

Advies over de samenstelling en werking van de Erkenningscommissie

1 Situering

Op 10 april 2003 vroeg de minister advies aan de Vlor over de oprichting van een Erkenningscommissie. Deze aanvraag is een rechtstreeks gevolg van de goedkeuring op 2 april 2003 van het decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (structuurdecreet). Artikel 63 van dat decreet luidt:

Er wordt een Erkenningscommissie opgericht. Het is de opdracht van deze Erkenningscommissie advies te verlenen:

1° op vraag van de Vlaamse regering over de macrodoelmatigheid bedoeld in artikel 61;

2° op vraag van de Vlaamse regering over een tijdelijke erkenning bedoeld in artikel 60 §§ 2 en 3;

3° op vraag van de Vlaamse regering over de omvormingslijst bedoeld in artikel 123 met inbegrip van de omvorming van de basisopleidingen van twee cycli in bachelors- en mastersopleidingen;

4° op vraag van de Vlaamse regering over de omvormingslijsten bedoeld in artikel 125;

5° op vraag van de Vlaamse regering over de voorstellen van wijziging van de data vermeld in Titel I, Hoofdstuk VI, zoals bepaald in artikel 135.

De Erkenningscommissie bestaat uit binnen- en buitenlandse deskundigen. De Vlaamse regering draagt er zorg voor dat de leden in onafhankelijkheid over de hen voorgelegde adviesvragen kunnen oordelen.

De Vlaamse regering stelt na advies van de Vlaamse Interuniversitaire Raad, de Vlaamse Hogescholenraad, de Vlaamse Onderwijsraad en de studentenkoepelverenigingen in de zin van het decreet van 30 maart 1999 houdende de subsidiëring van studenten- en leerlingenkoepelverenigingen, de Erkenningscommissie samen en regelt de werking ervan. Het advies wordt geacht gegeven te zijn indien het niet binnen de door de Vlaamse regering bepaalde termijn werd uitgebracht.

De Raad Hoger Onderwijs keurde dit advies goed op 13 mei in aanwezigheid van 19 leden.

2 Opdracht van de Erkenningscommissie

Artikel 63 van het structuurdecreet formuleert de opdrachten van de Erkenningscommissie.

*1° Advies verlenen op vraag van de Vlaamse regering over de **macrodoelmatigheid** bedoeld in artikel 61*

Volgens artikel 61 kunnen hogescholen en universiteiten nieuwe opleidingen aanbieden vanaf het academiejaar 2006-2007, als de betreffende opleiding bij besluit van de Vlaamse regering erkend is als nieuwe opleiding. Hogescholen en universiteiten kunnen daartoe vanaf 1 januari 2005 een aanvraag indienen. Artikel 61 formuleert hierbij een aantal voorwaarden. Zo moet de opleiding de "toets nieuwe opleidingen" door het accreditatieorgaan met positief gevolg doorstaan. De Vlaamse regering wint alvorens een beslissing te nemen over de erkenning van een nieuwe opleiding het advies in van de Erkenningscommissie over de macrodoelmatigheid van de opleidingen. De Vlaamse regering beoordeelt de macrodoelmatigheid van de opleiding op basis van de volgende criteria:

- a) het bestaande aanbod van opleidingen;
- b) het aantal studenten in dezelfde of aanverwante opleidingen;
- c) de te verwachten vraag naar afgestudeerden hoger onderwijs in het algemeen en in de betreffende of aanverwante opleidingen in het bijzonder;
- d) de maatschappelijke relevantie van de opleidingen.

*2° Advies verlenen op vraag van de Vlaamse regering over een **tijdelijke erkenning** bedoeld in artikel 60 §§ 2 en 3*

Volgens artikel 60 §2 kan de Vlaamse regering in het algemeen belang of in het belang van de studenten aan een instelling voor hoger onderwijs een in de tijd beperkte erkenning van een opleiding toekennen indien een accreditatiebesluit ontbreekt. Deze tijdelijke erkenning geldt voor één academiejaar en kan slechts tweemaal worden verlengd voor telkens één academiejaar.

De Vlaamse regering wint daarbij het advies in van de Erkenningscommissie.

Artikel 60 §3 stelt dat indien een opleiding een negatief accreditatiebesluit krijgt, het instellingsbestuur binnen één maand na de bekendmaking van het besluit een tijdelijke erkenning kan aanvragen bij de Vlaamse regering. Het instellingsbestuur voegt bij de aanvraag een gedetailleerd verbeteringsplan waarin het op een toetsbare wijze aangeeft hoe het van plan is de kwaliteit en het niveau te verbeteren.

De Vlaamse regering neemt een beslissing binnen de drie maanden na ontvangst van de aanvraag. De duur van de tijdelijke erkenning varieert van één tot maximum drie jaar. De Vlaamse regering wint daarbij het advies in van de Erkenningscommissie.

De Erkenningscommissie vergelijkt de voorgestelde verbeteringen met de vastgestelde tekorten en oordeelt of de voorgestelde verbeteringen realistisch en haalbaar zijn en of ze er kunnen voor zorgen dat de opleiding de toets inzake de aanwezigheid van voldoende generieke kwaliteitswaarborgen met goed gevolg zal kunnen doorstaan.

*3° Advies verlenen op vraag van de Vlaamse regering over de **omvormingslijst** bedoeld in artikel 123 met inbegrip van de omvorming van de basisopleidingen van twee cycli in bachelors- en mastersopleidingen*

Volgens artikel 123 kunnen universiteiten en hogescholen hun bestaande academische c.q. basisopleidingen omvormen tot bachelors- en mastersopleidingen. Zij delen ten laatste op 30 september 2003 hun voorstellen van omvorming mee aan de Vlaamse regering. De Vlaamse regering stelt vóór 15 februari 2004 de lijst op van de bachelors- en mastersopleidingen die de instellingen zullen kunnen opstarten. Deze lijst vormt de eerste versie van het Hoger Onderwijsregister.

De Vlaamse regering wint voorafgaandelijk het advies in van de Erkenningscommissie over de voorstellen van de hogescholen en universiteiten. De Erkenningscommissie beoordeelt of de opleidingen en graden die de universiteiten en hogescholen voorstellen, overeenstemmen met hun onderwijsbevoegdheid en onderzoekt tevens de samenhang van de voorgestelde graden en kwalificaties en de eventuele titels in het geheel van de lijst. De Erkenningscommissie deelt haar advies ten laatste op 15 januari 2004 mee aan de Vlaamse regering. Een niet tijdig verstrekt advies wordt geacht gegeven te zijn.

Waar het gaat over de omvorming van een basisopleiding van twee cycli in bachelors- en mastersopleidingen in het academisch onderwijs toetst de Erkenningscommissie ook of de voorgestelde ondersteuning door wetenschappelijk onderzoek door de onderzoekscapaciteit in de

instellingen-leden van de associatie en via de samenwerkingsovereenkomsten met andere universiteiten realistisch is en inhoudelijk in voldoende mate is afgestemd op de inhoud en het niveau van de academische opleidingen.

De universiteiten en hogescholen kunnen voor de opleidingen waarvan de Vlaamse regering het omvormingsdossier niet aanvaard heeft, één jaar later nog één keer een nieuwe omvormingsaanvraag indienen volgens dezelfde procedure: mededeling van de voorstellen van omvorming ten laatste op 30 juni 2004, advies Erkeningscommissie ten laatste op 1 november 2004 en vaststelling van de lijst door de Vlaamse regering vóór 1 januari 2005.

*4° Advies verlenen op vraag van de Vlaamse regering over de **omvormingslijsten** bedoeld in artikel 125*

Ook voor de omvorming van voortgezette opleidingen naar bachelors- of mastersopleidingen, moeten de instellingen hun voorstellen medelen aan de Vlaamse regering voor 30 september 2003. De Vlaamse regering stelt voor 15 februari 2004 de lijst op van de bachelors- en masteropleidingen die de universiteiten en hogescholen na de omvorming van de voortgezette opleidingen kunnen organiseren. Daarbij wint de Vlaamse regering voorafgaandelijk het advies in van de Erkeningscommissie. Eén jaar later kunnen de instellingen nog één keer een nieuwe omvormingsvraag indienen. De Erkeningscommissie geeft daarover advies ten laatste op 1 november 2004.

*5° Advies verlenen op vraag van de Vlaamse regering over de voorstellen van **wijziging van de data** vermeld in Titel I, Hoofdstuk VI¹, zoals bepaald in artikel 135*

De Vlaamse regering kan, als zij daar redenen voor opgeeft, de data vermeld in het hoofdstuk met wijzigingsbepalingen, opheffingsbepalingen, overgangsbepalingen en inwerkingtredingsbepalingen wijzigen na advies van de Erkeningscommissie.

3 Advies

In zijn advies over het voorontwerp van het structuurdecreet van 11 juni 2002 (RHO/RBE/ADV/011) wees de Raad Hoger Onderwijs al op de sleutelfunctie van de Erkeningscommissie in de hele omvormingsoperatie. Ook al heeft de Erkeningscommissie geen directe beslissingsbevoegdheid, toch blijkt uit de opsomming van taken dat zij een cruciale rol kan spelen bij de implementatie van de BaMa-structuur in Vlaanderen en bij de omvorming van de bestaande opleidingen in het bijzonder. De Raad Hoger Onderwijs vroeg dan ook adviesrecht over de samenstelling en de werking (m.i.v. de gehanteerde criteria) van deze commissie en is tevreden dat dit recht ingeschreven werd in het structuurdecreet.

3.1 Samenstelling van de Erkeningscommissie

De decreetgever zelf wijst op de noodzaak dat de leden in onafhankelijkheid over de hen voorgelegde adviesvragen kunnen oordelen. De memorie van toelichting specificeert dat hiermee “onder meer wordt verstaan dat zij in een periode dat ze lid zijn van de Erkeningscommissie geen enkele band hebben met een Vlaamse universiteit of hogeschool”. De Raad Hoger Onderwijs vindt deze omschrijving niet realistisch en wijst erop dat die best geconcretiseerd wordt. Wat betekent ‘geen enkele band hebben’?

De raad is van mening dat een lid van de Erkeningscommissie aan drie voorwaarden moet voldoen: expertise, gezaghebbendheid en onafhankelijkheid.

¹ De tekst van artikel 63 van het structuurdecreet bevat hier een fout. Bedoeld is Hoofdstuk VII.

Het decreet stelt dat de Erkenningscommissie bestaat uit binnen- en buitenlandse deskundigen. De Raad Hoger Onderwijs vraagt zich af wat deskundigheid in deze materie betekent. Hij meent dat die deskundigheid niet eng (opleidings-)technisch mag worden geïnterpreteerd en dat de leden in elk geval over voldoende kennis van de globale Vlaamse hoger onderwijssituatie (m.i.v. het HOKT-SP) moeten beschikken.

Gezaghebbendheid van de leden van de Erkenningscommissie moet vooral een kwestie zijn van expertise en deskundigheid. Omwille van gezaghebbendheid is het ook wenselijk dat die commissie representatief is samengesteld. De relevante onderwijspartners moeten vertegenwoordigd zijn. Representativiteit hoeft niet in tegenspraak met onafhankelijkheid te zijn.

Onafhankelijkheid moet vooral betekenen dat men 'in onafhankelijkheid kan oordelen', zoals de tekst van het decreet stelt. Dat sluit niet uit dat men toch enige band met een instelling heeft. De Raad is wel van mening dat een lid van de Erkenningscommissie in die periode best niet in een beheersorgaan van een Vlaamse universiteit, hogeschool of associatie zetelt of er een belangrijke operationele bevoegdheid heeft (bijv. departementshoofd, beleidsmedewerker, enz.).

De Raad Hoger Onderwijs vindt ook dat de leden van de Erkenningscommissie onafhankelijk moeten zijn t.a.v. de overheid en de accreditatie-organisatie.

Met het oog op het beoordelen van de macrodoelmatigheid van opleidingen is het wenselijk dat niet alleen de "aanbieders" van hoger onderwijs, maar ook de "afnemers" ervan in de Erkenningscommissie vertegenwoordigd zijn.

Wat de gewenste omvang van de Erkenningscommissie betreft, signaleert de Raad Hoger Onderwijs een spanningsveld. Enerzijds moet de commissie vlug adviezen kunnen formuleren, bij voorkeur in consensus genomen, wat pleit voor een beperking van het aantal leden. Anderzijds zetelen in de commissie best leden die verschillende wetenschapsterreinen en beroepssectoren vertegenwoordigen. De raad pleit voor een beperkte kerngroep (8-12 leden) die voor de voorbereiding van specifieke dossiers de expertise van externe deskundigen kan inroepen.

Een mandaat in de Erkenningscommissie duurt best voldoende lang, opdat de adviezen de gewenste coherentie zouden behouden over de jaren heen. Om leden te motiveren zich gedurende een langere periode te engageren, is het belangrijk dat zij merken dat de minister effectief rekening houdt met de afgeleverde adviezen. De raad meent dan ook dat de minister afwijkende beslissingen moet motiveren.

De Raad Hoger Onderwijs signaleert dat van de leden van de Erkenningscommissie een grote tijdsinvestering wordt verwacht en vraagt dan ook een duidelijk statuut (detachering, vergoeding, ...).

3.2 Werking van de Erkenningscommissie

*1° Advies verlenen op vraag van de Vlaamse regering over de **macrodoelmatigheid** bedoeld in artikel 61*

De raad wijst erop dat er geen duidelijke afbakening is tussen de eerste opdracht van de Erkenningscommissie en de toets Nieuwe opleidingen waarvoor de accreditatie-organisatie verantwoordelijk is. De Raad Hoger Onderwijs meent dat het de taak is van de Erkenningscommissie om aan de minister advies te geven over de effecten van een nieuwe opleiding voor het totale aanbod van opleidingen en hun maatschappelijke wenselijkheid. De accreditatie-organisatie heeft de taak om aanvragen voor nieuwe opleidingen te toetsen op kwaliteit.

De criteria op basis waarvan de Erkenningcommissie de macrodoelmatigheid moet beoordelen (art. 61 §1, 5° van het structuurdecreet) zijn vaag en de Raad Hoger Onderwijs vraagt dan ook dat de Erkenningcommissie die eerst concretiseert.

Op korte termijn zal de Erkenningcommissie zich al moeten uitspreken over de macrodoelmatigheid van de nieuwe mastersopleidingen in Verpleegkunde en Vroedkunde, Maatschappelijk Werk en Toerisme die al vanaf het academiejaar 2004-2005 kunnen worden ingericht (art. 61 §1, 5° van het structuurdecreet). Het is niet omdat het structuurdecreet de oprichting van deze opleidingen mogelijk maakt, dat hun macrodoelmatigheid voldoende is aangetoond.

*2° Advies verlenen op vraag van de Vlaamse regering over een **tijdelijke erkenning** bedoeld in artikel 60 §§ 2 en 3*

In zijn advies over het structuurdecreet had de Raad Hoger Onderwijs al gevraagd dat als de minister het algemeen belang of het belang van de studenten inroept om een in de tijd beperkte erkenning toe te kennen aan een opleiding die niet geaccrediteerd is, hij dit concreet beargumenteert. De raad vraagt dat de Erkenningcommissie die de minister hierover adviseert, vooraf eenduidige criteria en voorwaarden bepaalt. Dat kan willekeur vermijden.

*3° Advies verlenen op vraag van de Vlaamse regering over de **omvormingslijst** bedoeld in artikel 123 met inbegrip van de omvorming van de basisopleidingen van twee cycli in bachelors- en mastersopleidingen*

*4° Advies verlenen op vraag van de Vlaamse regering over de **omvormingslijsten** bedoeld in artikel 125*

Het adviseren over de omvormingslijsten is in eerste instantie misschien wel de belangrijkste, maar ook meest precaire opdracht van de Erkenningcommissie. Hier ligt de sleutel om de implementatie van het structuurdecreet in overeenstemming te houden met de bedoelingen van de Bologna-verklaring.

De Raad Hoger Onderwijs heeft vroeger (27 maart 2001, RHO/VHE/ADV/005) gepleit voor enerzijds soepele aanpassingsmogelijkheden voor het opleidingsaanbod, anderzijds voor transparantie van dat aanbod.

De raad heeft er begrip voor dat de instellingen bij het indienen van omvormingsdossiers de mogelijkheid aangrijpen om de benaming en vormgeving van hun opleidingen te actualiseren, maar vreest dat dit kan leiden tot een ongecontroleerde uitbreiding van het opleidingsaanbod, waarbij de transparantie en coherentie op Vlaams en internationaal niveau verloren dreigen te gaan. De omvormingsoperatie mag niet leiden tot een proliferatie van het opleidingsaanbod of een uitbreiding van de onderwijsbevoegdheid van de instellingen. De Erkenningcommissie heeft hier dan ook een buitengewoon belangrijke taak te vervullen. De belangen van individuele instellingen staan daarbij tegenover het algemeen belang. De Raad Hoger Onderwijs vraagt dat de Erkenningcommissie de criteria die ze zal hanteren expliciteert en communiceert aan de instellingen. Het is overigens belangrijk dat instellingen met elkaar overleggen over naam- en vormgeving van de opleidingen.

De Raad Hoger Onderwijs wijst in het bijzonder op de problematiek van de omvorming van voortgezette opleidingen en signaleert de financiële consequenties ervan. Het omvormen van de voortgezette opleidingen mag geen hypotheek leggen op de hervorming van het financieringsmechanisme na 2006.

*5° Advies verlenen op vraag van de Vlaamse regering over de voorstellen van **wijziging van de data** vermeld in Titel I, Hoofdstuk VI, zoals bepaald in artikel 135*

Door het krappe tijdspad waarin de implementatie van het structuurdecreet moet plaatsvinden is het niet onwaarschijnlijk dat bepaalde voorgeschreven data niet kunnen gehaald worden. De Raad Hoger Onderwijs is dan ook tevreden met de voorgestelde procedure tot wijziging van data.

3.3 Slotbeschouwingen

De Raad Hoger Onderwijs wijst op het strategische belang van de Erkenningscommissie die al vlug aan het werk moet. De beslissingen die de minister neemt op basis van de adviezen van de commissie, hebben verstrekkende gevolgen voor de instellingen en hun studenten. De raad beklemtoont de noodzaak van een beroepsprocedure en signaleert verschillende vragen die daartoe moeten opgelost worden. Is er een beroepsmogelijkheid tegen het advies van de Erkenningscommissie of een beroepsmogelijkheid tegen de beslissing van de minister? Bij wie kan men beroep aantekenen? Welke termijnen moeten de verschillende betrokkenen respecteren?

Om de samenstelling en de werking van de Erkenningscommissie te optimaliseren suggereert de Raad Hoger Onderwijs dat de beleidsverantwoordelijken een grondige analyse maken van het functioneren van de Nederlandse Adviescommissie Onderwijsaanbod.

De Vlor en zijn rechtsvoorgangers (Vaste Raad, Hoge Raden) zijn altijd betrokken geweest bij het adviseren over programmaties en structuuraanpassingen. De Raad Hoger Onderwijs wil adviesbevoegdheid behouden in deze materies en vraagt zich af of hij in de toekomst hieromtrent adviezen blijft formuleren aan de minister of de Erkenningscommissie adviseert. Argumenten voor het behoud van de adviesbevoegdheid zijn:

- De Vlor heeft heel wat expertise opgebouwd inzake advisering over programmaties van opleidingen en dit voor alle onderwijsniveaus.
- Bij een afwegingsproces wordt er over een aanvraag best vanuit verschillende referentiekaders geoordeeld. De Vlor biedt hier een platform. Binnen de Vlor overleggen uiteenlopende partners: inrichtende machten, personeel, studenten, sociaal-economische milieus.
- De opleidingenstructuur hoger onderwijs moet ontwikkeld worden in samenhang met de andere onderwijsniveaus. De overheid neemt momenteel initiatief om een Vlaamse opleidingenstructuur te ontwikkelen. De Vlor is hierbij het adviesorgaan.
- Binnen de Vlor zijn sectorcommissies actief die de werking van de Erkenningscommissie kunnen ondersteunen bij de behandeling van sectorgebonden aanvragen.

De Raad Hoger Onderwijs wil zich uitspreken over het concrete voorstel van de minister over de samenstelling van de Erkenningscommissie en over andere stappen die in dit dossier worden genomen.

De Raad Hoger Onderwijs wil in elk geval ook de werking van die commissie kritisch opvolgen. Daarom stelt hij voor dat de commissie jaarlijks rapporteert. De raad wil zich daar dan over uitspreken.

Rik Belmans
secretaris

Guy Aelterman
voorzitter