



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.425/1/V
van 12 augustus 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Onderwijs
‘houdende vaststelling van de tarieven voor aanvragen toets
nieuwe opleidingen, opleidingsaccreditatie en instellingsreview
bij Vlaamse hogeronderwijsopleidingen’

Op 9 juli 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege^(*) verlengd tot 23 augustus 2019, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende vaststelling van de tarieven voor aanvragen toets nieuwe opleidingen, opleidingsaccreditatie en instellingsreview bij Vlaamse hogeronderwijsopleidingen’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 1 augustus 2019. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Jan CLEMENT en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 augustus 2019.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de minister op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat de minister sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de minister in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de tarieven vast te leggen voor de uitvoering van de beoordelingsprocedures door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (hierna: NVAO) voor een toets nieuwe opleiding, een instellingsreview en een opleidingsaccreditatie.

3.2. Artikel 1 van het ontwerp bevat verschillende begripsomschrijvingen voor de toepassing van het ontwerp van ministerieel besluit. Het betreft de begrippen “andere ambtshalve geregistreerde instellingen”, “Codex Hoger Onderwijs”, “geregistreerde instellingen”, “hogescholen”, “instellingen die registratie aanvragen”, “universiteiten”, “instellingsreview”, “NVAO”, “opleidingsaccreditatie op basis van een beoordeling door een evaluatieorgaan”, “opleidingsaccreditatie op maat van de eigen regie” en “toets nieuwe opleiding”.

Artikel 2 bepaalt dat dit besluit van toepassing is op de hogescholen en universiteiten, de andere ambtshalve geregistreerde instellingen, de geregistreerde instellingen en de instellingen die registratie aanvragen.

Artikel 3 bepaalt de tarieven voor:

a) een toets nieuwe opleiding:

- het tarief voor de toets nieuwe opleiding bedraagt 10.000 euro per graduaatsopleiding, bachelor- of masteropleiding voor de hogescholen en universiteiten (artikel 3, eerste lid) en de andere ambtshalve geregistreerde instellingen (artikel 3, tweede lid);

- het tarief voor de toets nieuwe opleiding bedraagt 20.000 euro per graduaatsopleiding, bachelor- of masteropleiding voor de geregistreerde instellingen en voor de instellingen die de registratie aanvragen (artikel 3, derde lid);

- de toets nieuwe opleiding voor de omvorming van een bestaande HBO5-opleiding als vermeld in artikel II.395 van de Codex Hoger Onderwijs en de toets nieuwe opleiding voor een educatieve masteropleiding van de Evangelische Theologische Faculteit als vermeld in artikel II.400 van de Codex Hoger Onderwijs is kosteloos voor de hogescholen respectievelijk die instelling (artikel 3, zevende en achtste lid);

b) een instellingsreview:

het tarief voor de instellingsreview bedraagt:

- 15.000 euro per instelling voor de hogescholen en universiteiten met minder dan 1.500 studenten (artikel 3, vierde lid, 1°);

- 30.000 euro per instelling voor de hogescholen en universiteiten met 1.500 tot en met 3.000 studenten (artikel 3, vierde lid, 2°);

- 43.500 euro per instelling voor de hogescholen en universiteiten met 3.001 tot en met 30.000 studenten (artikel 3, vierde lid, 3°);

- 56.000 euro per instelling voor de hogescholen en universiteiten met meer dan 30.000 studenten (artikel 3, vierde lid, 4°);

c) een opleidingsaccreditatie:

- het tarief voor een opleidingsaccreditatie “op maat van de eigen regie” bedraagt 10.000 euro per graduaatsopleiding, bachelor- of masteropleiding voor de hogescholen en universiteiten (artikel 3, vijfde lid);

- het tarief voor een opleidingsaccreditatie “op basis van een beoordeling door een evaluatieorgaan” bedraagt 850 euro per graduaatsopleiding, bachelor- of masteropleiding voor de andere ambtshalve geregistreerde instellingen en voor de geregistreerde instellingen (artikel 3, zesde lid).

Artikel 4, § 1, heeft betrekking op de terugbetaling van het volledig betaalde bedrag ingeval de NVAO een aanvraag voor de toets nieuwe opleiding en/of een instellingsreview en/of een opleidingsaccreditatie niet ontvankelijk verklaart. Artikel 4, § 2, betreft de terugbetaling van 90% van het betaalde bedrag ingeval een instelling een aanvraag voor een toets nieuwe opleiding terugtrekt nadat de NVAO de aanvraag ontvankelijk heeft verklaard.

Artikel 5 heft het ministerieel besluit van 20 december 2017 ‘houdende vaststelling van de tarieven voor accreditatieaanvragen en voor aanvragen van de toets nieuwe opleiding bij Vlaamse hogeronderwijsopleidingen’ op.

Artikel 6 bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op 1 september 2019.

4.1. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt, wat de rechtsgrond betreft, verwezen naar artikel 15, lid 1, van het verdrag tussen de Vlaamse Gemeenschap van België en het Koninkrijk der Nederlanden ‘inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs’, ondertekend in Den Haag op 3 september 2003 en goedgekeurd bij decreet van 2 april 2004.¹

Artikel 15, lid 1, van het voornoemde verdrag luidt:

“Na overleg met de Accreditatieorganisatie, bepaalt elke Minister de tarieven die de Accreditatieorganisatie hanteert voor het verlenen van de accreditatie en voor het uitvoeren van de toets nieuwe opleiding en de instellingstoets kwaliteitszorg, respectievelijk de instellingsreview.”

4.2. In het tweede lid van de aanhef van het ontwerp wordt, ook wat de rechtsgrond betreft, verwezen naar artikel II.124/1 van de Codex Hoger Onderwijs.²

Overeenkomstig artikel II.124/1 van de Codex Hoger Onderwijs bepaalt de Vlaamse minister bevoegd voor onderwijs de tarieven voor de uitvoering van de beoordelingsprocedures, “vermeld in hoofdstuk 9 en 9/1”.

De beoordelingsprocedure vermeld in deel 2, titel 3, hoofdstuk 9, van de Codex Hoger Onderwijs betreft de beoordelingsprocedure voor een “toets nieuwe opleiding” (afdeling 3/1). De beoordelingsprocedures vermeld in deel 2, titel 3, hoofdstuk 9/1 betreft de beoordelingsprocedures voor een “instellingsreview” (afdeling 2), een “opleidingsaccreditering op maat van eigen regie” (afdeling 3) en een “opleidingsaccreditering op basis van een beoordeling door een evaluatieorgaan” (afdeling 4).

Artikel II.124/1 van de Codex Hoger Onderwijs bepaalt de parameters waarbinnen de tariefbepaling moet gebeuren. Deze zijn de volgende:

1° het tarief voor de toets nieuwe opleiding, vermeld in hoofdstuk 9, afdeling 3/1, bedraagt per opleiding ten minste 5000 euro en ten hoogste 20.000 euro;

2° het tarief voor de instellingsreview, vermeld in hoofdstuk 9/1, afdeling 2, bedraagt per instelling ten minste 20.000 euro en ten hoogste 60.000 euro;

3° het tarief voor de opleidingsaccreditering, vermeld in hoofdstuk 9/1, afdeling 3, bedraagt per opleiding ten minste 5000 euro en ten hoogste 20.000 euro;

4° het tarief voor de opleidingsaccreditering, vermeld in hoofdstuk 9/1, afdeling 4, bedraagt per opleiding ten minste 500 euro en ten hoogste 2000 euro.”

¹ Artikel 15, lid 1, is gewijzigd bij het Protocol ‘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’, ondertekend in Den Haag op 12 december 2012 en in Brussel op 16 januari 2013, goedgekeurd bij decreet van 29 november 2013.

² Dit artikel is ingevoegd in de Codex Hoger Onderwijs bij artikel 10 van het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende vaststelling van het kwaliteitszorgstelsel in het hoger onderwijs’ en treedt in werking op 1 september 2019 (artikel 88 van dat decreet).

4.3. Onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt, kan voor het ontwerp rechtsgrond worden gevonden in artikel II.124/1 van de Codex Hoger Onderwijs en, in subsidiaire orde, in artikel 15, lid 1, van het voornoemde verdrag.

4.4. Het tarief voor de instellingsreview voor de hogescholen en universiteiten met minder dan 1.500 studenten dat wordt vastgelegd op 15.000 euro per instelling, in artikel 3, vierde lid, 1°, van het ontwerp, is niet in overeenstemming met artikel II.124/1, 2°, van de Codex Hoger Onderwijs (waarin wordt bepaald dat dit tarief ten minste 20.000 euro bedraagt).

Artikel 3, achtste lid, van het ontwerp, waarin wordt bepaald dat de toets nieuwe opleiding voor een educatieve masteropleiding van de Evangelische Theologische Faculteit, vermeld in artikel II.400 van de Codex Hoger Onderwijs, kosteloos is voor deze instelling, is niet in overeenstemming met artikel II.124/1, 1°, van de Codex Hoger Onderwijs (waarin wordt bepaald dat het tarief ten minste 5.000 euro bedraagt).

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde verklaard:

“De opmerking ivm het tarief voor de instellingsreview is terecht. We zullen het bedrag aanpassen naar 20.000 euro in het besluit. Dit is ook het geval voor de bepaling ivm de educatieve masteropleiding van de Evangelische Theologische Faculteit. Deze bepaling zullen we niet opnemen in het definitieve besluit.”

Opdat de ontworpen regeling in overeenstemming zou zijn met artikel II.124/1 van de Codex Hoger Onderwijs, dient de door de gemachtigde voorgestelde aanpassing en weglating effectief te worden doorgevoerd.

4.5.1. Artikel 124/1 van de Codex Hoger Onderwijs kan geen rechtsgrond bieden voor artikel 3, zevende lid, van het ontwerp, aangezien de beoordelingsprocedure voor de toets nieuwe opleiding voor de omvorming van een bestaande HBO5-opleiding, als vermeld in artikel II.395 van de Codex Hoger Onderwijs, niet valt onder de beoordelingsprocedure voor de toets nieuwe opleiding vermeld in deel 2, titel 3, hoofdstuk 9, afdeling 3/1, van de Codex Hoger Onderwijs.

De beoordelingsprocedure voor de toets nieuwe opleiding voor de omvorming van een bestaande HBO5-opleiding wordt geregeld in artikel II.395 van de Codex Hoger Onderwijs, opgenomen onder titel 8, hoofdstuk 9, van de Codex Hoger Onderwijs.

Voor artikel 3, zevende lid, van het ontwerp kan dus enkel rechtsgrond worden gevonden in artikel 15, lid 1, van het voornoemde verdrag.

4.5.2. Vraag is dan nog of de vaststelling van het tarief voor de toets nieuwe opleiding voor de omvorming van een bestaande HBO5-opleiding onderworpen is aan een minimumtarief.

Gelet op het toepassingsgebied van artikel 124/1 van de Codex Hoger Onderwijs, de opheffing van artikel 4 van het voornoemd instemmingsdecreet van 2 april 2004 en artikel II.395 van de Codex Hoger Onderwijs, lijkt de toets nieuwe opleiding voor de omvorming van een bestaande HBO5-opleiding niet te zijn onderworpen aan een minimumtarief en mag deze dus kosteloos zijn zoals in het ontwerp wordt bepaald.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het derde lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar het ministerieel besluit van 20 december 2017 ‘houdende vaststelling van de tarieven voor accreditatieaanvragen en voor aanvragen van de toets nieuwe opleiding bij Vlaamse hogeronderwijsopleidingen’. Op grond van de gegevens waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt, is dat besluit tot op heden ongewijzigd. Bijgevolg moet de zinsnede “gewijzigd bij de ministeriële besluiten van 8 juni 2018 en 22 oktober 2018” worden weggelaten.

Artikel 1

7. De nummering van 1° tot 12° in artikel 1 van het ontwerp moet worden aangepast, aangezien 5° ontbreekt.

Artikel 3

8.1. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.³

8.2. Gevraagd naar een verantwoording voor de verschillende tarieven voor de toets nieuwe opleiding, vastgelegd in artikel 3, eerste, tweede, derde en zevende lid, van het ontwerp, antwoordt de gemachtigde:

“Het verschil in behandeling voor de toets nieuwe opleiding (hoger bedrag voor de geregistreerde instellingen en de instellingen die de registratie aanvragen en kosteloos voor de HBO5-opleidingen) was reeds opgenomen in het ministerieel besluit van 20 december 2017 houdende vaststelling van de tarieven voor accreditatieaanvragen en voor aanvragen van de toets nieuwe opleiding bij Vlaamse hogeronderwijsopleidingen. Voor de verantwoording voor het verschil in behandeling verwijs ik dan ook graag naar het advies 61.903/1/V van de Raad van State van 30 augustus 2017. De verantwoording die toen werd gegeven is nog steeds van toepassing. De tarieven voor de toets nieuwe opleiding in het voorliggend besluit zijn dezelfde als deze in het MB van 20 december 2017.”

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

De tarieven vastgesteld in artikel 3, eerste, tweede, derde en zevende lid, van het ontwerp zijn dezelfde als die welke zijn vastgelegd in het ministerieel besluit van 20 december 2017 ‘houdende vaststelling van de tarieven voor accreditatieaanvragen en voor aanvragen van de toets nieuwe opleiding bij Vlaamse hogeronderwijsopleidingen’ (dat wordt opgeheven bij artikel 5 van het ontwerp).

In advies 61.903/1/V van 30 augustus 2017 werd met betrekking tot de voornoemde tarieven geconcludeerd dat “kan worden aangenomen dat voor het verschil in behandeling dat uit de verschillende tarieven voortvloeit een redelijke verantwoording voorhanden is in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel”.

Er zijn de Raad van State, afdeling Wetgeving, geen elementen bekend die ertoe zouden nopen thans anders te oordelen.

8.3. Gevraagd naar een verantwoording voor de verschillende tarieven voor de instellingsreview, vastgelegd in artikel 3, vierde lid, van het ontwerp, antwoordt de gemachtigde:

“Wat de instellingsreview betreft, hier worden vier tarieven vastgelegd naargelang de schaalgrootte van de instelling. Er wordt gedifferentieerd op basis van het studentenaantal per instelling. Hoe groter de instelling, hoe groter de complexiteit en hoe groter de werklast voor de NVAO voor het uitvoeren van de instellingsreview.”

Het criterium van het studentenaantal dat wordt aangewend om het tarief voor de instellingsreview te bepalen, lijkt niet zonder redelijke verantwoording te zijn voor zover wordt aangenomen dat de kosten voor de NVAO voor het uitvoeren van een instellingsreview hoger zijn voor hogescholen en universiteiten met een hoog aantal studenten omwille van de grotere complexiteit van de instellingsreview.⁴

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

⁴ Zie in dat verband ook: GwH 30 juni 2016, nr. 100/2016, B.4.2, waarin het Grondwettelijk Hof oordeelde:

“Het criterium van het leerlingenaantal dat kan worden aangewend om de salarisschaal van een directeur van een school in het basisonderwijs te bepalen, is niet zonder redelijke verantwoording aangezien de verantwoordelijkheden en de werklast van een directeur van een school toenemen in verhouding tot het aantal leerlingen.”