

Advies over programmatie in hbo5

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

Advies op eigen initiatief

**Uitgebracht door de Algemene Raad op 26 februari 2015 met
eenparigheid van stemmen**

Vorbereiding: commissie hbo5 van 2 april, 14 mei, 18 en 30 september, 12
november, 4 december 2014 en 13 februari 2015 onder het voorzitterschap van
Rudy Van Renterghem

Dossierbeheerder: Koen Stassen

1 Aanleiding

Het decreet hoger beroepsonderwijs dateert al van 2009. Toch zijn er tot op vandaag nog altijd geen omgevormde of nieuwe opleidingen van start gegaan. De Vlor heeft de overheid in verschillende adviezen opgeroepen om hbo5 concreet gestalte te geven¹ en herhaalt die oproep met dit advies. Om hbo5 gestalte te kunnen geven is er niet alleen een duidelijke programmatieprocedure nodig, maar moet er ook financiering voorzien worden. Ook hier drong de Vlor al meermaals op aan.

Het decreet betreffende de kwalificatiestructuur en het decreet betreffende het secundair na secundair onderwijs en het hoger beroepsonderwijs werden op hetzelfde moment gestemd door het Vlaams Parlement. De uitrol van het hoger beroepsonderwijs was echter afhankelijk van de uitrol van het decreet kwalificatiestructuur waardoor er lange tijd geen nieuwe of omgevormde onderwijskwalificaties van niveau 5 bestonden. Ondertussen is de uitrol van de kwalificatiestructuur op kruissnelheid gekomen en zijn de eerste nieuwe onderwijskwalificaties van niveau 5 erkend door de Vlaamse Regering.

Om de nieuwe of omgevormde opleidingen hbo5 effectief te kunnen aanbieden, moet er na de erkenning van een onderwijskwalificatie een programmatieprocedure doorlopen worden. De verschillende stappen die beschreven zijn in het decreet zijn echter onduidelijk en bieden weinig rechtszekerheid. Aangezien ook de nieuwe Vlaamse Regering wil inzetten op de verdere uitbouw van hbo5², is het belangrijk om de programmatieprocedures te verduidelijken. De Vlor brengt daarom dit advies op eigen initiatief uit.

In de voorbereiding van het advies lijdte de Vlor de knelpunten op in de programmatieprocedure. Deze analyse heeft er mee toe bijgedragen dat er ondertussen een aantal stappen voorwaarts gezet zijn door het overlegplatform van de samenwerkingsverbanden in overleg met het departement Onderwijs en AKOV. Zo werd er een handleiding gemaakt voor de verwantschapsbepaling van opleidingen en één voor de ontwikkeling van een opleidingsprofiel in hbo5. De timing van het Vlor-advies werd afgestemd op de finalisering van deze handleidingen zodat beide processen elkaar aanvullen en versterken.

2 Stappen in de programmatieprocedure

Een hbo5-opleiding vertrekt altijd van een onderwijskwalificatie van niveau 5. Om een opleiding te programmeren, moeten vier stappen doorlopen worden (artikel 18 van het decreet hbo5³):

¹ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Gedragen beleid in onderwijs. Memorandum voor de Vlaamse regering 2014-2019](#), 23 januari 2014; Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de beleidsbrief Onderwijs 2012-2013](#), 22 november 2012; Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over het decreet over de versterking van het hoger beroepsonderwijs \(hbo5\)](#), 27 september 2012.

² Beleidsnota Onderwijs 2014-2019 'Vol vertrouwen en in dialoog bouwen aan onderwijs', p. 52.

³ <http://www.ond.vlaanderen.be/edulex/database/document/document.asp?docid=14112>

- 1 Bepaling van de verwantschap tussen de onderwijskwalificatie en de opleidingen of een onderzoek naar de macrodoelmatigheid van de hbo5-opleiding door de Commissie Hoger Onderwijs;
- 2 Ontwikkeling van een opleidingsprofiel voor de opleiding door de samenwerkingsverbanden;
- 3 Aanvraag 'Toets nieuwe hbo5-opleiding' bij de accreditatieorganisatie en de administratieve toets bij de bevoegde administratie;
- 4 Erkenning van de hbo5-opleiding door de Vlaamse Regering.

3 Uitgangspunten

In het decreet hoger beroepsonderwijs is voorzien dat de Vlaamse Regering verdere bepalingen kan vastleggen voor:

- de programmatieprocedure (Art.18§2);
- de macrodoelmatigheid (Art.21§1);
- de bepaling van verwantschap (Art.21§2);
- de bepaling van het opleidingsprofiel (Art.21/1§2);
- de administratieve toets (Art.23/1§2).⁴

De Vlor vindt het belangrijk dat de huidige onduidelijkheid in de programmatieprocedure van het decreet wordt opgehelderd. De handleidingen die werden ontwikkeld door de samenwerkingsverbanden, komen daaraan deels tegemoet. De raad pleit er niet voor om de verschillende stappen tot in detail vast te leggen in een besluit van de Vlaamse Regering, maar is van oordeel dat de programmatieprocedure moet beantwoorden aan volgende principes:

- Er moet een duidelijk onderscheid zijn tussen de erkenning van een opleiding en de programmatie ervan;
- De procedure moet openbaar, transparant en ontegensprekelijk zijn;
- De stappen moeten bekrachtigd worden door de samenwerkingsverbanden en in consensus tot stand gekomen zijn;
- Er moet een duidelijke taakverdeling afgesproken worden tussen de verschillende actoren zoals de samenwerkingsverbanden, het departement Onderwijs en Vorming, AKOV, de NVAO, de Commissie Hoger Onderwijs en de Vlaamse Onderwijsraad;
- De procedure moet ervoor zorgen dat de termijn tussen de erkenning van een beroepskwalificatie en de programmatie van een nieuwe opleiding zo kort mogelijk is;
- De administratieve belasting voor de verschillende stappen in de programmatieprocedure moet tot een minimum beperkt blijven;
- De procedure moet regelmatig geëvalueerd worden en indien nodig bijgesteld.

Over de betrokkenheid van het brede onderwijsveld via de Vlor zijn er twee tegengestelde standpunten:

⁴ <http://www.ond.vlaanderen.be/edulex/database/document/document.asp?docid=14112>

- De adviesbevoegdheid van de Vlor is belangrijk in zowel de erkennings- als de programmatiefase, inclusief de macrodoelmatigheid. Door het decreet over de versterking van het hoger beroepsonderwijs van 2013 werd de adviesbevoegdheid van de Vlor op beide punten afgebouwd. In het advies over het voorontwerp van dat decreet⁵ werd hier negatief op gereageerd omdat de brede onderwijsgemeenschap op geen enkele manier meer betrokken is bij de programmatie van het aanbod. De Vlor heeft nochtans een traditie in het adviseren van onderwijskwalificaties en programmaties. In zijn programmatieadviezen kan hij zijn rol als bemiddelaar tussen de verschillende belanghebbenden ten volle spelen en de Vlaamse Regering informeren met gedragen voorstellen voor zij een beslissing neemt. Anders dreigt de programmatie van het aanbod in sterke mate gepolitiseerd te worden. In het advies over het voorontwerp van decreet over de versterking van het hoger beroepsonderwijs wordt er ook beargumenteerd dat de adviesbevoegdheid van de Vlor geen vertraging van de procedure hoeft te betekenen.⁶
- De hogescholen pleiten anderzijds voor het doortrekken van de principes en procedures voor programmatie zoals ze worden toegepast voor de andere niveaus van het hoger onderwijs. Dit leidt tot een transparante werkwijze en duidelijke profilering van het hbo5 als hoger onderwijs. Er wordt dan ook belang gehecht aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de advies- en besluitvorming door o.m. de Commissie Hoger Onderwijs en de NVAO, die een gelijkaardige rol ook opnemen in de programmatie en erkenning van bachelor- en masteropleidingen.

4 Verwantschapsbepaling en macrodoelmatigheid

4.1 Verwantschapsbepaling

In artikel 20 van het decreet hbo5 werd vastgelegd dat de Commissie Hoger Onderwijs samen met de samenwerkingsverbanden bepaalt of er een verwantschap bestaat tussen een onderwijskwalificatie van niveau 5 en een of meerdere van rechtswege erkende hbo5-opleidingen. Daarbij worden er twee criteria opgelegd:

- 1 de inhoudelijke verwantschap van de competenties van de onderwijskwalificatie en de bestaande opleidingsprofielen en leerplannen;
- 2 de herinzetbaarheid van het personeel.

De samenwerkingsverbanden hebben een handleiding⁷ ontwikkeld voor een gezamenlijke inschatting van een verwantschap om het overleg met de Commissie Hoger Onderwijs aan te gaan. Die handleiding gaat vooral dieper in op de inhoudelijke verwantschap. Een inschatting van de herinzetbaarheid van personeel is veel moeilijker te operationaliseren en overlapt in de praktijk grotendeels met de inhoudelijke verwantschap.

⁵ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over het decreet over de versterking van het hoger beroepsonderwijs \(hbo5\)](#), 27 september 2012, p. 10.

⁶ Ibidem.

⁷ Handleiding 'Methodiek verwantschapsbepaling hbo5.' Januari 2015.

De Vlor is van oordeel dat de handleiding een goed instrument is voor de verwantschapsbepaling en wil drie aanvullingen maken:

- ─ In de titel van de handleiding wordt expliciet vermeld dat die niet van toepassing is op de hbo5-opleiding Verpleegkunde. De Vlor raadt aan om dit ook op te nemen in de uitgangspunten van het document en te verduidelijken dat er voor de hbo5-opleiding Verpleegkunde kan afgeweken worden van de procedure die wordt beschreven.
- ─ Bij de opmaak van de handleiding werden er vier pilootdossiers behandeld. Dat de methodiek al werd uitgeprobeerd is een verdienste van de ontwikkelaars, maar de Vlor vraagt om een evaluatie te voorzien en hierbij betrokken te worden zodat een eventuele bijsturing mogelijk is.
- ─ Tot slot wordt er in de handleiding verwezen naar 'expertise van het personeel' als een van de criteria voor verwantschap, waar in het decreet wordt gesproken over 'herinzetbaarheid' van het personeel. De raad vraagt om beide elementen mee te nemen bij de beoordeling van verwantschap en merkt op dat die elementen weinig werden uitgewerkt in de handleiding.

4.2 Bepaling van macrodoelmatigheid

De Commissie Hoger Onderwijs heeft als opdracht een oordeel uit te brengen over de macrodoelmatigheid van opleidingen in het hoger beroepsonderwijs overeenkomstig artikel 21 van het decreet van 30 april 2009 betreffende het secundair na secundair onderwijs en het hoger beroepsonderwijs.⁸ Het advies van de Commissie Hoger Onderwijs aan de Vlaamse Regering bevat een bepaling van de frequentie en de regionale spreiding van een aanbod hbo5-opleidingen, die leiden tot die onderwijskwalificatie.⁹

De Vlor vindt het belangrijk dat er bij de bepaling van de macrodoelmatigheid niet enkel naar regionale spreiding wordt gekeken, maar ook aandacht wordt besteed aan het bedienen van de verschillende doelgroepen van hbo5.

5 Ontwikkeling van een opleidingsprofiel

De Vlor heeft kennis genomen van de handleiding 'Van onderwijskwalificatie niveau 5 naar opleidingsprofiel hoger beroepsonderwijs'¹⁰ die door de samenwerkingsverbanden werd ontwikkeld. De raad is van oordeel dat de handleiding een belangrijke bijdrage levert om de opleidingsprofielen in het hoger beroepsonderwijs op een constructieve, transparante manier te ontwikkelen in overleg met de relevante partners. Aangezien er een aantal randvoorwaarden moeten vervuld zijn om tot een opleidingsprofiel te kunnen komen, formuleert de raad een aantal aandachtspunten.

⁸ Codex Hoger Onderwijs, Art. II 24 <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/Codex-Hoger-Onderwijs-v4-februari-2015.pdf>

⁹ Art.21 van het decreet hbo5 <http://www.ond.vlaanderen.be/edulex/database/document/document.asp?docid=14112>

¹⁰ <http://www.ond.vlaanderen.be/curriculum/hoger-beroepsonderwijs/handleiding-hbo5/Handleiding-OP-HB05.pdf>

5.1 Begrippenkader

In de eerste plaats is er nood aan een duidelijk begrippenkader. De handleiding begint daarom met een aantal definities. Hoewel er afstemming is gezocht met de bestaande regelgeving, bleek dat niet altijd mogelijk. Hierdoor gelden een aantal definities enkel voor de opmaak van opleidingsprofielen hbo5.

De afspraken in de handleiding kunnen enkel nagekomen worden als er een aantal decretale bijsturingen gebeuren. Aangezien er vertegenwoordigers van de overheid betrokken waren bij de ontwikkeling van de handleiding, dringt de Vlor er op aan dat deze bijsturingen ook effectief gebeuren op korte termijn. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met volgende aspecten:

- Afstemming van de definities tussen de verschillende onderwijsniveaus is op termijn noodzakelijk. Nu worden er een aantal begrippen verschillend gedefinieerd in de verschillende decreten. Dat leidt tot verwarring bij de instellingen, de gebruikers én de arbeidsmarkt. Zo pleit de raad er onder meer voor om een duidelijk onderscheid te maken tussen opleidingsprofielen hbo5 en opleidingsprofielen in het secundair volwassenenonderwijs en de basiseducatie. De manier waarop ze tot stand komen, zijn immers sterk verschillend.
- De introductie van nieuwe begrippen kan gevolgen hebben voor de geldende regelgeving. Bij de verankering van het nieuwe begrippenkader moet er geanticipeerd worden op dergelijke gevolgen.
 - Door de invoering van 'opleidingsonderdelen' in hbo5, moet er in de regelgeving voorzien worden dat CVO's lerenden kunnen inschrijven op niveau van een opleidingsonderdeel. Tot nog toe kan dat enkel op niveau van een module.
 - Ook de introductie van module- en creditbewijzen heeft gevolgen voor het volwassenenonderwijs.
- Voor werkplekleren wordt er een bredere definitie geïntroduceerd dan momenteel wordt gebruikt in andere onderwijsniveaus en bij VDAB. Er heerst momenteel al veel verwarring in het veld over die definitie en over de relatie met o.a. stages en extramuros-activiteiten. De introductie van een nieuwe definitie zal de verwarring er niet kleiner op maken. Het is belangrijk dat de discussie over werkplekleren in hbo5 wordt meegenomen in de plannen van de minister om 'een eenduidig en hanteerbaar juridisch kader voor alle vormen van werkplekleren te ontwikkelen'¹¹ waarvoor een eerste aanzet wordt gegeven in de conceptnota over duaal leren die door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd op 23 januari 2015.

5.2 Uitgangspunten

De Vlor vindt het belangrijk dat de uitwisselbaarheid van de modules als uitgangspunt werd genomen bij de formulering van de handleiding. Dat is een belangrijke garantie voor de lerende.

¹¹ Beleidsnota Onderwijs 2014-2019 'Vol vertrouwen en in dialoog bouwen aan onderwijs', p. 38.

Door de introductie van de opleidingsonderdelen hebben de samenwerkingsverbanden de mogelijkheid om eigen accenten te leggen én in te spelen op de behoeften van de doelgroep.

De opleidingsonderdelen zijn de systematiek om modulaire opgebouwde opleidingsprofielen (uit het volwassenenonderwijs) te koppelen met de werking van de instellingen van het hoger onderwijs.

In de handleiding wordt er afgestapt van het 'onverkort' overnemen van de competenties uit een beroepskwalificatie in een opleidingsprofiel. Er zal voor het hoger beroepsonderwijs gewerkt worden met domeinspecifieke leerresultaten (DLR's) per module zoals voorzien voor hbo5 in de codex Hoger Onderwijs artikel II 141. 'Dit betekent dat (een verwijzing naar) alle competenties van de onderwijskwalificatie in het opleidingsprofiel terug te vinden moeten zijn.'¹² Deze werkwijze beantwoordt aan het Vlor-pleidooi om ruimte te laten voor de vertaling van beroepskwalificaties naar het onderwijscurriculum.

De Vlor gaat akkoord met de voorgestelde methodiek om een opleidingsprofiel hbo5 te ontwikkelen en apprecieert de geleverde inspanningen om de werkwijze van het hoger onderwijs en het volwassenenonderwijs te verzoenen. Naar analogie met de handleiding over verwantschapsbepaling, vraagt de Vlor ook voor de handleiding van het opleidingsprofiel hbo5 een evaluatie te voorzien en hierbij betrokken te worden.

6 Toets nieuwe opleiding en administratieve toets

Na het gemeenschappelijk opmaken van een opleidingsprofiel wordt de hbo5-opleiding als toets nieuwe opleiding (TNO) ingediend bij de NVAO.¹³ De beoordeling komt tot stand op basis van beraadslaging over inhoud en kwaliteit van de opleiding en is gericht op vijf vragen:

- 1 Kan de onderwijskwalificatie bereikt worden door de wijze waarop het programma wordt uitgevoerd?
- 2 Welk personeel wordt ingezet om het programma te realiseren?
- 3 Met welke voorzieningen wil men het programma uitvoeren?
- 4 Hoe wil de opleiding de kwaliteit borgen?
- 5 Hoe wil de opleiding toetsen of de onderwijskwalificatie bereikt is?

Deze vijf vragen zijn vertaald in vijf onderwerpen met twee of meer onderliggende facetten. De beoordelingscommissie geeft een gemotiveerd oordeel over de facetten, de onderwerpen en daarna over de kwaliteit van de opleiding als geheel.

Parallel met de TNO wordt een administratieve toets ingediend bij het departement Onderwijs voor de verzameling van een aantal administratieve gegevens en het beoordelen van de prefinanciering van de opleiding. De Vlor vraagt eenzelfde procedure voor hbo5 als voor de rest van het hoger onderwijs in die zin dat het samenwerkingsverband het financieel verslag indient bij de NVAO. In de overgangperiode dat het administratief dossier bij het departement Onderwijs moet ingediend worden, dringt de raad er op aan dat er een garantie ingebouwd wordt voor

¹² Handleiding, 'Van onderwijskwalificatie niveau 5 naar opleidingsprofiel hoger beroepsonderwijs' september 2014, p. 5.

¹³ NVAO [Toetsingskader 'Nieuwe om te vormen en nieuwe hbo5-opleidingen'](#)

feedback op het administratief dossier. Dat maakt een eventuele bijsturing door het samenwerkingsverband mogelijk. Deze regeling kan voorzien worden naar analogie met de bepaling voor de TNO bij de NVAO waar er een maand voor het advies feedback wordt gegeven aan het samenwerkingsverband.

7 Programmatiecriteria

Een onderwijsinstelling kan, als lid van een samenwerkingsverband, een opleiding van hbo5 programmeren als de opleiding bij besluit van de Vlaamse Regering erkend is. De Vlaamse Regering neemt een beslissing op basis van volgende criteria (artikel 17 van het decreet hbo5):

- een positieve toets nieuwe opleiding (TNO);
- eventuele opmerkingen van het instellingsbestuur naar aanleiding van het toetsingsrapport;
- samenwerking met andere onderwijsinstellingen in een samenwerkingsverband;
- beschikbare middelen om het volledige opleidingstraject te kunnen aanbieden;
- voldoen aan de bepalingen rond verwantschap (voor het bestaande hbo5-aanbod) of het advies over macrodoelmatigheid (indien er geen verwantschap wordt vastgesteld).

Het is niet geregeld hoe de Vlaamse Regering een beslissing neemt over de programmatie wanneer er meer dossiers voldoen aan deze criteria dan dat er plaatsen zijn voorzien in de macrodoelmatigheid. Zowel de TNO als de administratieve toets beoordelen een dossier als voldoende of onvoldoende en maken het dus niet mogelijk om de dossiers te rangschikken. Het is dus mogelijk dat er meerdere dossiers voldoen aan de TNO en administratieve toets, maar het is onduidelijk hoe er in dat geval beslist wordt aan welk samenwerkingsverband de programmatie wordt toegewezen. Om te vermijden dat de beslissing in dat geval een puur politieke beslissing zou zijn, stelt de Vlor voor om volgende criteria te hanteren bij de programmatie:

- geografische spreiding;
- afstemming op de regionale arbeidsmarkt;
- bediening van alle doelgroepen in hbo5;
- studiecontinuïteit bekeken vanuit zowel het secundair als vanuit het hoger onderwijs;
- aanwezige expertise;
- keuzevrijheid voor studenten.

Omgevormde opleidingen kunnen geprogrammeerd worden door de samenwerkingsverbanden die de oorspronkelijke opleiding aanboden, niet door de andere samenwerkingsverbanden. De Vlor vraagt een tweevoudige bijsturing van dit principe om blinde vlekken in het opleidingsaanbod te vermijden.

- Als de samenwerkingsverbanden die het recht hebben om een opleiding aan te bieden dit recht niet opnemen, moeten andere samenwerkingsverbanden de mogelijkheid krijgen om de omgevormde opleiding aan te bieden.
- Indien een omgevormde opleiding door te weinig samenwerkingsverbanden kan aangeboden worden om aan de vraag te voldoen, is het belangrijk dat andere samenwerkingsverbanden de mogelijkheid krijgen om de omgevormde opleiding aan te bieden.

Concreet betekent dit dat er in beide gevallen een macrodoelmatigheidstoets moet uitgevoerd worden. De macrodoelmatigheid moet in het geval van een omvorming bepalen hoeveel bijkomende programmaties er mogelijk zijn naast de programmaties die mogelijk zijn door de samenwerkingsverbanden die dit recht hebben omwille van de omvorming van een bestaande opleiding.

8 Registratie

Aangezien het hoger beroepsonderwijs deel uitmaakt van het hoger onderwijs, stelt de Vlor voor om hbo5-opleidingen te registreren in het hoger onderwijsregister. Dat is een concretisering van artikel 4, §4 van het decreet hbo5: 'De Vlaamse Regering legt een register aan van de opleidingen van het hoger beroepsonderwijs die overeenkomstig dit decreet worden georganiseerd.'

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter