



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.659/1
van 13 januari 2026

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van artikel 3 van het ministerieel besluit van 27 augustus 2019 houdende vaststelling van de tarieven voor aanvragen toets nieuwe opleidingen, opleidingsaccreditatie en instellingsreview bij Vlaamse hogeronderwijsopleidingen’

Op 12 december 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van artikel 3 van het ministerieel besluit van 27 augustus 2019 houdende vaststelling van de tarieven voor aanvragen toets nieuwe opleidingen, opleidingsaccreditatie en instellingsreview bij Vlaamse hogeronderwijsopleidingen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 januari 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 januari 2026.

*

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.

STREKKING VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot regeling van twee nieuwe tarieven voor beoordelingsprocedures die de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (hierna: NVAO) uitvoert in het kader van de externe kwaliteitszorg in het hoger onderwijs. Daartoe worden een negende en tiende lid ingevoegd in artikel 3 van het ministerieel besluit van 27 augustus 2019 ‘houdende vaststelling van de tarieven voor aanvragen toets nieuwe opleidingen, opleidingsaccreditatie en instellingsreview bij Vlaamse hogeronderwijsopleidingen’.

2.2. Het ontworpen negende lid strekt ertoe de wijze te bepalen waarop de NVAO het tarief vaststelt voor een instellingsreview na een positief besluit met beperkte geldigheidsduur als vermeld in artikel II.170/8, § 1, 2°, van de Codex Hoger Onderwijs (de zogenaamde “beperkte instellingsreview”). Dat tarief wordt vastgesteld op basis van de werkelijke uitgaven, en mag maximaal tachtig procent bedragen van het tarief vermeld in artikel 3, vierde lid.

Het ontworpen tiende lid bepaalt het tarief voor een opleidingsaccreditatie na een negatief besluit in het kader van een instellingsreview als vermeld in artikel II.170/8, § 1, 3°, van de Codex Hoger Onderwijs. Dat tarief bedraagt 20.000 euro per opleiding.

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel II.124/1, eerste lid, van de Codex Hoger Onderwijs, dat in de rubriek ‘Rechtsgrond’ van de aanhef wordt vermeld. Deze bepaling machtigt de bevoegde minister om de tarieven te bepalen voor de uitvoering van de beoordelingsprocedures in het kader van de externe kwaliteitszorg binnen de in die bepaling vastgestelde parameters.

VORMVEREISTEN

4. Artikel 15.1 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, bepaalt dat de minister de tarieven vastlegt “[n]a overleg met de Accreditatieorganisatie”. Uit de rubriek ‘Vormvereisten’ van de aanhef blijkt niet dat dergelijk overleg heeft plaatsgehad, terwijl het wetgevingsdossier een notitie van de NVAO van 16 oktober 2025 bevat waarin gereageerd wordt op een ‘Voorstel

aangepaste tarifiering beperkte instellingsreview'.¹ Gelet op de inhoud van die notitie en de inhoud van het voorliggende ontwerp, lijkt de notitie beschouwd te kunnen worden als een vorm van (schriftelijk) overleg, zodat wel degelijk overleg lijkt te hebben plaatsgehad. Van de naleving van dit vormvereiste dient nog melding te worden gemaakt in de rubriek 'Vormvereisten' van de aanhef van het ontworpen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De rubriek 'Vormvereisten' van de aanhef dient aangevuld te worden overeenkomstig wat werd aangestipt in opmerking 4.

Artikel 1

6.1. Het ontworpen artikel 3, tiende lid, van het ministerieel besluit van 27 augustus 2019 bepaalt dat het tarief voor een opleidingsaccreditatie na een negatief besluit instellingsreview 20.000 euro bedraagt per opleiding. Het tarief van deze heffing wordt vastgesteld door de minister. Zulks is krachtens de artikelen 170 en 173 van de Grondwet enkel mogelijk wanneer de heffing beschouwd kan worden als een retributie.

Een retributie is een geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en zij moet een louter vergoedend karakter hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.² Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.

6.2. Aangaande de berekening van het bedrag van 20.000 euro en de verhouding tot de kostprijs van de opleidingsaccreditatie na een negatief besluit instellingsreview verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Artikel II.124/1, 3°, van de Codex Hoger Onderwijs bepaalt dat het tarief voor de opleidingsaccreditatie op maat van eigen regie, vermeld in hoofdstuk 9/1, afdeling 3, voor de hogescholen en universiteiten per opleiding ten minste 5.000 euro en ten hoogste 20.000 euro bedraagt, waarbij de minister bevoegd is om het concrete tarief vast te stellen.

Tot op heden was in het ministerieel besluit geen specifiek tarief voorzien voor een opleidingsaccreditatie die volgt op een negatieve instellingsreview. In dergelijke gevallen dient de NVAO een grote hoeveelheid beoordelingen uit te voeren, die gepaard gaan met aanzienlijke reële kosten.

Op basis van advies van de NVAO is ervoor gekozen om het tarief voor deze opleidingsaccreditatie vast te stellen op 20.000 euro per opleiding, zijnde het maximumbedrag binnen de door de decreetgever vastgelegde marge. Het tarief benadert de

¹ De notitie heeft ook betrekking op de tarifiering voor de opleidingsaccreditatie bij een negatief besluit instellingsreview.

² Zie bijv. GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

effectieve kosten die gepaard gaan met de uitvoering van de betrokken beoordelingen en heeft aldus een louter vergoedend karakter.

Ter vergelijking kan worden verwezen naar de toets nieuwe opleiding voor geregistreerde instellingen, waarvoor de NVAO eveneens het maximumbedrag van 20.000 euro aanreken om de beoordeling kostendekkend te kunnen uitvoeren (artikel II.124/1, 1°, van de Codex Hoger Onderwijs). Dit illustreert dat het hanteren van het maximumbedrag binnen de decretale marge niet uitzonderlijk is wanneer de aard en intensiteit van de beoordeling daartoe aanleiding geven.

Artikel 3, 6° lid van het ministerieel besluit van 29 augustus 2019 houdende vaststelling van de tarieven voor aanvragen toets nieuwe opleidingen, opleidingsaccreditatie en instellingsreview bij Vlaamse hogeronderwijsopleidingen bepaalt bovendien dat het tarief voor een opleidingsaccreditatie op maat van eigen regie voor de hogescholen en universiteiten per graduaats-, bachelor-, of masteropleiding 10.000 euro bedraagt. Dit tarief veronderstelt een reguliere accreditatiecontext, waarin de beoordeling kan steunen op een positieve instellingsreview en waarbij de kosten van het accreditatiestelsel gedeeltelijk worden gedragen door publieke middelen. In geval van een opleidingsaccreditatie die volgt op een negatieve instellingsreview, kan van deze uitgangssituatie niet langer worden uitgegaan.

De NVAO beschikt over de nodige expertise om kosten van de opleidingsaccreditatie correct in te schatten. Gelet op het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het vastgestelde tarief in redelijke verhouding staat tot de door de NVAO geleverde prestaties en derhalve voldoet aan de vereisten die gelden voor een retributie.”

In de hiervoor reeds vermelde notitie van de NVAO (zie opmerking 4) wordt “de tarifiering opleidingsbeoordelingen bij negatief besluit instellingsreview” als volgt beoordeeld:

“De tarieven die de NVAO daarvoor vandaag mag aanrekenen, zijn uitsluitend bedoeld ter dekking van de externe kosten van een beoordelingsprocedure. Dit zijn de kosten voor de inzet van de beoordelingscommissies, zoals hun vergoedingen en reis- en verblijfskosten. De interne kosten, met name de personeelskosten van de NVAO en de overhead, worden gefinancierd door de Vlaamse overheid. De financiering van de overheid is echter niet voldoende om naast de reguliere taken ook nog een grote hoeveelheid opleidingsbeoordelingen uit te voeren.

De NVAO is in dit verband voorstander van het aanrekenen van de maximumtarieven uit het Ministerieel Besluit aangezien deze quasi kostendekkend zijn. Op die manier kan worden voorkomen dat de overheid aanvullende financiering dient te voorzien of dat de NVAO die opleidingsbeoordelingen niet kan uitvoeren.”

6.3. Al komen deze verklaringen niet als onredelijk voor, toch kan de Raad van State op basis daarvan niet sluitend beoordelen of het tarief in een redelijke verhouding staat ten opzichte van de kosten van de dienstverlening. Het staat aan de steller van het ontwerp om zulks op een afdoende wijze aan te tonen.

Artikel 2

7.1. Luidens artikel 2 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op 1 januari 2026. Gelet op de datum van de adviesaanvraag en de datum waarop dit advies wordt verleend, zal het te nemen besluit retroactief uitwerking krijgen.

Gevraagd naar een verantwoording van de retroactieve werking, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het ontwerp van besluit voorziet in een inwerkingtreding op 1 januari 2026. Deze datum werd bewust gekozen omdat op dat moment een nieuwe accreditatiecyclus aanvangt, die gepaard gaat met nieuwe beoordelingskaders voor opleidingsaccreditaties. Deze beoordelingskaders werden goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 19 december 2025 en treden eveneens in werking op 1 januari 2026.

Het hanteren van deze datum beoogt te verzekeren dat de tarieven op een eenduidige en consistente wijze worden toegepast op alle accreditaties die plaatsvinden binnen dezelfde beoordelingscyclus en onder hetzelfde kader. Een latere inwerkingtreding zou ertoe kunnen leiden dat accreditaties die reeds onder de nieuwe beoordelingskaders worden uitgevoerd, nog zouden vallen onder een verouderd tarief, wat aanleiding kan geven tot rechtsonzekerheid en ongelijke behandeling.

De retroactieve werking blijft bovendien beperkt in de tijd en is functioneel verbonden aan de gelijktijdige inwerkingtreding van de nieuwe beoordelingskaders.

Om die redenen wordt het aangewezen geacht het besluit te laten ingaan op 1 januari 2026, ook al impliceert dit een beperkte retroactieve werking.”

Als het de bedoeling is om alle beoordelingen binnen dezelfde accreditatiecyclus gelijk te behandelen, wordt beter van de terugwerkende kracht afgezien. Die terugwerkende kracht is immers overbodig. Instellingreviews na een positief besluit met beperkte geldigheidsduur en opleidingsaccreditaties na een negatief besluit instellingsreview kunnen binnen de nieuwe accreditatiecyclus die aanvat op 1 januari 2026 immers pas plaatsvinden nadat een instellingsreview werd uitgevoerd. Uit de kalender van de NVAO³ blijkt echter dat de eerste instellingsreviews binnen de nieuwe accreditatiecyclus pas zullen worden uitgevoerd vanaf het academiejaar 2026-27. Bovendien neemt een instellingsreview enige tijd in beslag, aangezien artikel II.170/7 van de Codex Hoger Onderwijs bepaalt dat de NVAO het proces van de instellingsreview binnen twaalf maanden na de ontvangst van het dossier afrondt. Als het te nemen besluit binnen de gebruikelijke termijn zou worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad zal de ontworpen regeling onmiskenbaar in werking treden ruim voor de eerste instellingreviews na een positief besluit met beperkte geldigheidsduur en opleidingsaccreditaties na een negatief besluit instellingsreview in de nieuwe accreditatiecyclus plaatsvinden.

³ Te vinden op: <https://www.nvao.net/nl/kalender-instellingsreview> (geraadpleegd op 8 januari 2026).

7.2. Als het de bedoeling is om de nieuwe tarieven enkel toe te passen op instellingreviews na een positief besluit met beperkte geldigheidsduur en opleidingsaccreditaties na een negatief besluit instellingsreview binnen de accreditatiecyclus die is aangevat op 1 januari 2026, dient de steller van het ontwerp nader te onderzoeken of het niet aangewezen is om in een overgangsbepaling te voorzien voor eventuele gevallen waarin na de inwerkingtreding van het te nemen besluit een instellingreview na een positief besluit met beperkte geldigheidsduur of een opleidingsaccreditatie na een negatief besluit instellingsreview zou worden doorgevoerd die het gevolg is van een instellingsreview die werd uitgevoerd in de vorige cyclus. Zonder overgangsregeling zou het te nemen besluit immers ook op die beoordelingsprocedures van toepassing zijn, ongeacht of de regeling uitwerking krijgt op 1 januari 2026 of op een datum in de nabije toekomst, terwijl dat niet de bedoeling lijkt te zijn van de steller van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC