



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.968/1
van 20 maart 2018

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap
'houdende vaststelling van het kwaliteitszorgstelsel in het hoger
onderwijs'

Op 9 februari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende vaststelling van het kwaliteitszorgstelsel in het hoger onderwijs’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 maart 2018.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Gelet op de aanhoudende overbevraging van de afdeling Wetgeving en de opgelegde termijn, heeft de Raad van State geen diepgaand onderzoek over elk van de bepalingen van het voorontwerp kunnen verrichten, zelfs niet met betrekking tot de genoemde punten. Het advies dient met dit voorbehoud te worden gelezen.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe, om voor de hogescholen en de universiteiten het geïntegreerde stelsel van externe kwaliteitszorg op instellingsniveau te verankeren in de Codex Hoger Onderwijs. Aldus zal de instellingsreview voor hogescholen en universiteiten de basis worden van het gehele proces van verantwoording van de kwaliteit van opleidingen in het Vlaamse hoger onderwijs. De instellingsreview is een beoordeling in een vaste zesjarige cyclus door een externe commissie van de wijze waarop een hoger onderwijsinstelling onderwijsbeleid voert en aantoont dat ze dit onderwijsbeleid op een kwaliteitsvolle manier uitvoert, met inbegrip van de regie die de instelling opzet voor de borging van de kwaliteit van de opleidingen. De instelling moet aantonen dat ze onder eigen verantwoordelijkheid – via de regie – de kwaliteit van de eigen opleidingen borgt. De verankering in de Codex Hoger Onderwijs van de instellingsreview als basis in het kwaliteitszorgproces wordt aangegrepen om het gehele systeem van kwaliteitszorg en accreditatie te actualiseren. Het nieuwe kwaliteitszorgstelsel is van toepassing op alle graduaatsopleidingen, bachelor en masteropleidingen aangeboden door de hogescholen en universiteiten.

VORMVEREISTEN

3. Bij artikel 1, lid 1, van het Verdrag tussen de Vlaamse Gemeenschap van België en het Koninkrijk der Nederlanden ‘inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Vlaamse en Nederlandse hoger onderwijs’, ondertekend te Den Haag op 3 september 2003,² is de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (afgekort: NVAO) aangewezen als accreditatieorganisatie en belast met de taak opleidingen binnen het hoger onderwijs, verzorgd

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Goedgekeurd bij decreet van 2 april 2004 ‘houdende goedkeuring en uitvoering van het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en het Vlaamse hoger onderwijs, ondertekend te Den Haag op 3 september 2003’. Artikel 1, lid 1, van genoemd verdrag van 3 september 2003 werd gewijzigd bij het Protocol van 12 december 2012 ‘tot wijziging van het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs’. Dit protocol werd goedgekeurd bij decreet van 29 november 2013.

door in Nederland of in Vlaanderen gevestigde instellingen, een toets nieuwe opleiding te laten ondergaan of te accrediteren of deze instellingen een instellingstoets kwaliteitszorg, respectievelijk instellingsreview, af te nemen overeenkomstig de regels die bij of krachtens Nederlandse wet respectievelijk Vlaams decreet zijn gesteld.

Artikel 1, lid 2, van hetzelfde verdrag bepaalt dat de verdragsluitende partijen de accreditatieorganisatie NVAO kunnen belasten met (andere) opdrachten die de opdracht, bedoeld in het eerste lid, ondersteunen of aanvullen. Volgens de betrokken bepaling kan dit echter slechts “na overleg” tussen de verdragspartijen.

Meerdere bepalingen van het voorontwerp kennen nieuwe opdrachten toe aan de accreditatieorganisatie NVAO. De vraag rijst dan ook of er over het toewijzen van nieuwe opdrachten aan de NVAO overleg is gepleegd met Nederland.

Daarover ondervraagd meldde de gemachtigde het volgende:

“Er is inderdaad overleg geweest met Nederland. Tijdens het Comité der Ministers, een overlegmoment tussen de Vlaamse en Nederlandse ministers bevoegd voor onderwijs, van 12 juni 2017 in Den Haag, werd bij punt 6 een toelichting van de strategie van de NVAO gegeven voor de periode 2017-2020. Daar werden ook de nieuw in te voeren systeembrede analyses in Vlaanderen besproken. Gelieve het verslag van het Comité der Ministers in bijlage te vinden. Globaal werd het nieuwe ontwerp van decreet ook toegelicht op het Comité der Ministers van 25 januari 2018. Daar gaf Nederland aan erg positief te kijken naar de stappen die in Vlaanderen gezet worden met betrekking tot het nieuwe kwaliteitszorgstel. Het verslag van dit overleg is nog niet beschikbaar, gelieve in bijlage de geannoteerde agenda van dat overleg te vinden”.

Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting uitdrukkelijk het plaatsgevonden overleg te vermelden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking: coherentie van de regelgeving

4. In vele artikelen van het voorontwerp wordt erop gewezen dat de Codex Hoger Onderwijs laatst werd gewijzigd door het “*decreet graduaatsopleidingen*”. Het betreft het ontwerpdecreet waarover de Raad van State het advies 62.785/1 van 22 februari 2018 heeft gegeven (voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘betreffende de uitbouw van de graduaatsopleidingen binnen de hogescholen en de versterking van de lerarenopleidingen binnen de hogescholen en universiteiten’).³ Het kan momenteel niet beoordeeld worden of de wijzigingen in het onderhavige voorontwerp van decreet geheel stroken met deze in het decreet waarover advies 62.875/1 werd gegeven. De decreetgever zal erover moeten waken dat de ontworpen wijzigingen in de Codex Hoger Onderwijs rekening houden met de wijzigingen die aangebracht zullen zijn of zullen worden door het voorontwerp 62.785/1.

³ Het voorontwerp van decreet dat het voorwerp is geweest van de adviesaanvraag 62.785/1 werd ingediend in het Vlaams Parlement op 2 maart 2018 (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1508/1).

Algemene opmerking: kenbaarheid van de regelgeving

5. In enkele artikelen van het voorontwerp (artikelen 36, 65 en 75 van het voorontwerp) wordt bepaald dat gezamenlijke opleidingen, georganiseerd door een Vlaamse instelling voor hoger onderwijs samen met een of meer buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs die bij succesvolle voltooiing ervan leiden tot een gezamenlijk diploma, beoordeeld worden aan de hand van de European Approach for Quality Assurance of Joint Programmes.

In de ontworpen bepalingen wordt niet bepaald wat deze “European Approach for Quality Assurance of Joint Programmes” precies inhoudt en waar deze werd bekendgemaakt. De memorie van toelichting bevat in een voetnoot wel een link naar een webstek waar deze (momenteel) is terug te vinden. Gelet op het algemeen rechtsbeginsel, verwoord in artikel 190 van de Grondwet, moet die “European Approach for Quality Assurance of Joint Programmes” nochtans in beginsel in het Nederlands in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt om verbindend te zijn.

Artikel 5

6. In het ontworpen artikel II.24, 13°, van de Codex Hoger Onderwijs wordt verwezen naar de aanvragen voor een relevantietoets, vermeld in artikel II.153/2, § 4, van deze codex.

Artikel 32 van het voorontwerp voegt in de Codex Hoger Onderwijs een artikel II.153/2 in. Deze bepaling bevat evenwel geen § 4. Artikel 30 van het voorontwerp voegt in de Codex Hoger Onderwijs een artikel II.153/1 in, waarvan § 4 verwijst naar een relevantietoets. Wellicht dient in artikel 5 van het voorontwerp dan ook te worden verwezen naar artikel 153/1, § 4.

Artikel 11

7. Het ontworpen artikel II.124/2, § 2, tweede lid, van de Codex Hoger Onderwijs bepaalt dat de VLUHR, de studentenkoepelverenigingen, de accreditatieorganisatie en de bevoegde dienst van de Vlaamse Regering samen de onderwerpen en de kalender van de systeembrede analyse vastleggen. Het verdient aanbeveling dat het voorontwerp verduidelijkt of deze gezamenlijke beslissing al dan niet unaniem moet worden genomen.

Artikel 26

8. Artikel 26 van het voorontwerp vervangt artikel II.152, tweede lid, 2°, van de Codex Hoger Onderwijs, met ingang van 1 januari 2018 vervangen bij artikel 14 van het decreet van 8 december 2017 ‘houdende wijziging van het decreet van 30 april 2009 betreffende het secundair na secundair onderwijs en het hoger beroepsonderwijs en de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013, wat betreft het hoger onderwijs’.

Gelet op de doelstellingen van de stellers lijkt het veeleer punt 3° van het ontworpen artikel II.152, tweede lid, te zijn dat dient te worden vervangen.

Artikel 38

9. In artikel II.153/6, § 2, vierde lid, in fine, schrijve men “(...) de bezwaren en opmerkingen, vermeld in het derde lid”.

Artikel 62

10. In de inleidende zin van artikel 62 schrijve men “ingevoegd bij artikel 61” in de plaats van “ingevoegd bij artikel 62”.

Artikel 72

11. In het ontworpen artikel II.170/15, eerste lid, inleidende zin, van de Codex Hoger Onderwijs wordt verwezen naar de “organisatie van de externe beoordelingen, vermeld in artikel II.170/14, § 1, derde lid”. In deze bepaling wordt evenwel niets bepaald over de “organisatie van de externe beoordelingen”. De stellers van het voorontwerp dienen de vermelde verwijzing aan te passen.

Artikel 88

12. Artikel 88 van het voorontwerp bepaalt dat het decreet in werking treedt op 1 september 2019, met uitzondering van artikel 27, punt 7°, dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2018.

De artikelsgewijze bespreking van artikel 27 in de memorie van toelichting bevat de volgende verantwoording met betrekking tot de gedeeltelijke terugwerkende kracht van het decreet:

“4. Het decreet van 8 december (2017) houdende wijziging van het decreet van 30 april 2009 betreffende het secundair na secundair onderwijs en het hoger beroepsonderwijs en de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013, wat betreft het hoger onderwijs heeft aanpassingen aangebracht in de procedure voor de erkenning van nieuwe opleidingen. Deze nieuwe regelgeving is ingegaan op 1 januari 2018. Op dat ogenblik waren er evenwel nog lopende dossiers, namelijk dossiers nieuwe opleiding die voor 1 maart 2017 ingediend werden bij de Commissie Hoger Onderwijs, die overeenkomstig de op dat ogenblik bestaande procedure moesten worden afgerond en erkend. Aangezien deze dossiers opgestart werden overeenkomstig de oude procedure, is het dan ook evident dat ze deze procedure dan ook verder doorlopen. Met de voorliggende bepaling wordt dit decreetaal verankerd. Dit artikel heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2018. Dit is dezelfde datum als de inwerkingstredingsdatum van de nieuwe artikels over de erkenning van de toets nieuwe opleiding”.

Zoals door de gemachtigde bevestigd wordt, heeft de terugwerkende kracht bijgevolg betrekking op artikel 27, 9°, van het voorontwerp. Artikel 88 van het voorontwerp moet in die zin worden aangepast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH