ten aanzien van het eigen beleid van de instellingen ingezet worden.

Het evalueren van de mate van realisatie van doelstellingen behoeft steeds een kwalitatieve toetsing aan de hand van specifieke indicatoren, rekening houdend met de autonomie van de instellingen hoger onderwijs wat betreft visie, missie en beleid. Transparantie-instrumenten kunnen uiterst belangrijke achtergrondinformatie aanleveren voor dergelijke evaluaties, maar kunnen deze niet vervangen.

Transparantie-instrumenten zijn wel relevant voor kwaliteitszorg. Zij verschaffen de ruwe (evidence-based) data. Kwaliteitszorg geeft de mogelijkheid voor instellingen om de resultaten te duiden en te contextualiseren.

7 Verhouding tot de overheid

Via transparantie-instrumenten kan ook de impact van beleidsmaatregelen gemeten worden en nieuw beleid door de overheid ontwikkeld worden. De raad vindt het belangrijk dat de overheid vooraf, voor de ingebruikname van transparantie-instrumenten, duidelijk kenbaar maakt wat haar intenties met de resultaten. Hierover moeten transparante afspraken gemaakt worden met alle stakeholders.

De raad vraagt zich af in hoeverre de overheid de intentie heeft om in de profilering van instellingen tussen te komen. De raad herinnert de overheid eraan dat een instelling autonoom haar missie kan bepalen. Hij is evenwel geen tegenstander van een zogenaamde ‘strategische dialoog’. In deze periodieke dialoog tussen overheid en instellingen wordt de instelling de kans geboden om de resultaten uit de gebruikte transparantie-instrumenten⁶ te duiden, haar doelstellingen en geplande profilering toe te lichten. Instellingen en overheid nemen als partners deel aan deze dialoog, die uitgaat van wederzijds vertrouwen.

⁶ De raad gaat ervan uit dat in eerste instantie de transparantie-instrumenten uit het Bolognaproces verder gebruikt en ontwikkeld worden en dat daarna de beschrijvende, niet-hiërarchisch categoriserende transparantie-instrumenten geïmplementeerd zullen worden.

8 Inhoud van transparantie-instrumenten

8.1 Indicatoren

Het verzamelen van een breed palet aan informatie aan de hand van uniforme criteria zal toelaten om vergelijkingen mogelijk te maken tussen instellingen. Transparantie-instrumenten dienen zodanig te worden opgezet dat deze vergelijkingen niet kunnen leiden tot eendimensionele ‘hitlijsten’. De interpretatie van de op een vergelijkbare manier gepresenteerde data dient aan de gebruiker zelf te worden overgelaten.

Speciale aandacht dient te gaan naar het ontwikkelen van voldoende robuuste en uniforme indicatoren voor het verzamelen en presenteren van objectieve en verifieerbare informatie. Deze indicatoren zijn per definitie relatief en tijdelijk en moeten daarom met de nodige voorzichtigheid geïmplementeerd en geïnterpreteerd te worden. Een keuze voor indicatoren kan enkel gebeuren in nauw en intensief overleg met de stakeholders. Het is cruciaal om stakeholders vroeg in het proces maximaal te betrekken.

Het is vooral belangrijk dat transparantie-instrumenten een set indicatoren rond ‘teaching and learning’ bevatten. De raad weet dat deze moeilijk te ontwikkelen zijn, maar pleit ervoor hieraan de nodige aandacht te besteden. Deze set van indicatoren zal immers een meerwaarde betekenen t.o.v. de bestaande *rankings* die bijna uitsluitend bestaan uit onderzoeksgerichte indicatoren.

Het is wenselijk dat deze oefening verder gaat dan Vlaanderen, dat de criteria Europees gedragen zijn en in overleg met het hoger onderwijs tot stand is gekomen. De raad is voorstander van transparantie-instrumenten die breder dan op nationaal niveau gebruikt kunnen worden. De raad pleit er alvast voor dat een hoofdstuk ‘Context’ wordt toegevoegd, waarin de nationale context waarbinnen het hoger onderwijs functioneert, geëxpliciteerd en geduid wordt.

Bij het ontwikkelen van de indicatoren dient zoveel mogelijk uitgegaan te worden van reeds beschikbare of vlot verkrijgbare informatie. Bij de dataverzameling dient de koppeling met bestaande instrumenten en informatiestromen een prioriteit te zijn. Transparantie-instrumenten dienen geen extra planlast voor de instellingen met zich mee te brengen.

8.2 De meerwaarde van transparantie-instrumenten voor de verschillende stakeholders

De diverse stakeholders hebben allen behoefte aan gebruiksvriendelijke informatie die evenwel verschillend van aard is. Deze informatie gaat over het geheel van de instelling of over delen van de instelling (programma, faculteiten, departementen). Zo is er bijvoorbeeld nood aan informatie over het profiel van de instelling, de kwaliteit van het onderwijsprogramma, het potentieel van de hogeronderwijsinstelling, het profiel van het hogeronderwijssysteem. De vraag is of één soort van instrument al deze verschillende behoeftes kan vatten.

8.2.1 Studenten

De grotere flexibiliteit van het hoger onderwijs, de steeds diversere programma’s en de stijgende mobiliteit maken dat het studiekeuzeprocess van studenten steeds complexer wordt. Transparante informatie over de hogeronderwijsinstelling (zowel academische als sociale

aspecten) en de opleiding (kwalificatieniveau, profiel, kwaliteit, erkenning) helpen studenten bij het keuzeproces voor het studieprogramma dat het best bij hun talenten aansluit.

8.2.2 Hogeronderwijsinstellingen

Hogeronderwijsinstellingen zijn autonoom verantwoordelijk voor de te volgen strategie, het profiel van de instelling en de kwaliteit van de aangeboden opleidingen. Op basis van transparante informatie kunnen instellingen hun profiel en hun strategie verder ontwikkelen.

8.2.3 Personeel

Transparante informatie over de hogeronderwijsinstelling helpen potentiële personeelsleden bij de keuze voor een instelling hoger onderwijs. Omgekeerd kunnen de onderwijsinstellingen gebruik maken van de informatie in het wervingsbeleid. Transparantie-instrumenten geven tot op heden geen informatie over de concrete werkomgeving (mate van academische vrijheid, mogelijkheden van kinderopvang, etc.). Dit is evenwel afhankelijk van de gebruikte indicatoren.

8.2.4 Sociale partners

Transparante informatie over (de kwaliteit van) hogeronderwijsopleidingen geeft werkgevers meer inzicht in de competenties waarover afgestudeerden beschikken.

Betrouwbare informatie over profiel, ervaring en reputatie geven daarenboven aanleiding tot partnerships in projecten en samenwerkingsverbanden.

8.2.5 De overheid

Voor de overheid is de informatie die transparantie-instrumenten verzamelen uitermate interessant. Zij beschikt over het merendeel van deze informatie, maar krijgt ze via transparantie-instrumenten op een vergelijkbare manier aangeboden. De overheid kan deze informatie beleidsmatig gebruiken, inzicht verwerven in de profielen van instellingen en eventueel denken aan het koppelen van financiering aan dit soort van instrumenten. De raad is hiervan echter absoluut geen voorstander en wil daarom graag van de overheid vernemen wat haar intenties met het invoeren van dergelijke instrumenten precies zijn. Hij wil hierover duidelijkheid en vraagt dat hierover ook grondig overleg gevoerd wordt met alle stakeholders.

9 Conclusie

De raad begrijpt onder transparantie-instrumenten het volgende: transparantie-instrumenten bieden informatie op een vergelijkbare manier aan, op basis van een gezamenlijk overeengekomen format. Hij onderscheidt drie soorten transparantie-instrumenten: de transparantie-instrumenten van het Bolognaproces, transparantie-instrumenten die leiden tot een classificatie van instellingen en *rankings*. Bij de laatste categorie wordt niet enkel informatie over de instelling verzameld, maar wordt ook een rangschikking van die instellingen gemaakt op basis van de prestaties van die instellingen op geselecteerde indicatoren.

De transparantie-instrumenten van het Bolognaproces hebben hun nut bewezen. Het overleg hierover moet verdergezet worden. Met betrekking tot de ontwikkeling van bijkomende transparantie-instrumenten, vindt de raad volgende elementen essentieel in de discussie:

- Deze instrumenten moeten de diversiteit van het hoger onderwijs in beeld brengen. Dat is een doelstelling waar de raad achter staat. Variatie in profielen is noodzakelijk en maakt net de rijkdom uit van het hoger onderwijs.
- Deze instrumenten moeten multidimensioneel zijn.
- Deze instrumenten worden liefst uniform binnen de Europese context ontwikkeld en gebruikt. Alleen zo kunnen deze instrumenten ook voor benchmarking gebruikt worden.
- Stakeholders moeten duidelijk weten wat het doel van deze instrumenten precies is en wat de intenties van de overheid ermee zijn.
- Deze instrumenten mogen geen aanleiding geven tot een verhoogde werkdruk en/of planlast.
- Het doel van deze instrumenten is het verzamelen en ter beschikking stellen van informatie voor verschillende stakeholders. Ze geven beleidsinformatie voor de instelling en de overheid en mogen niet gebruikt te worden als een rankinginstrument.
- De raad moedigt het gebruik van rankings niet aan, maar indien de internationale tendens in het voordeel van rankings zich voortzet, maant de raad aan vooral voorzichtig te zijn met de interpretatie van de resultaten van deze rankings.
- Deze instrumenten kunnen externe en interne kwaliteitszorg niet vervangen. Hun eerste doelstelling is het verstrekken van informatie.
- De gebruikte indicatoren bepalen voor een groot stuk de toepasbaarheid en de meerwaarde van transparantie-instrumenten. Overleg hierover met de stakeholders is noodzakelijk.

De raad is steeds bereid tot verder overleg met de overheid over het doel en de implementatie van transparantie-instrumenten.

Isabelle De Ridder
secretaris

Johan Veeckman
voorzitter