

Advies over het voorontwerp van decreet over de versterking van het hoger beroepsonderwijs in Vlaanderen

Vlaamse Onderwijsraad

Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99
F +32 2 219 81 18

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Adviesvrager: Pascal Smet, Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel op 24 juli 2012

Uitgebracht door de Algemene Raad op 27 september 2012 met 26 stemmen voor en drie onthoudingen

Voorbereiding: Commissie hbo5, onder voorzitterschap van Rudy Van Renterghem

Ook besproken op de Raad Hoger Onderwijs op 11 september 2012, Raad Levenslang en Levensbreed Leren op 11 september 2012, Raad Secundair Onderwijs op 13 september 2012

Dossierbeheerder: Koen Stassen

INHOUDSOPGAVE

1 EEN KADER VOOR DE UITROL VAN HET HOGER BEROEPSONDERWIJS	2
2 VERPLICHTE SAMENWERKING IN HBO5	2
2.1 SAMENWERKING ALS FINANCIERINGS- EN SUBSIDIERINGSVOORWAARDE	3
2.2 UITGEBREIDE BEVOEGDHEDEN VOOR SAMENWERKINGSVERBANDEN	4
2.3 SAMENWERKINGSVERBANDEN	5
3 SCHAALVERGROTING VOLWASSENENONDERWIJS	6
4 OMVORMING, ONTWIKKELING EN KWALITEITSZORG	8
4.1 OMVORMING	8
4.2 STAKEHOLDERS GENEGEERD BIJ ERKENNING EN PROGRAMMATIE	8
4.3 EXTERNE KWALITEITSZORG IN DE OVERGANGSPERIODE	10
5 FINANCIERING	11
5.1 OMZETTING STUDIEPUNTEN-LESTIJDEN IN HET VOLWASSENENONDERWIJS	11
5.2 FINANCIERING HBO5-OPLEIDINGEN	11
6 IMPACT OP HET PERSONEEL DRINGEND UITKLAREN	12
7 SAMENWERKING IN BELANG VAN DE LERENDE	12

1 Een kader voor de uitrol van het hoger beroepsonderwijs

Zowel bij de onderwijsverstrekkers als bij de sectorale en interprofessionele sociale partners en de publieke opleidingsverstrekkers is de vraag groot om het hoger beroepsonderwijs concreet vorm te geven. Met het voorontwerp van decreet over de versterking van hbo5 wordt er eindelijk een kader geschetst waarbinnen het hoger beroepsonderwijs zich kan ontwikkelen.

De Vlor is al langer vragende partij voor een kader. In zijn advies op de beleidsbrief 2011-2012 vroeg hij om in het hoger beroepsonderwijs duidelijker stappen vooruit te zetten en een realistisch en haalbaar kader uit te tekenen.¹ Ook in het advies over studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs vroeg de raad om eerst duidelijkheid te creëren in de regelgeving voordat de samenwerking tussen cvo, secundaire scholen en hogescholen werd opgelegd.² De Vlor is dan ook tevreden dat de Vlaamse Regering hier nu werk van maakt en de contouren uittekent waarbinnen het hoger beroepsonderwijs tot een volwaardige vorm van hoger onderwijs kan uitgroeien.

Het advies gaat in op de vier grote thema's van het voorontwerp van decreet:

- 1 Verplichte samenwerking
- 2 Schaalvergroting in het volwassenenonderwijs
- 3 Omvorming, ontwikkeling en kwaliteitszorg
- 4 Financiering

In zijn advies voegt de Vlor een belangrijke paragraaf toe over het personeel om tot slot de balans op te maken van het voorontwerp van decreet: kan de versterking van het hoger beroepsonderwijs nu eindelijk van start gaan?

2 Verplichte samenwerking in hbo5

Het decreet betreffende het secundair na secundair onderwijs en het hoger beroepsonderwijs van 30 april 2009 bepaalt in artikel 4 dat hoger beroepsonderwijs beroepsgericht hoger onderwijs is en wordt ingericht door centra voor volwassenenonderwijs en hogescholen, met uitzondering van hbo5 Verpleegkunde dat door instellingen voor voltijds secundair onderwijs wordt ingericht.

Met het oog op het realiseren van finaliteit van het hoger beroepsonderwijs, doorstroming naar de arbeidsmarkt of een mogelijke opstap naar een professionele bachelor, voorziet artikel 50 van het hbo-decreet van 2009 de mogelijkheid om samenwerkingsverbanden aan te gaan. Onderwijsverstrekkers van de verschillende onderwijsniveaus kunnen publieke opleidingsverstrekkers, sectoren en bedrijven of organisaties in de samenwerkingsverbanden betrekken.

¹ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de beleidsbrief 2011-2012](#), 24 november 2011.

² Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over het voorontwerp van decreet betreffende studentenvoorzieningen in Vlaanderen](#), 2 februari 2012.

In zijn project hbo-samenwerking kon de Vlor zelf vaststellen dat samenwerking werkt, en gezien het grote aantal spelers in het hoger beroepsonderwijs ook nodig is.³ De raad staat dus volledig achter het principe van samenwerking in het hoger beroepsonderwijs en de mogelijkheden die dit biedt om de troeven van de verschillende onderwijsniveaus te versterken.

In het voorliggende voorontwerp van decreet wordt de samenwerking in het hoger beroepsonderwijs fundamenteel gewijzigd op drie vlakken:

- Samenwerking wordt verplicht door het als een financierings- en subsidiëringsvoorwaarde in te schrijven in de regelgeving;
- Samenwerkingsverbanden krijgen uitgebreide bevoegdheden;
- Samenwerkingsverbanden worden beperkt tot de onderwijsinstellingen.

2.1 Samenwerking als financierings- en subsidiëringsvoorwaarde

Het lijkt de Vlor logisch dat samenwerking in het hoger beroepsonderwijs wordt uitgewerkt:

- in het belang van de cursist;
- zich toespitsend op de inhoudelijke samenwerking;
- vanuit de doelgroepen en eigenschappen van de verschillende instellingen die ingeschreven zijn in het decreet van 2009.

In het voorliggende voorontwerp van decreet ligt de focus sterk op de structuren om tot samenwerking te komen en worden de cursist en inhoudelijke samenwerking naar de achtergrond gedrongen. Anderzijds worden in dit voorontwerp van decreet kansen geboden om de eigenheid en de sterktes van de verschillende soorten instellingen te waarborgen via de samenwerkingsverbanden.

De onduidelijkheid over de verdeling van onderwijsbevoegdheid en de opdracht van de 'coördinerende instelling' zorgen voor onrust bij alle onderwijsverstrekkers. De overheid moet dit dringend ophelderen en daarbij de finaliteit van het hbo5 voor ogen houden.

De Vlor vindt de gelijkwaardigheid van de partners van een samenwerkingsverband een belangrijk uitgangspunt. De zware opdracht die de samenwerkingsverbanden opgelegd krijgen en de korte termijn waarbinnen ze van start moeten gaan, brengt deze gelijkwaardigheid in het gedrang. Daarom stelt de Vlor voor dat de samenwerkingsverbanden de mogelijkheid krijgen om gefaseerd te werk te gaan en niet alle opdrachten onmiddellijk moeten opnemen. Een bijkomend argument voor een gefaseerde aanpak is dat er in het volwassenenonderwijs gelijktijdig een schaalvergroting moet doorgevoerd worden (cfr infra) en dat veel hogescholen ook betrokken zijn bij fusiebewegingen. Het landschap zal dus in volle beweging zijn. Samenwerkingsverbanden die wel onmiddellijk alle opdrachten willen opnemen, moeten ook deze mogelijkheid krijgen.

De Vlor wijst er op dat er zich een probleem kan stellen voor de omvorming van een aantal van rechtsweg erkende hbo5-opleidingen. In artikel 41 van het voorontwerp van decreet wordt

³ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies samenwerking in het hoger beroepsonderwijs](#), 26 november 2009.

voorzien dat de omvorming wordt afgestemd op de beschikbaarheid van beroepskwalificaties van concorderende beroepenclusters in Competent. Als de beroepskwalificaties van een cluster beschikbaar zijn, is er uiterlijk één jaar de tijd om een omvormingsdossier in te dienen. Anderzijds wordt er in het voorontwerp bepaald dat omvormingsdossiers enkel ingediend kunnen worden door samenwerkingsverbanden.

Doordat de eerste onderwijskwalificaties momenteel ontwikkeld worden, zou het kunnen dat er nog geen samenwerkingsverbanden opgericht zijn, op het moment dat de termijn van één jaar begint te lopen. In de voorgaande paragrafen werd al beschreven dat de timing voor het van start gaan van de samenwerkingsverbanden erg krap is. De Vlor vraagt dan ook dat de omvormingsdossiers door samenwerkingsverbanden of individuele centra kunnen ingediend worden zodat het voortbestaan van de opleidingen niet in het gedrang komt.

Tot slot vraagt de Vlor dat de overheid de termijn bepaalt waarbinnen een samenwerkingsverband actief is, welke modaliteiten er voorzien zijn om tot een samenwerkingsverband toe te treden of uit te treden, welke gevolgen een eventuele uittreding heeft voor de onderwijsbevoegdheden etc.

2.2 Uitgebreide bevoegdheden voor samenwerkingsverbanden

Zoals in de vorige paragraaf al werd aangehaald, krijgen de samenwerkingsverbanden een uitgebreid pakket minimale opdrachten toegewezen. De Vlor stelt in het voorontwerp van decreet een wanverhouding vast tussen de aandacht voor de structuren die samenwerking moeten mogelijk maken en de aandacht voor de cursist en de inhoudelijke samenwerking voor de opleidingen. De Vlor vraagt dat de snelheid waarmee de opdrachten van het samenwerkingsverband ingevuld worden, kan verschillen en dat die autonoom bepaald kan worden door het samenwerkingsverband zelf. Hierbij moet de aandacht prioritair kunnen gaan naar de inhoudelijke samenwerking en de cursisten. De raad is van oordeel dat onderwijsinstellingen ook in een samenwerkingsverband moeten blijven beschikken over de onderwijsbevoegdheid van de opleidingen die ze zelf aanbieden.

Los van deze principiële bedenkingen, heeft de raad een aantal bedenkingen bij de voorliggende opdrachten:

- *Organisatie van hbo5-opleidingen en de gezamenlijke onderwijs- en examenregeling:*
De Vlor kan hier slechts mee akkoord gaan als er meer duidelijkheid is over de gevolgen van het samenwerkingsverband met betrekking tot de onderwijsbevoegdheid.
- *Indienen van het omvormingsdossier en de erkenning van nieuwe hbo5-opleidingen:*
De Vlor vraagt dat de inspanningen die de laatste jaren al geleverd werden om de omvormingsdossiers voor te bereiden, maximaal gevaloriseerd worden.
- *Curriculumontwikkeling, met inbegrip van de vervolgtrajecten:*
In navolging van zijn advies over samenwerking in het hoger beroepsonderwijs,⁴ dringt de Vlor er op aan dat de transparantie van de aanvullingstrajecten gegarandeerd wordt voor de cursisten.

⁴ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies samenwerking in het hoger beroepsonderwijs](#), 26 november 2009, p.6.

- *Dienstverlening voor de cursisten:*
Als de cursisten van het secundair onderwijs en volwassenenonderwijs in een samenwerkingsverband toegang krijgen tot de studentenvoorzieningen van het hoger onderwijs, vraagt de Vlor dat er ook in het bestuur van de studentenvoorzieningen plaats voorzien is voor het secundair onderwijs en het volwassenenonderwijs.
- *Programmatie van het aanbod met als doelstelling dat de verschillende participerende instellingen zoveel mogelijk verschillende doelgroepen bereiken:*
De Vlor vraagt een verduidelijking van deze opdracht. Naast een uitbreiding van de doelgroep naar generatiestudenten, verwacht de Vlor van de samenwerkingsverbanden dat ze een laagdrempelig onderwijsaanbod organiseren, vanuit een tweedekansperspectief, met een aanbod op maat van (werkende) volwassenen, een sterke regionale inbedding en een flexibele organisatie.
- *De inzetbaarheid en professionalisering van het personeel:*
De inzetbaarheid van personeel is nauw verbonden met de rechtspositieregeling. In de planning van de ambtelijke werkgroep is dat voorzien op 'langere termijn' (cfr infra). De Vlor vraagt dat dit dossier zo snel mogelijk op de agenda komt. Duidelijkheid over het personeelsstatuut is immers noodzakelijk om de samenwerking vlot te laten starten.
- Bij de uitbouw van de *cursistenbegeleiding* wordt er bijzondere aandacht gevraagd voor de heroriëntering van cursisten en studenten.
- *De kwaliteitsvolle EVC-procedure:*
In het hoger onderwijs zijn de associaties verantwoordelijk voor de EVC-procedures, terwijl de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk worden voor de EVC-procedures van het hoger beroepsonderwijs. De hogescholen vallen voor de EVC-procedures dus onder twee types van samenwerking. In het advies over de discussienota over EVC⁵ vraagt de Vlor om de samenhang tussen de kwaliteitszorgsystemen uit de discussienota en de bestaande kwaliteitszorg en kwaliteitsbewakingssystemen van onder andere de centra voor volwassenenonderwijs, het hoger beroepsonderwijs en het hoger onderwijs op elkaar af te stemmen.

Tot slot wijst de raad er op dat het verschil in de lijst met opdrachten in het voorontwerp van decreet en in de memorie van toelichting tot verwarring kan leiden.

2.3 Samenwerkingsverbanden

In het voorontwerp van decreet worden drie samenwerkingsverbanden gedefinieerd:

- Eén hogeschool met één of meerdere secundaire scholen, waarbij de hogeschool de onderwijsbevoegdheid heeft voor de bacheloropleiding Verpleegkunde;
- Eén hogeschool met één of meerdere cvo;

⁵ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de discussienota: naar een geïntegreerd EVC-beleid](#), 27 september 2012.

- ─ Eén hogeschool met één of meerdere secundaire scholen en met één of meerdere cvo, waarbij de hogeschool onderwijsbevoegdheid heeft voor de bacheloropleiding Verpleegkunde.

De Vlor vraagt zich af in hoeverre de voorgestelde samenwerkingsverbanden niet botsen met de twee andere opgelegde voorwaarden: regionale inbedding en samenwerking van inhoudelijk verwante opleidingen:

- ─ De regionale inbedding van het samenwerkingsverband komt onder druk te staan in een context van schaalvergroting in het volwassenenonderwijs en fusies in het hoger onderwijs.
- ─ Als een instelling slechts kan deelnemen aan één samenwerkingsverband, bestaat de kans dat er niet voor alle opleidingen een inhoudelijk verwante opleiding bestaat in een ander onderwijsniveau. De meerwaarde van het samenwerkingsverband op inhoudelijk vlak wordt daardoor beperkt. De Vlor begrijpt echter dat het, gezien de opdracht van het samenwerkingsverband, niet mogelijk is voor een onderwijsinstelling om deel uit te maken van meerdere samenwerkingsverbanden. De raad pleit dan ook voor het behoud van de mogelijkheid van inhoudelijke samenwerking tussen verwante opleidingen buiten een samenwerkingsverband.

Tot slot wordt er in het voorontwerp van decreet geen enkele verwijzing opgenomen naar het dko. Nochtans voorziet de eerste conceptnota over het vernieuwde dko 'Kunst Verandert', dat er in het dko een (deel van een) beroepskwalificatie van niveau 5 kan worden bereikt in bepaalde uitstroomopleidingen.

3 Schaalvergroting volwassenenonderwijs

De Vlor gaat akkoord met het principe dat onderwijsinstellingen een zekere omvang moeten hebben om op basis van gelijkwaardigheid in een samenwerkingsverband te stappen. Elke partner in een samenwerkingsverband heeft baat bij onderwijsinstellingen met een voldoende groot beleidsvoerend vermogen.

De Vlor verbaast er zich echter over dat er zonder enige argumentatie rationalisatienormen worden voorgesteld nog voor de evaluatie van het decreet over het volwassenenonderwijs werd afgerond. De raad vraagt naar een motivering van de vooropgestelde rationalisatienormen. In zijn advies over de tussentijdse evaluatie van het decreet volwassenenonderwijs vroeg de raad om het debat over de schaalgrootte van de cvo te koppelen aan een debat over een adequate financiering en subsidiëring.⁶

Daarnaast heeft de Vlor een aantal aanvullingen bij de regeling in het voorontwerp van decreet.

⁶ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over de tussentijdse evaluatie van het decreet volwassenenonderwijs](#), 20 september 2011.

In de eerste plaats vraagt de Vlor dat de rationalisatienorm voor een cvo als instelling gefaseerd kan ingevoerd worden naar analogie met de procedure die werd voorzien bij de schaalvergroting van het volwassenenonderwijs in 1999.

Ten tweede stelt de Vlor vast dat de lesuren cursist (LUC) van een opleiding die geaccrediteerd wordt als bachelor, vijf jaar behouden blijven voor de bepaling van de rationalisatienorm. De Vlor bepleit een analoge regeling voor twee andere situaties: de uitdovende hbo5-opleidingen en de SLO:

- 1 In dit voorontwerp van decreet wordt nog geen regeling voorzien voor de uitdovende hbo5-opleidingen. De ambtelijke werkgroep stelt een regeling pas in het vooruitzicht na 2015. De schaalvergroting voor de hbo5-opleidingen moet al doorgevoerd worden tegen 1 september 2014. Daarom lijkt het niet meer dan logisch dat de gegenereerde LUC voor de uitdovende hbo5-opleidingen vijf jaar behouden blijven voor het cvo.
De onduidelijke toekomst van de SLO in het volwassenenonderwijs voedt de onzekerheid over de schaalvergroting die nodig is voor de cvo om de rationalisatienorm van 120.000 LUC te halen. In het voorontwerp van decreet wordt de rationalisatienorm berekend door de som van de LUC voor hbo5 en SLO, ook al maken de SLO geen deel uit van een samenwerkingsverband voor het hoger beroepsonderwijs. Door de onzekere plaats van de SLO in het volwassenenonderwijs, is het voor cvo moeilijk in te schatten of ze er goed aan doen om een fusie aan te gaan waarmee ze bij de berekening van de LUC rekening houden met de LUC van de SLO. Anders zouden ze op termijn alsnog onder de rationalisatienorm kunnen vallen. De Vlor vraagt dat in deze situatie de gegenereerde LUC vijf jaar behouden blijven.
- 2 Kan het debat over schaalvergroting gevoerd worden los van het debat over een adequate financiering/subsidiëring? In zijn advies over de tussentijdse evaluatie van het decreet volwassenenonderwijs stelde de Vlor dat uit het rapport⁷ geen vastgesteld verband blijkt tussen schaalgrootte en kwaliteit. Sommige kleine centra doen het bijzonder goed; dat geldt ook voor sommige grote centra. En vice versa. Ten gronde vindt de raad dat het debat over de schaalgrootte van cvo moet gekoppeld zijn aan een debat over een adequate financiering/subsidiëring.⁸

Ten derde vindt de Vlor dat een fijnmazige regionale inbedding van het hoger beroepsonderwijs een belangrijke troef is om een laagdrempelige toegang voor de cursisten te garanderen. Daarbij moet er een evenwicht nagestreefd worden tussen een te grote spreiding en versnippering en een te sterke concentratie van het opleidingsaanbod op één plaats.

In het kader van de regeling van overheveling van onderwijsbevoegdheden, stelt de raad voor dat het overhevelende cvo als vestigingsplaats blijft fungeren voor de basismodules van het hbo5-aanbod van de ontvangende instelling. Dit sluit aan bij de vraag van de Vlor naar garanties dat de

⁷ Rapport van de overheid over de tussentijdse evaluatie van het decreet volwassenenonderwijs.

⁸ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over de tussentijdse evaluatie van het decreet volwassenenonderwijs](#), 20 september 2011.

doelgroepen die nu bediend worden door het hoger beroepsonderwijs, er ook in de toekomst terecht kunnen. Dit vraagt om een laagdrempelig aanbod en een sterke regionale inbedding zodat het tweedekansperspectief meegenomen blijft.

Ten vierde wordt er voor hbo5-opleidingen gevraagd om, naar analogie met de uitzondering die gemaakt wordt voor het secundair volwassenenonderwijs, de rationalisatienorm te verlagen voor centra die zich gespecialiseerd hebben in één studiegebied.

Tot slot vraagt de raad dat de schaalvergroting niet belemmerd wordt door de regelgeving voor de consortia volwassenenonderwijs. De wijziging van artikel 65 van het decreet volwassenenonderwijs van 15 juni 2007 zoals die nu wordt voorgesteld in het voorontwerp van decreet, volstaat niet. Om ervoor te zorgen dat een fusie of een overheveling voor het secundair volwassenenonderwijs ook buiten de grenzen van de consortia in de feiten mogelijk wordt, moet de regelgeving over de regiovreemde vestigingsplaatsen herbekeken worden.

4 Omvorming, ontwikkeling en kwaliteitszorg

4.1 Omvorming

Zoals de Vlor in heel wat adviezen heeft gevraagd, wordt de omvorming van bestaande hbo5-opleidingen langer in de tijd gespreid. De afstemming van de omvorming op de beschikbaarheid van beroepskwalificaties van bepaalde clusters lijkt hierbij een logische keuze.

De Vlor vraagt om de concordantietabel die als basis dient om beroepenclusters aan het bestaande hbo5-aanbod te koppelen (Art.41, §3) zo snel mogelijk vrij te geven. Deze tabel heeft in de toekomst immers een belangrijke impact op het onderwijsaanbod en de financiering van opleidingen. De raad betreurt ten eerste dat hij zijn advies moet formuleren zonder deze belangrijke informatie.

In de voorziene procedure voor omvorming wordt de omvorming van bestaande hbo5-opleidingen afhankelijk gemaakt van de beschikbaarheid van alle beroepskwalificaties van een bepaalde cluster. Aangezien de arbeidsmarktactoren het initiatief moeten nemen om beroepskwalificatiedossiers te ontwikkelen (die leiden tot beroepskwalificaties), wordt de omvorming van het bestaande aanbod in het hoger beroepsonderwijs afhankelijk gemaakt van hun engagement. De Vlor vraagt dan ook dat de arbeidsmarktactoren zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid en die ten volle opnemen.

De kans bestaat dat een aantal van rechtswege erkende hbo5-opleidingen onvoldoende studiepunten zullen toegekend krijgen om als hbo5-opleiding aangeboden te blijven. De Vlor pleit ervoor dat deze opleidingen in het volwassenenonderwijs kunnen aangeboden blijven als certificaatsopleidingen.

4.2 Stakeholders genegeerd bij erkenning en programmatie

De procedure voor erkenning en programmatie van het onderwijsaanbod hbo5 wordt in het voorliggende voorontwerp gewijzigd met het oog op een verhoging van de efficiëntie en verkorting van de procedure.

In de eerste plaats vindt de Vlor het positief dat er in de nieuwe procedure een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de erkenning van een nieuwe opleiding en de programmatie ervan. De beslissingen over erkenning en programmatie verlopen immers best onafhankelijk van elkaar omdat ze een zuiverdere beoordeling van de dossiers garanderen.

De Vlor heeft echter zware bedenkingen bij de nieuwe procedure die wordt voorgesteld om tot een onderwijskwalificatie en programmatie te komen.

In de eerste plaats voorziet de overheid dat in de toekomst enkel het bevoegde agentschap (AKOV) nog voorstellen voor onderwijskwalificaties kan ontwikkelen voor se-n-se en hbo5. Dat kan gebeuren 'op eigen initiatief of op vraag van iedere belanghebbende', maar er is geen enkele garantie dat deze vraag ook vertaald wordt in een voorstel van onderwijskwalificatie. Concreet betekent dit dat AKOV zal bepalen welke beroepskwalificaties er kunnen omgezet worden tot onderwijskwalificaties en welke combinaties van beroepskwalificaties kunnen leiden tot een onderwijskwalificatie. De onderwijsverstrekkers kunnen dus geen voorstellen indienen voor hun eigen onderwijsaanbod. De Vlor vindt dit absoluut onaanvaardbaar en bovendien een gevaarlijk precedent in een context waar er nog procedures voor erkenning van onderwijskwalificaties moeten uitgewerkt worden voor de andere onderwijsvormen en -niveaus.

De Vlor eist dat de procedure tenminste de mogelijkheid voorziet dat alle belanghebbenden (onderwijs, sectoren, overheid, ...) een voorstel tot onderwijskwalificatie kunnen indienen dat getoetst wordt aan een aantal vastgelegde criteria.

Niet alleen wordt aan de stakeholders het recht ontzegd om voorstellen tot onderwijskwalificaties in te dienen, ook de decretaal voorziene adviesbevoegdheid wordt afgebouwd. Met het oog op een kortere en efficiëntere procedure wordt het Vlor-advies over de voorstellen van onderwijskwalificaties van niveau 5 volledig geschrapt. Enkel de decretale Commissie hbo heeft nog adviesbevoegdheid.

In de praktijk betekent dit dat de Vlaamse Regering beslissingen neemt over het onderwijsaanbod op basis van een procedure waar de brede onderwijsgemeenschap op geen enkele manier in betrokken wordt. Dat is totaal onaanvaardbaar.

De Vlor heeft nochtans een traditie in het adviseren van onderwijskwalificaties (voltijds secundair onderwijs, deeltijds secundair onderwijs, secundair volwassenenonderwijs, hoger beroepsonderwijs). Zeker in het beroepsgericht onderwijs worden deze adviezen voorbereid door de onderwijsverstrekkers én sociale partners, met betrokkenheid van de verschillende onderwijsniveaus. Het advies van de Vlor is dus geen 'dubbelwerk' en biedt relevante informatie zodat de Vlaamse Regering onderbouwd en goed geïnformeerd kan beslissen over de erkenning van de onderwijskwalificatie.

Ook de programmatieprocedure wordt aangepast: zowel de decretale Commissie hbo als de Vlor worden uit de voorziene procedure geschrapt. In concreto betekent dit dat de Vlaamse Regering beslist over de onderwijsbevoegdheid na de toets nieuwe opleiding van de NVAO. Ook deze wijziging in het decreet is volstrekt onaanvaardbaar. In zijn programmatieadviezen kan de Vlor zijn rol als bemiddelaar tussen de verschillende belanghebbenden net ten volle spelen en met gedragen voorstellen de Vlaamse Regering informeren voor zij een beslissing neemt.

De schrapping van de adviesbevoegdheid van de Vlor wordt gemotiveerd vanuit de tijdswinst die kan geboekt worden in de bestaande procedure. Dit argument kan in twijfel getrokken worden gezien de totale looptijd van de erkenning van een onderwijskwalificatie tot en met de programmatie van de opleiding in een instelling:

- 105 dagen t/m erkenning onderwijskwalificatie:
 - voorstel AKOV binnen 30 dagen na erkenning beroepskwalificatie;
 - advies decretale Commissie hbo binnen 30 dagen na voorstel AKOV;
 - beslissing Vlaamse Regering binnen 45 dagen na advies decretale Commissie hbo.
- minstens 105 dagen t/m programmatie van een opleiding:
 - toets nieuwe opleiding door NVAO: minstens 105 dagen (indienen 30/11 -> advies 15/3 of indienen 31/5 -> advies 30/9);
 - geen termijn bepaald voor beslissing Vlaamse Regering.

De termijn van 30 dagen voor het Vlor-advies zou dit proces niet fundamenteel verlengen, maar wel een belangrijke inhoudelijke meerwaarde betekenen. Als de termijn voor de ontwikkeling van de beroepskwalificatie in deze berekening zou meegenomen worden (ontwikkeling beroepskwalificatiedossier, validering en inschaling), wordt het aandeel van het Vlor-advies in de procedure nog beperkter.

Gezien het belang dat de raad hecht aan zijn adviesbevoegdheid voor de onderwijskwalificaties, stelt hij voor om de adviesprocedure voor de erkenning parallel te laten lopen met die van de decretale Commissie hbo. Voor de programmatie moet er in de voorliggende procedure een bijkomende stap voorzien worden voor het Vlor-advies. De programmatie van het aanbod dreigt anders in sterke mate gepolitiseerd te worden.

Tot slot wijst de Vlor er op dat werkplekleren een belangrijk deel uitmaakt van het hoger beroepsonderwijs. In het decreet van 2009 maakte werkplekleren een belangrijk onderdeel uit van de macrodoelmatigheidstoets. In het huidige voorontwerp van decreet verdwijnt dit onderdeel echter. De Vlor vraagt werkplekleren blijvend op te nemen als een aspect bij de beoordeling van macrodoelmatigheid.

4.3 Externe kwaliteitszorg in de overgangperiode

De decretale Commissie hbo wordt in de overgangsfase verantwoordelijk voor de externe kwaliteitszorg van de bestaande hbo5-opleidingen. Ook de actualisering van bestaande opleidingen wordt mogelijk via een procedure bij de decretale Commissie hbo. De bevoegdheden van de commissie worden dus verder uitgebreid.

De Vlor is van mening dat de decretale Commissie hbo teveel opdrachten krijgt toebedeeld en dat de samenstelling van de commissie het niet toelaat om deze opdrachten kwaliteitsvol uit te voeren. De bijkomende opdrachten die de commissie toegewezen krijgt, vragen immers een specifieke expertise met betrekking tot curriculumontwikkeling en kwaliteitszorg. Bij de samenstelling van de decretale Commissie hbo werd deze expertise niet meegenomen als criterium. Daarom suggereert de Vlor om externe expertise aan te trekken. De kwaliteitszorgcel van de VLHUR kan hierbij betrokken worden.

De Vlor begrijpt en ondersteunt de vraag van de overheid naar externe kwaliteitszorg van de bestaande opleidingen. In een periode waar er ook schaalvergroting wordt verwacht van de cvo en zij hun omvormingsdossiers zelf moeten ontwikkelen, zou een uitgebreid zelfevaluatieproces een onhaalbare verhoging van de werkdruk voor de cvo betekenen. Daarom vraagt de Vlor dat er zeker in de huidige context een werkbare procedure wordt vastgelegd en zo snel mogelijk wordt gecommuniceerd naar de cvo.

5 Financiering

5.1 Omzetting studiepunten-lestijden in het volwassenenonderwijs

In het decreet hbo5 wordt de studieomvang van de opleidingen (behalve voor hbo5-Verpleegkunde) uitgedrukt in studiepunten (90-120). De financiering van het volwassenenonderwijs gebeurt echter op basis van lestijden. Daarom is er een omzetting nodig van studiepunten naar lestijden.

De overheid stelt in het voorontwerp van decreet voor om dezelfde norm te hanteren als die voor de SLO: 1 studiepunt staat voor 12 lestijden. De Vlor kan moeilijk inschatten welke impact deze norm in de praktijk zal hebben, maar betreurt vooral dat er nergens beargumenteerd wordt waarom deze norm gehanteerd wordt. Studiepunten drukken in principe studiebelasting uit, maar de studiebelasting van cursisten wordt op geen enkele manier in rekening gebracht bij dit voorstel. De Vlor pleit ervoor dat de cvo minimaal dezelfde omkaderingsmodaliteiten behouden.

De Vlor vraagt dat de overheid bij de uitwerking van een nieuw financieringssysteem voor hbo5 alle partners betreft, zorgvuldig te werk gaat, rekening houdt met de verschillende doelgroepen van hbo5 en de gemaakte keuzes goed motiveert.

5.2 Financiering hbo5-opleidingen

In afwachting van een nieuw financieringssysteem voor hbo5, heeft de Vlor vooral vragen over hoe de financieringsstromen zullen lopen in het hoger beroepsonderwijs. Zullen de middelen toegekend blijven aan de individuele instellingen van het samenwerkingsverband, dan wel enkel aan de coördinerende instelling van het samenwerkingsverband of de opleiding? De Vlor pleit ervoor dat er voor de samenwerking in het hoger beroepsonderwijs bijkomende middelen voorzien worden en dat ze toegekend worden op drie niveaus:

- De individuele instelling: de middelen die verbonden zijn aan de organisatie van een opleiding;
- De coördinerende instelling: de middelen die verbonden zijn aan de coördinatie van een hbo5-opleiding in een samenwerkingsverband;
- Het samenwerkingsverband: Gezien de zware opdracht voor het samenwerkingsverband zal er heel wat mankracht geïnvesteerd worden in de opstart en uitrol. De Vlor vraagt dat de overheid hiervoor middelen voorziet en die ter beschikking stelt van een instelling die

wordt aangewezen door het samenwerkingsverband. Onder deze opdracht ziet de Vlor concreet de opdrachten over kwaliteitszorg, studentenvoorzieningen voor cursisten, ... In zijn advies over het voorontwerp van decreet over studentenvoorzieningen in Vlaanderen⁹ stelde de Vlor dat de bestaande en verruimde dienstverlening van de studentenvoorzieningen onder druk komt te staan als er geen financiering voorzien is voor de hbo5-cursisten.

In het voorontwerp van decreet wordt er in artikel 35 verwezen naar een 'coördinerende instelling voor een opleiding', terwijl er in artikel 38 wordt verwezen naar 'een coördinerende instelling van een samenwerkingsverband'. De Vlor interpreteert deze artikels zo dat er een coördinerende instelling is per opleiding en vraagt aan de overheid om door een herformulering andere interpretaties onmogelijk te maken.

6 Impact op het personeel dringend uitklaren

De overheid verwacht dat de samenwerkingsverbanden van start gaan op 1 september 2014. Eén van de cruciale opdrachten in de samenwerkingsverbanden is inzetbaarheid en professionalisering van het personeel. De Vlor vraagt zich af in hoeverre dit mogelijk is als er nog geen duidelijkheid is over de rechtspositieregeling van het personeel. Daarenboven wordt deze thematiek pas op 'langere termijn' uitgewerkt door een ambtelijke werkgroep. Volgens de Vlor wordt samenwerking in het hbo5 pas mogelijk als er duidelijkheid is over de rechtspositieregeling. Op de werkvloer is de onrust de laatste jaren immers gegroeid. Daarom dringt de raad er op aan om samen met de sociale partners de rechtspositieregeling prioritair uit te werken en van start te laten gaan samen met de samenwerkingsverbanden.

7 Samenwerking in belang van de lerende

Drie jaar na de inwerkingtreding van het decreet hbo stelt de Vlaamse Regering een voorontwerp van decreet voor over de versterking van het hoger beroepsonderwijs. De Vlor concludeert dat er vooral ingezet wordt op de versterking van de structuren die het hoger beroepsonderwijs moeten organiseren, maar dat er weinig tot geen aandacht is voor de belangen van de lerende en de arbeidsmarkt.

In het hbo-sam advies¹⁰ formuleerde de Vlor een aantal beleidsaanbevelingen waarbij de klemtoon vooral lag op het belang van de lerende: hoe kan samenwerking in het hoger beroepsonderwijs ertoe bijdragen dat er optimale randvoorwaarden gecreëerd worden voor succesvolle trajecten? De raad pleitte zelfs expliciet voor het faciliteren van de regionale samenwerking en netwerkvorming zonder nieuwe structuren op te leggen. De Vlor is dan ook teleurgesteld dat elementen als een duidelijk statuut voor de lerende, cursistenparticipatie, een

⁹ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over het voorontwerp van decreet over studentenvoorzieningen in Vlaanderen](#), 3 februari 2012.

¹⁰ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over samenwerking in het hoger beroepsonderwijs](#), 26 november 2009.

passend systeem van studiefinanciering, sociale voorzieningen, het uitwisselen van personeel, ... pas op langere termijn worden uitgewerkt.

Het merendeel van de opdrachten van het samenwerkingsverband moet vorm krijgen voordat er beleidskeuzes gemaakt zijn. De facto betekent dit dat samenwerkingsverbanden een aantal opdrachten moeten concretiseren om van start te kunnen gaan, zonder duidelijk beleidskader. De Vlor maakt zich dan ook zorgen over de rechtsgeldigheid van de initiatieven waartoe samenwerkingsverbanden gedwongen worden, zonder zicht te hebben op de definitieve regelgeving.

De initiatieven die de ambtelijke werkgroep zal ontwikkelen op 'langere termijn', de rechtspositieregeling van het personeel, de positie van de uitdovende opleidingen en een evenwichtig onderwijsaanbod, zijn stuk voor stuk cruciaal voor de ontwikkeling van het hoger beroepsonderwijs en moeten prioritair uitgewerkt worden. De Vlor is van mening dat een ambtelijke werkgroep in de voorbereiding van dergelijke belangrijke dossiers alle nodige partners moet betrekken.

Dit voorontwerp van decreet is slechts een eerste stap in de realisatie van het hoger beroepsonderwijs in Vlaanderen. De Vlor dringt er op aan dat de overheid op korte termijn de nodige maatregelen neemt om samenwerking in het hoger beroepsonderwijs effectief van start te laten gaan.