

Vergaderjaar 2012–2013

33 607

Protocol tot wijziging van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs; Brussel, 16 januari 2013

A/ nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 10 april 2013.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 10 mei 2013.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2013

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 16 januari 2013 te Brussel tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs (Trb. 2013, 35).

Een toelichtende nota bij het Protocol treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor het Europese deel en het Caribische deel van Nederland gevraagd.

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Toelichtende nota

I. Algemeen

Het op 3 september 2003 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs, met bijlage (Trb. 2003, 167) (hierna: Accreditatieverdrag) is bij wet goedgekeurd voor het Europese deel van Nederland en in de Vlaamse gemeenschap bij het decreet van 2 april 2004 en is op 1 februari 2005 in werking getreden (zie Trb. 2005, 47). Voor toelichting op dit Accreditatieverdrag wordt wat betreft Vlaanderen verwezen naar de Memorie van Toelichting (dossier 2161 2003–2004 van het Vlaams Parlement) en wat betreft Nederland verwezen naar de Memorie van toelichting (Kamerstukken II 2003–2004, 29 419, nr. 3).

Het Accreditatieverdrag heeft tot doel om te komen tot een Accreditatieorganisatie die zowel Nederlandse als Vlaamse opleidingen binnen het hoger onderwijs zal accrediteren. Onder accreditatie wordt verstaan het verlenen van een keurmerk dat aangeeft dat de opleiding voor hoger onderwijs aan bepaalde kwalitatieve maatstaven voldoet. Als Accreditatieorganisatie is de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) opgericht. Een internationale inbedding van de Accreditatieorganisatie levert een belangrijke bijdrage aan de internationale vergelijkbaarheid en herkenbaarheid van het onderwijs. In Nederland is accreditatie een voorwaarde voor het recht op het verlenen van wettelijk erkende graden en diploma's. Daarnaast is het relevant voor de bekostiging van bekostigde instellingen en een voorwaarde voor toekenning van studiefinanciering aan studenten. In de Vlaamse Gemeenschap kunnen de graden van bachelor en master maar worden verleend na het met goed gevolg voltooien van een opleiding die geaccrediteerd is of erkend is als nieuwe opleiding of die geniet van een tijdelijke erkenning. Ook voor de financiering van een hogeschool of universiteit of voor het toekennen van een studiefinanciering is de accreditatie een voorwaarde.

Het Accreditatieverdrag behoeft aanpassing om drie redenen. Ten eerste wordt de taak van de NVAO uitgebreid met het uitvoeren van de instellingstoets kwaliteitszorg (Nederland) en de instellingsreview (Vlaanderen) (onderdelen A en C). Ten tweede wordt in het Accreditatieverdrag thans een regeling getroffen voor de academische gelijkstelling van de bachelor- en masteropleidingen in Vlaanderen en Nederland (onderdeel B). Tot slot wordt de werking van het Accreditatieverdrag uitgebreid tot het Caribische deel van Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) (onderdeel D).

II. Artikelsgewijze toelichting

Onderdelen A en C (artikel 1 en 15 – uitbreiding taken NVAO)

Naast het accrediteren van opleidingen en het uitvoeren van een toets nieuwe opleidingen, voert de NVAO zowel in Vlaanderen als in Nederland een toets uit op de kwaliteitszorg van de instellingen die de opleidingen verzorgen. In de Nederlandse wetgeving heet dit een instellingstoets kwaliteitszorg (zie Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) (Wet van 6 juni 2002, Stb. 2002, 302)), in de Vlaamse regelgeving is dit uitgewerkt in de vorm van de instellingsreview (zie Decreet tot aanpassing van het stelsel van kwaliteitszorg en accreditatie in het hoger onderwijs van 6 juli 2012). In artikel 1 en artikel 15 van het Accreditatieverdrag zijn deze taken toegevoegd.

De Vlaamse hoger onderwijsdiploma's worden door Nederlandse studenten, onderwijsinstellingen en werkgevers over het algemeen goed gewaardeerd, net zoals de Nederlandse diploma's in Vlaanderen goed worden gewaardeerd. Ook al verleent de NVAO als gezamenlijk orgaan accreditatie aan hoger onderwijs opleidingen in Vlaanderen en in Nederland, de hoger onderwijsopleidingen zijn tot nu toe in formele zin niet gelijkgesteld met die in het andere land. Een accreditatiebesluit van de NVAO ten aanzien van een Nederlandse opleiding heeft formeel geen rechtsgevolg in Vlaanderen en vice versa.

Vanwege de verschillen tussen het Nederlands en Vlaams hoger onderwijsbestel is er bij de totstandkoming van het Accreditatieverdrag voor gekozen om te werken met twee accreditatiekaders: een Nederlands en een Vlaams. Hoewel de accreditatiestelsels in de twee landen in hoge mate overeenkomen, zijn er ook verschillen. Taak en inrichting van de NVAO zijn weliswaar geregeld in het Accreditatieverdrag, maar de accreditatiestelsels zijn neergelegd in nationale regelgeving. De hoger onderwijsdiploma's van Vlaanderen en Nederland zijn dus nationale diploma's en geen binationale. Op grond van artikel 11, eerste lid, van het Accreditatieverdrag geldt overigens dat hoger onderwijs diploma's wel recht geven op doorstroming binnen het hoger onderwijs in elkaars landen.

Dat opleidingen nu in zijn algemeenheid niet gelijkgesteld zijn, heeft tot gevolg dat zowel in Nederland als in Vlaanderen een nationale aanvraagprocedure moet worden doorlopen, waarbij het niveau van diploma's wordt getoetst alvorens een academische titel mag worden gevoerd. In Nederland hebben de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de Nuffic (de Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs) een rol in die procedure en in Vlaanderen is dat het Agentschap voor Kwaliteitszorg in het onderwijs (AKOV) – National Academic (& Professional) Recognition Information Centre (NARIC)-Vlaanderen. De in Vlaanderen gebruikelijke procedure voor academische waardering houdt onder meer in, dat ten minste twee universiteiten worden geraadpleegd, tenzij er sprake is van een precedent.

Knelpunten

Naast het feit dat met een aanvraagprocedure kosten en tijd gemoeid zijn, kan het voorkomen dat Nederlandse diploma's in Vlaanderen op een lager niveau worden gewaardeerd dan in Nederland en vice versa, hoewel zij door de NVAO op hetzelfde niveau zijn geaccrediteerd. Dit kan gevolgen hebben voor de waardering van Nederlandse en Vlaamse diploma's in het buitenland en voor de waardering en het begrip van de oordelen van de NVAO.

In de huidige werkwijze van waardering en erkenning van elkaars diploma's in Nederland en Vlaanderen hebben zich onder meer de volgende knelpunten voorgedaan:

- De Nederlandse wetenschappelijk onderwijs (wo)-master krijgt geen gelijkwaardigheidsverklaring in Vlaanderen als de Nederlandse opleiding een kortere cursusduur heeft (1 jaar) dan de Vlaamse (2 jaar).
- De Vlaamse korte beroepsgerichte (één-cyclus) opleidingen tot gegradueerde worden door Nuffic niet gewaardeerd als hoger beroepsonderwijs (hbo)-bachelor.
- De erkenning van de Nederlandse hbo-master stuit op problemen omdat de professionele master in Vlaanderen niet bestaat, terwijl het -ook internationaal gezien- gaat om een masterniveau.

- Afgestudeerde Nederlandse – in het hbo opgeleide – kunstbeoefenaars kunnen moeilijkheden ondervinden bij de erkenning van de diploma's in Vlaanderen, omdat het Vlaamse kunstonderwijs in een aantal gevallen behoort tot de academische sector; het Nederlandse kunstonderwijs behoort in alle gevallen tot het hoger beroepsonderwijs.

Afspraken Nederland-Vlaanderen

Nederland en Vlaanderen hebben de gemeenschappelijke wens om bovengenoemde knelpunten op te lossen en om administratieve lasten te verminderen en zijn mede daarom overeengekomen om wederzijdse academische gelijkstelling van opleidingen, graden en titels tussen Vlaanderen en Nederland te regelen. Vlaanderen en Nederland beschouwen dit als een logische vervolgstap op weg naar de vorming van een Europese ruimte voor hoger onderwijs, zoals die in de zogeheten Bolognaverklaring van 19 juni 1999 door 29 Europese landen, waaronder België en Nederland, is overeengekomen. Belangrijk is dat de accreditatiekaders in Vlaanderen en Nederland tot op grote hoogte overeenkomen en dat beide kwalificatieraamwerken voor hoger onderwijs compatibel worden geacht met het Europees Kwalificatie Raamwerk (European Qualifications Framework for Higher Education (EQF)) en voldoen aan de Dublin Descriptoren van een masteropleiding.

De gelijkstelling van titels en graden («academische gelijkstelling») in Nederland en Vlaanderen ziet op het verkrijgen van academische erkenning, dat wil zeggen erkenning van het niveau van de opleiding en het recht op het voeren van een opleidingstitel. Het regelen van wederzijdse academische gelijkstelling tussen Vlaanderen en Nederland is niet alleen betekenisvol op internationaal politiek niveau maar ook op individueel niveau. Voor individuen is een gelijkstelling van graden relevant, omdat het de onderlinge mobiliteit tussen Vlaanderen en Nederland kan bevorderen.

Het onderhavige Protocol leidt ertoe dat een deel van de uitvoeringslast in Nederland en Vlaanderen vervalt. Er zijn geen procedures en inhoudelijke beoordelingen meer nodig op grond waarvan academische gelijkstelling wordt verkregen.

Academische gelijkstelling dient nadrukkelijk te worden onderscheiden van de erkenning van beroepskwalificaties, met het oog op de toegang tot gereguleerde beroepen.

EU Erkenning beroepskwalificaties

De toegang tot de zogenaamde gereguleerde beroepen, beroepen waarbij van overheidswege eisen worden gesteld aan de beroepskwalificaties van de beoefenaren ervan, valt buiten het Accreditatieverdrag. Hierop is Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties van toepassing (hierna: de Richtlijn). De academische gelijkstelling heeft geen gevolgen voor de toegang tot de gereguleerde beroepen. In de toekomst wordt bezien of ook voor gereguleerde beroepen automatische gelijkstelling van diploma's gewenst is. De bedoelde toegang is in België niet geregeld op het Vlaamse maar op het federale niveau, behalve voor de beroepen die behoren tot de domeinen waarvoor de Gemeenschappen exclusief bevoegd zijn.

Regelingen

Zoals gesteld voorziet het onderhavige Protocol in een academische gelijkstelling van opleidingen in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen, die zijn geaccrediteerd door de NVAO. Doctoraten en diploma's van voor de bachelor-masterstructuur vallen niet onder de reikwijdte van dit Protocol.

Omdat de opleiding- c.q. gradensystematiek in Nederland en Vlaanderen op onderdelen verschilt, en omdat verschillende termen worden gebruikt, is nadere specificatie van de gelijkstelling nodig. In de Nederlandse wetgeving (WHW) zijn de volgende graden geregeld: de hbo-bachelor, de wo-bachelor, de hbo-master, de wo-master, de post-initiële master en de Ad. De Vlaamse wetgeving kent deze graden: de professioneel gerichte bachelor, de academisch gerichte bachelor, de master, de bachelor-na-bachelor en de master-na-master.

