

VLAAMS PARLEMENT



Zitting 2003-2004

26 februari 2004

ONTWERP VAN DECREET

**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**

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ACHTERGROND

Met de ondertekening van de Bolognaverklaring op 19 juni 1999 namen initieel 31 Europese ministers bevoegd voor hoger onderwijs het engagement te streven naar een Europese hoger onderwijsruimte zonder afbreuk te doen aan de culturele diversiteit die Europa kenmerkt. Zo werd er een proces gestart om aan het Europees hoger onderwijs een transparante structuur te geven en de Europese dimensie in kwaliteitszorg te geven.

Tijdens de ministeriële opvolgingsconferentie te Praag op 19 mei 2001 is het belang onderstreept van Europese samenwerking op het terrein van de kwaliteitszorg en de ontwikkeling van accreditatiesystemen.

Met het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen werd het regelgevend kader gecreëerd voor de invoering van de bachelor-masterstructuur en de accreditatie in het hoger onderwijs.

Om na te gaan of de aangeboden opleidingen aan de standaarden van basiskwaliteit voldoen heeft Vlaanderen net als Nederland er voor gekozen om tegelijk met de invoering van de bachelor-masterstructuur ook de accreditatie in te voeren.

Accreditatie is een keurmerk verleend door een onafhankelijk orgaan dat aangeeft dat een opleiding aan bepaalde kwalitatieve maatstaven voldoet. Accreditatie vormt het sluitstuk van het bestaande visitatiestelsel en moet bijdragen aan een verdere ontwikkeling van de kwaliteitszorg gericht op meer onafhankelijkheid en transparantie.

Internationale samenwerking op het vlak van accreditatie en kwaliteitszorg verhoogt de onafhankelijkheid, de transparantie en de geloofwaardigheid ervan. Een transnationaal systeem van accreditatie draagt in hoge mate bij aan de internationale vergelijkbaarheid van de bachelors- en mastersopleidingen. Een open bestel van hoger onderwijs in Europa is alleen mogelijk als de vergelijking en de erkenning van opleidingen gebeurt op basis van inhoudelijke en kwalitatieve overwegingen. Voor vooral kleine landen is het aangewezen om samen te werken op het vlak van kwaliteitszorg en accreditatie. Vlaanderen en Nederland hebben van meet af aan gekozen om samen te werken. Het decreet van 4 april 2003 bepaalt dat bij een internationaal verdrag het orgaan zal aangewezen worden dat in

Vlaanderen de accreditaties verleent en de toets nieuwe opleiding uitvoert.

Dit verdrag vormt geen eindpunt wat de internationalisering van de kwaliteitszorg en de accreditatie betreft. Het plaatst Vlaanderen en Nederland in een sterke positie om in de toekomst een voorttrekkersrol te vervullen op dat vlak. De uiteindelijke doelstelling moet zijn te komen tot een kader voor de wederzijdse erkenning van accreditaties en van diploma's, graden en opleidingen in Europa.

II. VERDRAG

Bij het verdrag is een uitgebreide toelichting geschreven. In deze memorie van toelichting worden alleen de hoofdpunten ervan herhaald en wordt er kort ingegaan op de inpassing ervan in het Vlaamse hoger onderwijsbestel.

II.1. Hoofdpunten

- De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie wordt in het leven geroepen. De instelling heeft een volledige rechtspersoonlijkheid. De zetel ervan is in Den Haag. Nederland en Vlaanderen verbinden er zich toe om deze Accreditatieorganisatie te belasten met de taak om zowel de Nederlandse als de Vlaamse opleidingen in het hoger onderwijs te accrediteren of in het geval het gaat om nieuwe opleidingen aan de toets nieuwe opleiding te onderwerpen.
- De Accreditatieorganisatie neemt besluiten naar Nederlands recht als het gaat om Nederlandse opleidingen. De besluiten van de Accreditatieorganisatie ten aanzien van Vlaamse opleidingen worden beschouwd als administratieve rechtshandelingen naar Belgisch recht.
- De Nederlandse en de Vlaamse minister bevoegd voor hoger onderwijs vormen een comité van ministers dat bevoegd is voor de benoeming van de leden, de goedkeuring van het bestuursreglement, de begroting en de jaarrekening.
- De Accreditatie kent de volgende inrichting : een Bestuur, een Dagelijks Bestuur, een Bureau en een Adviesraad.
- Het Bestuur en het Dagelijks bestuur worden in een 60-40 verhouding samengesteld uit personen voorgedragen door de Nederlandse minister en door de Vlaamse minister. De benoeming is een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

- Het verdrag regelt op hoofdlijnen de inhoud van het bestuursreglement.
- Het verdrag regelt de wederzijdse erkenning van de accreditaties verleend aan Nederlandse en Vlaamse opleidingen. Met het oog op doorstroming in het hoger onderwijs.
- Nederland en Vlaanderen dragen bij in het dekken van de kosten van de Accreditatieorganisatie in een 60-40 verhouding.
- Nederland en Vlaanderen bepalen elk afzonderlijk de tarieven die de Accreditatieorganisatie mag aanrekenen aan de instellingen voor het verlenen van accreditaties of voor het uitvoeren van de toets nieuwe opleidingen.
- Het verdrag voorziet in een periodieke evaluatie van het functioneren van de Accreditatieorganisatie ten behoeve van het Nederlandse en Vlaams Parlement.

II.2. Inpassing in het Vlaamse hoger onderwijsstelsel.

Het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen bepaalt dat in de Vlaamse Gemeenschap de graden van bachelor en master maar verleend worden na het met goed gevolg voltooien van een opleiding die geaccrediteerd is, of erkend is als nieuwe opleiding of geniet van een tijdelijk erkenning.

Het decreet bepaalt voorts de generieke kwaliteitswaarborgen en de 'learning outcomes'. De Accreditatieorganisatie moet deze bepalingen in acht nemen bij het vaststellen van het beoordelingskader en van het toetsingskader nieuwe opleidingen.

Het decreet bepaalt dat elke belanghebbende bij de Vlaamse regering een beroep kan indienen tegen een besluit van het Accreditatieorgaan.

De hoofdlijnen van te volgen procedure met het oog op het verlenen van een accreditatie of het uitvoeren van een toets nieuwe opleidingen liggen vast in het decreet. De accreditatieorganisatie moet nadere praktische richtlijnen vaststellen onder meer met betrekking tot de vorm en de inhoud van het dossier.

III. GOEDKEURINGSPROCEDURE

Dit verdrag regelt een gemeenschapsaangelegenheid en heeft uitsluitend betrekking op aangelegenheden waarvoor uitsluitend de Gemeenschappen, ieder wat haar betreft, volgens artikel 127, § 1, van de Grondwet bevoegd zijn.

Conform artikel 81, § 1, van de bijzondere wet op de hervorming van de instellingen heeft de Vlaamse regering de federale minister van Buitenlandse Zaken vooraf op de hoogte gebracht zowel van het voornemen om onderhandelingen te voeren met Nederlands met het oog op het sluiten van het verdrag als van de goedkeuring van het verdrag door de Vlaamse regering. De federale regering bij monde van de minister van Buitenlandse Zaken heeft telkens medegedeeld dat er van federale zijde geen bezwaren zijn tegen het voorliggende verdrag.

Overeenkomstig artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben de verdragen die de gemeenschapsregeringen hebben gesloten eerst gevolg nadat zij de instemming van de bevoegde parlementen hebben verkregen. Met het oog op die instemming wordt dit ontwerp van decreet aan het Vlaams Parlement voorgelegd.

IV. JURIDISCHE ELEMENTEN – ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State heeft in het advies dd. 23 januari 2004 (nr. 36.392/1) volgende opmerkingen geformuleerd omtrent het ontwerpdecreet.

A. Bevoegdheidstoewijzing aan internrechtelijke organen

1) Het verdrag omvat een aantal opdrachten voor de Vlaamse minister bevoegd voor het hoger onderwijs of voor de Vlaamse regering.

De Raad van State stelt vast dat deze bevoegdheidstoewijzingen aldus in beginsel niet meer eenzijdig kunnen worden gewijzigd aan de kant van de Vlaamse Gemeenschap en beveelt aan dergelijke bevoegdheidstoewijzingen niet in het verdrag op te nemen.

2) De verdragspartijen hebben het evenwel nuttig geoordeeld om een uitdrukkelijke delegatie aan de uitvoerende macht op te nemen inzake het regelen van de rechtspositie van de Vlaamse leden van het Bestuur van de Accreditatieorganisatie, de bekrachtiging van de beoordelings- en toetsingska-

ders en het bepalen van de tarieven voor het verlenen van accreditaties. De regering kan sneller optreden en aldus kan de vlotte uitvoering van de wederzijdse internationaalrechtelijke verplichtingen best worden gegarandeerd.

3) Tevens dient het volgende te worden gesteld.

3.1) Wat betreft het regelen van de rechtspositie van de Vlaamse leden van het Bestuur van de Accreditatieorganisatie kan worden gesteld dat het hier om een uitermate bestuurlijke aangelegenheid gaat, waardoor de bevoegdheidstoewijzing aan de uitvoerende macht of een lid daarvan een evidentie is. Er mag daarbij niet voorbij worden gegaan aan de traditionele delegatie aan de leden van de Vlaamse regering voor het nemen van beslissingen voor de toepassing van de verdragen, EG-verordeningen, wetten, decreten, koninklijke besluiten, ministeriële besluiten, verordeningen en besluiten van de Vlaamse regering en samenwerkingsakkoorden inzake de eigen bevoegdheidsdomeinen (thans art. 15, § 1, 1°, van het delegatiebesluit van 10.06.2003).

3.2) Wat betreft de bekrachtiging van de beoordelings- en toetsingskaders door de Vlaamse regering (art. 10 van het verdrag) moet het volgende in ogenschouw worden genomen.

Gemeenschappen en Gewesten kunnen bij verdrag beslissingsbevoegdheid toekennen aan internationale of supranationale instellingen (Adv. R.v.St. Afd. Wg., Vl. Parl. 1994-95, 728/1). De Raad van State stelde dienaangaande inderaad dat *“de opvatting [kan] worden bijgetreden, luidens welke de besluiten van [dergelijke instelling] niet telkens de instemming van de Vlaamse Raad behoeven om voor de Vlaamse Gemeenschap bindend te zijn, eensdeels, en luidens welke de omzetting in intern recht van die besluiten door de decreetgever kan worden opgedragen aan de Vlaamse regering, anderdeels”*.

De beoordelings- en toetsingskaders zijn nu zeer zeker normen, uitgevaardigd door een internationaal dan wel supranationaal orgaan, dewelke evenwel het exequatur behoeven van de regering, vooraleer zij van toepassing kunnen worden in de interne rechtsorde.

Daarbij dient overigens te worden gesteld dat de beoordelings- en toetsingskaders tot stand dienen te komen binnen een zeer strikte decretale systematiek (de generieke kwaliteitswaarborgen, omschreven in artikel 58 van het structuurdecreet van 4 april 2003) en dat het exequatur door de regering wordt verleend op grond van een toetsing van de

beoordelings- en toetsingskaders aan deze meticulous uitgewerkte systematiek. Dergelijke toetsing aan een door het Vlaams Parlement uitgewerkt kader komt gebruikelijk aan de uitvoerende macht toe.

3.3) Wat betreft de bevoegdheidstoewijzing inzake tarifiering wordt verwezen naar het gestelde onder III.3.

4) Concluderend kan worden gesteld dat de bevoegdheidstoewijzing die door het verdrag wordt gehonoreerd zeer nauw aansluit bij de traditionele allocatie van bevoegdheden in het staatsbestel, waardoor het moeilijk is in te zien dat op termijn internrechtelijke wijzigingen zouden plaatsgrijpen die lijnrecht ingaan tegen het model dat door het verdrag in acht wordt genomen.

B. Mogelijkheid om aanvullende bevoegdheden aan de Accreditatieorganisatie op te dragen

Luidens artikel 1, 2., van het verdrag kunnen de verdragsluitende partijen, elk voor zich doch na overleg, de Accreditatieorganisatie belasten met bijkomende opdrachten die de hoofdpdracht ondersteunen of aanvullen.

De Raad van State formuleert hierop geen kritiek, doch merkt enkel op dat *“het toekennen van deze bijkomende opdrachten uiteraard [dient] te gebeuren in overeenstemming met de internrechtelijke regelgeving, wat betekent dat daarover in eerste instantie door de decreetgever moet worden beslist, maar dat ook de regering daartoe kan worden gemachtigd”*.

Deze vaststelling is uiteraard correct. Om die reden is het dan ook wenselijk om in het decreet een algemene delegatiebepaling op te nemen die de regering toelaat om volgende aangelegenheden op soepele wijze aan de Accreditatieorganisatie op te dragen :

- 1° studie en advies over kwaliteitszorg in het hoger onderwijs ;
- 2° studie en advies over de samenwerking Nederland – Vlaanderen in het hoger onderwijs in het algemeen.

Opgemerkt weze dat reeds andere elementen in de hogeronderwijsdecreetgeving een specifieke bevoegdheidsopdracht bij besluit mogelijk maken. Het op grond van het ontwerp van Aanvullingsdecreet in het structuurdecreet van 4 april 2003 nieuw in te voeren artikel 64, § 3, tweede lid, bepaalt zo

dat de regering een instantie kan aanwijzen die belast wordt met de opmaak en het actualiseren van het hogeronderwijsregister.

C. Bevoegdheidstoewijzing inzake tariefbepaling

De Raad van State stelt dat de tariefbepaling voor de accreditatie en de toets nieuwe opleiding “*niet zonder meer aan de regering – laat staan aan de minister – [kunnen] worden overgelaten (zie artikel 15 van het verdrag)*”.

Deze interpretatie is niet geheel onbetwistbaar, daar geargumenteerd zou kunnen worden dat de minister, door de verdragsrechtelijke bevoegdheidstoewijzing, deel gaat uitmaken van een supranationale systematiek en als dusdanig specifieke verordeningbevoegdheden toebedeeld krijgt die normaliter – i.e. op basis van de internrechtelijke bevoegdheidsverdeling – niet aan een minister toekomen.

Desalniettemin is het wijs om in te gaan op de suggestie van de Raad van State om de tarifiering binnen een decretale vork uit te werken.

Aldus wordt in het decreet volgende systematiek uitgewerkt, op grond van een reële kostenraming :

- 1° de kost voor een toets nieuwe opleiding is gelegen tussen 5.000 en 10.000 euro ;
- 2° de kost voor een accreditatie is gelegen tussen 500 en 1.000 euro.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming,

Marleen VANDERPOORTEN

*De Vlaamse minister van Economie, Buitenlands
Beleid en E-government,*

Patricia CEYSENS

VOORONTWERP VAN DECREET

houdende goedkeuring 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

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de minister-president van de Vlaamse regering, de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming en de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid en E-government ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming en de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid en E-government zijn ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Artikel 2

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, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming,

Marleen VANDERPOORTEN

De Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid en E-government,

Patricia CEYSENS

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de minister-president van de Vlaamse regering, de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming en de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid en E-government ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming en de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid en E-government zijn ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Artikel 2

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, zal volkomen gevolg hebben.

Artikel 3

De Vlaamse regering kan met inachtnaam van artikel 1, 2., van hetzelfde verdrag de Accreditatieorganisatie belasten met volgende aanvullende opdrachten :

- 1° studie en advies inzake kwaliteitszorg in het hoger onderwijs ;
- 2° studie en advies inzake de samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse

Gemeenschap op het vlak van het hoger onderwijs in het algemeen.

Artikel 4

§ 1. De in artikel 15, 1., van hetzelfde verdrag bedoelde tariefbepaling houdt rekening met volgende beginselen :

- 1° het tarief voor de accreditatie van een opleiding bedraagt per opleiding ten minste 500 en ten hoogste 1.000 euro ;
- 2° het tarief voor de toets nieuwe opleiding bedraagt per opleiding ten minste 5.000 en ten hoogste 10.000 euro.

§ 2. De in § 1 bedoelde bedragen kunnen jaarlijks worden geïndexeerd.

De Vlaamse regering bepaalt de wijze waarop deze indexering wordt toegepast.

Brussel, 20 februari 2004.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming,

Marleen VANDERPOORTEN

De Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid en E-government,

Patricia CEYSENS