



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.184/1
van 31 maart 2015

over

een voorontwerp van decreet 'houdende wijziging van de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013, wat betreft het stelsel van kwaliteitszorg en accreditatie in het hoger onderwijs'

Op 27 februari 2015 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 ‘houdende wijziging van de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013, wat betreft het stelsel van kwaliteitszorg en accreditatie in het hoger onderwijs’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 maart 2015.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het stelsel van kwaliteitszorg en accreditatie in het Vlaamse hoger onderwijs te hervormen en verfijnen. Het ontwerp streeft naar een integratie van de bestaande kwaliteitszorgsystemen, wat op termijn zou moeten uitmonden in de invoering van een zogenaamde instellingsaccreditatie. Hiertoe worden verschillende bepalingen gewijzigd van de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

2. Luidens de memorie van toelichting wil het ontwerp de betrokken instellingen van hoger onderwijs de mogelijkheid bieden om “pilots” op te zetten waarbij ze de regie over de kwaliteitszorg in eigen handen nemen.

Deze bedoeling komt echter niet als zodanig tot uiting in de tekst van het ontwerp. Slechts op onrechtstreekse wijze, in het kader van de instellingsreview, wordt in artikel 3 van het ontwerp gewag gemaakt van het bij wijze van proef in eigen handen nemen van deze regie. Bovendien is het ontworpen artikel II.126, § 2, tweede lid, van de Codex Hoger Onderwijs, verwarrend geredigeerd. Letterlijk gelezen slaat het proefkarakter volgens de tekst veeleer op de review dan op het in handen nemen van de regie zelf.

Het verdient aanbeveling om de gemaakte beleidskeuze in de ontworpen teksten beter tot uiting te brengen.

Aangezien het de bedoeling is te beklemtonen dat de instellingen zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteitszorg, waarbij de ontworpen regeling geen onderscheid meer maakt tussen interne en externe kwaliteitszorg, is het raadzaam om het in artikel 1 van het ontwerp ontworpen artikel II.122, § 1, van de Codex Hoger Onderwijs aan te vullen met het volgende lid:

“Tot en met het einde van het academiejaar 2016-17 kunnen de instellingen bij wijze van experiment proefprojecten opzetten waarbij zij zelf de regie voeren van de borging van de kwaliteit van hun opleidingen.”

Daarnaast moet in het ontworpen artikel II.126, § 2, van de Codex Hoger Onderwijs uitdrukkelijk de band worden gelegd met dit laatste lid van artikel II.122, § 1, en kan de verwarrende zinsnede “zij het in de eerste ronde instellingsreviews bij wijze van proef” worden geschrapt.

Artikel 2

3. Het bij artikel 2 ontworpen artikel II.122, § 1, van de Codex Hoger Onderwijs maakt geen melding meer van externe en interne kwaliteitsbeoordeling. Van “externe beoordeling” is voor het eerst sprake in het ontworpen artikel II.122, § 2, van de Codex Hoger Onderwijs, zodat het best “een externe beoordeling” wordt geschreven in de plaats van “de externe beoordeling”.

Artikel 3

4. In het kader van de instellingsreview draagt artikel 3 van het ontwerp aan de reviewcommissie een nieuwe taak op, met name het uitvoeren van een beoordeling over de manier waarop de instelling de regie voert van de borging van de kwaliteit van haar opleidingen.

Deze ontworpen bepaling, gelezen in samenhang met de bestaande regelingen, zou de indruk kunnen wekken dat het beoordelingskader bedoeld in artikel II.126, § 3, van de Codex Hoger Onderwijs ook geldt voor het beoordelen van de manier waarop een instelling de regie voert over de kwaliteitsborging van haar opleidingen.

Dit is evenwel, zo blijkt uit de memorie van toelichting, uitdrukkelijk niet de bedoeling van de stellers van het ontwerp. Het is immers de bedoeling om de beoordeling door te voeren aan de hand van een kwaliteitscode, opgesteld door de accreditatieorganisatie. In de tekst van het ontwerp, noch in de vigerende tekst van de Codex Hoger Onderwijs is echter sprake van een dergelijke kwaliteitscode.

Aldus zullen de instellingen hun systemen van kwaliteitsborging moeten laten beoordelen door reviewcommissies aan de hand van een kwaliteitscode waarvan de aard of de inhoud in geen enkele wetskrachtige norm is vastgelegd. Zonder uitdrukkelijke verankering in het decreet is het gebruik van de kwaliteitscode in strijd met het legaliteitsbeginsel van artikel 24, § 5, van de Grondwet. Dat de instellingsreview in de eerste ronde formeel geen rechtsgevolgen heeft,¹ doet van deze vaststelling niets af. In de memorie van toelichting wordt immers aangegeven dat de review *de facto* wel degelijk rechtsgevolgen kan hebben aangezien het al dan niet opvolgen van verbeteringsuggesties een rol kan spelen bij de volgende instellingsreview.

Het is bijgevolg nodig artikel 3 van het ontwerp om te vormen tot een bepaling die twee wijzigingen aanbrengt aan artikel II.126 van de Codex Hoger Onderwijs, met in een punt 1° de ontworpen wijziging en in een punt 2° de invoeging van een bepaling, in de zin van de door de gemachtigde gesuggereerde tekst, die luidt als volgt:

“Artikel II.126, § 5

De beoordeling vermeld in art. II.126, § 2, tweede lid wordt uitgevoerd in overeenstemming met een Kwaliteitscode. De accreditatieorganisatie legt na overleg met de VLUHR en de studentenkoepelverenigingen deze Kwaliteitscode vast. De Kwaliteitscode bepaalt de algemene uitgangspunten waaraan de regie van de borging van de kwaliteit van de opleidingen moet beantwoorden en hoe de instelling hierover

¹ Artikel II.130, § 1, van de Codex Hoger Onderwijs.

verantwoording moet afleggen. Daarnaast voorziet de Kwaliteitscode aansluiting bij de Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, de Vlaamse Kwalificatiestructuur en de relevante Europese kwalificatieraamwerken.”

Deze invoeging bevestigt ook uitdrukkelijk dat de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) belast wordt met het opstellen van een kwaliteitscode. 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 NVAO aangewezen als accreditatieorganisatie en belast met de taak de Vlaamse opleidingen binnen het hoger onderwijs een toets nieuwe opleiding te laten ondergaan of te accrediteren en van deze instellingen een instellingsreview af te nemen overeenkomstig de regels die bij of krachtens het 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.

Uit de toelichting verschaft door de gemachtigde blijkt dat aan dit vereiste is voldaan. Het verdient aanbeveling van dit overleg en van de inhoud ervan uitdrukkelijk melding te maken in de memorie van toelichting.

Artikelen 8 en 10

5. Hoewel er steeds werd van uitgegaan³ - en de NVAO dit ook als zodanig bepaalt in haar accreditiekader - dat de eerste stap die leidt naar accreditatie het opstellen van een zelfevaluatie rapport is, dat vervolgens wordt getoetst door de visitatiecommissie, nemen de artikelen 8 en 10 van het ontwerp “het zelfevaluatie rapport” voor het eerst uitdrukkelijk op in de Codex Hoger Onderwijs.

Gevraagd naar de coherentie met de bestaande regelgeving, stelde de gemachtigde voor de tekst van beide bepalingen als volgt te vervangen:

“Voorstel om in art. 8 een generieke omschrijving te voorzien:

‘[gebaseerd op verifieerbare feiten] die zijn voorgelegd in de context van de visitatie’

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’.

³ Zie bijv. R. VERSTEGEN, “De regeling van het hoger onderwijs in Vlaanderen”, in L. VAN HOESTENBERGHE en R. VERSTEGEN (ed.), *Studentenrecht. Juridische en sociale gids voor het hoger onderwijs*, Leuven, Acco, 2007, (21) 46.

Ook in art. 10 is er sprake van het zelfevaluatie­rapport. Hier is het voorstel om dit te duiden en te verwijzen naar het accreditatiekader:

‘[...] die in het kader van de accreditatieprocedure] volgens het visitatie­rooster dat is vastgelegd door de VLUHR na 16 december 2014 een zelfevaluatie­rapport, zoals bedoeld in het accreditatiekader, moeten indienen, [van rechtswege verlengd...].’

Met deze voorstellen kan worden ingestemd.

Artikel 10

6. Artikel 10 van het ontwerp bepaalt dat voor sommige opleidingen de visitatie niet vervalt, ook al heeft de instelling de regie voor de kwaliteitsborging in eigen handen genomen. In de memorie van toelichting wordt enkel benadrukt om welke gevallen het gaat maar er wordt niet verantwoord waarom het precies over deze gevallen gaat.

Gevraagd naar de verantwoording van de verschillende behandeling verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het algemeen uitgangspunt is dat de vrijstelling van opleidings­visitatie geldt voor die opleidingen die het visitatie- en accreditatie­proces reeds met een positief besluit hebben doorlopen en dus voldoen aan de voorop­gestelde generieke kwaliteits­waarborgen. Vanuit dat uitgangspunt ligt het voor de hand dat de opleidingen die geen accreditatie hebben gekregen (negatief accreditatie­besluit in het systeem tot 2012) of waarvan de accreditatie­duur in de tijd werd beperkt (in het systeem sinds 2012), alsnog onderworpen worden aan een hervis­itatie met het oog op accreditatie voor de volle accreditatie­termijn.

Nieuwe opleidingen doorlopen de Toets Nieuwe Opleiding, die echter niet alle generieke kwaliteits­waarborgen dekt. Met name kunnen de ‘uitkomsten van het onderwijs’ (derde generieke kwaliteits­waarborg in oude systeem) of ‘het gerealiseerde eindniveau’ (derde generieke kwaliteits­waarborg in nieuwe systeem) in een Toets Nieuwe Opleiding niet beoordeeld worden omdat er nog geen afgestudeerden zijn. Daarom ligt het voor de hand dat ook de nieuwe opleidingen het proces van opleidings­acc­reditatie (visitatie en accreditatie) ten minste eenmaal volledig doorlopen. Diezelfde motivering geldt voor de opleidingen die als geaccrediteerd worden beschouwd op basis van de selectie overeenkomstig de bepalingen van een Europees financierings­programma ter bevordering van de internationale samenwerking in het hoger onderwijs.”

De stellers van het ontwerp doen er goed aan deze verantwoording van de verschillende behandeling van de opleidingen (en dus van de instellingen die dergelijke opleidingen aanbieden) uitdrukkelijk tot uiting te brengen in de memorie van toelichting.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME