KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.139/1
VAN 19 APRIL 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 26 maart 2012 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 voorontwerp van decreet 'tot aanpassing van het stelsel van kwaliteitszorg en accreditatie in het hoger onderwijs in Vlaanderen', heeft het volgende advies gegeven:

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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot hervorming van het accreditatiestelsel voor het hoger onderwijs in Vlaanderen en voert een zogenaamde ‘instellingsreview’ in, naast de bestaande opleidingsbeoordeling.

De instellingsreview is vanaf het academiejaar 2015-2016 verplicht voor alle instellingen bedoeld in artikel 7 van het decreet van 4 april 2003 ‘betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen’ (hierna : Structuurdecreet), met uitzondering van een aantal relatief kleine instellingen en instellingen waarvoor er een beheersovereenkomst wordt gesloten.[2] De instellingsreview is een periodieke beoordeling door een externe commissie van de beleidsprocessen die een instelling hoger onderwijs opzet om te garanderen dat ze haar taken op het terrein van het onderwijs op een kwaliteitsvolle manier uitvoert.[3] De reviewcommissie betrekt daarbij ook de beleidsprocessen die de instelling opzet om het onderwijs dat zij in haar opleidingen aanbiedt te ondersteunen vanuit haar opdrachten op het terrein van onderzoek en maatschappelijke en wetenschappelijke dienstverlening.[4] De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) coördineert de instellingsreview.[5]

VORMVEREISTEN

3. Het ontwerp wijst nieuwe opdrachten toe aan “de accreditatieorganisatie” (zie bijv. artikel 39 van het ontwerp: het ontworpen artikel 93*quinquies* van het Structuurdecreet belast de accreditatieorganisatie met het samenstellen van de reviewcommissie).

---

[1] Aangezien het om een ontwerp van decreet gaat wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Zie het ontworpen artikel 93*ter*, §§ 1 en 4, van het Structuurdecreet (artikel 35 van het ontwerp).

[3] Zie de definitie in artikel 2 van het ontwerp (ontworpen artikel 3, tweede streepje, e), van het Structuurdecreet).

[4] Ontworpen artikel 93*ter*, § 1, van het Structuurdecreet (artikel 35 van het ontwerp).

[5] Ontworpen artikel 93*quinquies*, § 1, eerste lid, van het Structuurdecreet (artikel 39 van het ontwerp).

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,[6] is de NVAO aangewezen als accreditatieorganisatie en belast met de taak zowel de Nederlandse als Vlaamse opleidingen binnen het hoger onderwijs een toets nieuwe opleiding te laten ondergaan of te accrediteren overeenkomstig de regels die bij of krachtens de Nederlandse wet respectievelijk het Vlaams decreet zijn gesteld (zie ook de leden 3 en 4 van hetzelfde artikel).

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.

Aan de gemachtigde is daarom de vraag gesteld of over het toewijzen van nieuwe opdrachten aan de NVAO overleg is gepleegd met Nederland. Hij antwoordde wat volgt:

> “[Wij zijn] reeds een tijdje aan het overleggen met de Nederlandse collega’s om het NVAO-verdrag op verschillende punten aan te passen. Een van de vragen die we beide hebben is de expliciete opname van de instellingstoets en -review als opdracht voor de NVAO. (...)
>
> (...)
>
> Uiteraard kan de nieuwe opdracht ook onder het tweede lid van art. 1 vallen, maar wij vinden het correcter om het verdrag zelf aan te passen zodat er geen onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over de reële bedoeling van de wet- en decreetgever die de aanpassingen in het verdrag dienen te bekrachtigen.
>
> In deze zin kan ik dus bevestigen dat er overleg plaatsgevonden heeft en nog plaatsvindt. Het overleg zal formeel gevoerd en bekrachtigd worden bij een volgende ontmoeting tussen beide ministers.”

ALGEMENE OPMERKING

4. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat de inrichting[7], erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet.

---

[6] 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’.

[7] De inrichting van een bepaalde vorm van onderwijs sluit de financiering ervan in (*Parl.St.* Senaat BZ 1988, nr. 100-1/2°, 91).

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof[8] drukt artikel 24, § 5, van de Grondwet de wil van de Grondwetgever uit om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs, wat de inrichting, erkenning of subsidiëring ervan betreft, doch verbiedt deze bepaling niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden toevertrouwd. Die grondwettelijke bepaling vereist dat de door de decreetgever verleende delegaties alleen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de door hem vastgestelde beginselen. De gemeenschapsregering of een andere overheid zou daarmee de onnauwkeurigheid van die beginselen niet kunnen opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet kunnen verfijnen.[9]

Bij de artikelsgewijze bespreking van het ontwerp zal worden aangegeven welke delegatiebepalingen problemen stellen in het licht van artikel 24, § 5, van de Grondwet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. Duidelijkheidshalve zou in het opschrift ook vermeld moeten worden dat het gaat om een decreet tot wijziging van het decreet van 4 april 2003. Er wordt ter overweging gegeven om het opschrift te redigeren als volgt : “decreet tot wijziging van het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, wat het stelsel van kwaliteitszorg en accreditatie betreft”.

Artikel 4

6. In artikel 4, 2°, schrijve men “2° in paragraaf 1, tweede lid, eerste volzin, worden tussen de woorden …”.

7. In artikel 4, 3°, schrijve men “3° in paragraaf 1, tweede lid, derde volzin, worden tussen de woorden …”.

---

[8] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijvoorbeeld arrest nr. 40/2011, 15 maart 2011, B.6.3.

[9] Over het wettigheidsbeginsel, zie onder meer: B. STEEN, “Het legaliteitsbeginsel in onderwijsaangelegenheden (art. 24, § 5 GW): een stand van zaken”, *TORB* 2000-01, 347-382; B. STEEN, “Streng, strenger, strengst!? De verhouding tussen de rechtspraak van het Arbitragehof en de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State in constitutionele onderwijsaangelegenheden. Het legaliteitsbeginsel als *casus*”, *TORB* 2006-07, 213-222; L. VÉNY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 97-108.

Artikel 43

8. Het ontworpen artikel 93*septies* van het decreet van 4 april 2003 bepaalt de rechtsgevolgen van de eerste en tweede ronde instellingsreviews. Paragraaf 2, 2° en 3°, van het artikel bepaalt dat de instelling ervoor moet zorgen dat, door samenwerking met een andere instelling, de studenten hun opleiding verder kunnen zetten, en voegt eraan toe: “De Vlaamse regering zal hiervoor de nodige maatregelen treffen.”

Het is niet erg duidelijk welke bevoegdheid de regering aan deze delegatiebepaling ontleent. Ter wille van de rechtszekerheid zal dit moeten worden verduidelijkt en gelet op artikel 24, § 5, van de Grondwet zal die delegatie moeten worden afgebakend.

Artikel 45

9. Het ontworpen artikel 93*octies*, eerste lid, tweede zin, van het Structuurdecreet machtigt de Vlaams Regering de tarieven voor de uitvoering van een instellingsreview te bepalen; zij “kan” daarbij rekening houden met de grootte van de instelling.

In dit verband zij er herinnerd aan wat de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 36.392/1 van 22 januari 2004[10] heeft opgemerkt over de tarieven voor het verlenen van de accreditatie en voor het uitvoeren van de toets nieuwe opleiding. Deze opmerking kan ook op het ontworpen artikel 93*octies* worden betrokken. Ze luidt:

> “In het licht van het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken kan het bepalen van de tarieven voor het verlenen van de accreditatie en voor het uitvoeren van de toets nieuwe opleiding, door de decreetgever niet zonder meer aan de regering - laat staan aan de minister -, worden overgelaten (zie artikel 15 van het verdrag).
>
> Deze tarieven kunnen worden beschouwd als een essentieel element van de regeling van de inrichting, erkenning en subsidiëring van het (hoger) onderwijs. De accreditering is immers een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen verlenen van de graden van bachelor en master.
>
> Om in overeenstemming te zijn met artikel 24, § 5, van de Grondwet, zou deze delegatie door de decreetgever beperkt dienen te worden, bijvoorbeeld door minima en maxima te bepalen of criteria voorop te stellen op grond waarvan de tarieven moeten worden vastgesteld.”

---

[10] Advies over een voorontwerp van decreet dat geleid heeft tot het 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’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2003-04, nr. 2161/1, 30.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
	W. GEURTS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer R. AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

W. GEURTS M. VAN DAMME