

Advies over het Bologna- implementatierapport

Vlaamse Onderwijsraad
Koning Albert II-laan 37
BE-1030 Brussel
T +32 2 219 42 99

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies op eigen initiatief

Uitgebracht door de Raad Hoger Onderwijs op 12 november 2019 met eenparigheid van stemmen

Voorbereiding: werkgroep Internationale Tendensen Hogeronderwijsbeleid op 31 januari 2019, 19 maart 2019, 8 mei 2019 en op 4 oktober 2019 onder voorzitterschap van Frederik De Decker

Dossierbeheerder: Isabelle De Ridder

1 Situering

In mei 2018 maakten de ministers verantwoordelijk voor hoger onderwijs van 48 Europese landen in Parijs een stand van zaken op van het Bolognaproces. De Vlor bracht daarop een advies uit over het communiqué waarin de ministers hun toekomstvisie, prioriteiten en werkpunten voor een Europese hogeronderwijsruimte vastlegden.¹ De Vlor toonde zich hierin tevreden dat de ministers opnieuw kozen voor een ambitieus project door het bureaucratische niveau te willen overstijgen en opnieuw in te zetten op de sleutelengagements van de lidstaten.

In datzelfde advies kondigde de Vlor aan dat hij ook het implementatierapport van het Bolognaproces,² voorgesteld op diezelfde ministeriële conferentie, van naderbij wilde bekijken. Het implementatierapport is het resultaat van een ‘stocktaking’ in alle Bolognalanden. Het schetst een breed beeld van de evoluties binnen de Europese hogeronderwijsruimte (EHEA) sinds de ministeriële conferentie in Yerevan in 2015. Met zijn analyse van het rapport wil de Vlor blootleggen welke concrete uitdagingen het Bolognaproces nog voor de EHEA en voor Vlaanderen stelt. Het Bolognaproces kampt immers nog steeds met grote implementatieverschillen tussen de verschillende partnerlanden, terwijl de hoofddoelstelling een grotere uitwisselbaarheid was. Daarnaast wil de Vlor met zijn analyse ook nagaan of de gerapporteerde gegevens voldoende stroken met de instellingsrealiteit.

2 Aandachtspunten voor het Bolognaproces

2.1 Voor de Europese hogeronderwijsruimte

2.1.1 Meer uniforme datacollectie

Om een goede evaluatie of goed evaluatieonderzoek uit te voeren, is een degelijke dataverzameling essentieel en zijn regelmatige meet- en evaluatiemomenten noodzakelijk. Om een Europees beleid mogelijk te maken en de vergelijkbaarheid te verzekeren, moet deze dataverzameling op een meer uniforme wijze gebeuren. De lezing van het implementatierapport maakt snel duidelijk dat niet alle landen dezelfde definities hanteren of de data op dezelfde manier verzamelen. Sommige landen maken waarschijnlijk overschattingen als ze geen data voorhanden hebben; andere landen maken dan weer misschien onderschattingen.

Het is essentieel voor het slagen van het Bologna-project dat alle partnerlanden op een gelijkaardige manier aan datacollectie doen. De Vlor vraagt de Vlaamse overheid om binnen de Bologna Follow-Up Group (BFUG) sterker aan te dringen op een uniforme datacollectie en zelf ook verder in te zetten op een degelijke datacollectie en –ontsluiting van de gegevens die de Bologna-indicatoren opleveren.

¹ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over het Parijscommuniqué van 25 mei 2018 en de implementatie ervan in Vlaanderen](#), 9 oktober 2018.

² https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/european-higher-education-area-2018-bologna-process-implementation-report_en

2.1.2 Realiseren van doelstellingen is geen garantie op diepgang

Binnen het Bolognaproces is geen controle op de manier waarop de doelstellingen gerealiseerd worden. Het is duidelijk dat doelstellingen ook op papier gerealiseerd kunnen worden, zonder draagvlak en zonder diepgaande implementatie. De Vlor vraagt de Vlaamse overheid om daarover ook waakzaam te zijn binnen de BFUG en daarvoor ook de nodige aandacht te vragen.

2.1.3 Implementatie van ECTS³

De Vlor stelt vast dat de erkenning van credits nog steeds een probleem is binnen de EHEA. Er zijn immers nog steeds een aantal landen die het ECTS-systeem niet of onvolledig geïmplementeerd hebben. Voor uitwisseling met deze landen, is er dus nog steeds te weinig garantie voor de student dat zijn verworven credits ook erkend worden. Ook de implementatie van de zogenaamde 'grade conversion' laat bij heel wat partnerlanden nog te wensen over. De Vlor vraagt de overheid om dit punt blijvend op de agenda van de BFUG te zetten en het ook een onderwerp te maken van 'peer learning'. Hij vindt het uitermate belangrijk dat instellingen aangemoedigd worden om ECTS volledig te implementeren.

2.1.4 Diplomastructuur⁴

Het beeld dat het implementatierapport schetst van het hogeronderwijslandschap geeft aan dat binnen Europa nog steeds grote verschillen bestaan op het vlak van diplomastructuur (zowel de eerste, tweede als derde cyclus), terwijl het Bolognaproces net als doelstelling vooropstelt om meer uniformiteit te brengen in de diplomastructuur om zo de internationale mobiliteit van studenten te vergroten.

De Vlor vindt het goed dat het Bolognaproces meer inzet op 'peer learning' en dialoog. Op die manier kunnen landen die voor bepaalde thema's ter plaatse blijven trappelen, leren van de ervaringen van de koplopers. De Vlor is wel van mening dat de Vlaamse overheid op meer uniformiteit moet blijven aandringen.

2.1.5 Kwaliteitszorg⁵

Kwaliteitszorg is duidelijk een van de meest ontwikkelde pijlers van het Bolognaproces. Het is cruciaal voor een dergelijk proces omdat het de basis is van het vertrouwen tussen instellingen en dus voor samenwerking en uitwisseling. Het is daarom vreemd dat na 20 jaar Bologna nog zoveel landen op dit punt nog steeds niet goed scoren. Bovendien zeggen de gegevens uit het implementatierapport ook niets over de kwaliteit van de gehanteerde stelsels en hoe ze werken. De Vlor is tevreden dat de Vlaamse overheid dat probleem erkent en in de 'peer learning' die nu in het Bolognaproces wordt opgestart een voortrekkersrol opneemt rond het thema kwaliteitszorg.⁶

³ Zie hoofdstuk 2 van het implementatierapport: 'Learning and Teaching'.

⁴ Zie hoofdstuk 3 van het implementatierapport: 'Diplomastructuur en kwalificaties'.

⁵ Zie hoofdstuk 4 van het implementatierapport: 'Kwaliteitszorg en erkenning'.

⁶ In het rapport wordt nog geen rekening gehouden met de implementatie van het nieuwe Vlaamse decreet kwaliteitszorg (*Decreet houdende vaststelling van het kwaliteitszorgstelsel in het hoger onderwijs*. 18 mei 2018).

2.1.6 Streefcijfers mobiliteit⁷

In Europa worden rond inkomende en uitgaande mobiliteit nog steeds verschillende definities gehanteerd. Ook niet alle partnerlanden registreren (alle vormen van) mobiliteit. Dit maakt vergelijkbaarheid moeilijk, terwijl mobiliteit net een van de centrale doelstellingen van het Bolognaproces is. De Vlor stelt ook vast dat ondanks alle inspanningen rond mobiliteit, niet alle lidstaten op eenzelfde intensieve manier deelnemen.

2.2 Voor Vlaanderen

2.2.1 Diplomastructuur

Afgaande op het implementatierapport, zijn er weinig landen die zoals Vlaanderen een master van 60 studiepunten aanbieden, zeker in combinatie met een bachelor van 180 studiepunten.⁸ De meeste landen richten een master van 120 studiepunten in. Voor de Vlaamse masters, bemoeilijkt dat de internationale vergelijkbaarheid. Ook de toegang tot het doctoraat in het buitenland is om die reden voor Vlaamse masters niet altijd mogelijk. De Vlor vraagt de overheid hier blijvend waakzaam over te zijn en de studieomvang van de masteropleidingen (in combinatie met de onderliggende bacheloropleidingen) op hun relevantie te blijven bewaken vanuit maatschappelijk, economisch, financieel en wetenschappelijk oogpunt. De Vlor is bereid daarover met de overheid opnieuw van gedachten te wisselen.⁹

2.2.2 Diplomasupplement

In Vlaanderen is er een regelgeving omtrent het diplomasupplement, maar er is geen centrale monitoring van de manier waarop instellingen ermee omgaan.¹⁰ Het implementatierapport geeft aan dat andere landen daar wel werk van maken. De Vlor denkt dat dergelijke gegevens wel interessant zijn om ook in Vlaanderen te verzamelen zonder te streven naar een verdere uniformisering van het Diplomasupplement. Uiteraard gaat de Vlor ervan uit dat instellingen hieraan binnen hun kwaliteitszorgsysteem wel aandacht besteden aan deze gegevens.

2.2.3 Erkenning¹¹

In 2009 bracht de Vlor een advies uit over de implementatie van de *Lissabon Recognition Convention* (LRC) in Vlaanderen.¹² De conventie gaat uit van een globaal erkenningsprincipe. De Vlor gaf de overheid een heel aantal verbeterpunten mee voor de gelijkwaardigheidserkenning van buitenlandse diploma's. De Vlor vindt dat een dermate belangrijk thema dat hij de daarover een

⁷ Zie hoofdstuk 7 van het implementatierapport: 'Internationalisering en mobiliteit'.

⁸ Zie figuur 3.4 en 3.5 van het implementatierapport (hoofdstuk 3).

⁹ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Uitdagingen en kansen voor een toekomstgericht hoger onderwijs](#), 11 juni 2019.

Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over wijzigingen aan de studieomvang van opleidingen hoger onderwijs](#), 11 juni 2013.

¹⁰ Zie figuur 3.21 van het implementatierapport (hoofdstuk 3).

¹¹ Zie hoofdstuk 4 van het implementatierapport: 'Kwaliteitszorg en erkenning'.

¹² Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de gelijkwaardigheidserkenning van buitenlandse diploma's in het hoger onderwijs in Vlaanderen](#), 13 oktober 2009.

nieuw advies zal voorbereiden waarin hij wil nagaan in hoeverre de implementatie van de LRC in Vlaanderen vooruitgang geboekt heeft.

2.2.4 Sociale dimensie¹³

Wanneer hij de data vergelijkt met die van andere landen, concludeert de Vlor dat het Vlaamse hoger onderwijs nog kan evolueren op het vlak van EVC/EVK. Dat blijven immers krachtige instrumenten om kansengroepen bijkomende kansen te geven in het hoger onderwijs.¹⁴ Het toekennen van vrijstellingen blijft in Vlaanderen een star gegeven. Daarover moet verder nagedacht worden. De Vlor moedigt de Vlaamse overheid ook aan om te participeren in Europese databanken van competenties. Het is belangrijk dat instellingen daar dan ook meer gebruik van maken. Op die manier kunnen instellingen opleidingsonderdelen sneller gelijkwaardig verklaren en sneller vrijstellingen toekennen.

2.2.5 Employability¹⁵

Afgaande op de gegevens uit het implementatierapport (Belgische cijfers) heeft ons land nog weinig stappen gezet in het opvolgen van afgestudeerden uit het hoger onderwijs. De Vlor raadt de overheid daarom aan om de Databank Hoger Onderwijs (2.0) te koppelen aan andere databanken. Vandaag is men voor die gegevens vooral afhankelijk van de informatie die instellingen zelf verzamelen bij hun afgestudeerden en waarvoor de responsgraad vaak laag is. De Vlor is tevreden dat Vlaanderen participeert in de Europese 'expert group graduate tracking' die bekijkt hoe het opvolgen van afgestudeerden meer gestructureerd kan gebeuren.

2.2.6 Mobiliteit¹⁶

2.2.6.1 Dataverzameling

Ook in Vlaanderen spelen definitieproblemen een rol bij de dataverzameling rond mobiliteit.¹⁷ Verschillende instellingen hebben de definities van verschillende vormen van mobiliteit op een andere manier geïnterpreteerd bij de aanlevering aan DHO. Een bijkomend aandachtspunt is in Vlaanderen de integratie van de graduaatsopleidingen in de dataverzameling en de gegevensverzameling over de mobiliteit van kansengroepen.

2.2.6.2 Streefcijfers en groeipotentieel

Vlaanderen heeft vooropgesteld dat tegen 2020 33% van de studenten een buitenlandse studieveraring moet gehad hebben. Dit streefcijfer is vooralsnog niet bereikt.¹⁸ De Vlor vraagt zich vandaag af of het behalen van dit streefcijfer wel mogelijk is met de huidige financiering en de huidige definitie.

¹³ Zie hoofdstuk 5 van het implementatierapport: 'Sociale dimensie'.

¹⁴ Voor de Vlor zijn kansengroepen een ruim begrip. De Vlor ziet volgende groepen als kansengroepen in het hoger onderwijs: studenten met een functiebeperking, studenten met een migratie-achtergrond, werkstudenten, studenten-nieuwkomers, studenten met een lage SES-achtergrond, studenten uit een laaggeschoold milieu, studenten met een niet-traditionele vooropleiding, herintreders, studenten met een gezinslast. Voor een volledig overzicht, zie Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de registratie van kansengroepen in het hoger onderwijs \(actualisering\)](#), 21 april 2015.

¹⁵ Zie hoofdstuk 6 van het implementatierapport: 'Employability'.

¹⁶ Zie hoofdstuk 7 van het implementatierapport: 'Internationalisering en mobiliteit'.

¹⁷ Vlaamse overheid. *Monitor studentenmobiliteit*. Maart 2019.

¹⁸ Vlaamse overheid. *Monitor studentenmobiliteit*. Maart 2019.

Bovendien kan men de vraag stellen of er nog wel groeimarge is op het vlak van mobiliteit. De Vlor is ervan overtuigd dat de mobiliteit in het hoger onderwijs verbeterd kan worden door meer aandacht ervoor in het leerplichtonderwijs. Jongeren moeten mobiliteit veel meer als een evidentie zien. De groei zit voor de Vlor ook in nieuwe vormen van mobiliteit, zoals korte studieverblijven in het buitenland of 'blended mobility', waarbij studenten reële en virtuele mobiliteit combineren.

2.2.6.3 Vlaams actieplan

De Vlor stelt vast dat het actieplan 'Brains on the move'¹⁹ van de Vlaamse overheid heel wat extra mobiliteit in gang gezet heeft. Ook de extra financiering voor zomerscholen en joint degrees zijn goede stimulansen geweest, maar moeten ook nog verdergezet worden. De Vlor vraagt dat de overheid de financiering daarvoor onverkort continueert.

2.2.6.4 Ondersteuning van ondervertegenwoordigde groepen

Uit het implementatierapport blijkt dat Vlaanderen goed scoort op het aantal maatregelen ter ondersteuning van de mobiliteit van ondervertegenwoordigde groepen of kansengroepen. Vlaanderen hoort bij de drie landen die de meeste maatregelen treffen. De Vlor juicht dit toe maar aangezien over de mobiliteit van kansengroepen weinig data verzameld worden, is het moeilijk om in te schatten of de mobiliteit van deze studentengroepen daardoor ook effectief toeneemt. De Vlor verwijst naar zijn advies over de mobiliteit van studenten met een functiebeperking (2018).²⁰ Daarin stelde hij dat de deelname van studenten met een functiebeperking over de jaren heen weinig toeneemt. Hij gaf de overheid een aantal voorstellen voor stimuleringsmaatregelen mee en benadrukte daarbij de nood aan een correcte dataverzameling,²¹ sensibiliseringsacties, een duidelijke aanmeldingsprocedure, een structurele aanpak en meer samenwerking (tussen (internationale) instellingen en hulporganisaties).

2.2.6.5 Stafmobiliteit

Vlaanderen heeft geen doelstellingen en geen specifiek beleid rond stafmobiliteit en dat reflecteert zich in de data van het implementatierapport. De Vlor bracht over dat thema reeds in 2011 een advies uit waarin hij de overheid vroeg om een transparant beleid daarover te voeren en stimuleringsacties te voorzien.²² Hij blijft vandaag achter deze vraag staan, die vanzelfsprekend ingebed moet worden in een bredere internationaliseringsstrategie.²³

¹⁹ Zie: Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over het actieplan mobiliteit 2013 'Brains on the move'](#), 02 mei 2013.

²⁰ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de internationale mobiliteit van studenten met een functiebeperking](#), 13 maart 2018.

²¹ De Vlor is tevreden dat de overheid nu ook over ondervertegenwoordigde groepen data opneemt in DHO. De groep studenten met een functiebeperking wordt hierin echter gedefinieerd als 'ingeschreven bij het VAPH'. Voor de Vlor is de groep studenten met een functiebeperking echter veel ruimer: Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de registratie van kansengroepen in het hoger onderwijs \(actualisering\)](#), 21 april 2015.

²² Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over stafmobiliteit](#), 08 februari 2011.

²³ De Vlor pleit voor het uitwerken van een internationaliseringsstrategie voor het Vlaamse hoger onderwijs. Hij bracht hierover in 2017 een advies uit, waarin hij hiervoor een voorzet geeft. Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over een internationaliseringsstrategie voor het Vlaamse hoger onderwijs](#), 14 maart 2017.

3 Specifieke opmerkingen over het implementatierapport

De periode 2015-2018 is geen periode geweest van radicale veranderingen. De meeste landen hebben gefocust op een consolidatie van de hervormingen. Het implementatierapport behandelt de zeven thema's die werden vastgelegd in Yerevan: drie sleutelengagements (de diplomastructuur van drie cycli, erkenning van kwalificaties en kwaliteitszorg), drie prioriteiten ('learning and teaching', de sociale dimensie en 'employability') en de aandachtspunten rond internationalisering/mobiliteit.

Het implementatierapport geeft een stand van zaken van hoe deze zeven thema's in de 48 Bolognalanden opgevolgd worden. Het kwam tot stand op basis van informatie die door de nationale overheden en een aantal Europese organisaties (Eurostat, Eurostudent, EUA, Eurydice, ...) werden aangeleverd, gecoördineerd door de Bologna Follow-up Group (BFUG).

3.1 Verschillende collectie en interpretatie van data

De Vlor stelt vast dat de data die het rapport presenteert niet helemaal of minder vergelijkbaar zijn omwille van definitieproblemen en de manier waarop de data verzameld worden.

3.1.1 Definities

De Vlor vraagt dat Vlaanderen bij de BFUG in de eerste plaats aandringt op duidelijke definities van de gebruikte terminologie. Wat zijn bijvoorbeeld 'mature students' (hoofdstuk 5), wat is voor de BFUG het verschil tussen internationalisering en mobiliteit (hoofdstuk 7), wat wordt precies bedoeld met 'decision-making' in kwaliteitszorg (hoofdstuk 4), wat wordt bedoeld met een 'verplicht deeltijds traject' (hoofdstuk 2), ...?

Voor sommige gegevens doet het rapport een beroep op datacollectie door andere organisaties (Eurostat, EUA, Eurydice, Eurostudent, ...), soms met andere doeleinden. Zo wordt in hoofdstuk 2 ('Learning and Teaching') voor een aantal gegevens verwezen naar de data van de EUA. De EUA hanteert echter voor een aantal concepten een andere definitie. Zo is bijvoorbeeld de EUA-definitie voor ECTS smaller dan die van het Bolognaproces.

3.1.2 Datacollectie: specifieke aandachtspunten voor de Vlaamse rapportering

De Vlor raadt de Vlaamse overheid aan om bij een volgende 'stocktaking' toch ook de instellingen te bevragen of te betrekken wanneer er geen data voorhanden zijn via de DHO of andere centrale gegevensbanken. De Vlor is ook bereid om daarin, indien nodig, een rol te spelen.

Voor sommige vragen worden Belgische cijfers gerapporteerd,²⁴ voor andere gaat het om cijfers uit de Vlaamse of de Franse Gemeenschap. Aangezien Onderwijs een gemeenschapsbevoegdheid is en er dus grote verschillen zijn in de regelgeving tussen de verschillende gemeenschappen, is het voor de Vlor logischer dat ook verwezen wordt naar cijfers specifiek voor de gemeenschappen.

De Vlor stelt vast dat in Vlaanderen, in vergelijking met andere landen, slechts weinig gebruik gemaakt wordt van voorspellingen of te verwachten evoluties op het vlak van demografie,

²⁴ Bijvoorbeeld over de evolutie van de financiering van het hoger onderwijs in hoofdstuk 1 (1.10).

economie etc. (zie in het bijzonder hoofdstuk 1). De raad is van mening dat in het algemeen in Vlaanderen meer cijfergegevens daarover verzameld kunnen worden en gebruikt kunnen worden in het uittekenen van beleid. Van een overheid wordt verwacht dat ze zoveel ze kan 'evidence based' werkt.

De Vlor vraagt daarnaast aan de Vlaamse overheid om te herbekijken of ook Vlaanderen niet moet deelnemen aan Eurostudent,²⁵ een studentenbevraging waar heel wat landen aan deelnemen. Een Vlaamse deelname kan heel wat bijkomende informatie opleveren en ook de vergelijkbaarheid van een aantal evoluties verhogen. Uiteraard moet bekeken worden of deze studentenbevraging voldoende valide is.

3.2 Digitaliseringsstrategie

De Vlor merkt bij figuur 2.26 van het implementatierapport op dat Vlaanderen niet vermeldt dat er wel specifieke beleidsmaatregelen rond digitaal leren van kracht zijn. Zo zijn instellingen bijvoorbeeld vrij om afstandsonderwijs te organiseren.

3.3 Diplomastructuur

De Vlor is er zich van bewust dat de gegevens rond ISCED 5 op dit moment verouderd zijn. De overheid moet ze in de volgende 'stocktaking' aanvullen met de nieuwe data over de graduaatsopleidingen. Vlaanderen zal ook hier in beperkte mate afwijken van de 120 studiepunten die, afgaand op deze data, het meest gangbaar zijn voor dit soort van opleidingen in Europa.

3.4 Joint programmes

Vlaanderen schat in dat er aan 11 tot 25% van de Vlaamse hogeronderwijsinstellingen 'joint programmes' georganiseerd worden (figuur 7.4). De Vlor vindt dit een onderschatting. Bij de universiteiten is dit 100% en hogescholen zijn hier aan een inhaalbeweging bezig. Hij stelt voor om de volgende keer een inschatting te maken op basis van de gegevens beschikbaar in het hogeronderwijsregister.²⁶

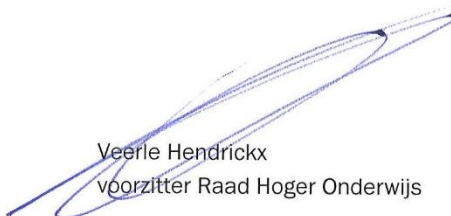
²⁵ <https://www.eurostudent.eu/>

²⁶ De Vlor vindt de gebruikte indicator, namelijk het aantal instellingen dat participeert aan 'joint programmes', sowieso weinig discriminerend en stelt voor een andere indicator, bijvoorbeeld het aantal 'joint programmes' of 'joint degrees' t.o.v. het totale aantal, te hanteren.

De Vlor vraagt de Vlaamse overheid om 'joint programmes' en 'joint degrees' te registreren in DHO. Op die manier kan Vlaanderen accurater antwoorden wanneer daarover vragen gesteld worden in het kader van internationale benchmarking of 'surveys'.



Isabelle De Ridder
secretaris Raad Hoger Onderwijs



Veerle Hendrickx
voorzitter Raad Hoger Onderwijs