In de aanpassing van artikel 11, eerste lid, van het Accreditatieverdrag is de gelijkstelling op de volgende wijze nader uitgewerkt (zie onderdeel B, onder 1):

- de Nederlandse hbo-bacheloropleiding is gelijkgesteld aan de Vlaamse professioneel gerichte bacheloropleiding, en vice versa.
- de Nederlandse wo-bacheloropleiding is gelijkgesteld aan de Vlaamse academisch gerichte bacheloropleiding, en vice-versa.
- de Nederlandse wo- en hbo-masteropleidingen zijn gelijkgesteld aan de Vlaamse masteropleidingen, en vice-versa.

Als gevolg van de academische gelijkstelling zullen aan Vlaamse en Nederlandse opleidingen voor hoger onderwijs over en weer dezelfde rechten worden verbonden. In beginsel is dan geen onderzoek of toetsing van de buitenlandse graad meer nodig is om academische erkenning te verkrijgen. De rechten verbonden aan een graad in Nederland of Vlaanderen vloeien voort uit de nationale wetgeving. In het algemeen betreft dit het recht om een academische graad c.q. titel te voeren. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het voeren van titels valt onder de werking van de Richtlijn, zodat de academische gelijkstelling wat betreft het voeren van titels beperkt wordt tot academische titels die niet-gereguleerde beroepen betreffen. In de Nederlandse regelgeving zal de academische gelijkstelling nader worden uitgewerkt in de Beleidsregel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 17 december 2009, nr. HO&S/BS/2009/177909, inzake afdoening van verzoeken tot toestemming tot het voeren van Nederlandse titulatuur op grond van een in het buitenland behaalde graad als bedoeld in artikel 7.23, derde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). In de Vlaamse Gemeenschap bepaalt artikel 25 van het Decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen van 4 april 2003 wie gerechtigd is om bepaalde titels te voeren.

In deze wijziging van het Verdrag worden de graden verbonden aan geaccrediteerde opleidingen gelijkgesteld. Het uitgangspunt van zowel Nederland als Vlaanderen is dat de wederzijdse gelijkstelling zich ook uitstrekt tot hoger onderwijsopleidingen oude stijl, dat wil zeggen hoger onderwijsdiploma's behaald voor de invoering van de bachelor- en masterstructuur en accreditatiestelsel. In de Nederlandse c.q. Vlaamse regelgeving is een bepaalde gelijkstelling van (titels verbonden aan) diploma's hoger onderwijs oude stijl met (graden verbonden aan) bachelor- en masterdiploma's geregeld. De in het eerste en tweede lid van het gewijzigde artikel 11 overeengekomen gelijkstellingen zullen in nationale regelgeving worden opgenomen wat betreft hoger onderwijsopleidingen oude stijl.

Kunstonderwijs (onderdeel B, onder 2 – artikel 11, tweede lid)

Het kunstonderwijs is een unieke sector binnen het hoger onderwijs. Zowel in Vlaanderen als in Nederland is het kunstonderwijs van hoog niveau. Nederland en Vlaanderen erkennen het kunstonderwijs zowel inhoudelijk als qua niveau als onderling gelijkwaardig, maar bij de organisatie van het hoger onderwijs is een andere keuze gemaakt voor de indeling van het kunstonderwijs.

Elke Nederlandse kunstopleiding in het hoger onderwijs is een hbo-opleiding. In Vlaanderen valt het kunstonderwijs in een aantal gevallen binnen het hbo en in een aantal gevallen binnen het wo. Een Vlaamse kunstopleiding in het hoger onderwijs wordt in sommige gevallen gezien als beroepsgericht onderwijs en in andere gevallen als academisch gericht. Dit bemoeilijkt een eenduidige wettelijke gelijkstelling van deze graden. Daarom is voor de gelijkstelling van kunstopleidingen een aparte gelijkstelling geformuleerd ten opzichte van de overige gelijkstellingen in het Protocol. In het Protocol is de gelijkstelling van de Nederlandse kunstvakopleidingen zo geregeld dat de in Vlaanderen gebruikelijke indeling wordt gevolgd. Als bijvoorbeeld de Vlaamse bacheloropleiding muziek in Vlaanderen is gecategoriseerd als «academisch gericht», wordt de Nederlandse hbo-bacheloropleiding muziek hieraan gelijkgesteld. En bij de gelijkstelling van de Vlaamse kunstvakopleidingen is het zo geregeld dat de Nederlandse categorisering wordt gevolgd, namelijk dat het om een hbo-opleiding gaat.

Uitvoering en voorlichting (onderdeel B, onder 4 – artikel 11, vijfde lid)

Het Protocol voorziet er in dat de ministers, zoals bedoeld in artikel 3 van het Accreditatieverdrag, belast zijn met de uitvoering van de academische gelijkstelling en elkaar daarover informeren in het Comité van Ministers. De uitvoering van de voorgestelde maatregelen zal erop zijn gericht om belemmeringen zoveel mogelijk weg te nemen door de academische gelijkstelling in beide landen eenzijdig te organiseren. Daarbij kan gedacht worden aan voorlichting over de aanpassing van het Verdrag. Aan de academische gelijkstelling moet brede bekendheid worden gegeven; dit is zowel van belang voor degenen die een Vlaamse of Nederlandse graad hebben behaald, als voor aanstaande studenten. Ook werkgevers in beide landen dienen goed te worden geïnformeerd. De in het Protocol genoemde lijst met opleidingen is een belangrijke informatiebron voor belanghebbenden. Bedoeld hiermee zijn de landelijke registers van erkende opleidingen in beide landen: het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO) in Nederland en het Hoger Onderwijsregister in Vlaanderen. Het CROHO is via de website van DUO al direct toegankelijk. In Vlaanderen kan het Hoger Onderwijsregister geraadpleegd worden op de website www.hogeronderwijsregister.be

Onderdeel D (artikel 19 – uitbreiding van de werking van het verdrag tot het Caribische deel van Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba))

De Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet van 17 mei 2010, Stb. 2010, 350) voorziet sinds 10 oktober 2010 in de toepassing van de WHW op het Caribische deel van Nederland. Ten aanzien van het hoger onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt hetzelfde wettelijke regime, inclusief accreditatie, als in het Europese deel van Nederland. Door de WHW is het voor bekostigde instellingen mogelijk op Bonaire, Sint Eustatius of Saba een nevenvestiging te openen en wordt het mogelijk voor rechtspersonen voor hoger onderwijs in het Caribische deel van Nederland onderwijs te verzorgen. In beide situaties dient het onderwijs door de NVAO geaccrediteerd te zijn.

Het Accreditatieverdrag heeft alleen gelding voor het Europese deel van Nederland overeenkomstig artikel 19. Gezien de toepassing van de WHW op het Caribische deel van Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) is het van belang dat het Accreditatieverdrag naar deze delen wordt uitgebreid. Het gewijzigde artikel 19 voorziet in een toepassing op Nederland (het Europese deel en Caribische deel).

III. Koninkrijkspositie

Het wijzigingsprotocol wordt uitsluitend voor het Europese deel en het Caribische deel van Nederland goedgekeurd. Het Accreditatieverdrag geldt namelijk niet mede voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben eigen onderwijsregelingen en de WHW is niet op deze landen van toepassing. Overigens heeft een aantal lokale instellingen voor hoger onderwijs in deze landen ervoor gekozen hun kwaliteitssysteem zo veel mogelijk te laten aansluiten bij het Nederlandse accreditatiesysteem. Hoewel het Verdrag niet voor deze drie landen geldt, bestaat al de mogelijkheid op grond van artikel 1, tweede lid, van het Verdrag om het onderwijs van instellingen voor hoger onderwijs op Aruba, Curaçao en Sint Maarten door de NVAO te laten beoordelen. De NVAO beoordeelt het onderwijs aldaar op een analoge wijze als in Nederland, doch zonder dat dit leidt tot formele (accreditatie)beslissingen. Zij hanteert bij haar beoordeling wel de accreditatiekaders, zoals die formeel gelden voor opleidingen in Nederland.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans