

Rolnummer 3191
Arrest nr. 2/2006 van 11 januari 2006

A R R E S T

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 19 maart 2004 betreffende de rechtspositieregeling van de student, de participatie in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, ingesteld door de v.z.w. « Universitas ! » en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe en J.-P. Moerman, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 7 december 2004 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 8 december 2004, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen II.1, II.2, II.47, II.48, II.49, II.50, II.51, II.61, II.75, II.77, II.79, II.83, II.85, III.7, III.8, IV.1, V.1, V.2, V.4, V.5, V.6, V.10, V.11, V.12, V.13, V.15, V.17, V.20, V.21, V.23, V.25, V.26, V.27, V.28, V.32, V.58, V.59, VI.1, VI.2 en VI.9 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 19 maart 2004 betreffende de rechtspositieregeling van de student, de participatie in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 juni 2004), door de v.z.w. « Universitas ! », met maatschappelijke zetel te 1030 Brussel, De Robianostraat 55, de v.z.w. Vrije Ruimte / Espace de liberté, met maatschappelijke zetel te 2060 Antwerpen, Delinstraat 17, B. Vissers, wonende te 2610 Wilrijk, Ringlaan 67, R. Lemmens, wonende te 1050 Brussel, Stocqstraat 51, en F. Lambert, wonende te 1330 Rixensart, rue E. Dereune 39.

Memories zijn ingediend door :

- de « Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie », met zetel te NL-2508 CD Den Haag (Nederland), Parkstraat 28, postbus 85498, M. Luwel, wonende te 1050 Brussel, Egyptenarenstraat 12, en G. Aelterman, wonende te 1982 Elewijt, Fabiolalaan 7;

- de Vlaamse Regering.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 12 oktober 2005 :

- zijn verschenen :

. Mr. M. Storme, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. H. Vermeire *loco* Mr. P. Devers, advocaten bij de balie te Gent, voor de « Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie » en anderen en voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Over de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging en van de tussenkomst van de « Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie en de partijen M. Luwel en G. Aelterman

A.1.1. De v.z.w. « Universitas ! » en de v.z.w. Vrije Ruimte / Espace de Liberté beogen volgens hun statuten het realiseren en het vrijwaren van de werkelijke vrijheid van onderwijs en het opkomen voor academische vrijheid en democratisering van het onderwijs. Ze menen dat ze over het vereiste belang beschikken bij het aanvechten van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 19 maart 2004 betreffende de rechtspositieregeling van de student, de participatie in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (hierna : « aanvullingsdecreet ») en dat ze voldoen aan de door het Hof in dat verband gestelde vereisten.

A.1.2. De verzoekende natuurlijke personen nemen deel aan het hoger onderwijs, hetzij als docent, hetzij als student. Ze voeren ter ondersteuning van hun belang aan dat het bestreden decreet een aantasting inhoudt zowel van de actieve als van de passieve onderwijsvrijheid.

A.2.1. De « Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie » (hierna N.V.A.O.) is de rechtspersoon bedoeld in de artikelen 1 en 2 van het Verdrag van 3 september 2003 tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en het Vlaamse hoger onderwijs. Haar voornaamste taak bestaat erin zowel de Nederlandse als de 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 Vlaamse decreet zijn gesteld. Bij de artikelen 9 en 56 tot 62 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (hierna « structuurdecreet »), gewijzigd bij de artikelen V.2 respectievelijk V.10 van het aanvullingsdecreet, is zij aangewezen als de accreditatieorganisatie in de zin van het structuurdecreet.

A.2.2. De partijen M. Luwel en G. Aelterman menen dat zij, in acht genomen hun huidige functie bij de N.V.A.O., het vereiste rechtstreekse dan wel functionele belang hebben om tussen te komen in een beroep tot vernietiging dat gericht is tegen die bepalingen van het aanvullingsdecreet die de werking en de taak zelf van de N.V.A.O. betreffen.

Over de grond van de zaak

A.3.1. Het eerste middel is gericht tegen artikel IV.1 van het aanvullingsdecreet en is afgeleid, enerzijds, uit een schending van de regels die de onderscheiden bevoegdheid verdelen van de Staat en de gemeenschappen inzake onderwijs, en, anderzijds, uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Samenhangend met de bestreden bepaling worden ook een reeks andere artikelen betwist in zoverre zij naar de bachelor-masterstructuur verwijzen en ze bestendigen.

A.3.2. Een eerste onderdeel van het middel betreft artikel IV.1 van het aanvullingsdecreet, dat de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs opheft, met uitzondering van artikel 1, § 1, en artikel 2, derde, vierde en vijfde lid. Aldus wordt het onderscheid tussen het universitair hoger onderwijs en het niet-universitair hoger onderwijs afgeschaft en wordt niet meer gedefinieerd wat opleidingsvormen van het korte type van het hoger onderwijs en opleidingsvormen van het lange type van het hoger onderwijs zijn. Dit leidt volgens de verzoekers tot een inhoudelijke afschaffing van het onderscheid tussen de opleidingsvormen van het korte type van het hoger onderwijs en de opleidingsvormen van het lange type van het hoger onderwijs, terwijl de Vlaamse Gemeenschap hiervoor niet bevoegd is. Hierdoor komt volgens de verzoekers ook een einde aan de gelijkwaardigheid van de diploma's uitgereikt door de Vlaamse dan wel de Franstalige Gemeenschap, waardoor artikel 127 van de Grondwet wordt geschonden.

A.3.3. In het tweede onderdeel van het middel betwisten de verzoekers een reeks bepalingen van het aanvullingsdecreet in zoverre die de bachelor-masterstructuur die werd ingevoerd bij het structuurdecreet bestendigen. Zij nemen hierbij letterlijk het eerste middel over van hun verzoekschrift tot vernietiging in de zaak nr. 2927, dat geleid heeft tot het arrest nr. 44/2005 van 23 februari 2005 (A.6), en hun memorie van antwoord hieromtrent. Zij betogen dat de bestreden bepalingen een bachelor-masterstructuur invoeren in het hoger onderwijs in de plaats van de huidige kandidaats-, licentiaats- en graduaatsstructuur. Die bepalingen leiden tot de afschaffing van het onderscheid tussen hoger onderwijs van het korte type en hoger onderwijs van het lange type en tot een grensvervaging tussen dit laatste en het universitair onderwijs.

Daarnaast krijgt een onderwijsinstelling die thans tot het hoger onderwijs van het lange type of tot het universitair onderwijs behoort, de mogelijkheid om in het hoger professioneel onderwijs of in het academisch onderwijs opleidingen aan te bieden die leiden tot de graad van bachelor met een studieduur van drie jaar en waarvan het diploma toegang geeft tot de arbeidsmarkt. Aldus staat de ontworpen regeling niet eraan in de weg dat die onderwijsinstellingen eindexamen's uitreiken na het doorlopen van opleidingen gespreid over minder jaren dan de federale minimumduur.

Volgens de verzoekers doen de bestreden bepalingen aldus afbreuk aan de bij artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid om de minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's te bepalen. Zij zijn met name strijdig met artikel 1bis van de wetten op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens, gecoördineerd bij het besluit van de Regent van 31 december 1949, en met artikel 2 van de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs. Doordat zij bovendien een einde maken aan de gelijkwaardigheid van de diploma's uitgereikt door de Vlaamse dan wel door de Franse Gemeenschap wordt ook artikel 127 van de Grondwet, mede gelezen in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, geschonden.

A.4.1. Wat het eerste onderdeel van het eerste middel betreft, wijst de Vlaamse Regering erop dat artikel IV.1 van het aanvullingsdecreet een groot aantal aspecten van de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs heeft opgeheven, behalve voor wat de grote indelingen van het onderwijs in niveaus betreft en behalve in zoverre die bepalingen voorschrijven dat (a) de studiën binnen de opleidingsvormen van het korte type van het hoger onderwijs ten minste twee jaar bedragen en (b) de studiën binnen de opleidingsvormen van het lange type van het hoger onderwijs ten minste vier jaar bedragen. Conform hetgeen het Hof in het arrest nr. 44/2005 (B.7.4 en B.9.1) van 23 februari 2005 heeft gesteld, doet het aanvullingsdecreet dus geen afbreuk aan de indeling van het hoger onderwijs in universitair en hogescholenonderwijs en behoudt het het onderscheid tussen hogescholenonderwijs van een kort type en van een lang type. De overige bepalingen van de wet van 7 juli 1970 die zijn opgeheven, betreffen elementen die wel onder de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen. Aldus kan de gemeenschap ruimere kwaliteitswaarborgen stellen dan die waarin de wet van 1970 voorziet. Ook staat de onderverdeling van het hoger onderwijs in cycli buiten de federale restbevoegdheid inzake onderwijs, nu het federale niveau, conform de rechtspraak van het Hof, slechts bevoegd is gebleven ten aanzien van eindexamen's. Ook de overige onderdelen van de wet van 1970 zijn kennelijk onderwijsinhoudelijk van aard en zijn niet onder de federale restbevoegdheden onder te brengen.

A.4.2. Wat het tweede onderdeel van het middel betreft, meent de Vlaamse Regering dat het door de verzoekers gevreesde nadeel, zijnde de invoering van de bachelor-masterstructuur, voortvloeit uit de artikelen 11 tot 19 van het structuurdecreet, welke niet werden gewijzigd bij het aanvullingsdecreet, zodat dit onderdeel van het middel onontvankelijk *ratione temporis* is. Daarenboven meent de Vlaamse Regering dat het door de verzoekers aangehaalde rechtspunt reeds werd beslecht in het arrest nr. 44/2005 van 23 februari 2005, dat de bachelor-masterstructuur intact heeft gelaten, zij het dat aan academische bachelors niet het karakter van een eindexamen kan worden verleend.

A.5. De verzoekende partijen antwoorden dat de Vlaamse Regering het arrest nr. 44/2005 van 23 februari 2005 verkeerd leest en de draagwijdte ervan minimaliseert. De bachelor-masterstructuur is in strijd met de federale minimumduur voor licentiaatsdiploma's daar de Vlaamse bachelor-masterstructuur in essentie gebaseerd is op een « 3 (bachelor) + 1 (master) »-structuur. Een masterdiploma na slechts één jaar kan echter geen universitair eindexamen zijn omdat dit een studie van twee jaar na het diploma van de eerste cyclus vereist. De huidige bachelor-masterstructuur is bijgevolg in strijd met artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet.

De exceptie *ratione temporis* ten opzichte van het tweede onderdeel moet worden afgewezen: de verzoekers vorderen immers niet de vernietiging van de artikelen 11 tot 19 van het structuurdecreet.

A.6.1. Het tweede middel is gericht tegen de artikelen V.2, V.10, V.17 en V.28 van het aanvullingsdecreet en is afgeleid uit een schending van artikel 24 en 127, § 1, van de Grondwet.

A.6.2. Accreditatie is de formele erkenning dat een opleiding voldoet aan minimale kwaliteits- en niveauvereisten. De instellingen voor hoger onderwijs kunnen slechts de graden van bachelor of master verlenen na het met goed gevolg voltooien van een opleiding die geaccrediteerd is, behoudens erkenning als nieuwe opleiding of tijdelijke erkenning. De accreditatie wordt toevertrouwd aan het accreditatieorgaan dat werd opgericht bij Verdrag van 3 september 2003 afgesloten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en het Vlaamse hoger onderwijs.

Volgens de verzoekers is de N.V.A.O. een privaatrechtelijke rechtspersoon naar buitenlands recht. De Vlaamse overheid mag haar bevoegdheid inzake onderwijsmateries niet delegeren aan een extern accreditatieorgaan : de Grondwet behoudt alle belangrijke overheidsbeslissingen inzake onderwijs voor aan het Vlaams Parlement. De accreditatie van een opleiding is afhankelijk van de aanwezigheid van voldoende generieke kwaliteitswaarborgen, waarvan beoordelings- en toetsingskaders worden vastgelegd door het accreditatieorgaan zodat de decreetgever op slechts zeer algemene wijze bepaalt aan welke vereisten een opleiding minimaal moet voldoen. Een dergelijke bevoegdheidsoverdracht inzake onderwijs is volgens de verzoekers te groot om nog in overeenstemming te zijn met het in artikel 24, § 5, en 127, § 1, van de Grondwet neergelegde legaliteitsbeginsel.

De verzoekers stellen vervolgens dat de N.V.A.O. een score geeft in haar eindoordeel inzake accreditatie, hetgeen niet alleen een klassering inhoudt maar ook nog een kwotering die een ranking met gradaties omvat. Dergelijke expliciete kwoteringen zijn onwettig omdat ze arbitrair zijn daar ze kwantitatief niet kunnen worden verantwoord.

Volgens de verzoekers is ook het bij artikel V.2 ingevoegde artikel 9^{ter}, derde lid, dat betrekking heeft op de erkenningscommissie, strijdig met artikel 24, § 5, van de Grondwet : een dergelijke bepaling, die een bevoegdheidsoverdracht omvat, is veel te vaag.

A.6.3. De accreditatie is afhankelijk van de aanwezigheid van voldoende generieke kwaliteitswaarborgen om naar gelang van de graad bepaalde doelstellingen te bereiken. Artikel 58, § 1, omschrijft die normen en artikel 58, § 2, definieert de doelstellingen. Dat kader van normen en doelstellingen is sterk vergelijkbaar met de eindtermen zoals die voor het leerplichtonderwijs werden ontwikkeld. Door hun alomvattendheid en hun niet-duidelijke definiëring zijn die kwaliteitswaarborgen betwistbaar wat hun legitimiteit als norm betreft. Het is duidelijk dat het accreditatieorgaan aan de inhoud van die vage normen een persoonlijke invulling zal geven, die niet meer getoetst kan worden aan de wens van de decreetgever. Daarenboven hebben de verzoekers vastgesteld dat de generieke kwaliteitswaarborgen slechts één bepaalde curriculumopvatting volgen, namelijk het « competentiegerichte curriculum », dat uitgaat van een eng functionalistisch beeld van de mens. Door het opleggen van één inhoudelijk model doet de overheid afbreuk aan de pluriformiteit die in de onderwijsvrijheid besloten ligt. Aldus is artikel 24, §§ 1, 2 en 3, van de Grondwet geschonden. Het is voor de verzoekers duidelijk dat de overheid zelf, onder het mom van generieke kwaliteitswaarborgen, de gehele vorm en inhoud van opleidingen in het hoger onderwijs vastlegt.

A.7.1. De Vlaamse Regering wijst erop dat het aanvullingsdecreet de artikelen 56 tot 64 van het structuurdecreet volledig heeft overgenomen en aangevuld, waarbij de basisopties werden behouden. Wel werden bijkomende structurele waarborgen geboden aan de instellingsbesturen.

A.7.2. Volgens de Vlaamse Regering is het middel onontvankelijk. Allereerst zijn belangrijke onderdelen van het middel niet gericht tegen de bepalingen van het structuurdecreet zoals overgenomen en aangevuld door het aanvullingsdecreet, maar tegen het Accreditatieverdrag van 3 september 2003. Vervolgens berust het middel op een verkeerde premisse. Niet alleen is in artikel 9^{quinquies} wel voorzien in decretale bekrachtiging van het reglement inzake de bestuursbeginselen van het accreditatieorgaan. Ook zijn die bestuursbeginselen wel degelijk inhoudelijk door de decreetgever afgelijnd, hetgeen een duidelijke inperking van de bevoegdheid van het accreditatieorgaan impliceert.

A.7.3. De Vlaamse Regering ontwaart evenmin enig belang van de verzoekers bij het middel. Reeds voorheen, bij toepassing van het universiteitendecreet van 12 juni 1991 respectievelijk het hogescholendecreet van 13 juli 1994, kon de overheid, indien de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende werd geacht of in redelijkheid geacht moest worden niet te behoren tot het academisch respectievelijk hoger onderwijs, geldelijke

ondersteuning voor de betrokken opleidingen weigeren. De instellingen verloren tegelijk het recht om graden verbonden aan die opleidingen uit te reiken. Die « uitsluitingsbesluiten » werden getroffen op grond van externe beoordelingen door visitatiecommissies. De accreditatie vervult dezelfde rol als de vroegere voorwaarden inzake kwaliteitszorg, maar omkleedt die vroegere voorwaarden met bijkomende waarborgen en beoogt een meta-evaluatie waardoor een grotere eenduidigheid in de kwaliteitsoordelen wordt bewerkstelligd. De rechtspositie van de instellingen wordt bijgevolg door die bijkomende voorwaarden versterkt, zodat het weinig aannemelijk is dat de verzoekende partijen enig nadeel kunnen aantonen. Evenmin ziet het ernaar uit dat de verzoekers door een eventuele vernietiging een gunstigere regeling zouden kunnen verkrijgen. Uit de rechtspraak van het Hof en uit artikel 23 van de Grondwet leidt de Vlaamse Regering af dat de overheid wel degelijk de plicht heeft om de kwaliteit van het hoger onderwijs te garanderen.

A.7.4. Ten gronde is de Vlaamse Regering ten eerste van mening dat de argumenten van de verzoekende partijen inzake het accreditatieorgaan falen.

Allereerst is de N.V.A.O. geen privaatrechtelijke Nederlandse instelling, zoals de verzoekers beweren, maar wel een internationale organisatie, meer bepaald een internationale organisatie die in het leven is geroepen door (deel)staten en die internationale rechtspersoonlijkheid heeft. De Vlaamse Regering komt tot dat besluit na toetsing aan de verschillende criteria die de rechtsleer als decisief voor een internationale organisatie naar voren schuift, zijnde : de oprichting bij verdrag, de aanwezigheid van een orgaan met een « volonte distincte », de aanwezigheid van een gemeenschappelijk belang, de aanwezigheid van permanente organen, de organisatiestructuur en de oprichting onder internationaal recht. Bijgevolg kan niet artikel 24, § 5, van de Grondwet maar enkel artikel 34 van de Grondwet in het geding zijn. Desalniettemin omvat het structuurdecreet velerlei waarborgen, gelijkwaardig aan die welke zijn vereist voor de toewijzing van onderwijsgerelateerde bevoegdheden aan openbare diensten.

Vervolgens mist de stelling van de verzoekers dat de N.V.A.O. een score geeft aan een opleiding in haar eindoordeel inzake accreditatie, elke grond. Een accreditatiebesluit beperkt zich tot de vraag of voor een opleiding voldoende generieke kwaliteitswaarborgen voorhanden zijn. Een ranking is uitgesloten.

Ten tweede weerlegt de Vlaamse Regering dat de decretale generieke kwaliteitswaarborgen, in strijd met de vrijheid van onderwijs, een onderwijsinhoudelijk model aan de hogeronderwijsinstellingen zouden opleggen. Generieke kwaliteitswaarborgen zijn geen eindtermen maar randvoorwaarden inzake onderwijskwaliteit die betrekking hebben op onderwijsinhoud, onderwijsproces, uitkomst van het onderwijs, materiële voorzieningen en zelfbeoordelingsmethoden. Zij betreffen geen onderwijsinhoudelijke concrete elementen maar abstracte vaardigheden en zij laten ruimte voor eigen invulling door de onderwijsinstellingen. Het accreditatieorgaan, dat de accreditering en de toets nieuwe opleiding doorvoert, is gehouden door de bij decreet vastgelegde generieke kwaliteitswaarborgen die gelden als toetsingskader : het kan die waarborgen enkel operationaliseren, niet inhoudelijk aanvullen of verbijzonderen. Een dergelijke regeling betreft niet de inhoud van het onderwijs en is niet van die aard dat zij de instellingen een inhoudelijk pedagogisch project opdringt, maar regelt de wijze waarop de N.V.A.O. de haar opgedragen taak uitoefent. De Vlaamse Regering wijst tevens op artikel 10 van het Accreditatieverdrag, dat erin voorziet dat de Regering een « exequatur » verleent aan de beoordelings- en toetsingskaders, opgesteld door de N.V.A.O., waarin de generieke kwaliteitswaarborgen worden geoperationaliseerd. Gelet op het feit dat de generieke kwaliteitswaarborgen decretaal zijn omschreven, in combinatie met het feit dat voormeld reglement inzake behoorlijk bestuur decretaal dient te worden bekrachtigd, is die bevoegdheidsopdracht aan de Regering goed omlijnd en voldoet ze aan het legaliteitsbeginsel in onderwijsaangelegenheden. De Vlaamse Regering is ervan overtuigd dat de systematiek inzake accreditatie en de toets nieuwe opleiding, conform de rechtspraak van het Hof, geredelijk als financierings- en subsidiëeringsvoorwaarde en als erkenningsvoorwaarde kan worden ingevoerd. Doordat de generieke kwaliteitswaarborgen een bindend en duidelijk kader vormen voor de werking van de N.V.A.O., worden het legaliteitsbeginsel en het respect voor de onderwijsvrijheid met elkaar verzoend.

Ten slotte, wat betreft de bevoegdheidsopdracht aan de erkenningscommissie vervat in het nieuwe artikel 9 *ter*, derde lid, van het structuurdecreet, zoals ingevoegd bij artikel V.2 van het aanvullingsdecreet, stelt de Vlaamse Regering dat enkel de adviserende of indicerende taken van de erkenningscommissie bij regeringsbesluit kunnen worden aangevuld zodat op grond van de bestreden bepaling geen reglementaire

opdrachten aan de erkenningscommissie kunnen worden toegekend, evenmin als opdrachten op grond waarvan de commissie eenzijdig derden zou kunnen binden.

A.8. De verzoekende partijen weerleggen in hun memorie van antwoord de excepties van de Vlaamse Regering en stellen dat het accreditatieorgaan geen volkenrechtelijk rechtssubject is maar een internrechtelijke rechtspersoon naar Nederlands recht, die hooguit het statuut heeft van een internrechtelijke administratieve overheid maar niet dat van een internationale organisatie. Zowel uit het Verdrag als uit artikel 60^{quater} van het structuurdecreet blijkt dat het accreditatieorgaan in België dient te worden aangezien als een administratieve overheid in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De overdracht van een bevoegdheid die ertoe strekt een Nederlandse rechtspersoon te laten beslissen over de erkenning van Vlaamse opleidingen is manifest in strijd met de artikelen 24, § 5, en 127, § 1, van de Grondwet.

De verzoekende partijen blijven erbij dat de generieke kwaliteitsnormen wel degelijk eindtermen zijn daar het gaat om vaardigheden die als einddoel worden verwoord. De in artikel 58 van het structuurdecreet geformuleerde competenties zijn meer dan minimaal. Vanuit de vraag van de Europese Unie om alles in het werk te stellen om de meest competitieve economie ter wereld te worden, wordt de algemene vorming in de opleiding opzij geschoven ten voordele van vaardigheden uit de beroepspraktijk. Aldus kunnen instellingen en docenten niet meer kiezen welk mensbeeld zij in hun onderwijs gestalte wensen te geven en hoe zij dit inhoudelijk-didactisch wensen uit te voeren. Daarenboven bestaat over de ingevoerde competenties geen consensus in het onderwijsveld en de onderwijskundige literatuur. Het is ten slotte ook duidelijk dat het accreditatieorgaan een meer dan marginale toetsing doorvoert.

A.9.1. Het derde middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 10, 11, 24 en 127, § 1, van de Grondwet en is gericht tegen artikel VI.9 van het aanvullingsdecreet, vermits die bepaling bijkomende bevoegdheden verleent aan associaties van universiteiten en hogescholen. Een reeks andere bepalingen wordt betwist in zoverre zij naar die associaties verwijzen en ze bestendigen.

De verzoekers herinneren eraan dat zij in de zaak nr. 2927, die heeft geleid tot het arrest nr. 44/2005 van 23 februari 2005, de vernietiging vorderden van een aantal bepalingen van het structuurdecreet omdat zij de hogescholen, die academische opleidingen willen aanbieden, ertoe dwingen een associatie aan te gaan met een universiteit, omdat ze bevoegdheden van de hogescholen overhevelen naar de associaties en omdat zij bevoegdheden die aan de decreetgever toekomen, delegeren aan de associaties. Zij menen dat artikel VI.9 van het aanvullingsdecreet om dezelfde redenen ongrondwettig is en zij nemen daarbij letterlijk het derde middel over dat is aangevoerd in hun verzoekschrift tot vernietiging in de voormelde zaak (A.12), alsook hun memorie van antwoord omtrent dat middel.

A.9.2. In een eerste onderdeel van dat middel voeren de verzoekers aan dat de bestreden bepalingen afbreuk doen aan de actieve vrijheid van onderwijs zoals gewaarborgd door artikel 24, § 1, van de Grondwet. De vrijheid van onderwijs houdt een verbod in van preventieve maatregelen en impliceert de mogelijkheid voor privé-personen om, zonder voorafgaande toestemming en onder voorbehoud van de inachtneming van de fundamentele rechten en vrijheden, naar eigen inzicht onderwijs in te richten en te laten verstrekken, zowel naar de vorm als naar de inhoud.

Uit artikel 14 *junctis* de artikelen 97 en 111 van het structuurdecreet volgt dat wanneer een hogeschool geen associatie aangaat met een universiteit teneinde academische opleidingen aan te bieden, zij geen accreditatie kan verkrijgen en niet de graden van bachelor of master kan verlenen. Dit heeft niet alleen het verlies van de onderwijsbevoegdheid voor de academische opleidingen tot gevolg, maar tevens het verlies van onderwijsfinanciering. Voor hogescholen met een unieke confessionele of niet-confessionele levensbeschouwing - uniek in die zin dat de levensbeschouwing conflicteert met of niet in overeenstemming is met de levensbeschouwing van de universiteiten - heeft het systeem tot gevolg dat zij enkel nog bachelordiploma's zullen kunnen afleveren. Uit artikel 101 van het structuurdecreet volgt dat een associatie haar toestemming moet geven wanneer een hogeschool of een universiteit een nieuwe opleiding wenst te geven, zodat het voor hogescholen zeer moeilijk zal worden om nog nieuwe opleidingen aan te bieden.

Uit hetgeen voorafgaat blijkt volgens de verzoekers dat de hogescholen hun beslissingsmacht verliezen om naar eigen inzicht onderwijs in te richten en dat op onredelijke en onevenredige wijze wordt ingegrepen in de organisatie en de werking van de hogescholen.

A.9.3. Het tweede onderdeel van het middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 10, 11 en 24, § 4, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 24, § 1, ervan.

Artikel 14 van het structuurdecreet maakt een discriminerend onderscheid, enerzijds, tussen hogescholen doordat enkel hogescholen die een associatie aangaan met een universiteit het diploma van master mogen uitreiken en, anderzijds, tussen universiteiten en hogescholen in die zin dat enkel hogescholen zich kunnen associëren met een universiteit en een associatie tussen universiteiten niet is toegestaan. Voor dat tweevoudige onderscheid in behandeling bestaat geen redelijke verantwoording.

A.9.4. In het derde onderdeel van het middel wordt een schending aangevoerd van de passieve vrijheid van onderwijs. Indien hogescholen om levensbeschouwelijke redenen zich niet wensen te associëren met een universiteit, kunnen zij enkel bachelordiploma's uitreiken. Het gevolg daarvan is dat ook de keuzevrijheid van de individuele studenten die aan een dergelijke hogeschool onderwijs volgen op levensbeschouwelijk vlak drastisch wordt beperkt, wat een schending inhoudt van artikel 24, §§ 1, 3 en 4, van de Grondwet.

A.9.5. In het vierde onderdeel van het middel wordt aangevoerd dat de overdracht van normeringsbevoegdheid aan de associaties in strijd is met de artikelen 24, § 5, en 127, § 1, van de Grondwet, die voorschrijven dat de essentiële regels inzake onderwijs bij decreet moeten worden vastgesteld.

A.10. De Vlaamse Regering stelt dat de verplichting voor hogescholen om tot een associatie te behoren rechtstreeks voortvloeit uit artikel 14, § 2, van het structuurdecreet, dat niet werd gewijzigd bij het aanvullingsdecreet, zodat het derde middel *ratione temporis* onontvankelijk is. Daarenboven is het derde middel zonder voorwerp, nu het aangevoerde rechtspunt reeds door het Hof is beslecht bij het arrest nr. 44/2005 van 23 februari 2005. Dit geldt eveneens voor artikel VI.9 van het aanvullingsdecreet, dat niet « om dezelfde redenen » ongrondwettig kan zijn. Subsidiair leidt de Vlaamse Regering uit de parlementaire voorbereiding bij de bestreden bepaling af dat er pertinente en dragende redenen zijn om op het niveau van de associatie een onderzoeks- en samenwerkingsreglement vast te leggen en dat hierdoor niet op onevenredige wijze in de onderwijsvrijheid wordt ingegrepen.

A.11. Het vierde middel is gericht tegen artikel V.1 van het aanvullingsdecreet en is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet omdat het een onderscheiden behandeling zou invoeren tussen ambtshalve geregistreerde instellingen en geregistreerde instellingen. Geregistreerde instellingen dienen zich immers niet te associëren met een universiteit om een master te kunnen afleveren. Dit is een manifeste discriminatie ten opzichte van hogescholen, die ambtshalve geregistreerde instellingen zijn en die zich immers wel dienen te associëren met een universiteit om masters te kunnen afleveren.

A.12. De Vlaamse Regering meent dat het middel onontvankelijk is *ratione temporis*. Het feit dat geregistreerde instellingen opleidingen in het academisch onderwijs kunnen aanbieden zonder tot een associatie te behoren, vloeit voort uit artikel 2 *junctis* de artikelen 12, 18 en 19 van het structuurdecreet, die bij het aanvullingsdecreet niet werden gewijzigd.

Subsidiair beklemtoont de Vlaamse Regering dat geregistreerde instellingen niet onder het hogescholendecreet of het universiteitsdecreet vallen en dat de registratie geen enkel recht op financiering of op subsidiëring van overheidswege doet ontstaan. Het verschil in overheidsfinanciering vormt dan ook een objectief en pertinent onderscheidingscriterium tussen hogescholen en geregistreerde instellingen waardoor de overheid gerechtvaardigd een regeling kon invoeren, die erop neerkomt dat enkel hogescholen onderworpen zijn aan de verplichting om te participeren aan een associatie, willen ze opleidingen in het academisch onderwijs kunnen aanbieden.

A.13. De verzoekende partijen antwoorden dat het wezenlijke verschil tussen ambtshalve geregistreerde instellingen en geregistreerde instellingen louter is gelegen in het feit dat de geregistreerde instellingen geen subsidiëring genieten. Het gebrek aan subsidiëring kan, conform de rechtspraak van het Hof, enkel een verschil in behandeling verantwoorden met betrekking tot het opleggen van inhoudelijke eisen in de leerprogramma's van de niet-gesubsidieerde instellingen, maar niet met betrekking tot associatievorming. Aldus worden de subsidiëringcriteria misbruikt om in onredelijkheid preventieve maatregelen door te voeren.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. Het decreet van 19 maart 2004 betreffende de rechtspositieregeling van de student, de participatie in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (hierna « aanvullingsdecreet »), beoogt in eerste instantie een regeling tot stand te brengen met betrekking tot de rechtspositie van de studenten (deel II, titel II) en de participatie van de studenten en het personeel in de betrokken instellingen voor hoger onderwijs (deel II, titels III en IV). Vervolgens worden een aantal wijzigingen aangebracht in het decreet van 2 maart 1999 tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs (deel III). In deel IV wordt de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs, op een aantal uitzonderingen na, opgeheven. Deel V, getiteld « De begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen », wijzigt het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (titel I), het decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap (titel II), een aantal bepalingen betreffende de universiteiten (titel III), het decreet van 7 juli 1998 betreffende de organisatie van de Vlaamse Hogescholenraad (titel IV), het decreet van 14 februari 2003 betreffende het onderwijs XIV (titel V) en voorziet in de regularisatie van sommige diploma's en graden (titel VI). Deel VI bevat bijzonder begeleidende maatregelen inzake onderzoek en samenwerking. Deel VII ten slotte verleent een coördinatiemachtiging aan de Vlaamse Regering.

B.1.2. Het beroep tot vernietiging betreft in essentie deel V (de artikelen V.1, V.2, V.10) en de artikelen IV.1 en VI.9 van het aanvullingsdecreet alsmede een aantal andere bepalingen die hiermee samenhangen en houdt verband met de nieuwe structuur voor het hoger onderwijs, zoals ingevoerd bij het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (hierna « structuurdecreet », dat een kader heeft gecreëerd voor de invoering van de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs. Tegen voormeld structuurdecreet werd door de verzoekende partijen een beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingediend, dat heeft geleid tot het arrest nr. 44/2005 van 23 februari 2005.

Over de bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten

B.2.1. Het eerste onderdeel van het eerste middel is gericht tegen artikel IV.1 van het aanvullingsdecreet, dat luidt :

« De wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs wordt, met inachtnaam van de bepalingen van artikel 83 van het decreet van 2 maart 1999 tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs, opgeheven, met uitzondering van de bepalingen van :

1° artikel 1, § 1, en

2° artikel 2, derde, vierde en vijfde lid, voor zover deze voorschrijven dat :

a) de studiën binnen de opleidingsvormen van het korte type van het hoger onderwijs ten minste twee jaar bedragen;

b) de studiën binnen de opleidingsvormen van het lange type van het hoger onderwijs ten minste vier jaar bedragen ».

De verzoekers menen dat artikel 127 van de Grondwet is geschonden daar de decreetgever niet bevoegd is om de wet van 7 juli 1970 op te heffen. Door de wijze waarop die opheffing geschiedt, namelijk met behoud van artikel 1, § 1, van die wet en van artikel 2, derde, vierde en vijfde lid, op de wijze bepaald door de decreetgever, zou het onderscheid tussen het universitair hoger onderwijs en het niet-universitair hoger onderwijs worden afgeschaft en zou niet langer gedefinieerd worden wat opleidingsvormen van het korte type van het hoger onderwijs en opleidingsvormen van het lange type van het hoger onderwijs zijn. Aldus zou ook een einde worden gemaakt aan de gelijkwaardigheid van diploma's uitgereikt door de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, waardoor artikel 127 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 10 en 11 ervan, zou worden geschonden.

B.2.2. Het tweede onderdeel van het eerste middel is gericht tegen de artikelen III.7, III.8, V.4, V.5, V.6, V.10, V.11, V.12, V.13, V.15, V.20, V.25, V.26, V.27 en V.32 van het aanvullingsdecreet in zoverre die bepalingen de bachelor-masterstructuur, die werd ingevoerd bij het structuurdecreet, bestendigen.

De verzoekers verwijten de bestreden bepalingen dat ze leiden tot een grensvervaging tussen de verschillende vormen van hoger onderwijs en dat ze tot gevolg hebben dat einddiploma's worden uitgereikt na het doorlopen van een opleiding waarvan de duur lager ligt dan de wettelijk vastgelegde minimumduur. Aldus zouden de bestreden bepalingen afbreuk doen aan de bevoegdheid van de federale overheid om de minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's te bepalen. Doordat zij bovendien een einde maken aan de gelijkwaardigheid van diploma's uitgereikt door de Vlaamse en de Franse Gemeenschap zou ook artikel 127, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11, van de Grondwet worden geschonden.

B.3.1. Volgens de Vlaamse Regering is het tweede onderdeel van het eerste middel onontvankelijk *ratione temporis* omdat de invoering van de bachelor-masterstructuur voortvloeit uit de artikelen 11 tot 19 van het structuurdecreet, welke niet werden gewijzigd bij het aanvullingsdecreet.

B.3.2. Het is juist dat de basisstructuur van het hoger onderwijs is neergelegd in het structuurdecreet, waarin wordt bepaald dat het hoger onderwijs opleidingen omvat die leiden tot de graad van bachelor en de graad van master (artikelen 11 tot 19 van het structuurdecreet).

Desalniettemin, ook al bouwen de in het tweede onderdeel van het middel bestreden bepalingen verder op die basisstructuur, toch betreft het andere bepalingen, waartegen het beroep tot vernietiging tijdig is ingesteld, zodat de exceptie dient te worden verworpen.

B.4.1. Krachtens artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet zijn de gemeenschappen bevoegd voor het onderwijs, behoudens de limitatief opgesomde aangelegenheden waarvoor de federale wetgever bevoegd is gebleven, zijnde :

- « a) de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht;
- b) de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's;
- c) de pensioenregeling ».

De gemeenschappen hebben de volheid van bevoegdheid tot het regelen van het onderwijs in de ruimste zin van het woord. De aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden dienen strikt te worden geïnterpreteerd.

B.4.2. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de Grondwetgever met de termen « minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's » heeft bedoeld « de voorwaarden die werkelijk bepalend zijn voor de waarde en dus ook de gelijkwaardigheid van de diploma's : dit zijn enkel de grote indelingen van het onderwijs in niveaus, leidend tot de uitreiking van diploma's en eindgetuigschriften, alsook de minimale globale duur die aan elk van deze niveaus moet worden besteed » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1988, nr. 100-2/1^o, p. 3; *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 10/59b-456/4, p. 26).

B.4.3. Wat de indeling in niveaus betreft, vermeldt de parlementaire voorbereiding dat vijf niveaus moeten worden onderscheiden : het kleuter- en lager onderwijs, het secundair onderwijs, het hoger onderwijs van het korte type, het hoger onderwijs van het lange type, het universitair onderwijs. Andere onderverdelingen van die niveaus zijn hier niet bedoeld (*ibid.*).

Met diploma's worden einddiploma's bedoeld, dat wil zeggen diploma's met een zelfstandige finaliteit uitgereikt bij het afsluiten van elk van de bedoelde onderwijsniveaus.

De minimale globale duur wordt omschreven als de resultante van het aantal studiejaren, het aantal weken per jaar en het aantal uren per week. De duur kan worden uitgedrukt in een totaal aantal uren of kredietpunten en eventueel in een aantal minimumjaren.

Minimaal betekent dat elke gemeenschap wel hogere eisen mag stellen, maar niet mag dalen beneden de federaal vastgelegde drempel. De minimale voorwaarden voor het behalen van diploma's hebben per definitie geen betrekking op de inhoud van het onderwijs en met name op het leerplan.

B.4.4. Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de federale overheid bevoegd is gebleven voor het vaststellen van de grote indelingen van het onderwijs in niveaus en van de voor elk van die onderwijsniveaus in acht te nemen minimumduur.

B.5.1. Artikel 1, § 1, van de wet van 7 juli 1970 bepaalt dat het onderwijs wordt georganiseerd op vier niveaus : het voorschools onderwijs, het lager onderwijs, het secundair onderwijs en het hoger onderwijs. Voor het onderwijs aan de hogescholen bepaalde artikel 2, derde, vierde en vijfde lid, van dezelfde wet, vóór de opheffing ervan bij artikel IV.1 van het aanvullingsdecreet, dat het hoger onderwijs van het korte type uit één cyclus van ten minste twee jaar bestaat en het hoger onderwijs van het lange type uit twee cycli van twee jaar.

Door het voormelde bestreden artikel IV.1 wordt artikel 1, § 1, behouden en wordt artikel 2, derde, vierde en vijfde lid, opgeheven, behalve in zoverre ze voorschrijven dat « a) de studiën binnen de opleidingsvormen van het korte type van het hoger onderwijs ten minste twee jaar bedragen, b) de studiën binnen de opleidingsvormen van het lange type van het hoger onderwijs ten minste vier jaar bedragen ».

B.5.2. Voor het universitair onderwijs bepaalt artikel 1*bis* van de wetten op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens, gecoördineerd bij het besluit van de Regent van 31 december 1949 :

« [...] »

4° Niemand wordt tot het examen toegelaten zo hij aan zijn studiën niet de volgende tijd heeft besteed :

- ten minste twee jaar voor de graad van kandidaat;
- ten minste twee jaar voor de graad van licentiaat;
- ten minste drie jaar voor de graad van ingenieur;
- ten minste één jaar voor de graad van geaggregeerde voor het hoger secundair onderwijs;
- ten minste één jaar voor de graad van doctor; ».

B.6.1. De decreetgever heeft terecht geoordeeld dat artikel 1, § 1, van de wet van 7 juli 1970 een federaal gebleven aangelegenheid uitmaakt, zodat hij niet bevoegd is voor de opheffing ervan (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 1960/2, pp. 11-13).

Overigens kan uit de niet-opheffing van die bepaling, die slechts betrekking heeft op het onderwijs aan de hogescholen, niet worden afgeleid dat de decreetgever raakt aan het onderscheid tussen het hoger onderwijs en het universitair onderwijs. Immers, zoals het Hof heeft overwogen in het arrest nr. 44/2005 van 23 februari 2005, heeft het structuurdecreet het onderscheid tussen het hogescholenonderwijs en het universitair onderwijs minder scherp gemaakt zonder het evenwel te doen verdwijnen, zowel wat de instellingen en hun zending als wat het opleidingsaanbod en de onderwijsbevoegdheid betreft. De niet-opheffing van artikel 1, § 1, van de wet van 1970 verandert, zoals het Hof overigens reeds heeft overwogen in het arrest nr. 44/2005 van 23 februari 2005 (B.8.1), hieraan niets wezenlijks.

B.6.2. Ook het bepaalde in artikel IV.1, 2°, blijft binnen het federale kader, volgens hetwelk hoger onderwijs van het korte type ten minste twee jaar omvat en dat voor een opleiding van het lange type in een minimale duur van vier jaar voorziet. De gemeenschappen mogen immers hogere eisen stellen en mogen de onderverdeling van de niveaus wijzigen.

B.6.3. Zoals in de memorie van toelichting bij het decreet is uiteengezet (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 1960/2, p. 12) zijn de opgeheven bepalingen van de wet van 7 juli 1970 onderwijsinhoudelijk van aard en zijn zij niet onder de federale bevoegdheden te brengen. De decreetgever is bevoegd om die bepalingen op te heffen.

B.6.4. Het eerste onderdeel van het eerste middel kan niet worden aangenomen.

B.7. In het tweede onderdeel van het eerste middel worden een aantal bepalingen aangevochten in zoverre zij naar de bachelor-masterstructuur, ingevoerd bij het structuurdecreet, verwijzen en ze bestendigen.

B.8.1. In het arrest nr. 44/2005 van 23 februari 2005 heeft het Hof, inzake het beroep tot vernietiging van de artikelen 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 23 en 24 van het structuurdecreet, geoordeeld als volgt :

« B.9.1. Door het bestreden decreet worden binnen de hogescholen professioneel gerichte opleidingen aangeboden die leiden tot de graad van bachelor en die vergelijkbaar zijn met het voordien bestaande hogescholenonderwijs van het korte type.

Doordat hogescholen in het academisch onderwijs slechts opleidingen kunnen aanbieden in het kader van een associatie met een universiteit, wordt het onderscheid tussen het hoger onderwijs van het lange type en het universitair onderwijs minder scherp, zonder dat het evenwel verdwijnt.

Zowel wat de instellingen en hun zending, als wat het opleidingsaanbod en de onderwijsbevoegdheid betreft, behoudt het bestreden decreet een onderscheid tussen het hogescholenonderwijs en het universitair onderwijs. Aldus doet het decreet geen afbreuk aan de door de federale wetgever vastgestelde niveaus van hoger onderwijs.

B.9.2. Doordat een bachelordiploma aan een hogeschool kan worden verworven na minstens drie jaar en een masterdiploma na minimum vier jaar, blijft het decreet eveneens binnen het federale kader, volgens hetwelk hoger onderwijs van het korte type over ten minste twee jaar loopt en dat voor een opleiding van het lange type in een minimale duur van vier jaar voorziet. De gemeenschappen mogen immers hogere eisen stellen en mogen de onderverdeling van de niveaus wijzigen.

B.9.3. In de structuur ingevoerd bij het decreet van 4 april 2003 bieden de universiteiten opleidingen aan die leiden tot de graad van bachelor en tot de graad van master. De masteropleidingen die leiden tot een einddiploma, uitgereikt na een studieduur van minimaal vier jaar, beantwoorden aan de vereisten inzake minimale studieduur zoals vastgelegd door de federale wetgever.

B.9.4. De academisch gerichte bacheloropleidingen hebben volgens artikel 12, § 3, als hoofddoelstelling het doorstromen naar een masteropleiding en als aanvullende doelstelling het uitstromen naar de arbeidsmarkt. In zoverre de bacheloropleidingen als doelstelling het doorstromen naar een masteropleiding hebben, zoals de in het oude model bestaande kandidaturen, leiden zij niet tot het instellen van een bijkomend niveau van hoger onderwijs noch tot het uitreiken van einddiploma's en zijn zij in overeenstemming met de federale wetgeving.

B.9.5. In zoverre de bacheloropleidingen ook een finaliteit van uitstroming naar de arbeidsmarkt hebben, leiden de bestreden bepalingen echter ertoe dat universitaire einddiploma's worden uitgereikt na het doorlopen van een opleiding die korter is dan de door de federale wetgever bepaalde minimumduur van vier jaar. Doordat ze aldus een bijkomend niveau van universitair onderwijs van het korte type inrichten, doen zij afbreuk aan de door artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid.

De gemeenschap kan een dergelijke regeling slechts aannemen indien de door de federale wetgever vastgestelde minimale voorwaarden voor het behalen van universitaire diploma's zijn aangepast.

B.9.6. Het eerste middel is in de in B.9.5 aangegeven mate gegrond. Bijgevolg dienen in artikel 12, § 3, tweede lid, van het decreet van 4 april 2003 het woordonderdeel ' hoofd ' in het woord ' hoofddoelstelling ', alsook de woorden ' en als aanvullende doelstelling : het uitstromen naar de arbeidsmarkt ' te worden vernietigd.

B.10. In zoverre het middel eveneens is afgeleid uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, leidt het niet tot een andere conclusie ».

B.8.2. Nu de verzoekende partijen niet aangeven in welke mate de bestreden bepalingen de bevoegdheidverdelende regels schenden maar zonder enige inhoudelijke toevoeging hun eerste middel herhalen zoals uiteengezet in de zaak die heeft geleid tot het arrest nr. 44/2005, dient het tweede onderdeel van het eerste middel, om de in het arrest nr. 44/2005 aangehaalde redenen, te worden verworpen.

B.9. Het eerste middel wordt in zijn geheel verworpen.

Over de andere middelen

B.10. Het tweede middel is gericht tegen de artikelen V.2, V.10, V.17 en V.28 en is afgeleid uit de schending van de artikelen 24 en 127, § 1, van de Grondwet.

B.11. Het structuurdecreet bevatte reeds een afdeling « Accreditatie, programmatie en registratie van opleidingen » (artikelen 56 tot 64 van voormeld decreet). Die afdeling van het structuurdecreet werd door het ontwerp van aanvullingsdecreet op verschillende plaatsen aangepast. Om legistische redenen, met name om de leesbaarheid te bevorderen, werd tijdens de parlementaire behandeling door de decreetgever ervoor geopteerd bij amendement « één wijzigingsartikel in het ontwerp van decreet in te schrijven, dat de totaliteit van de betrokken afdeling van het structuurdecreet herneemt ». Daarbij werd vastgesteld dat de rubriek « accreditatie, programmatie en registratie van opleidingen » *de facto* één belangrijk, aaneensluitend onderwijskundig gegeven vormt (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 1960/2, p. 17). Bijgevolg zijn de artikelen 56 tot 64 van het structuurdecreet integraal vervangen bij artikel V.10 van het aanvullingsdecreet.

Overigens dient eraan te worden herinnerd dat het Hof in het arrest nr. 44/2005 heeft geoordeeld dat het vierde middel zonder voorwerp was ten gevolge van die integrale vervanging maar dat de partijen hun belang bij de vernietiging van de artikelen 56 tot 62 van het structuurdecreet slechts definitief zouden verliezen indien het beroep ingesteld tegen het aanvullingsdecreet zou worden verworpen. Het Hof besliste dat in dat geval het beroep tot vernietiging van de artikelen 56 tot 62 van het decreet van 4 april 2003 van de rol zou moeten

worden geschrapt. Indien het beroep evenwel zou worden ingewilligd, zou het middel gericht tegen de artikelen 56 tot 62 van het decreet van 4 april 2003 moeten worden onderzocht.

Het nieuwe artikel V.2 van het aanvullingsdecreet wijzigt artikel 9 van het structuurdecreet en bevat de institutionele bepalingen betreffende de erkenningscommissie en het accreditatieorgaan.

B.12. Voor de decreetgever dient de invoering van een bachelor- en masterstructuur in het hoger onderwijs gepaard te gaan met een accreditatiesysteem. Accreditatie geeft aan dat een opleiding aan bepaalde kwalitatieve maatstaven voldoet. Gelet op de internationalisering van het hoger onderwijs, gelet op de Bolognaverklaring van 19 juni 1999 waarbij de Europese Ministers bevoegd voor onderwijs het engagement aangingen om te streven naar een geïntegreerde hogeronderwijsruimte, en gelet op de voortrekkersrol die Vlaanderen dienaangaande wil spelen rekening houdend met de internationaal erkende kwaliteit van zijn onderwijs, was de decreetgever van oordeel dat accreditatie in Vlaanderen slechts zinvol is in een internationaal perspectief (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1571/1, pp. 5-8 en 16-22). Bij het decreet van 2 april 2004 heeft de decreetgever ingestemd met 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 (hierna « het Accreditatieverdrag »). Dat Verdrag houdt de oprichting in van de « Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie » (hierna N.V.A.O.), die als taak heeft zowel de Nederlandse als de Vlaamse opleidingen in het hoger onderwijs te accrediteren of, in voorkomend geval, te onderwerpen aan de toets nieuwe opleiding. Die organisatie is aldus het orgaan bedoeld in artikel 9^{quater} van het structuurdecreet, zoals ingevoegd bij artikel V.2 van het aanvullingsdecreet.

B.13.1. De verzoekende partijen zijn allereerst van mening dat de decreetgever zijn bevoegdheid inzake onderwijs niet mag delegeren aan een extern accreditatieorgaan vermits dit een te ruime afstand van bevoegdheid inhoudt. Aldus zou het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken, gewaarborgd in de artikelen 24, § 5 en 127, § 1, van de Grondwet, zijn geschonden.

B.13.2. Volgens de Vlaamse Regering is het middel onontvankelijk daar de bevoegdheidsoverdracht aan de N.V.A.O. niet rechtstreeks voortvloeit uit het structuurdecreet zoals gewijzigd bij het aanvullingsdecreet, zodat het middel in wezen het Accreditatieverdrag betreft.

Vervolgens ontwaart de Vlaamse Regering geen rechtstreeks belang van de partijen bij het middel in zoverre ze door een eventuele vernietiging geen gunstigere regeling zouden kunnen verkrijgen. Accreditatie vervult immers dezelfde rol als de vroegere kwaliteitszorg en de overheid dient de kwaliteit van het onderwijs te garanderen.

Ten gronde moet volgens de Vlaamse Regering de N.V.A.O. worden beschouwd als een internationale organisatie, zodat de bevoegdheidsoverdracht gefundeerd is op artikel 34 van de Grondwet en de beginselen van artikel 24, § 5, van de Grondwet niet van toepassing zijn.

B.13.3. Artikel 56, § 1, van het structuurdecreet, zoals gewijzigd bij artikel V.10 van het aanvullingsdecreet, stelt accreditatie respectievelijk erkenning als nieuwe opleiding als basisvoorwaarde voor het verlenen van de graden van bachelor of master. Artikel 9^{quater} van het structuurdecreet, zoals ingevoegd bij artikel V.2 van het aanvullingsdecreet, bepaalt dat een internationaal verdrag het orgaan aanwijst dat de accreditatie verleent en de toets nieuwe opleiding uitvoert. De bevoegdheidsoverdracht inzake accreditatie respectievelijk erkenning van nieuwe opleidingen vloeit dus wel degelijk voort uit het structuurdecreet, zoals gewijzigd bij het aanvullingsdecreet, zodat de exceptie van de Vlaamse Regering ongegrond is.

B.14.1. Artikel 24, § 5, van de Grondwet luidt :

« De inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet ».

Die bepaling drukt de wil uit van de Grondwetgever om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen omtrent de essentiële aspecten van het onderwijs, wat de inrichting, de erkenning of subsidiëring betreft, doch verbiedt niet dat onder bepaalde voorwaarden bevoegdheden aan andere overheden worden toegekend.

B.14.2. Uit artikel 24, § 5, van de Grondwet volgt niet dat de decreetgever slechts bevoegdheden zou kunnen verlenen aan de gemeenschapsregering. Hij kan ook andere overheden met uitvoerende taken belasten of hun een beslissingsbevoegdheid toekennen, op voorwaarde dat hij daarbij de hem toegekende grondwettelijke bevoegdheid niet overschrijdt of miskent.

B.14.3. Artikel 24, § 5, van de Grondwet vereist dat die toegekende bevoegdheden slechts op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen betrekking hebben. Zodoende kan een gemeenschapsregering of een andere overheid de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen noch onvoldoende omstandige beleidskeuzes verfijnen.

B.15.1. De instellingen voor hoger onderwijs kunnen slechts de graden van bachelor en master verlenen nadat een student met goed gevolg een opleiding heeft voltooid die ofwel geaccrediteerd is ofwel erkend is als nieuwe opleiding, ofwel een tijdelijke erkenning geniet (artikel 56, § 1, van het structuurdecreet).

In de parlementaire voorbereiding wordt accreditatie omschreven als :

« het verlenen van een keurmerk aan een opleiding door een onafhankelijk en deskundig orgaan - het accreditatieorgaan. Dit houdt in dat dit orgaan de basiskwaliteit van de desbetreffende opleiding erkent » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1571/1, p. 48).

« Dit keurmerk garandeert dat de studenten er op kunnen vertrouwen dat een geaccrediteerde opleiding hen daadwerkelijk toerust met de kennis, inzichten, vaardigheden en kwalificaties die aan een internationaal erkende bachelor- of mastergraad verbonden zijn. Ook voor werkgevers is dat keurmerk een waarborg dat de betreffende opleiding de internationale standaarden behaalt en dat de afgestudeerden van die opleiding de kennis, inzichten en vaardigheden hebben verworven die als doelstellingen en eindtermen van de opleiding door de universiteit en hogeschool op papier werden gezet. Accreditatie moet leiden tot betrouwbare en gezaghebbende kwaliteitsoordelen door een extern en onafhankelijk orgaan » (*ibid.*, p. 16).

Accreditatie en erkenning als nieuwe opleiding behoren dus tot de essentiële aspecten van het onderwijs, die krachtens artikel 24, § 5, van de Grondwet moeten worden geregeld bij wet of decreet.

B.15.2. Accreditatie bouwt verder op de bestaande systemen van kwaliteitszorg in de hogescholen en universiteiten. Artikel 57bis, § 2, van het structuurdecreet, zoals ingevoegd bij artikel V.10 van het aanvullingsdecreet, bepaalt dat het accreditatiedossier in ieder geval een gepubliceerde externe beoordeling van de opleiding omvat. Die verloopt op grond van een protocol van kwaliteitszorg dat wordt vastgelegd door de Vlaamse Hogescholenraad en de Vlaamse Interuniversitaire Raad, naar gelang van het geval (artikel 93 van het structuurdecreet, zoals gewijzigd bij artikel V.20 van het aanvullingsdecreet). Ook de parlementaire voorbereiding beklemtoont dat aspect :

« Accreditatie voorziet in een toets door een onafhankelijk orgaan, zoals in steeds meer landen gebruikelijk is. Dit orgaan zal een eindoordeel over de basiskwaliteit van een opleiding moeten uitspreken. Het stelsel van de kwaliteitszorg blijft in de handen van de instellingen, wat impliceert dat de VLIR en/of VLHORA de externe visitaties coördineren. Deze coördinatie slaat in ieder geval op de ontwikkeling en de vaststelling van een protocol van kwaliteitszorg, dat door de visitatiecommissies zal moeten gehanteerd worden. [...]

Het eindoordeel ligt evenwel bij het accreditatieorgaan en wordt onafhankelijk genomen van zowel de instellingen als van de overheid. [...]

Het accreditatieorgaan herneemt de visitaties niet maar laat het uiteindelijke kwaliteitsoordeel evenmin over aan de peers die de visitatie uitvoerden. De visitatiecommissie moet wel in haar rapport aantonen, mede verwijzend naar het zelfevaluatie-rapport van de instelling die de opleiding aanbiedt, dat de opleiding voldoet aan de vastgestelde niveaueisen voor een beroepsgerichte *c.q.* academische bachelor of master. Zij geeft eveneens per kwaliteitsrubriek een beoordeling. In zekere zin kan men accreditatie dan beschouwen als een vorm van meta-evaluatie. Het accreditatieorgaan verifieert de visitatieresultaten en het accreditatiebesluit stoelt op de in het visitatierapport gegeven beoordelingen per kwaliteitsrubriek.

Accreditatie leidt tot meer transparantie, omdat accreditatie het visitatieproces afrondt met een expliciet totaaloordeel. Dit markeert een duidelijk onderscheid tussen opleidingen die wel en die niet aan de kwalitatieve maatstaven voldoen. Bovendien waarborgt het accreditatieproces een heldere onderbouwing van het totaaloordeel op basis van de vooraf gestelde kwaliteitseisen.

Het eindoordeel spreekt zich niet uit over gradaties in kwaliteit. Dit gebeurt evenwel door de visitatiecommissie die in haar rapport een score geeft per kwaliteitsrubriek.

Ten opzichte van de huidige situatie biedt accreditatie een meerwaarde vanwege een grotere eenduidigheid in het kwaliteitsoordeel en een onafhankelijker positionering ervan. De verbeterfunctie van het kwaliteitszorgsysteem komt hierbij niet in het gedrang. Integendeel, de invoering van accreditatie moet hieraan een extra impuls geven, terwijl ook de verantwoordingsfunctie – eigen aan het accreditatieproces - versterkt zal worden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1571/1, p. 17).

B.15.3. Naar luid van artikel 58, § 1, van het structuurdecreet, zoals gewijzigd bij artikel V.10 van het aanvullingsdecreet, is de accreditatie van een opleiding afhankelijk van de aanwezigheid van voldoende generieke kwaliteitswaarborgen, die de onderwijshoud, het onderwijsprogramma, de uitkomst van het onderwijs, de materiële voorzieningen, de kwaliteit van het personeel, de organisatie, de interne kwaliteitszorg en de methoden die bij de zelfbeoordeling worden gehanteerd, betreffen. De aanwezigheid van die minimale generieke kwaliteitswaarborgen garandeert dat de instellingen onderwijs geven zodat de student bij de voltooiing van de opleiding een aantal competenties beheerst die gedifferentieerd zijn naargelang het een professioneel gerichte bacheloropleiding, een academisch gerichte bacheloropleiding of een masteropleiding betreft (artikel 58, § 2, van voormeld decreet).

De accreditatie wordt verleend wanneer het accreditatieorgaan op basis van de gepubliceerde externe beoordeling in redelijkheid meent te kunnen besluiten dat voldoende generieke kwaliteitswaarborgen voorhanden zijn (artikel 59, § 1, van het structuurdecreet, zoals vervangen bij artikel V.10 van het aanvullingsdecreet). Ook inzake de erkenning van nieuwe opleidingen strekt de toets nieuwe opleiding ertoe te beoordelen of de voorgestelde nieuwe opleiding kan beantwoorden aan de aanwezigheid van voldoende generieke kwaliteitswaarborgen (artikel 62, § 7, tweede lid, van het structuurdecreet, zoals vervangen bij artikel V.10 van het aanvullingsdecreet). Het accreditatieorgaan oordeelt ook hier in redelijkheid (*ibid.*).

Naar luid van artikel 10, leden 1 en 2, van het Accreditatieverdrag wordt de accreditatieorganisatie gemachtigd om een beoordelingskader respectievelijk een toetsingskader te ontwikkelen voor de accreditatie respectievelijk de toets nieuwe opleiding. Die kaders toetsen de aanwezigheid van voldoende generieke kwaliteitswaarborgen in de zin van het decreet. De Vlaamse Regering dient die kaders te bekrachtigen vooraleer zij van toepassing worden in de Vlaamse Gemeenschap. Tijdens de parlementaire bespreking inzake het decreet houdende goedkeuring van het Accreditatieverdrag is gesteld dat « de beoordelings- en toetsingskaders tot stand dienen te komen binnen een zeer strikte decretale systematiek (de generieke kwaliteitswaarborgen omschreven in artikel 58 van het structuurdecreet van 4 april 2003) en dat het exequatur door de regering wordt verleend op grond van een toetsing van de beoordelings- en toetsingskaders aan deze meticuleus uitgewerkte systematiek » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 2161/1, p. 5).

Uit hetgeen voorafgaat moet worden besloten dat de accreditatie respectievelijk de toets nieuwe opleiding slechts kan worden verleend op basis van generieke kwaliteitsvereisten die door de decreetgever zelf zijn vastgesteld en dat de bekrachtiging door de Vlaamse Regering van de accreditatiekaders, zoals daarin is voorzien in het Accreditatieverdrag, geen bijkomende beleidskeuzes kan inhouden. Het Hof stelt overigens vast dat uit het « Accreditatiekader bestaande opleidingen hoger onderwijs Vlaanderen » zoals vastgesteld door de N.V.A.O op 14 februari 2005, inderdaad blijkt dat voormeld accreditatiekader nauw aansluit bij de generieke kwaliteitswaarborgen zoals omschreven in het structuurdecreet (N.V.A.O., *Accreditatiekader bestaande opleidingen hoger onderwijs Vlaanderen*, p. 23).

B.15.4. Artikel V.2 van het aanvullingsdecreet legt de werking van het accreditatieorgaan vast.

Artikel 9*quinquies* van het structuurdecreet, zoals ingevoegd bij artikel V.2 van het aanvullingsdecreet, draagt het accreditatieorgaan op de bestuursbeginselen te bepalen die, enerzijds, van toepassing zijn op de totstandkoming en de uitvoering van de beslissingen en reglementen die betrekking hebben op instellingen voor hoger onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap en, anderzijds, de werkwijze van het accreditatieorgaan bepalen bij vragen of bezwaren of opmerkingen geformuleerd door instellingen voor hoger onderwijs of andere rechtspersonen of natuurlijke personen. Ten minste moeten de beginselen worden opgenomen inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid, zorgvuldigheid en redelijkheid, uitdrukkelijke motivering, openbaarheid en rechtszekerheid, inzonderheid de wijze waarop onregelmatige beslissingen en reglementen kunnen worden ingetrokken. Daarnaast dient het reglement zich te richten naar de « gemeenschappelijke grond » van de bij de verdragpartijen bestaande bestuursbeginselen. Het reglement dient te worden bekrachtigd bij decreet (artikel 9*quinquies*, laatste lid, van het structuurdecreet).

Procedurereglementen en accreditatiebesluiten dienen, integraal respectievelijk bij uittreksel, te worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 9*sexies* van het structuurdecreet). De accreditatiebesluiten en –rapporten worden integraal gepubliceerd op de website van het accreditatieorgaan.

Het accreditatieorgaan rapporteert jaarlijks over zijn werkzaamheden aan het Vlaams Parlement (artikel 9*octies* van het structuurdecreet).

B.15.5. Het structuurdecreet, zoals gewijzigd bij het aanvullingsdecreet, legt de procedure voor het aanvragen en het verlenen van de accreditatie van een bestaande opleiding respectievelijk de erkenning van een nieuwe opleiding in detail vast.

Accreditatie moet worden aangevraagd door het instellingsbestuur (artikel 57, § 1, van het structuurdecreet) binnen bepaalde termijnen (artikel 57, § 2, van het structuurdecreet), op basis van een dossier waarvan de vorm en de inhoud worden bepaald door het accreditatieorgaan en dat in ieder geval een gepubliceerde externe beoordeling van de opleiding omvat (artikel 57*bis* van het structuurdecreet). Indien het dossier niet voldoet aan de gestelde vereisten, moet het accreditatieorgaan het instellingsbestuur de kans bieden het dossier te vervolledigen of samen te stellen (artikel 57*bis*, § 1, tweede lid, van het structuurdecreet). Het accreditatieorgaan dient een accreditatierapport op te maken dat geldt als motivering van het accreditatiebesluit. Dat rapport wordt voorafgaandelijk bezorgd aan het instellingsbestuur, dat in staat moet worden gesteld bezwaren en opmerkingen te formuleren (artikel 59 van het structuurdecreet). Artikel 59*bis* van het structuurdecreet voorziet in een bijzondere procedure voor het geval het accreditatieorgaan oordeelt dat de gepubliceerde externe beoordeling onvoldoende zorgvuldig is uitgevoerd en voorziet in de mogelijkheid dit te verhelpen. Het accreditatieorgaan dient een besluit te nemen binnen een termijn van vier maanden vanaf de ontvangst van de aanvraag om accreditatie, bij gebreke waarvan de geldigheidsduur van de lopende accreditatie of de erkenning als nieuwe opleiding wordt verlengd tot het einde van het academiejaar waarin het accreditatiebesluit uiteindelijk wordt genomen (artikel 60 van het structuurdecreet).

Een nieuwe opleiding dient te worden erkend door de Vlaamse Regering op vraag van het instellingsbestuur, op basis van een dossier waarvan de inhoud decretaal is omschreven (artikel 61, § 1, tweede lid, 1^o, van het structuurdecreet). De aanvraag dient allereerst te worden gericht tot de erkenningscommissie, die een oordeel uitbrengt over de « macrodoelmatigheid » van een opleiding op basis van de criteria bepaald in artikel 62, § 3. Is het oordeel hieromtrent positief, dan vraagt het instellingsbestuur de toets nieuwe opleiding aan bij het accreditatieorgaan, dat bij reglement de vorm en de inhoud van het dossier dient te bepalen dat bij de aanvraag moet worden gevoegd (artikel 62, § 6, van voormeld decreet). Ook hier moet het instellingsbestuur de kans worden geboden een eventueel verzuim te herstellen (artikel 62, § 6, laatste lid, van hetzelfde decreet). Het accreditatieorgaan beslist

binnen een termijn van vier maanden en legt zijn bevindingen neer in een toetsingsrapport (artikel 62, § 7, van het structuurdecreet), dat voorafgaandelijk aan het instellingsbestuur dient te worden bezorgd, dat de kans krijgt om bezwaren en opmerkingen te formuleren (artikel 62, § 7, laatste lid, van het structuurdecreet). Is het oordeel van de erkenningscommissie negatief of laattijdig, dan kan de Vlaamse Regering de macrodoelmatigheid beoordelen (artikel 62, § 4, van het structuurdecreet). Finaal beslist de Vlaamse Regering over het al dan niet erkennen van een nieuwe opleiding (artikel 62, § 8, van het structuurdecreet).

B.15.6. Ten slotte bepaalt het decreet uitdrukkelijk in welke rechtsbescherming is voorzien tegen handelingen van het accreditatieorgaan. Twee mogelijkheden staan open in geval van een negatief accreditatiebesluit.

Stemt het instellingsbestuur in met het negatieve accreditatiebesluit, dan kan overeenkomstig in de artikelen *60bis* en *60ter* van het structuurdecreet, op basis van het door de instelling ingediende verbeteringsplan, een tijdelijke erkenning van de Vlaamse Regering worden verkregen. Die erkenning varieert van één jaar tot maximum drie jaar. De Vlaamse Regering oordeelt op basis van het verbeteringsplan en kijkt na of de voorgestelde verbeteringen van die aard zijn dat de opleiding bij de realisatie ervan de toets inzake de aanwezigheid van voldoende generieke kwaliteitswaarborgen met goed gevolg zal kunnen doorstaan. Alvorens te beslissen, wint de Vlaamse Regering het advies van de erkenningscommissie in. De accreditatie van een opleiding die een tijdelijke erkenning geniet, gebeurt op basis van een verkorte procedure.

Indien het instellingsbestuur niet instemt met het negatieve accreditatiebesluit kan iedere belanghebbende bij de Vlaamse Regering een georganiseerd beroep instellen tegen het negatieve accreditatiebesluit (artikel *60quater* van het structuurdecreet). De Vlaamse Regering beschikt over een annulatiebevoegdheid waarna de zaak teruggestuurd wordt naar het accreditatieorgaan, dat opnieuw dient te delibereren met inachtnaam van de motieven die aan de vernietiging ten gronde liggen (artikelen *60quater* en *60quinquies* van het structuurdecreet). Wanneer het beroep wordt ingesteld door het instellingsbestuur geniet de opleiding van rechtswege een tijdelijke erkenning (artikel *60quinquies* van het structuurdecreet).

Die tijdelijke erkenning van rechtswege wordt overigens ook toegekend hangende een jurisdictioneel beroep ingesteld door een instellingsbestuur tegen het accreditatiebesluit en/of de beslissing van de Vlaamse Regering om het aangevochten accreditatiebesluit niet te vernietigen (artikel 60*quinquies*, § 1, 2^o, van het structuurdecreet).

De beroepsprocedure die bij de Vlaamse Regering openstaat tegen negatieve accreditatiebesluiten, zoals omschreven in artikel 60*quater* van het structuurdecreet, is eveneens van toepassing op uitvoerbare procedurereglementen van het accreditatieorgaan bedoeld in artikel 9*sexies* van hetzelfde decreet (artikel 9*sexies*, § 2). Dezelfde beroepsprocedure geldt voor de niet-erkenning van een evaluatieorgaan, bedoeld in artikel 57*bis*, § 2, derde lid, 3^o (artikel 57*bis*, § 3, van het structuurdecreet).

De procedure bepaald in artikel 60*quater* van het structuurdecreet geldt ook bij niet-erkenning van een buitenlandse accreditatie als equivalent (artikel 60*sexies* van het structuurdecreet).

Tegen de in beroep genomen beslissingen van de Vlaamse Regering staat beroep bij de Raad van State open.

B.16. Samengevat leidt hetgeen voorafgaat tot de vaststelling dat de decreetgever de objectieve criteria op basis waarvan de accreditatie respectievelijk erkenning als nieuwe opleiding dient te geschieden decretaal heeft verankerd in de vorm van generieke kwaliteitswaarborgen. De in het accreditatieverdrag bedoelde beoordelings- en toetsingskaders, die het accreditatieorgaan moet opstellen, kunnen niet meer zijn dan een operationalisering van die decretaal bepaalde generieke kwaliteitswaarborgen en zijn hieraan onderworpen zodat zij die niet inhoudelijk kunnen wijzigen. De accreditatie bouwt ook verder op de bestaande systemen van kwaliteitszorg die de hogescholen en universiteiten verplicht zijn toe te passen en waarbij het protocol van kwaliteitszorg wordt vastgelegd door de Vlaamse Hogescholenraad of de Vlaamse Interuniversitaire Raad, naar gelang van het geval. De werkwijze van het accreditatieorgaan is decretaal bepaald en het reglement bedoeld in artikel 9*quinquies* van het structuurdecreet dient door de decreetgever te worden bekrachtigd. De procedure die moet worden doorlopen voor het verkrijgen van de accreditatie respectievelijk erkenning als nieuwe opleiding is tot in het detail vastgelegd. Ook de rechtsbescherming tegen handelingen van het accreditatieorgaan is uitgewerkt.

Aldus is de bevoegdheid van het accreditatieorgaan beperkt door de richtlijnen die de decreetgever heeft uitgezet en is de beoordelingsruimte van het accreditatieorgaan afgebakend.

Zonder dat het nodig is uitspraak te doen over de aard en het statuut van de N.V.A.O., stelt het Hof vast dat artikel 24, § 5, van de Grondwet niet is geschonden door die organisatie de bevoegdheid van accreditatie en de toets nieuwe opleiding toe te kennen en haar dienaangaande een beoordelingsbevoegdheid te verlenen. De decreetgever heeft in voldoende mate het kader uitgetekend waarbinnen de N.V.A.O moet optreden en laat haar dienaangaande geen overdreven vrijheid. Bijgevolg heeft hij de essentiële beginselen vastgesteld die in acht moeten worden genomen.

Dat onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen.

B.17. De verzoekende partijen betogen vervolgens dat de generieke kwaliteitswaarborgen, die volgens hen vergelijkbaar zijn met eindtermen, te vaag en niet duidelijk gedefinieerd zijn en het accreditatieorgaan toestaan een persoonlijke invulling te geven, die niet meer kan worden getoetst aan de wil van de decreetgever. De generieke kwaliteitswaarborgen zouden volgens hen daarenboven slechts één bepaalde curriculumopvatting volgen en zouden uitgaan van een eng functionalistisch beeld van de mens in zijn ontwikkeling, vorming en plaats in de maatschappij volgend op de voltooiing van zijn opleiding. De N.V.A.O. zou dus in werkelijkheid toetsen of een opleiding beantwoordt aan een bepaald inhoudelijk-pedagogisch model. Door het opleggen van één dergelijk inhoudelijk model doet de overheid afbreuk aan de pluriformiteit die in de onderwijsvrijheid besloten ligt. Aldus zou artikel 24, §§ 1, 3 en 4, van de Grondwet zijn geschonden doordat de overheid in wezen, onder het mom van generieke kwaliteitswaarborgen, de gehele vorm en inhoud van opleidingen in het hoger onderwijs vastlegt.

B.18.1. Artikel 24, § 1, van de Grondwet bepaalt :

« Het onderwijs is vrij; elke preventieve maatregel is verboden; de bestraffing van de misdrijven wordt alleen door de wet of het decreet geregeld.

De gemeenschap waarborgt de keuzevrijheid van de ouders.

De gemeenschap richt neutraal onderwijs in. De neutraliteit houdt onder meer in, de eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen.

De scholen ingericht door openbare besturen bieden, tot het einde van de leerplicht, de keuze aan tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer ».

Artikel 24, §§ 3, eerste lid, en 4, van de Grondwet bepaalt :

« § 3. Ieder heeft recht op onderwijs, met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden. De toegang tot het onderwijs is kosteloos tot het einde van de leerplicht.

[...]

§ 4. Alle leerlingen of studenten, ouders, personeelsleden en onderwijsinstellingen zijn gelijk voor de wet of het decreet. De wet en het decreet houden rekening met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden ».

B.18.2. De aldus door artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde onderwijsvrijheid garandeert het recht tot oprichting - en dus tot keuze - van scholen die al dan niet geënt zijn op een bepaalde confessionele of niet-confessionele levensbeschouwing. Zij impliceert voor privé-personen eveneens de mogelijkheid om – zonder voorafgaande toestemming en onder voorbehoud van de inachtnaam van de fundamentele rechten en vrijheden - naar eigen inzicht onderwijs in te richten en te laten verstrekken, zowel naar de vorm als naar de inhoud, bijvoorbeeld door scholen op te richten die hun eigenheid vinden in bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen.

De hiervoor gedefinieerde vrijheid van onderwijs impliceert, wil ze niet louter theoretisch zijn, dat de inrichtende machten die niet rechtstreeks afhangen van de gemeenschap onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op subsidiëring vanwege de gemeenschap.

Het recht op subsidiëring vindt zijn beperking, enerzijds, in de mogelijkheid voor de gemeenschap om de subsidiëring te laten afhangen van vereisten van algemeen belang, zoals onder meer die van een behoorlijke onderwijsverstrekking, en, anderzijds, in de noodzaak om de beschikbare financiële middelen te spreiden over de onderscheiden opdrachten van de gemeenschap.

De vrijheid van onderwijs is derhalve aan grenzen gebonden en staat niet eraan in de weg dat de bevoegde wetgever, met het oog op het verzekeren van de kwaliteit en de onderlinge gelijkwaardigheid van het met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs, maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen van algemene toepassing zijn, ongeacht de aard van het door hen verstrekte onderwijs.

De wenselijkheid en de keuze van die maatregelen zijn zaak van de bevoegde wetgever, te dezen de decreetgever die, met toepassing van artikel 24, § 5, van de Grondwet, de inrichting, erkenning en subsidiëring van het onderwijs moet regelen en daarvoor de beleidsverantwoordelijkheid draagt.

B.18.3. Het staat niet aan het Hof te oordelen of de bestreden generieke kwaliteitswaarborgen opportuun of wenselijk zijn. Het komt het Hof evenwel toe te beoordelen of, afgezet tegen de door de verzoekende partijen aangevoerde kritiek, de generieke kwaliteitswaarborgen waaraan een opleiding moet beantwoorden om geaccrediteerd respectievelijk als nieuwe opleiding erkend te kunnen worden, de inhoudelijk-pedagogische vrijheid, die vervat is in de vrijheid van onderwijs, zoals gewaarborgd bij artikel 24, § 1, van de Grondwet, niet aantasten of onevenredig zijn door verder te gaan dan noodzakelijk is voor het realiseren van de beoogde doelstelling, te weten het waarborgen van de onderwijskwaliteit die een instelling moet bieden om internationaal erkende bachelor- en masterdiploma's te kunnen uitreiken, en in het kader van die kwaliteitszorg tot vergelijkbare criteria en methodologieën op internationaal vlak te komen (zie dienaangaande *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1571/1, pp. 5-8 en 16-17).

B.19.1. De generieke kwaliteitswaarborgen, bepaald in artikel 58, § 1, van het structuurdecreet, zoals vervangen bij artikel V.10 van het aanvullingsdecreet, betreffen volgende aspecten : de onderwijsinhoud, het onderwijsproces, de uitkomst van het onderwijs, de materiële voorzieningen, de kwaliteit van het personeel, de organisatie, de interne kwaliteitszorg, en de methoden die bij de zelfbeoordeling worden gehanteerd. Sommige van die aspecten zijn door de decreetgever zelf op algemene wijze verder omschreven. Aldus omvat de onderwijsinhoud in ieder geval de aard en het niveau van het onderwijs, voldoende samenhang in het onderwijsprogramma, de studielast en een duidelijke relatie tussen de doelstellingen en de inhoud van het opleidingsprogramma. Het onderwijsproces omvat in

ieder geval een voldoende afstemming tussen de vormgeving van het onderwijs en de inhoud, voldoende studiebegeleiding en inzichtelijke beoordeling en toetsing van het onderwijs. Met uitkomst van het onderwijs worden in ieder geval bedoeld voldoende maatschappelijke relevantie van de bereikte eindkwalificaties van afgestudeerden van de opleiding en voldoende rendement van de opleiding. De methoden van zelfbeoordeling dienen in ieder geval betrekking te hebben op de mogelijkheid de opleiding te vergelijken met andere opleidingen en op een internationaal beoordelingskader.

Paragraaf 2 van voormeld artikel 58 geeft de doelstelling van de generieke kwaliteitswaarborgen aan : ze moeten garanderen dat de instellingen onderwijs geven zodat de student bij de voltooiing van de opleiding een aantal competenties beheerst. Die competenties zijn gedifferentieerd naargelang het een professioneel gerichte bacheloropleiding, een academisch gerichte bacheloropleiding of een masteropleiding betreft. Aldus wordt een onderscheid gemaakt tussen algemene competenties, beroepsgerichte competenties, beroepsspecifieke competenties, wetenschappelijke competenties en kennis.

Artikel 59, § 1, van het structuurdecreet, zoals vervangen bij artikel V.10 van het aanvullingsdecreet, bepaalt dat het accreditatieorgaan in redelijkheid moet oordelen over de aanwezigheid van die generieke kwaliteitswaarborgen. Hetzelfde geldt voor de toets nieuwe opleiding (artikel 62, § 7, tweede lid, van het structuurdecreet).

B.19.2. In de memorie van toelichting werd met betrekking tot de generieke kwaliteitswaarborgen het volgende gesteld :

« De kwaliteitsbewaking in huidig voorontwerp gebeurt op een wijze die fundamenteel verschilt van de systematiek van de eindtermen.

Eindtermen zijn minimumdoelen (een minimum aan kennis, inzicht, vaardigheden en attitudes) die de overheid noodzakelijk en bereikbaar acht voor een bepaalde leerlingenpopulatie (*cfr.* artikel 4, § 1, van het decreet van 18 juni 2002 betreffende de eindtermen, de ontwikkelingsdoelen en de specifieke eindtermen in het voltijds gewoon en buitengewoon secundair onderwijs).

De kwaliteitsbewaking bij accreditatie gebeurt daarentegen op basis van een zelfbeoordeling en een gepubliceerd rapport van een externe evaluatie. De kwaliteitsbewaking gebeurt verder door in het ontwerpdecreet voorgeschreven vormen van permanente interne kwaliteitszorg en externe kwaliteitszorg door visitatiecommissies, gecoördineerd door de

VLHORA en de VLIR of door andere evaluatieorganen die door het Accreditatieorgaan zijn erkend.

De kwaliteitsbewaking is in het hoger onderwijs met andere woorden een voortgangsbewaking (die bij accreditatie/toets nieuwe opleiding aanvangt met een toetsing van de randvoorwaarden voor het onderwijsproces) en geen finaliteitsbewaking zoals in het leerplichtonderwijs.

[...]

Huidig voorontwerp vertrekt vanuit een totaal andere visie. De kwaliteitsmeting bij accreditatie/toets nieuwe opleiding wordt niet op het niveau van de student, maar op het niveau van de instelling gelegd. De instelling dient voldoende waarborgen te bieden voor een kwaliteitsvol onderwijs. Deze generieke voorwaarden betreffen - in de tekst die aan de Raad van State werd voorgelegd - de onderwijshoud, het onderwijsproces en de uitkomst van het onderwijs.

Het zijn deze waarborgen, deze generieke voorwaarden waarvan het Accreditatieorgaan de aanwezigheid moet nagaan. De kwaliteitsbewaking na de fase van accreditatie (of toets nieuwe opleiding) gebeurt aan de hand van voormelde modellen van interne en externe kwaliteitszorg, die fundamenteel verschillen van de in het leerplichtonderwijs bestaande resultaatgerichte toetsingsmodellen.

[...]

Er moet daarenboven zeer expliciet worden benadrukt dat de voorgestelde systematiek evenzeer invulling geeft aan het door de Raad van State geciteerde beginsel dat kwaliteitsbewaking geen onevenredige inbreuk mag inhouden op de vrijheid om de pedagogische methodieken en inhouden zelf te bepalen. De instellingen blijven vrij om deze aangelegenheden zelf te regelen, maar zij moeten wel in redelijkheid aannemelijk kunnen maken dat zij een bepaald kwalitatief niveau zullen kunnen garanderen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1571/1, pp. 18-19).

B.20. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de generieke kwaliteitswaarborgen moeten worden beschouwd als een adequaat middel om de in B.18.3 uiteengezette doelstelling te bereiken.

B.21.1. Evenmin kan staande worden gehouden dat de generieke kwaliteitswaarborgen de onderwijsvrijheid op onevenredige wijze aantasten.

Ten eerste blijkt uit de definiëring van de kwaliteitswaarborgen dat zij wel degelijk « generiek » zijn zodat in redelijkheid niet kan worden volgehouden dat zij onvoldoende ruimte zouden laten voor de eigen pedagogische, onderwijskundige of levensbeschouwelijke inzichten of maatschappijbeelden van de diverse instellingen of dat zij die zouden doen

opteren voor één bepaalde pedagogische methode veeleer dan voor een andere. In plaats van zelf een inhoudelijk-pedagogisch model op te leggen, willen zij enkel nagaan of een opleiding voldoet aan bepaalde eisen van basiskwaliteit. Overigens heeft één van de generieke kwaliteitswaarborgen betrekking op « de methoden die bij de zelfbeoordeling worden gehanteerd » zodat zij de bestaande systemen van interne en externe kwaliteitszorg die de universiteiten en hogescholen hanteren, onverlet laten.

Ook uit de parlementaire voorbereiding blijkt duidelijk dat de decreetgever ervan is uitgegaan dat de N.V.A.O. haar taak vervult met respect voor de vrijheid van de inrichtende machten en van de hogescholen.

De generieke waarborgen dienen weliswaar, overeenkomstig artikel 10 van het Accreditatieverdrag, door de N.V.A.O. verder te worden uitgewerkt in beoordelings- en toetsingskaders, maar zoals het Hof reeds heeft gesteld in B.16 vermogen die kaders de generieke kwaliteitswaarborgen enkel te operationaliseren, zonder ze te kunnen wijzigen. De bekrachtiging van die kaders door de Vlaamse Regering dient overigens te gebeuren « op grond van een toetsing van de beoordelings- en toetsingskaders aan deze meticulous uitgewerkte systematiek. Dergelijke toetsing aan een door het Vlaams Parlement uitgewerkt kader komt gebruikelijk aan de uitvoerende macht toe » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 2161/1, p. 5).

Vervolgens staat tegen een negatief accreditatiebesluit administratief beroep open bij de Vlaamse Regering. De beslissingen in beroep van de Vlaamse Regering kunnen vervolgens bij de Raad van State of de gewone rechter worden aangevochten, zodat de beslissingen kunnen worden afgekeurd wanneer zij de onderwijsvrijheid zouden aantasten.

B.21.2. Dat onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen.

B.22. Ten slotte betogen de verzoekende partijen dat artikel 9^{ter}, derde lid, van het structuurdecreet, zoals ingevoegd bij artikel V.2 van het aanvullingsdecreet, een te ruime bevoegdheidsoverdracht aan de erkenningscommissie inhoudt. Naar luid van die bepaling kan de Vlaamse Regering aan de erkenningscommissie taken opdragen « die de in deze onderafdeling beschreven opdrachten » aanvullen.

Volgens de Vlaamse Regering kunnen op grond van de bestreden bepaling geen reglementaire opdrachten aan de erkenningscommissie worden toegekend, evenmin als opdrachten op grond waarvan de erkenningscommissie eenzijdig derden zou kunnen binden. Bijgevolg zou er geen sprake kunnen zijn van enige delegatie die met bijzondere decretale waarborgen moet zijn omkleed.

B.23.1. De erkenningscommissie, bedoeld in artikel 9 van het structuurdecreet, zoals vervangen bij artikel V.2 van het aanvullingsdecreet, heeft, overeenkomstig het bepaalde in artikel 9*bis* van voormeld decreet, tot taak advies te verlenen over de macrodoelmatigheid van een nieuwe opleiding overeenkomstig artikel 62, § 3, van het structuurdecreet, over een tijdelijke erkenning bedoeld in artikel 60*bis* van hetzelfde decreet, over de omvormingslijsten bedoeld in de artikelen 123, 125 en 125*ter* van dat decreet en over de voorstellen van wijziging van de data vermeld in titel I, hoofdstuk VI, zoals bepaald in artikel 135 van het voormelde decreet. Zij bekrachtigt tevens in de in artikel 93, § 3*bis*, tweede lid, van het structuurdecreet bedoelde gevallen de samenstelling van de visitatiecommissies en zij is verantwoordelijk voor de uitvoering van de indicatieve voortgangstoets bedoeld in artikel 124, § 2, tweede lid (artikel 9*ter*, eerste en tweede lid, van voormeld decreet).

Het derde lid van artikel 9*ter* van het structuurdecreet, zoals ingevoegd bij artikel V.2 van het aanvullingsdecreet, betreft volgens de memorie van toelichting « een mineure wijziging » en « de toevoeging van een generieke machtiging om aan deze commissie bij besluit taken op te dragen die de decretale opdrachten aanvullen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 1960/7, p. 42).

B.23.2. In zoverre die bepaling aldus moet worden begrepen dat het gaat om opdrachten van uitvoerende aard die passen in het kader van de decretaal omschreven bevoegdheden van de erkenningscommissie, betreft het geen essentieel aspect van het onderwijs wat de inrichting, erkenning of subsidiëring betreft en wordt artikel 24, § 5, van de Grondwet niet geschonden.

Dat onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen.

B.24. Het tweede middel wordt in zijn geheel verworpen.

B.25. Het derde middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 24 en 127, § 1, van de Grondwet, is gericht tegen artikel VI.9 van het aanvullingsdecreet in zoverre het bijkomende bevoegdheden verleent aan de associaties van universiteiten en hogescholen, alsook tegen een reeks andere bepalingen in zoverre zij het woord « associatie » bevatten. De verzoekende partijen wijzen erop dat zij een beroep tot vernietiging hebben ingesteld tegen die bepalingen van het structuurdecreet, waarbij de associatie van universiteiten met hogescholen wordt geregeld omdat die bepalingen naar hun mening strijdig zijn met de vrijheid van onderwijs doordat zij hogescholen die een academische opleiding aanbieden, dwingen tot toetreding tot een associatie en ook de keuzevrijheid van de studenten op levensbeschouwelijk vlak aantasten. Verder zou een discriminerend onderscheid in behandeling worden gemaakt tussen onderwijsinstellingen doordat een associatie mogelijk is tussen hogescholen en universiteiten, maar niet tussen universiteiten onderling. Ten slotte zou de overdracht van bevoegdheden aan de associatie strijdig zijn met de artikelen 24, § 5, en 127, § 1, van de Grondwet, volgens welke de essentiële regels inzake onderwijs bij decreet moeten worden vastgelegd. Artikel VI.9 is volgens de verzoekende partijen « ongrondwettig omwille van dezelfde redenen » zonder dat hierbij enige specifieke argumentatie wordt aangebracht.

B.26. Volgens de Vlaamse Regering is het derde middel onontvankelijk *ratione temporis*, in zoverre de verplichting voor hogescholen om tot een associatie te behoren alvorens graden in het academisch onderwijs te kunnen uitreiken, rechtstreeks voortvloeit uit artikel 14, § 2, van het structuurdecreet en die bepaling niet werd gewijzigd bij het aanvullingsdecreet. Het middel zou tevens zonder voorwerp zijn, nu het aangevoerde rechtspunt reeds door het Hof is beslecht in het arrest nr. 44/2005 van 23 februari 2005.

B.27. Samen met de Vlaamse Regering stelt het Hof vast dat de basisstructuur inzake associaties werd vastgelegd in het structuurdecreet. Evenwel, in zoverre de bestreden bepalingen, en inzonderheid artikel VI.9 van het aanvullingsdecreet, nieuwe bepalingen zijn, waartegen het beroep tot vernietiging tijdig is ingesteld, dient de exceptie te worden verworpen.

B.28. In het arrest nr. 44/2005 van 23 februari 2005, oordeelde het Hof, ten aanzien van het middel afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 24 en 127, § 1, van de Grondwet en gericht tegen die bepalingen van het structuurdecreet waarbij de associatie van universiteiten met hogescholen wordt geregeld, als volgt :

« B.18.1. Artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet waarborgt de vrijheid van onderwijs. De bij die bepaling gewaarborgde vrijheid is evenwel niet onbegrensd en staat niet eraan in de weg dat de decreetgever, met het oog op het algemeen belang en het verzekeren van de kwaliteit van het met overheidsmiddelen verstrekt onderwijs, bepaalde voorwaarden oplegt die de vrijheid van onderwijs beperken. Dergelijke maatregelen kunnen als dusdanig niet worden beschouwd als een inbreuk op de vrijheid van onderwijs. Dit zou wel het geval zijn wanneer zou blijken dat de concrete beperkingen die aan die vrijheid worden gesteld, niet adequaat of onevenredig zouden zijn ten aanzien van het nagestreefde doel.

B.18.2. De associatie tussen universiteiten en hogescholen is een instrument om hun onderlinge samenwerking te verbeteren en het aanbod van opleidingen dat zij voorheen afzonderlijk organiseerden, te rationaliseren. De oprichting van associaties hangt samen met de zogenaamde ‘ academisering ’ van het hoger onderwijs buiten de universiteit, waarbij hogescholen op dezelfde wijze als universiteiten in het academisch onderwijs opleidingen kunnen aanbieden die leiden tot de graad van bachelor of de graad van master.

Die ontwikkeling maakt een versterking noodzakelijk van de ondersteuning van de hogescholen op het vlak van het wetenschappelijk onderzoek. Om te vermijden dat aan hogescholen dezelfde onderzoeksinfrastructuur zou worden uitgebouwd als aan universiteiten, wat zou leiden tot een ondoelmatige versnippering van het beperkte onderzoeksbudget, werd gekozen voor een associatie van hogescholen met een universiteit waardoor voor het wetenschappelijk onderzoek een samenwerking kan worden opgezet in aanverwante onderzoeksdomeinen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1571/1, p. 29, en nr. 1571/6, p. 56).

B.19. De door de decreetgever nagestreefde doelstellingen verantwoordt dat in verplichte associaties wordt voorzien tussen hogescholen en universiteiten maar niet tussen hogescholen onderling of universiteiten onderling, nu noch in het eerste, noch in het laatste geval tot het realiseren van die doelstellingen zou worden bijgedragen. Die maatregel leidt niet tot een discriminatie van de universiteiten, nu niets verhindert dat die onderwijsinstellingen andere vormen van samenwerking organiseren op vrijwillige basis.

B.20.1. De met de associatievorming nagestreefde doelstellingen behoren tot het algemeen belang, in het bijzonder in zoverre ze de kwaliteit van het hoger onderwijs en de efficiënte aanwending van overheidsmiddelen beogen. Samenwerking tussen universiteiten en hogescholen is ook een adequaat middel om die doelstellingen te realiseren.

B.20.2. De hogescholen die in het academisch onderwijs opleidingen willen aanbieden die leiden tot de graad van bachelor of de graad van master zijn verplicht zich te associëren met een universiteit, maar kunnen daarbij zelf de universiteit van hun keuze bepalen. Mits een tijdige melding kunnen zij ook het lidmaatschap van de associatie beëindigen (artikel 111).

B.20.3. Op grond van artikel 101 van het decreet moeten de deelnemende instellingen aan de associatie ten minste bevoegdheden overdragen in de daar opgesomde aangelegenheden.

De over te dragen bevoegdheden hebben voornamelijk tot doel de associatie een gezamenlijk beleid te laten ontwikkelen met betrekking tot de uitbouw van opleidingen en studietrajecten. De opdrachten betreffen eveneens het opstellen van een aantal meerjarenplannen in verband met de uitoefening van de kerntaken van de hogescholen en de universiteiten en het verlenen van advies met betrekking tot de ombouw van bestaande opleidingen en de organisatie van nieuwe opleidingen.

Ter verduidelijking stelt de decreetgever in de parlementaire voorbereiding dat artikel 101 geen rechtstreekse toewijzing van bevoegdheden aan de associatie inhoudt. Het zijn de partners in de associatie die bevoegdheden overdragen en de wijze en het tijdstip bepalen waarop dit gebeurt (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1571/2, p. 18).

B.20.4. Doordat de associatie de vorm heeft van een vereniging zonder winstoogmerk, hebben de onderscheiden partners, door hun lidmaatschap van de vereniging, inspraak in het vastleggen van de beslissingsstructuren van de associatie en dus ook medebeslissingsrecht in de besluitvorming zelf. De betrokken instellingen behouden ook hun eigen financiering en de bestreden regeling geldt op dezelfde wijze voor alle hogescholen en universiteiten. In die omstandigheden kan men niet staande houden dat de vrijheid van onderwijs wezenlijk wordt aangetast.

B.21. De bestreden bepalingen doen ook geen afbreuk aan de keuzevrijheid van de student, nu deze zich inschrijft bij een onderwijsinstelling en niet bij een associatie en de associatievorming het eigen karakter van de verschillende onderwijsinstellingen onaangetast laat.

B.22.1. Volgens de verzoekers zouden de bestreden bepalingen, in zoverre zij de hogescholen verplichten bepaalde bevoegdheden af te staan aan de associatie, ook afbreuk doen aan de artikelen 24, § 5, en 127, § 1, van de Grondwet, die voorschrijven dat de essentiële regels inzake onderwijs bij decreet worden vastgelegd.

B.22.2. Artikel 24, § 5, van de Grondwet drukt de wil uit van de Grondwetgever om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs wat de inrichting, de erkenning of de subsidiëring ervan betreft, doch verbiedt niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden gegeven.

B.22.3. In artikel 101 van het decreet worden de verplicht aan de associaties over te dragen bevoegdheden nauwkeurig omschreven. De decreetgever omschrijft daarmee de opdracht van de associaties en delegeert geen bevoegdheden die hij overeenkomstig artikel 24, § 5, van de Grondwet zelf moet regelen.

Artikel 100 bepaalt dat ‘de partners [...] hun bevoegdheden ten aanzien van de betrokken universiteit of hogescho(o)l(en) geheel of gedeeltelijk aan de associatie [kunnen] overdragen’. In zoverre de partners in de associatie op grond van artikel 100 op vrijwillige basis nog andere bevoegdheden aan de associatie kunnen overdragen, kan die overdracht enkel betrekking hebben op de bevoegdheden die hun door de decreetgever in andere

decreetsbepalingen op uitdrukkelijke wijze en in overeenstemming met artikel 24, § 5, van de Grondwet zijn toegekend.

Die bepaling kan evenwel niet zo ruim worden uitgelegd dat wanneer een associatie bestaat uit publiekrechtelijke en privaatrechtelijke partners het hen, zonder uitdrukkelijke beslissing in die zin van de decreetgever, zou zijn toegestaan door het overdragen van hun bevoegdheden aan de associatie, het publiekrechtelijk dan wel privaatrechtelijk karakter van de instellingen die aan de associatie deelnemen te wijzigen. Overigens dient een dergelijke associatie bij de uitoefening van de in artikel 101, 4°, bedoelde bevoegdheid rekening ermee te houden dat de rechtspositieregeling van de personeelsleden in de publiekrechtelijke instellingen van publiekrechtelijke aard is, terwijl die in de privaatrechtelijke instellingen van privaatrechtelijke aard is.

B.22.4. Onder voorbehoud van die interpretatie is het middel niet gegrond ».

B.29.1. Artikel 101*bis* van het structuurdecreet, zoals ingevoegd bij artikel VI.9 van het aanvullingsdecreet, legt de associatie op een algemeen onderzoeks- en samenwerkingsreglement vast te stellen, waarvan de essentiële onderdelen zijn :

- de bepaling van het algemeen onderzoeksbeleid binnen de associatie;
- de aanwijzing van een binnen de associatie bevoegde valorisatiedienst, die het algemene onderzoeks- en dienstverleningsbeleid binnen de associatie vorm kan geven;
- de omschrijving van de minimale regelen inzake het beleid betreffende de vermogensrechten op vindingen;
- de minimale regelen inzake het afsluiten van dienstverleningscontracten;
- de minimale regelen inzake de deelname van partners in rechtspersonen (zie dienaangaande *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 1960/2, p. 57).

B.29.2. Het aannemen van een dergelijk algemeen reglement vloeit noodzakelijkerwijze voort uit het bestaan van de associatie zelf. Bovendien ligt het in het verlengde van de aangelegenheid bedoeld in artikel 101, 6°, van het structuurdecreet - zijnde het opstellen van een meerjarenplan voor het onderzoek en de maatschappelijke en wetenschappelijke dienstverlening, aansluitend bij een gezamenlijk opgezet systeem voor kwaliteitszorg voor het

onderzoek - waarin de deelnemende instellingen bevoegdheden moeten overdragen aan de associatie.

In de parlementaire voorbereiding werd dienaangaande opgemerkt :

« De vorming van associaties leidt inderdaad tot de uitbouw van een gemeenschappelijke onderzoeksruimte (gevormd door de universiteiten en de deelnemende hogescholen) op verschillende domeinen en deeldomeinen. De onderzoeksmatige know-how van de betrokken universiteit op het vlak van fundamenteel en toegepast wetenschappelijk onderzoek kan daarbij een initiërende en ondersteunende rol vervullen. Bovendien hebben de Vlaamse universiteiten in de voorbije decennia een grote ervaring opgebouwd inzake het beheer en de exploitatie van intellectuele eigendomsrechten. Aan de partners bij een associatie moet aldus de mogelijkheid geboden worden om het beleid inzake valoriseerbare vindingen voor een stuk op te dragen aan het niveau van de associatie of de universiteit, waarbij er zorg voor moet worden gedragen dat de competentie inzake het beheer en de exploitatie van intellectuele eigendomsrechten die bij de partners aanwezig is, optimaal wordt aangewend ten bate van de hele associatie. Het is daarbij belangrijk dat goede en klare afspraken worden gemaakt in een generiek reglement ter zake op het niveau van de associatie » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 1960/2, p. 55).

B.29.3. Het opstellen van een algemeen onderzoeks- en samenwerkingsreglement is geen « bijkomende bevoegdheid », zoals de verzoekende partijen beweren, maar slechts een uitwerking van de in artikel 101, 6°, van het structuurdecreet bedoelde en door de partners aan de associatie overgedragen bevoegdheid.

B.30. Om de redenen vermeld in het arrest nr. 44/2005 en op grond van de bovenstaande vaststelling, zoals uiteengezet in B.29, wordt het derde middel verworpen.

B.31.1. Het vierde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en is gericht tegen artikel V.1 van het aanvullingsdecreet, dat luidt :

« In Titel I, Hoofdstuk I, Afdeling 4 van het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen worden volgende wijzigingen aangebracht :

1° het opschrift van Afdeling 4 wordt vervangen door wat volgt :

‘ Afdeling 4. Instellingen voor hoger onderwijs ’;

2° artikel 8 wordt vervangen door wat volgt :

‘ Artikel 8

§ 1. Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder geregistreerde instellingen voor hoger onderwijs : alle niet ambtshalve geregistreerde instellingen die hoger onderwijs aanbieden in de Vlaamse Gemeenschap en door de Vlaamse regering werden geregistreerd.

De voorwaarden voor registratie zijn de volgende :

1° een bestuursstructuur hebben die voldoende organisatorisch is uitgebouwd om de ingeschreven studenten toe te laten hun opleiding te voltooien;

2° een financiële structuur hebben die de ingeschreven studenten toelaat hun opleiding te voltooien;

3° beschikken over een voldoende aangepaste infrastructuur voor het aanbieden van hoger onderwijs.

§ 2. De instellingen tonen door middel van een registratiedossier aan dat zij aan de in § 1, tweede lid bedoelde voorwaarden voldoen.

Dit registratiedossier omvat ten minste :

1° de statuten van de instelling;

2° een beschrijving van de bestuursstructuur;

3° een financieel plan;

4° een overzicht van de opleidingen die desgevallend reeds worden aangeboden;

5° een voorontwerp van het dossier dat de instelling voornemens is in te dienen bij het Accreditatieorgaan met het oog op het verkrijgen van een accreditatie voor (een) bestaande opleiding(en) en/of om (een) nieuwe opleiding(en) de toets nieuwe opleiding te laten ondergaan;

6° een overeenkomst met een andere binnenlandse of buitenlandse instelling voor hoger onderwijs die de betreffende opleiding kan aanbieden. Deze overeenkomst betreft de wijze waarop de ingeschreven studenten hun opleiding kunnen voltooien.

§ 3. De Vlaamse regering beslist over de registratie binnen een termijn van 60 kalenderdagen die ingaat de dag na deze van ontvangst van het registratiedossier. In geval van registratie wordt het Accreditatieorgaan hiervan op de hoogte gebracht.

§ 4. De geregistreerde instellingen bezorgen jaarlijks de jaarrekening en het jaarverslag aan de Vlaamse regering.

§ 5. De registratie vervalt van rechtswege indien :

1° binnen een bepaalde termijn na de registratie geen enkele opleiding binnen de instelling een accreditatie of een erkenning als nieuwe opleiding verkrijgt, of

2° gedurende een bepaalde termijn geen enkele geaccrediteerde of als nieuwe opleiding erkende opleiding aangeboden wordt.

§ 6. De Vlaamse regering kan de nadere regelen inzake het verloop van de registratieprocedure bepalen en kan de in § 1, tweede lid, bedoelde voorwaarden voor registratie nader omschrijven.

Zij bepaalt tevens de nadere regelen inzake het verval van de registratie, inzonderheid de toepasselijke termijnregeling. ' ».

B.31.2. Doordat de geregistreerde instellingen zich niet dienen te associëren met een universiteit om masters te kunnen afleveren, zou de bestreden bepaling volgens de verzoekende partijen een « manifeste discriminatie » inhouden ten opzichte van hogescholen die zich immers wel dienen te associëren met een universiteit om masters te kunnen afleveren.

B.32.1. De artikelen 7 en 8 van het structuurdecreet bepalen wat moet worden begrepen onder de term « instellingen voor hoger onderwijs ».

Eenzijds, zijn dat de ambtshalve geregistreerde instellingen, zijnde de hogescholen en universiteiten, de instellingen bedoeld in het decreet van 18 mei 1999 betreffende sommige instellingen van openbaar nut voor postinitieel onderwijs, wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijke dienstverlening en de erkende faculteiten der protestantse godsgelerdheid bedoeld in artikel 1, III, c), van de wet van 11 september 1933 op de bescherming van de titels van hoger onderwijs (artikel 7 van voormeld decreet). De artikelen 4 en 5 van het structuurdecreet bepalen de universiteiten respectievelijk de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap.

Anderzijds, zijn dat de geregistreerde instellingen voor hoger onderwijs zoals gedefinieerd in artikel 8 van het structuurdecreet, zijnde alle niet ambtshalve geregistreerde instellingen die hoger onderwijs aanbieden in de Vlaamse Gemeenschap en die door de Vlaamse Regering zijn erkend.

B.32.2. Artikel 8 van het structuurdecreet werd gewijzigd bij artikel V.1 van het aanvullingsdecreet, om de volgende redenen :

« 1. Artikel 8 van het structuurdecreet van 4 april 2003 stelt dat een instelling geregistreerd wordt mits een voorontwerp van accreditatiedossier wordt ingediend. Indien de accreditatie niet wordt verleend, vervalt de registratie.

Dit artikel is duidelijk geschreven vanuit het gegeven dat een instelling de registratie aanvraagt voor één opleiding. Het is evenwel goed mogelijk dat de registratie door de instelling aangevraagd wordt voor meerdere opleidingen, of dat, na de registratie van een instelling voor een bepaalde opleiding, deze instelling later nog accreditatie aanvraagt voor andere opleidingen.

Het is best mogelijk dat, ingeval meerdere opleidingen ter accreditatie worden aangeboden, sommige wél en andere geen accreditatie verkrijgen.

Met andere woorden is hier een spanningsveld tussen registratie op het niveau van een instelling en accreditatie op het niveau van opleidingen.

2. Om die reden wordt ervoor geopteerd om een registratiesystematiek in te schrijven die veel wegheeft van de erkenningsystematiek die in andere onderwijsniveaus wordt gehanteerd. Indien de instellingen aantonen aan de minimale financiële, organisatorische en infrastructurele voorwaarden voor het aanbieden van hoger onderwijs te voldoen, worden zij door de Vlaamse regering ‘als instelling’ geregistreerd. Dat betekent dat zij alsdan erkennings- en accreditatiedossiers kunnen indienen.

De registratie wordt van rechtswege opgeheven als blijkt dat de instellingen geen accreditatie of erkenning als nieuwe opleiding [verkrijgen] of [behouden]. De Vlaamse regering bepaalt de nadere regelen terzake, bijvoorbeeld de maximumtermijn waarbinnen de instellingen kunnen betrachten een accreditatie/erkenning als nieuwe opleiding te verkrijgen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, nr. 1960/2, pp. 13-14).

Aan de definitie van geregistreeerde instelling, zoals bepaald in artikel 8 van het structuurdecreet, werd evenwel als dusdanig niets gewijzigd.

B.32.3. Artikel 2 van het structuurdecreet luidt :

« Deze titel is van toepassing op de universiteiten en hogescholen. De artikelen 7, 11, 12, 18, 19, 20, 22, 25, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 83, 84, 85, 94, 123, 124, 126, 128, 131, 134 en 136 zijn van toepassing op de andere ambtshalve geregistreeerde instellingen voor hoger onderwijs en op de geregistreeerde instellingen. Deze bepalingen zijn van algemene toepassing of in zoverre het expliciet voorgeschreven is ».

Artikel 2 van het structuurdecreet bepaalt welke bepalingen van voormeld decreet van toepassing zijn op de geregistreerde instellingen. Daartoe behoren onder meer de bepalingen inzake de definities en doelstellingen van opleidingen en graden (artikelen 11 en 12), de accreditatie, programmatie en registratie van opleidingen (artikelen 56 tot 64) en de bepalingen inzake de omvorming naar bachelor-masterstructuur (artikelen 123 en volgende). Doordat voormeld artikel 2 de bepalingen van het structuurdecreet inzake associaties niet toepasselijk maakt op de geregistreerde instellingen, terwijl het wel de algemene bepalingen inzake bachelor en master (artikelen 11, 12, 18, 19, 83, 84 en 85) laat gelden voor die instellingen, moet worden besloten dat geregistreerde instellingen wel opleidingen in het academisch onderwijs kunnen aanbieden die tot erkende titels leiden indien wordt voldaan aan de decretale bepalingen inzake accreditatie en de toets nieuwe opleiding, zonder tot een associatie te behoren.

B.32.4. Zoals de Vlaamse Regering betoogt, vloeit die vaststelling evenwel niet voort uit artikel 8 van het structuurdecreet, zoals gewijzigd bij het aanvullingsdecreet, dat enkel de wijze omschrijft waarop een instelling kan worden geregistreerd, maar wel uit bovenvermeld artikel 2 van het structuurdecreet, waaruit de onderwijsbevoegdheden van de geregistreerde instellingen voortvloeien en dat bij het aanvullingsdecreet niet werd gewijzigd.

In zoverre het middel aanvoert dat geregistreerde instellingen masteropleidingen kunnen aanbieden buiten een associatie, is het in werkelijkheid gericht tegen artikel 2 van het structuurdecreet, dat niet het voorwerp van onderhavig beroep uitmaakt.

B.33. Het vierde middel wordt verworpen.

B.34. Gelet op hetgeen voorafgaat en in het bijzonder hetgeen vermeld staat in B.11, dient de zaak nr. 2927 van de rol te worden geschrapt.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 11 januari 2006.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

A. Arts