

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.989/1
VAN 1 APRIL 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 16 maart 2010 door de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende vaststelling van de academische gelijkwaardigheid van Nederlandse diploma's van het hoger onderwijs", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe in het kader van de erkenning van de gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's, de algemene gelijkwaardigheid van diploma's uitgerekte voor bepaalde opleidingen aan in Nederland gevestigde instellingen voor hoger onderwijs te regelen (zie de artikelen 2 en 3 van het ontwerp in verband met de "niveaugelijkwaardigheid").

Daarnaast worden ook regels vastgesteld voor het bepalen van de gelijkwaardigheid van studiebewijzen uitgerekte voor bepaalde opleidingen aan in Nederland gevestigde instellingen voor hoger onderwijs; de Vlaamse minister bevoegd voor het onderwijs wordt belast met het vastleggen van de concrete equivalentielijst (artikelen 4 tot 6 in verband met de "academische gelijkwaardigheid").

2. Voor de ontworpen bepalingen kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in titel I, hoofdstuk III, afdeling 8, van het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen.

De relevante bepalingen van het decreet luiden:

- artikel 87, § 1:

"De Vlaamse regering legt na advies van de Vlaamse Interuniversitaire Raad en de Vlaamse Hogescholenraad de algemene gelijkwaardigheid vast van de diploma's van hoger onderwijs, afgegeven in een land waar de Conventie betreffende de erkenning van diploma's van hoger onderwijs in de Europese regio opgemaakt in Lissabon op 11 april 1997 van toepassing is, met de overeenstemmende diploma's en graden van het hoger onderwijs afgegeven in de Vlaamse Gemeenschap. Het advies slaat op de vraag of er in die landen een gelijkwaardig systeem van kwaliteitszorg met inbegrip van gelijkwaardige beoordelingskaders operationeel is. Het advies wordt geacht gegeven te zijn indien het niet binnen de door de Vlaamse regering bepaalde termijn werd verstrekt." ⁽¹⁾;

⁽¹⁾ Nederland is sinds 1 mei 2008 gebonden door de Lissabonconventie (zie <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=165&CM=8&DF=29/03/2010&CL=ENG>).

- artikel 89bis, § 1:

"Voor de studiebewijzen die voorkomen in het hogeronderwijsregister van een partij bij het internationaal verdrag houdende aanwijzing van een Accreditatieorgaan, worden de gelijkwaardige Vlaamse studiebewijzen vastgelegd.

De gelijkwaardigheden worden vastgelegd in een bij besluit van de Vlaamse regering vastgestelde equivalentielijst.

De Vlaamse regering bepaalt de procedurele en methodologische regelen volgens dewelke de equivalentielijst wordt ontwikkeld".

Artikel 89bis is ingevoegd bij decreet van 19 maart 2004 en is het resultaat van een amendement. Dat amendement werd als volgt verantwoord:

"1. De beslissing om samen met een ander land - thans reeds Nederland - eenzelfde accreditatiestelsel op te zetten, gaat uit van een gemeenschappelijke visie op onderwijskwaliteit.

Dergelijke gemeenschappelijke visie kan slechts groeien vanuit een in grote mate equivalente opleidingenstructuur.

Het voorgestelde amendement wil bewerkstelligen dat deze equivalentie op een voor de burger transparante manier tot uiting wordt gebracht.

Voor elk Nederlands studiebewijs dat is opgenomen in het Nederlandse hogeronderwijsregister, zal het Vlaamse gelijkwaardige studiebewijs (of de equivalente studiebewijzen) moeten worden aangeduid.

De aldus vastgestelde equivalentielijst is zo specifiek mogelijk. Dat betekent dat de gelijkwaardigheid in de mate van het mogelijke vastgelegd wordt op het niveau van de opleiding of het/de opleidingsonderde(e)l(en) waarvoor het studiebewijs wordt afgeleverd. Pas indien in de Vlaamse Gemeenschap geen gelijkaardige opleidingen of opleidingsonderdelen voorhanden zijn, kan worden overgegaan tot het vastleggen van een loutere niveau-gelijkwaardigheid.

2. Onder "studiebewijs" wordt elke door de overheid erkende bekrachtiging van hogeronderwijsstudies verstaan: een diploma, een credit, een getuigschrift, ..." ⁽²⁾.

⁽²⁾ *Parl. St. Vl. Parl.*, 2003-04, nr. 1960/2, 37. Zie ook: *Parl. St. Vl. Parl.*, 2003-04, nr. 1960/7, 50.

De pendant voor het Vlaamse hogeronderwijsregister⁽³⁾ blijkt in Nederland "Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs"⁽⁴⁾ te heten.

Voor de artikelen 2 en 3 van het ontwerp kan aldus rechtsgrond gevonden worden in voormeld artikel 87, § 1, terwijl artikel 89*bis*, § 1, in beginsel rechtsgrond biedt voor de artikelen 4 tot 6 van het ontwerp.

Wat artikel 6 van het ontwerp betreft, stelt zich evenwel mogelijk een probleem.

Terwijl in artikel 4 van het ontwerp melding wordt gemaakt van "een geaccrediteerde opleiding of (...) een opleiding die de toets nieuwe opleiding door de NVAO met goed gevolg heeft doorstaan", wat lijkt overeen te stemmen met de voorwaarde in het decreet dat het moet gaan om "studiebewijzen die voorkomen in het hogeronderwijsregister", is in artikel 6 van het ontwerp sprake van "erkende opleiding in het Nederlandse hoger onderwijs aan een erkende hogeschool of erkende universiteit vóór de invoering van de bachelor-masterstructuur" en wordt de voorwaarde gesteld "dat dergelijke studiebewijzen in Nederland gelijkgeschakeld zijn met de graad van bachelor respectievelijk master".

Gelet op het uitgangspunt van de regeling - gelijkwaardigheid wegens een gemeenschappelijke visie op onderwijskwaliteit vanuit een in grote mate equivalente opleidingenstructuur -, is de toepassing van artikel 89*bis* van het decreet van 4 april 2003 noodzakelijk gekoppeld aan een gemeenschappelijk Accreditatieorgaan, zijnde in dit geval het NVAO, en het doorlopen van een accreditatieprocedure. De diploma's bedoeld in artikel 6 van het ontwerp, die werden uitgereikt vooraleer het thans geldende accreditatiemechanisme van kracht was, bekronen uit hun aard zelf geen door het NVAO geaccrediteerde opleidingen, zijnde opleidingen die voorkomen in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs. Daarom alleen al kan voor artikel 6 moeilijk rechtsgrond gevonden worden in het genoemde artikel 89*bis*. Het is ook niet meteen duidelijk uit

⁽³⁾ Zie <http://www.hogeronderwijsregister.be>.

⁽⁴⁾ Zie http://www.ib-groep.nl/zakelijk/HO/CROHO/Inleiding_CROHO.asp.

welke andere bepaling van het decreet van 4 april 2003 de 'automatische' gelijkstelling zou volgen ⁽⁵⁾.

VORMVEREISTEN

Aangezien artikel 87, § 1, van het decreet van 4 april 2003 mede rechtsgrond vormt voor het ontwerp, dienen de erin vermelde vormvereisten te worden vervuld.

Uit de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, medegedeelde documenten blijkt dat de Vlaamse Interuniversitaire Raad en de Vlaamse Hogescholenraad advies hebben gegeven. Die adviezen hebben echter niet expliciet betrekking op de vraag of er in Nederland een gelijkwaardig systeem van kwaliteitszorg met inbegrip van gelijkwaardige beoordelingskaders operationeel is, vraag die inzonderheid in verband met artikel 6 van het ontwerp lijkt te rijzen. In dit opzicht lijkt de door de decreetgever bepaalde procedure dan ook niet correct te zijn doorlopen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Aangezien ook artikel 87, § 1, van het decreet van 4 april 2003 rechtsgrond biedt voor het ontwerp, zal die bepaling eveneens moeten worden vermeld in het eerste lid van de aanhef.
2. De decreten tot goedkeuring van de internationale akten vermeld in het tweede en derde lid van de aanhef, strekken het ontwerp niet tot rechtsgrond. Zij zijn wel dienstig voor een goed begrip van de regeling en kunnen daarom beter tot consideransen

⁽⁵⁾ De gemachtigde heeft verklaard dat voor de betrokken diploma's wel nog telkens een individuele erkenning van gelijkwaardigheid zal moeten worden aangevraagd omdat de betrokken diploma's niet in de equivalentielijst zullen zijn opgenomen.

worden omgevormd. Samen met de considerans opgenomen in het vierde lid van de aanhef dienen zij echter te worden geplaatst na de leden die betrekking hebben op de vervulde vormvereisten.

Artikel 7

Artikel 7 van het ontwerp geeft aan dat de regeling geen afbreuk doet aan de "regelgeving met betrekking tot de erkenning van buitenlandse studiebewijzen met het oog op de toegang tot gereguleerde beroepen". De regels die de toegang tot een beroep en de bescherming van een beroepstitel vaststellen, behoren tot de vestigingsvoorwaarden die een aangelegenheid zijn waarvoor de federale overheid bevoegd is op grond van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Bepalen dat een regeling bevoegdheidsconform dient te worden gelezen - in dit geval: geen betrekking heeft op een aangelegenheid waarvoor de Vlaamse Gemeenschap niet bevoegd is - heeft weinig zijn. Het staat trouwens niet aan de Vlaamse Regering om bij besluit hogere normen met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling te bevestigen.

Artikel 7 dient te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON, L. DENYS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME