

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 45.819/1  
VAN 29 JANUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 januari 2009 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de kwalificatiestructuur", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak toegelegd op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan<sup>(1)</sup>.

\*

\*      \*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe de door de Vlaamse Regering erkende en geregistreerde kwalificaties systematisch te ordenen in een algemeen geldend raamwerk: de Vlaamse kwalificatiestructuur (VKS) (zie de artikelen 2 en 4, eerste lid, van het ontwerp).

De doelstelling is om de kwalificaties transparanter en communicatie erover eenduidiger te maken (artikel 3). De kwalificatiestructuur vormt in de eerste plaats het kader om (zowel onderwijs- als vormings)opleidingen tot stand te brengen die leiden naar erkende kwalificaties en om kwalificatiebewijzen te vergelijken, maar kan ook als referentiekader gebruikt worden, onder meer om (studie)loopbanen te oriënteren en om het competentiebeleid in ondernemingen te ondersteunen (artikel 4, tweede lid).

2. In de memorie van toelichting wordt de ontworpen regeling gesitueerd in de internationale trend waarbij het accent van het beleid rond onderwijs en vorming stilaan is verschoven van de leerdoelen en het proces om ze te realiseren naar de leerresultaten. In die zin sluit de ontwikkelde kwalificatiestructuur aan bij, enerzijds, het Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren (EQF)<sup>(2)</sup> en, anderzijds, het

---

<sup>(1)</sup> Aangezien het om een ontwerp van decreet gaat wordt onder rechtsgrond de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

<sup>(2)</sup> Aanbeveling 2008/C 111/01 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2008 tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren, *Pb.C.* 6 mei 2008, afl. 111, 1.

kwalificatieraamwerk voor de Europese Hoger Onderwijs Ruimte (framework for qualifications in the EHEA), in het kader van de uitvoering van de Bologna-verklaring <sup>(3)</sup>.

3. Het om advies voorgelegde ontwerp bevat meer in het bijzonder volgende regelingen.

3.1. In hoofdstuk I en hoofdstuk II, die de artikelen 1 tot 5 omvatten, wordt in het algemeen uiteengezet wat de kwalificatiestructuur inhoudt, welke doelstellingen ermee worden nagestreefd en wat de gebruiksmogelijkheden ervan (zouden moeten) zijn. Hoofdstuk II bevat de definities (artikel 5) en belast een (nog door de regering op te richten) agentschap <sup>(4)</sup> met de organisatie van het toezicht op de kwaliteit van de trajecten die leiden naar erkende kwalificaties (artikel 4, derde lid).

3.2. In hoofdstuk III worden de algemene kenmerken van het kwalificatieraamwerk bepaald. Dit raamwerk bestaat uit de niveaus 1 tot 8 die elk worden beschreven aan de hand van een niveaudeSCRIPTOR <sup>(5)</sup>, die op zijn beurt bestaat uit vijf descriptorelementen: kennis, vaardigheden, context, autonomie en verantwoordelijkheid (artikel 7).

De invulling die aan de descriptorelementen van elk niveau kan worden gegeven, wordt nader omschreven in artikel 8, § 1. De in artikel 58, § 2, van het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (hierna ook: structuurdecreet) bepaalde "descriptoren" voor de opleidingen leidend tot de graad van bachelor, master en doctor, worden gelijkgesteld met de niveaudeSCRIPTOREN van de niveaus zes tot acht (artikel 8, § 2).

---

<sup>(3)</sup> Cf. *The European Higher Education Area - Achieving the Goals*, Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005 (te raadplegen op de internetsite [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/050520\\_Bergen\\_Communique1.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/050520_Bergen_Communique1.pdf) <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/QF-EHEA-May2005.pdf> ).

<sup>(4)</sup> Blijkbaar zal dat "agentschap voor kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming" heten (hierna: het agentschap).

<sup>(5)</sup> De uitgewerkte niveaudeSCRIPTOREN als zodanig zijn niet opgenomen in de tekst van het ontwerp, dat slechts het raamwerk bevat.

Er zijn twee soorten kwalificaties, namelijk beroepskwalificaties en onderwijskwalificaties. Kwalificaties waarmee een beroep kan worden uitgeoefend kunnen zich op elk van de acht niveaus situeren (artikel 10). Hetzelfde geldt voor de via het onderwijs verworven kwalificaties, dat zijn kwalificaties die noodzakelijk zijn om maatschappelijk te functioneren en te participeren, waarmee verdere studies in het secundair of hoger onderwijs kunnen worden aangevat of waarmee beroepsactiviteiten kunnen worden uitgeoefend. Alleen daartoe door de Vlaamse overheid erkende instellingen kunnen onderwijskwalificatiebewijzen afleveren (artikel 11).

3.3. In hoofdstuk IV worden de procedures voor de erkenning van beroeps- en onderwijskwalificaties vastgelegd. Die procedures verschillen niet alleen naargelang van de soort, doch voor de onderwijskwalificaties ook naargelang van het niveau (artikelen 12 tot 20).

Voor de erkenning van beroepskwalificaties legt in beginsel de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) beroepscompetentieprofielen of competentieprofielen met het oog op erkenning voor aan het agentschap, dat een advies geeft en een voorstel tot "inschaling" formuleert (artikelen 12 en 13). Het is de Vlaamse Regering die de kwalificatie erkent (artikel 14, eerste lid), terwijl het agentschap de erkende beroepskwalificatie in de kwalificatiestructuur registreert (artikel 15).

Onderwijskwalificaties van de niveaus 1 tot 5 bestaan uit eindtermen, specifieke eindtermen of beroepskwalificaties <sup>(6)</sup> (artikel 16). De Vlaamse Regering dient de criteria "voor het uitwerken van de onderwijskwalificaties" te bepalen, alsook "voor de situering ervan in de opleidingenstructuur" (artikel 17, eerste lid). Het agentschap werkt voorstellen van onderwijskwalificaties uit, hetzij op eigen initiatief, hetzij op vraag van een belanghebbende (artikel 17, tweede lid). Het is de Vlaamse Regering die de kwalificatie erkent (artikel 17, tweede lid), terwijl het agentschap de erkende onderwijskwalificatie in de kwalificatiestructuur registreert (artikel 17, derde lid).

---

<sup>(6)</sup> De beroepskwalificaties kunnen behoren tot de onderwijskwalificaties van de niveaus 2 tot 5.

In het hoger onderwijs beschrijven de instellingen gezamenlijk, "onder coördinatie van de [Vlaamse Hogescholenraad] en [de Vlaamse Interuniversitaire Raad]" <sup>(7)</sup>, de domeinspecifieke leerresultaten (artikel 18). Gevalideerde <sup>(8)</sup> beschrijvingen worden automatisch als onderwijskwalificaties van de niveaus 6 (bachelor), 7 (master) en 8 (doctor) erkend (artikel 19). De registratie van deze onderwijskwalificaties is een zaak van het agentschap (artikel 20).

#### 3.4. Hoofdstuk V bevat een reeks wijzigingsbepalingen.

Terwijl sommige van die wijzigingen louter formele aanpassingen zijn om rekening te houden met de nieuwe terminologie en om de inpasbaarheid van de verworven kwalificaties in de onderwijsregelgeving te verzekeren (zie bijvoorbeeld de artikelen 27 tot 30, 34 en 36 tot 38 van het ontwerp), hebben andere wijzigingen een belangrijke inhoudelijke impact.

Uit de artikelen 22 tot 26 en 39 tot 48 van het ontwerp blijkt dat de beroepskwalificaties een belangrijke rol zullen spelen in de systemen van kwaliteitsbewaking in het secundair onderwijs en in het volwassenenonderwijs en aldus als erkennings- of subsidiëringsvoorwaarde zullen gelden (cf. de artikelen 21 en 49). Beroepskwalificaties komen immers ten dele in de plaats van de specifieke eindtermen die in het specifiek gedeelte van een opleiding worden verworven in het secundair onderwijs en in het volwassenenonderwijs. Indien er geen beroepskwalificaties voorhanden zijn, wordt het bovendien aan de regering overgelaten om voor dit specifieke gedeelte van een opleiding referentiekaders (lees: basiscompetenties) te bepalen (cf. artikel 42, 4/). Daarnaast is uitdrukkelijk bepaald dat de eindtermen en specifieke eindtermen voortaan ontwikkeld worden conform de niveaudecriptoren (artikel 22: ontworpen artikel 3, vijfde lid, van het decreet van 18 januari 2002 betreffende de eindtermen, de ontwikkelingsdoelen en de specifieke eindtermen in het voltijds gewoon en buitengewoon secundair onderwijs).

---

<sup>(7)</sup> Ontworpen artikel 5bis van het decreet van 30 april 2004 betreffende de flexibilisering van het hoger onderwijs in Vlaanderen en houdende dringende hogeronderwijsmaatregelen (artikel 33 van het ontwerp).

<sup>(8)</sup> Die validatie blijkt een taak van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) te zijn. Dat wordt niet met zoveel woorden bepaald in artikel 19 van het ontwerp, maar blijkt uit de memorie van toelichting en uit het ontworpen artikel 5bis, voorlaatste lid, van het decreet van 30 april 2004 (artikel 33 van het ontwerp).

In het hoger onderwijs zullen de domeinspecifieke leerresultaten, die gebaseerd zijn op de niveaudecriptoren vastgelegd in artikel 58, § 2, van het structuurdecreet, voortaan mee in de beoordeling worden betrokken bij het doorvoeren van de toets nieuwe opleidingen (cf. de artikelen 31 en 33). Na validering van de gezamenlijke beschrijving van nieuwe domeinspecifieke leerresultaten hebben de initiatiefnemende instellingen bovendien gedurende één kalenderjaar het alleenrecht om bij de erkenningscommissie een aanvraag in te dienen om een nieuwe opleiding te organiseren die gebaseerd is op die nieuwe beschrijving (artikel 32).

3.5. Hoofdstuk VI bevat overgangsmaatregelen en een artikel tot regeling van de inwerkingtreding van een aantal bepalingen van het ontwerp.

De overgangsregeling komt erop neer dat opleidingen die leiden tot een diploma secundair onderwijs en geen onderwijskwalificatie bevatten, en opleidingen in het hoger onderwijs waarvan de kwalificaties niet op grond van de ontworpen regeling worden vastgesteld, tot 2012-2013 automatisch gekwalificeerd zijn voor het betrokken niveau (artikelen 51 en 52).

Voor de bepalingen die een weerslag hebben op de erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden in het secundair onderwijs en het volwassenenonderwijs, bepaalt de regering de datum van inwerkingtreding (artikel 53). De overige bepalingen treden op de normale manier in werking, dat wil zeggen tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

### VORMVEREISTEN

Het valideren van de beschrijvingen van de domeinspecifieke leerresultaten, bedoeld in artikel 19 van het ontwerp, is een taak van de NVAO. De decreetgever kan de NVAO met die taak belasten, gelet op artikel 1, lid 2, van 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 <sup>(9)</sup>:

---

<sup>(9)</sup> Decreet van 2 april 2004 houdende goedkeuring en uitvoering van 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.

"De Verdragsluitende Partijen kunnen, na overleg, de Accreditatieorganisatie belasten met opdrachten die de opdracht, bedoeld in het eerste lid, ondersteunen of aanvullen".

Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voorgelegde stukken blijkt niet dat dit voorafgaand overleg tussen de verdragspartijen heeft plaatsgehad. In voorkomend geval zal, vooraleer het decreet kan worden aangenomen, dit overleg moeten worden georganiseerd.

### ALGEMENE OPMERKINGEN

#### I. Bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van het ontwerp

1. Volgens artikel 1 van het ontwerp wordt een gemeenschapsaangelegenheid geregeld. In de toelichting bij dit artikel wordt de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap hoofdzakelijk gesitueerd in "de bevoegdheidsgrond Vorming", doch ook in de bevoegdheid voor het onderwijs in zoverre het ontwerp betrekking heeft op "de wijze waarop onderwijskwalificaties worden ontwikkeld, de verhouding met de eindtermen en het gebruik van erkende beroepskwalificaties bij het bepalen van einddoelen van onderwijs (worden geregeld)".

In de memorie van toelichting wordt er echter ook op gewezen dat de erkenning van de beroepskwalificaties "een gedeelde bevoegdheid van vorming en werk" is, aangezien de Vlaamse minister bevoegd voor Werk de kwalificatiestructuur zal hanteren om de ervaringsbewijzen te ordenen. Daarbij rijst derhalve de vraag of het ontwerp ook een gewestaangelegenheid regelt.

2.1. Het algemeen opzet van het ontwerp is de leerresultaten of competenties die kunnen worden behaald door middel van een leerproces of opleiding, d.i. via onderwijs, vorming of ervaring op de werkvloer, en die als kwalificatie worden erkend, te rangschikken in een algemene kwalificatiestructuur. Daartoe wordt enerzijds het kwalificatieraamwerk vastgelegd en anderzijds bepaald op welke wijze de kwalificaties worden erkend en geregistreerd. Aldus wil de decreetgever in de eerste plaats de kwalificaties, met andere woorden het eindproduct of de output van leerprocessen, die in Vlaanderen kunnen worden verworven, overzichtelijk maken.

De Vlaamse Gemeenschap kan in beginsel bevoegd geacht worden om de leerprocessen alsook de inhoud van het onderwijs en de vorming die in die leerprocessen wordt verstrekt, te regelen op grond van de gemeenschapsbevoegdheden inzake onderwijs en vorming<sup>(10)</sup>. De kwalificaties en kwalificatiestructuur zoals ze in het ontwerp worden geregeld, kunnen worden beschouwd als respectievelijk het eindpunt van de betrokken leerprocessen en het inzichtelijk ordenen ervan en dus, al naar gelang, als onderwijs of vorming. Het opzetten van een kwalificatiestructuur en een procedure om kwalificaties te erkennen behoort dus in beginsel eveneens tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap.

2.2. Het belangrijkste rechtsgevolg van de erkenning van kwalificaties volgt uit wijzigingsbepalingen opgenomen in het ontwerp, namelijk de rol die deze kwalificaties spelen, enerzijds, bij het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs en als erkennings- of subsidiëringsvoorwaarden in het secundair onderwijs en in het volwassenenonderwijs, en, anderzijds, bij de organisatie van nieuwe opleidingen in het hoger onderwijs. Die bepalingen dienen als onderwijs in de zin van artikel 127, § 1, eerste lid, 2/, van de Grondwet te worden beschouwd. Aangezien beroepskwalificaties deel kunnen uitmaken van onderwijskwalificaties van de niveaus twee tot vijf, is het gevolg ook dat de erkenningsprocedure voor beroepskwalificaties als onderwijsaangelegenheid dient te worden beschouwd. Die vaststelling is niet onbelangrijk omdat ze impliceert dat op die bepalingen de waarborgen van artikel 24 van de Grondwet van toepassing zijn (zie verder, III).

2.3. Andere, *mogelijke* rechtsgevolgen van de kwalificatiestructuur blijken uit artikel 4, tweede lid, van het ontwerp, namelijk:

- de kwalificatiestructuur vormt het kader om opleidingen tot stand te brengen;
- de kwalificatiestructuur vormt het kader om kwalificatiebewijzen te vergelijken;
- de kwalificatiestructuur kan worden gebruikt om assessments voor verworven competenties uit te werken;
- de kwalificatiestructuur kan worden gebruikt om studieloopbanen en loopbanen te oriënteren of te begeleiden;
- de kwalificatiestructuur kan worden gebruikt om het competentiebeleid in ondernemingen te ondersteunen.

---

<sup>(10)</sup> Voor de onderwijsbevoegdheid: artikel 127, § 1, eerste lid, 2/, van de Grondwet. Voor de bevoegdheden inzake vorming: artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Die rechtsgevolgen worden in het ontwerp evenwel niet nader bepaald of geregeld. In de mate dat de opgesomde rechtsgevolgen niet als onderwijs of vorming te beschouwen zijn, bijvoorbeeld omdat ze tot die aspecten van het tewerkstellingbeleid moeten worden gerekend waarvoor de gewesten bevoegd zijn <sup>(11)</sup>, lijkt er zich geen bevoegdheidsprobleem te stellen. De ontworpen regeling reikt immers niet verder dan het - op grond van de bevoegdheid voor onderwijs en vorming - aanbieden van een algemene kwalificatiestructuur voor gebruik in het kader van andere bevoegdheden, zonder die evenwel dwingend op te leggen.

Ondanks de vermelding in de memorie van toelichting dat de "erkenning van beroepskwalificaties (...) een gedeelde bevoegdheid van vorming en werk" is, kan het ontwerp daarom, gelet op de strekking ervan, niet worden beschouwd als een gewestaangelegenheid bedoeld in artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

2.4. Het gegeven dat in sommige bepalingen van het ontwerp wordt voorzien in de tussenkomst of de mogelijke tussenkomst van ministers die gewestelijke bevoegdheden uitoefenen <sup>(12)</sup>, doet geen afbreuk aan de onder 2.3 geformuleerde conclusie.

## II. Vrijheid van onderwijs en onderwijsgelijkheid

1. Zoals reeds is opgemerkt, spelen de beroepskwalificaties een rol in het systeem van kwaliteitsbewaking en gelden ze als erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden in het secundair onderwijs en in het volwassenenonderwijs. Anders dan wat op grond van artikel 9 van het decreet van 18 januari 2002 voor de eindtermen, de ontwikkelingsdoelen en de specifieke eindtermen geldt, wordt in het ontwerp evenwel niet voorzien in een afwijkingsmogelijkheid voor de beroepskwalificaties. De afwezigheid van een afwijkingsprocedure is op zich evenwel niet

---

<sup>(11)</sup> Artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

<sup>(12)</sup> Zie artikel 13 ("een voorstel tot inschaling (...) aan de voor de kwalificatie functioneel bevoegde minister") en artikel 14, tweede en derde lid, van het ontwerp ("op gezamenlijk voorstel van de minister bevoegd voor Vorming, de minister bevoegd voor Werk en desgevallend de functioneel bevoegde minister", respectievelijk "op gezamenlijk voorstel van de minister, bevoegd voor Vorming en desgevallend de functioneel bevoegde minister").

in strijd met de actieve onderwijsvrijheid (en het gelijkheidsbeginsel), voor zover de vastgestelde kwalificaties niet "zo omvangrijk en gedetailleerd zijn dat in redelijkheid niet kan worden aangehouden dat het om minimale doelstellingen gaat, derwijze dat zij onvoldoende ruimte laten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken" <sup>(13)</sup>.

Gevraagd naar de verenigbaarheid van het ontwerp op dit punt met de vrijheid van onderwijs, gewaarborgd bij artikel 24, § 1, van de Grondwet, en met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in onderwijszaken, gewaarborgd bij artikel 24, § 4, van de Grondwet, heeft de gemachtigde verklaard dat in geen afwijkingsprocedure is voorzien omdat het gaat om beroepskwalificaties die onontbeerlijk zijn voor de beginnende beroepsbeoefenaars, ongeacht in welke onderwijsinstelling ze worden verworven. De gemachtigde wees er verder op dat de vastgelegde kwalificaties de pedagogische vrijheid onverlet laten, onder meer omdat de inrichtende machten vrij blijven om zelf de lessenroosters, de leerplannen en de pedagogische methodes te bepalen die zij het meest geschikt achten om de leerlingen de betrokken competenties bij te brengen.

Het verdient aanbeveling om deze nadere toelichting op te nemen in de memorie.

2. Bij de uiteenzetting van de strekking van het ontwerp (zie "Strekking van het voorontwerp van decreet", randnummer 3.4) is aangestipt dat de domeinspecifieke leerresultaten mee betrokken worden in de beoordeling bij het doorvoeren van de toets nieuwe opleidingen en dat de instellingen die het initiatief nemen om nieuwe domeinspecifieke leerresultaten gezamenlijk te beschrijven gedurende één kalenderjaar het alleenrecht krijgen om een aanvraag tot erkenning van een nieuwe opleiding in te dienen (cf. artikel 32, 1/).

Die regeling raakt aan de principiële vrijheid van onderwijs (en aan het gelijkheidsbeginsel), aangezien de andere instellingen gedurende die periode geen erkenningsaanvraag kunnen indienen en bijgevolg de opleiding niet zullen kunnen organiseren. Een dergelijke beperking van de onderwijsvrijheid is slechts aanvaardbaar voor zover ze niet onredelijk en niet onevenredig is.

---

<sup>(13)</sup> Grondwettelijk Hof, nr. 76/96, 18 december 1996, B.9.

Er moet worden vastgesteld dat die maatregel op geen enkele wijze in de memorie van toelichting wordt verantwoord. Het is echter ten zeerste aan te bevelen om de noodzaak voor die regeling in de memorie toe te lichten <sup>(14)</sup>. Het zal aan het Grondwettelijk Hof toekomen om die verantwoording naderhand te toetsen.

### III. Legaliteitsbeginsel in onderwijszaken

#### 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".

Deze bepaling 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 subsidiëring betreft, doch verbiedt niet dat onder bepaalde voorwaarden bevoegdheden aan andere overheden worden toegekend. Die bepaling vereist dat die bevoegdheden slechts op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen betrekking hebben. Zodoende kan de regering de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet verfijnen <sup>(15)</sup>.

2. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen die verband houden met het vaststellen van de kwalificaties en waarin verordenende bevoegdheid wordt gedelegeerd aan de Vlaamse Regering (cf. de artikelen 9, 12, 17, 24 (ontworpen artikel 7<sup>ter</sup> van het decreet van 18 januari 2002), 33 (ontworpen artikel 5<sup>bis</sup>, laatste lid, van het decreet van 30 april 2004), 38 (ontworpen artikel 15<sup>bis</sup>, § 1, van het decreet van 7 mei 2004), en 42, 4/ (ontworpen zin die wordt toegevoegd aan artikel 12, § 3, van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs)).

---

<sup>(14)</sup> In dit verband kan er worden aan herinnerd dat het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 44/2005 van 23 februari 2005 de rembepaling voor nieuwe opleidingen uit artikel 61, § 1, eerste lid, van het structuurdecreet in overeenstemming achtte met de onderwijsvrijheid, op grond van de aangebrachte motivering in de parlementaire voorbereiding.

<sup>(15)</sup> Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijv. arrest nr. 142/2008, 30 oktober 2008, B.3.

Aangezien die aangelegenheden als onderwijsaangelegenheden moeten worden beschouwd, rijst de vraag of ze in overeenstemming zijn met het legaliteitsbeginsel inzake onderwijs. Hierna worden de bepalingen van het ontwerp die terzake mogelijk een probleem stellen, nader onderzocht.

3.1. Uit de ontworpen regeling volgt niet enkel dat de beroepskwalificaties die door de Vlaamse Regering worden erkend, ingeschaald worden in de kwalificatiestructuur, maar ook dat sommige daarvan, met name die welke kunnen worden verworven door middel van het specifieke gedeelte van een opleiding, voor de betrokken onderwijsinstellingen gelden als financierings-, subsidiërings- of erkenningsvoorwaarde en derhalve een rol zullen spelen in het systeem van kwaliteitsbewaking (zie de artikelen 21, 24 en 42). Die beroepskwalificaties komen in de plaats van de afgeleide specifieke eindtermen. Het gevolg van de nieuwe benadering is dat de specifieke eindtermen, die enkel nog kunnen worden verworven in het specifiek gedeelte van een opleiding in sommige leerjaren van het Algemeen Secundair Onderwijs (ASO), Technisch Secundair onderwijs (TSO) en Kunst Secundair Onderwijs (KSO), voortaan door de Vlaamse Regering worden vastgelegd en bij decreet worden bekrachtigd, en dat de beroepskwalificaties die worden vastgelegd voor de specifieke gedeeltes van een opleiding in andere leerjaren nog enkel door de Vlaamse Regering worden erkend en niet bij decreet worden bekrachtigd. Bovendien kan de Vlaamse Regering voor de specifieke gedeeltes van opleidingen die gericht zijn op beroepsuitoefening waarvoor geen beroepskwalificatie bestaat, "(basis)competenties" bepalen op grond van de door haar vastgestelde referentiekaders (cf. de artikelen 24 (ontworpen artikel 7<sup>ter</sup> van het decreet van 18 januari 2002) en 42 (ontworpen zin toe te voegen aan artikel 12, § 3, van het decreet van 15 juni 2007)).

3.2. Over specifieke eindtermen oordeelde het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 76/96 van 18 december 1996 als volgt:

"B.3.4. De decreetgever oordeelde dat de onderwijswereld intensief bij de voorbereiding en de opvolging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen moest worden betrokken. Hij belastte de Dienst voor Onderwijsontwikkeling met het formuleren van voorstellen ter zake en met de ontwikkeling van analyse- en evaluatie-instrumenten (artikel 9, § 1, van het decreet van 17 juli 1991); de ontwikkelingsdoelen en eindtermen worden door de Vlaamse Regering vastgesteld op eensluidend advies van de Vlaamse Onderwijsraad (artikel 6 bis van de wet van 29 mei 1959). Ten einde te voldoen aan het vereiste van artikel 24, § 5, van de Grondwet, bepaalde de decreetgever dat de door de Vlaamse Regering vastgestelde ontwikkelingsdoelen en eindtermen binnen één maand ter bekrachtiging moesten

worden voorgelegd aan de Vlaamse Raad. De decreetgever beschikte derhalve over de mogelijkheid om ze te wijzigen en de inwerkingtreding ervan vast te stellen, mogelijkheid waarvan hij overigens gebruik heeft gemaakt bij het decreet van 22 februari 1995 tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs. Die werkwijze kan niet worden beschouwd als strijdig met artikel 24, § 5, van de Grondwet.

B.3.5.1. De verzoekende partijen merken op dat luidens het gewijzigde artikel 6bis, § 1, van de wet van 29 mei 1959 «de specifieke eindtermen van het secundair onderwijs» niet ter bekrachtiging aan de Vlaamse Raad moeten worden voorgelegd.

B.3.5.2. Dienaangaande doet de parlementaire voorbereiding ervan blijken dat aanvullende eindtermen voor bepaalde studierichtingen in het secundair onderwijs zijn bedoeld. Volgens diezelfde parlementaire voorbereiding is van een bekrachtiging van die eindtermen afgezien om «vlugger te kunnen inspelen op tendensen in de maatschappij en het bedrijfsleven» (Gedr. St., Vlaamse Raad, 1993-1994, nr. 583/5, p. 8).

B.3.5.3. Het is juist dat de onmiddellijk op een beroep gerichte vakken - wil het onderwijs binnen die beroepssfeer zijn maatschappelijk nut ten volle behouden - de betrokken beroepen in hun evolutie moeten volgen.

Evenwel, indien ervan wordt uitgegaan dat voor die vakken, ook wat de aanvullende specificaties van de studierichting betreft, aan de onderwijsinstellingen door deze te bereiken eindtermen kunnen en moeten worden opgelegd, kan de evolutie in de betrokken beroepen niet worden aangevoerd als een verantwoording om die eindtermen van de verplichting van bekrachtiging uit te zonderen. De decreetgever heeft het regelen van een essentieel aspect van de inrichting, de erkenning of de subsidiëring van het onderwijs aan de Regering opgedragen. Aldus heeft hij artikel 24, § 5, van de Grondwet geschonden".

Uit het voorgaande zou de conclusie kunnen worden getrokken dat de erkende beroepskwalificaties en de (basis)competenties bij decreet dienen te worden vastgelegd of minstens door de decreetgever moeten worden bekrachtigd.

3.3. Bij het beoordelen van de vraag of de betrokken beroepskwalificaties en (basis)competenties tot stand komen in overeenstemming met de Grondwet moet echter ook rekening gehouden worden met arrest nr. 2/2006 van 11 januari 2006 van het Grondwettelijk Hof dat betrekking had op de accreditatiekaders voor de accreditatie van opleidingen in het hoger onderwijs. Deze voor het hoger onderwijs geldende minimumnormen zijn vergelijkbaar met de eindtermen zoals die voor het leerplichtonderwijs werden ontwikkeld. In voormeld arrest stelde het Grondwettelijk Hof:

"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".

Uit dit arrest volgt dat andere overheden dan de decreetgever kwaliteitseisen op het vlak van de te bereiken competenties (in algemene zin) aan onderwijsinstellingen kunnen opleggen, op voorwaarde dat de decreetgever zelf voldoende duidelijk het kader daarvoor uittekent en de beoordelingsruimte van het uitvoerend orgaan afbakent, onder meer door de objectieve criteria voor de erkenning van opleidingen, de werkwijze van het orgaan dat erkent en de procedure inzake erkenning nauwkeurig vast te leggen.

3.4. In de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt er van uitgegaan dat beroepskwalificaties tot stand komen in overeenstemming met artikel 24, § 5, van de Grondwet, vermits ze worden verankerd door:

- "- decretaal vast te leggen dat de beroepscompetentieprofielen van de SERV het uitgangspunt vormen.
- de niveaudescriptoren en de descriptorelementen - volledig conform aan en compatibel met de EQF-aanbeveling - te bepalen en in het decreet op te nemen.
- bij decreet te bepalen dat deze niveaudescriptoren bij de beschrijving én inschaling van alle kwalificaties moeten gebruikt worden".

Op de vraag of ook het vaststellen door de regering van de referentiekaders voor de (basis)competenties in overeenstemming is met de Grondwet, wordt in de memorie van toelichting daarentegen niet ingegaan.

3.5.1. De in het ontwerp bedoelde beroepskwalificaties zijn terug te voeren op voorstellen van (beroeps)competentieprofielen die door de SERV worden gedaan. Van beroepskwalificaties wordt in artikel 10 een algemene omschrijving gegeven en gesteld dat zij zich situeren op elk van de acht niveaus van de kwalificatiestructuur. De erkenningsprocedure wordt weliswaar geregeld, maar de werkwijze en vooral het gegeven dat de kwalificatie moet beantwoorden aan of worden ontwikkeld uit één of meer niveaudecriptoren blijkt ondanks wat daarover in de memorie van toelichting wordt beweerd, niet uitdrukkelijk uit de tekst van het ontwerp<sup>(16)</sup>. Het ontwerp doet er alleen van blijken dat een door de Vlaamse Regering erkende kwalificatie door het agentschap wordt geregistreerd in de kwalificatiestructuur. Pas nadat ze zijn erkend, worden de kwalificaties gelinkt met het kwalificatieraamwerk en de erin bepaalde niveaudecriptoren. In de huidige stand van het ontwerp lijken de bepalingen met betrekking tot de beroepskwalificaties derhalve op gespannen voet te staan met artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Hetzelfde geldt voor de (basis)competenties: uit de tekst van het ontwerp blijkt niet dat deze competenties moeten worden afgeleid uit de niveaudecriptoren.

3.5.2. Dat betekent niet dat de beroepskwalificaties of de (basis)competenties noodzakelijk dienen te worden bekrachtigd door de decreetgever. Aangezien de descriptorelementen<sup>(17)</sup> bij decreet zijn vastgelegd en daaruit de niveaudecriptoren - dit zijn de generieke omschrijvingen van de karakteristieken van de competenties die eigen zijn aan de kwalificaties op dat niveau - kunnen worden afgeleid, zou het volstaan om, enerzijds, de erkenning van de beroepskwalificaties uitdrukkelijk zo te concipiëren dat ze

---

<sup>(16)</sup> Vergelijk met artikel 22 (ontworpen artikel 3 van het decreet van 18 januari 2002) waarin de ontwikkeling van de eindtermen en specifieke eindtermen wél uitdrukkelijk aan de niveaudecriptoren wordt gelinkt.

<sup>(17)</sup> Opvallend is dat de descriptoren niet in het decreet zelf zijn opgenomen. De gemachtigde verklaarde dat dit een bewuste keuze is. In eerdere versies van het voorontwerp was wel een algemene omschrijving opgenomen, maar op vraag van de adviesorganen werd deze algemene omschrijving vervangen door een meer puntsgewijze opsomming van de descriptorelementen. Volgens de gemachtigde stelt zulks geen probleem, aangezien de descriptoren niets meer zijn dan het samenbundelen van de verschillende descriptorelementen.

de niveaudecriptoren voor een welbepaald beroep operationaliseren en, anderzijds, de (basis)competenties uitdrukkelijk te verbinden met de niveaudecriptoren. Die werkwijze zou ook beter sporen met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, zoals toegelicht in de memorie.

4. De delegatie in artikel 9 van het ontwerp is niet in strijd met het legaliteitsbeginsel, voor zover het enkel gaat om het vastleggen van "methodieken", en niet wordt afgeweken van de inhoud van de niveaudecriptoren.

De toelichting sluit evenwel niet uit dat het ook kan gaan om het toekennen van een relatief belang aan de competenties binnen een kwalificatie en ook om de wijze waarop in het agentschap kan worden besloten tot een bepaalde inschaling (cf. memorie van toelichting: "bij consensus"). In die lezing lijkt het veeleer te gaan om essentiële elementen, die in het ontwerp zouden moeten worden geregeld.

5. De delegaties vervat in de artikelen 12 en 38 van het ontwerp, lijken aanvaardbaar. Uit de tekst zelf van die bepalingen blijkt dat de afwijking enkel betrekking heeft op de aanvraag tot erkenning door de SERV, met andere woorden dat voor bepaalde sectoren andere instanties die erkenning zullen kunnen aanvragen. Uit artikel 38 blijkt dat het gaat om sociale partners van een bedrijfstak of een samenhangend geheel van bedrijfstakken, of om een maatschappelijke sector.

6. Volgens de gemachtigde heeft de machtiging in artikel 17 om "criteria voor het uitwerken van de onderwijskwalificaties en voor de situering ervan in de opleidingsstructuur" vast te stellen, enkel en alleen betrekking op de wijze waarop de eindtermen en erkende beroepskwalificaties kunnen worden gecombineerd om als onderwijskwalificatie te worden erkend. Zo gelezen, heeft de bepaling niet tot gevolg dat onderwijskwalificaties kunnen worden vastgesteld die niet terug te voeren zijn tot de eindtermen of dat de procedure inzake vaststelling van de eindtermen zou kunnen worden gewijzigd.

Gelet op die uitleg, waaruit volgt dat de onderwijskwalificaties terug te voeren zijn op decretaal vastgelegde eindtermen of op beroepskwalificaties die, mits een aanpassing van de tekst, op hun beurt terug te brengen zijn tot de bij decreet vastgelegde descriptorelementen, kan die bepaling in overeenstemming worden geacht met het legaliteitsbeginsel.

Het verdient echter aanbeveling om uit de tekst van het ontwerp beter te laten blijken wat precies de bedoeling van die bepaling is.

7. Indien de delegatie in artikel 33 (ontworpen artikel 5*bis*, laatste lid, van het decreet van 30 april 2004) om "daarvoor" nadere regels uit te werken enkel bedoeld is om te herinneren aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de regering, is die bepaling overbodig. Die bevoegdheid heeft de Vlaamse Regering immers reeds op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 <sup>(18)</sup>.

In het andere geval dient te worden gepreciseerd welke aspecten door de regering kunnen worden geregeld. In de memorie van toelichting worden "criteria waaraan de domeinspecifieke leerresultaten moeten voldoen", vermeld. Het zou echter ook kunnen gaan over het invullen van de coördinerende rol van de VLIR en de VLHORA. Hoe dan ook zal er over gewaakt moeten worden dat bij besluit niet wordt afgeweken van de generieke kwaliteitswaarborgen en de doelstellingen die reeds in artikel 58 van het structuurdecreet zijn geregeld. Indien de delegatiebepaling behouden blijft, zal een en ander duidelijker tot uiting moeten worden gebracht in de tekst van het ontwerp.

---

<sup>(18)</sup> RvS, afdeling bestuursrechtspraak, 3 december 1997, nr. 69.975, vzw Nationale confederatie van het bouwbedrijf e.a. Cf. ook de rechtspraak in verband met artikel 108 van de Grondwet (inz. Cass., 20 november 1924, *Pas.*, 1925, I, 25), die kan worden getransponeerd naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikelen 2 en 3

In artikel 2 van het ontwerp wordt uiteengezet wat de kwalificatiestructuur inhoudt, terwijl in artikel 3 het doel wordt omschreven dat ermee wordt nagestreefd. Dat laatste artikel is echter zo geredigeerd dat het veeleer om een vaststelling lijkt te gaan.

Om dit te verhelpen kan het bepaalde in artikel 3 beter als een tweede lid bij artikel 2 worden gevoegd, en als volgt worden gesteld:

"Die ordening beoogt kwalificaties en hun onderlinge verhoudingen transparant te maken, zodat onderwijs- en opleidingsverstrekkers alsook andere maatschappelijke actoren eenduidig over de kwalificaties en de daarin vervatte competenties kunnen communiceren".

### Artikel 4

1. Het decreet zal, volgens artikel 4, eerste lid, van het ontwerp, van toepassing zijn "op kwalificaties die de Vlaamse Regering erkent en registreert". Dit stemt niet overeen met de artikelen 15, 17, laatste lid, 19, eerste lid, en 20, waaruit blijkt dat niet de Vlaamse Regering instaat voor de registratie en dat het decreet ook voorziet in de automatische erkenning van kwalificaties.

2. In artikel 4, derde lid, van het ontwerp wordt het "agentschap voor kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming opgericht bij besluit van de Vlaamse regering van (datum)", belast met de organisatie van het toezicht op de kwaliteit van de onderwijs- en vormingstrajecten en van de trajecten inzake erkenning van verworven competenties.

Dat agentschap is nog niet opgericht en vermits dat blijkbaar bij besluit van de Vlaamse Regering zal gebeuren, gaat het om een eigen dienst van de regering zoals bedoeld in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De vermelde bepaling van de bijzondere wet staat eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de concrete organisatie en de werking van de diensten van de regering. Het komt de decreetgever met andere woorden niet toe om taken op te dragen aan welbepaalde diensten van de regering en zodoende in te grijpen in de organisatie en de werking van die diensten. Het laatste lid van artikel 4 van het ontwerp dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten. Dat geldt ook voor de verwijzingen in andere bepalingen van het ontwerp naar dat agentschap.

Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 houdt in dat de uitvoerende macht van de gemeenschap bij de gemeenschapsregering berust, wat impliceert dat de regering in beginsel ook waakt over de uitvoering en de toepassing van de decreten. Indien de decreetgever echter oordeelt zelf vorm te moeten geven aan het orgaan dat toeziet op de naleving van een decretale regeling, dient hij daartoe op grond van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een openbare instelling op te richten, buiten de diensten van de Vlaamse Regering.

Naast de vraag wie instaat voor de controle op de naleving van een decretale regeling, rijst ook de vraag hoe die controle moet worden uitgeoefend. Gelet op artikel 24, § 5, van de Grondwet, is het zaak van de decreetgever zelf om die controle in het onderwijs te organiseren <sup>(19)</sup>.

### Artikel 5

1. Artikel 5 van het ontwerp bevat de definities. Vermits sommige van die gedefinieerde begrippen, zoals de begrippen "kwalificatie" en "kwalificatiestructuur", reeds voorkomen in de artikelen 2 tot 4, verdient het aanbeveling om in dit geval het artikel met definities in te voegen onmiddellijk na artikel 1.

---

<sup>(19)</sup> Zie, wat de Onderwijsinspectie van de Vlaamse Gemeenschap betreft, het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie, Dienst voor Onderwijsontwikkeling en pedagogische begeleidingsdiensten en, wat de inspectie van de levensbeschouwelijke vakken betreft, het decreet van 1 december 1993 betreffende de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken.

2. Sommige van de gedefinieerde begrippen, met name "beroepskwalificatie" (5/), "kwalificatiestructuur" (13/), "onderwijskwalificatie" (14/) en "niveaudeSCRIPTOR" (15/), worden ook elders in het ontwerp omschreven (cf. de artikelen 2, 7, 10 en 11). Het is niet nodig de begrippen in het ontwerp meer dan eens te omschrijven.

3. Het heeft weinig zin om naast "NVAO" (16/), de term "accreditatieorganisatie" (1/) afzonderlijk te definiëren. Aangezien het begrip "accreditatieorganisatie" in de tekst van het ontwerp niet wordt gebruikt, kan artikel 5, 1/, overigens zonder meer geschrapt worden.

4. Ook voor de in artikel 16 van het ontwerp gebruikte afkortingen voor de onderwijsvormen in het voltijds secundair onderwijs (ASO, TSO, BSO, KSO), zal een omschrijving in artikel 5 moeten worden opgenomen.

5. Het verdient aanbeveling om de definities alfabetisch te ordenen. De omschrijving van "onderwijskwalificatie" (14/) dient daarom te worden ingevoegd na de definitie van "NVAO" (16/).

#### Artikel 6

Het is niet duidelijk wat het nut van deze bepaling is, gelet op de artikelen 2 en 5, 13/, van het ontwerp.

#### Artikel 8

In artikel 58, § 2, van het structuurdecreet wordt, ook na de wijziging ervan bij artikel 30 van het ontwerp, geen melding gemaakt van "descriptor". Het is daarom verwarrend in artikel 8, § 2, van het ontwerp te spreken van "[d]e descriptor (...) vermeld in artikel 58, § 2". In dat artikel worden echter wel de competenties aangegeven die de

.../...

studenten bij de voltooiing van de opleidingen die leiden tot het diploma van bachelor, master en doctor moeten zijn bijgebracht. Het verdient derhalve aanbeveling om de betrokken bepaling als volgt te stellen:

"§ 2. De competenties die de studenten moeten zijn bijgebracht bij de voltooiing van de opleidingen die leiden tot het diploma van bachelor, van master en van doctor, vermeld in artikel 58, § 2, van het decreet ...".

#### Artikel 9

De woorden "Zonder afbreuk te doen aan de bepalingen van dit decreet" zijn, gelet op de hiërarchie der normen, overbodig. Indien de decreetgever, zoals in dit artikel van het ontwerp, een delegatie aan de regering geeft, mag de regering bij het uitoefenen van die bevoegdheid niet van het decreet afwijken, tenzij het decreet uitdrukkelijk die mogelijkheid tot afwijking laat. Bijgevolg dient dit slechts expliciet te worden bepaald indien de decreetgever de mogelijkheid tot afwijking wil bieden. De betrokken zinsnede moet derhalve worden geschrapt.

#### Artikel 11

Als met de term "bewijs" in het laatste lid van artikel 11, "kwalificatiebewijs" in de zin van artikel 5, 11/, van het ontwerp is bedoeld, dient die term omwille van de uniformiteit te worden gebruikt.

#### Artikel 12

Uit de ontworpen regeling lijkt te volgen dat de aanvraag om een beroepskwalificatie te erkennen, bij de SERV moet worden ingediend, tenzij de regering in een afwijkingsmogelijkheid voorziet, in welk geval de aanvraag niet "via de SERV" moet gebeuren. Uit het tweede lid van artikel 12 blijkt echter dat de vragen tot erkenning "bij het agentschap" moeten worden ingediend.

De wijze waarop de aanvragen tot erkenning moeten gebeuren, dient eenduidiger te worden bepaald.

#### Artikel 14

1. Uit het eerste lid van artikel 14 volgt impliciet dat de Vlaamse Regering ook kan weigeren een (beroeps)competentieprofiel als kwalificatie te erkennen. In dat geval "vraagt (de Vlaamse Regering) om de inschaling bij te sturen". Noch uit het ontwerp, noch uit de memorie van toelichting blijkt welke procedure in dat geval verder moet worden gevolgd. Het verdient aanbeveling om het ontwerp op dit punt aan te vullen.

2. Op grond van het laatste lid van artikel 14 mag tussen de datum van de aanvraag tot erkenning en de beslissing van de Vlaamse Regering "tot erkenning of tot bijsturing" niet meer dan twee maanden verlopen.

Uit het ontwerp blijkt niet duidelijk wat het gevolg is als er twee maanden verstreken zijn sedert de aanvraag. Het gevolg lijkt te zijn dat de aanvraag in die hypothese vervalst.

Zoals de bepaling is geformuleerd, mag er ook in de hypothese dat de regering vraagt om de inschaling bij te sturen, niet meer dan twee maanden verlopen tussen de vraag tot bijsturing en de uiteindelijke beslissing, maar ook tussen de initiële aanvraag en de uiteindelijke beslissing.

#### Artikel 15

Uit de memorie van toelichting alsook uit de verklaringen van de gemachtigde blijkt dat de registratie van de beroepskwalificaties - zoals de overige kwalificaties trouwens -, zal gebeuren in een "kwalificatiedatabank". In het ontwerp wordt daarvan echter geen gewag gemaakt. Gelet op de mogelijke rechtsgevolgen van de kwalificatiestructuur, is het wenselijk om in het ontwerp minstens melding te maken van deze databank en de belangrijkste elementen ervan te regelen.

### Artikel 16

1. Bij artikel 16 van het ontwerp zou moeten worden bepaald hoe de competenties en basiscompetenties die door de Vlaamse Regering worden vastgelegd voor (specifieke gedeelten van) opleidingen die gericht zijn op beroepsuitoefening waarvoor geen erkende beroepskwalificatie bestaat (cf. artikelen 24 en 42, respectievelijk ontworpen artikel 7*ter* van het decreet van 18 januari 2002 en ontworpen zin die wordt toegevoegd aan artikel 12, § 3, van het decreet van 15 juni 2007), moeten worden ingeschaald.

2. Op grond van artikel 9 van het decreet van 18 januari 2002 kunnen vervangende eindtermen worden vastgelegd. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling om hiervan melding te maken in de memorie van toelichting bij artikel 16, zoals ter gelegenheid van het overleg met de inrichtende machten werd gevraagd. Ook hiervoor zal plaats moet worden ingeruimd in artikel 16 van het ontwerp.

### Artikel 21

Artikel 21 van het ontwerp beoogt artikel 24*bis* van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving zo te wijzigen dat de specifieke eindtermen niet langer als subsidiëeringsvoorwaarden zullen gelden.

Het is de vraag of dat wel overeenstemt met de bedoeling van de stellers. Uit de artikelen 22 en volgende van het ontwerp blijkt immers dat de specifieke eindtermen voor sommige opleidingen blijven bestaan. Bovendien volgt uit artikel 49 van het ontwerp (ontworpen wijziging van artikel 56, 8/, van het decreet van 15 juni 2007), gelezen in samenhang met artikel 82, eerste lid, 1/, en met artikel 97, § 1, van het decreet van 15 juni 2007, dat het naleven van de bepalingen inzake specifieke eindtermen in het volwassenenonderwijs wel als erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarde behouden blijft.

### Artikel 22

In het ontworpen artikel 3 van het decreet van 18 januari 2002 wordt bepaald dat de eindtermen, de specifieke eindtermen, de ontwikkelingsdoelen voor het gewoon voltijds secundair onderwijs en de ontwikkelingsdoelen voor het buitengewoon secundair onderwijs worden vastgelegd "door het Vlaams Parlement bij wijze van bekrachtiging van een besluit van de Vlaamse Regering". Gelet op artikel 17 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarin wordt bepaald dat de decreterende macht gezamenlijk wordt uitgeoefend "door het Parlement en de Regering", zal die bekrachtiging uiteraard bij wege van decreet dienen te geschieden.

### Artikel 24

Het is niet duidelijk of het de bedoeling is dat de regering de in het ontworpen artikel 7ter bedoelde competenties al of niet moet vastleggen. Op grond van de tekst van artikel 7ter gaat het om een mogelijkheid ("kan"). Evenwel lijkt uit het ontworpen artikel 8, § 3, derde streepje, van het decreet van 18 januari 2002 (artikel 25 van het ontwerp) te volgen dat wanneer er geen beroepskwalificaties zijn, die competenties herkenbaar in de leerplannen moeten worden geformuleerd. Uit de gelijkaardige bepaling in het decreet van 15 juli 2007, namelijk artikel 12, § 3, blijkt overigens dat de basiscompetenties "worden vastgelegd" (lees: moeten worden vastgelegd).

De gemachtigde verklaarde dat het de bedoeling is om een gesloten systeem te maken en dat dus, zij het tijdelijk, competenties zullen moeten worden vastgelegd door de Vlaamse Regering. De tekst dient derhalve te worden aangepast.

### Artikel 25

In het ontworpen artikel 8, § 1, van het decreet van 18 januari 2002 lijken de noties "eindtermen" en "specifieke eindtermen" te ontbreken. Er is geen reden om aan te nemen dat bij het vaststellen van onder meer de leerplannen, de eindtermen en specifieke eindtermen niet in acht zouden moeten worden genomen.

### Artikelen 31 en 32

1. De artikelen 31 en 32 van het ontwerp beogen respectievelijk de artikelen 61 en 62 van het structuurdecreet te wijzigen. In beide wijzigingsbepalingen wordt verwezen naar de gezamenlijk beschreven domeinspecifieke leerresultaten "als vermeld in artikel 5*bis* van het decreet van 30 april 2004".

Het is niet duidelijk of daarmee wordt gerefereerd aan de beschreven leerresultaten vóór of na de validatie ervan door de NVAO, met andere woorden vóór of nadat zij als onderwijskwalificatie zijn erkend. In dit verband stipte de gemachtigde aan dat alvast de wijzigingsbepaling die het voorwerp van artikel 32 is, de bedoeling heeft om aan een instelling het alleenrecht te geven om een opleiding te organiseren voordat de andere instellingen kennis zouden kunnen nemen van de ontworpen kwalificatie en dat de aanvraag dus wellicht al kan gebeuren voordat de domeinspecifieke leerresultaten zijn gevalideerd. Als dat effectief de bedoeling is, dan blijkt de ontworpen bepaling verwarrend te zijn geredigeerd aangezien wordt gesteld dat de termijn waarbinnen het alleenrecht kan worden uitgeoefend aanvangt "vanaf de validering door de NVAO".

De ontworpen wijzigingsbepalingen zullen in het licht hiervan door de stellers nog eens van nabij bekeken moeten worden.

2. In de wijzigingsbepaling die het voorwerp is van artikel 32, 1/, van het ontwerp, wordt het acroniem "NVAO" gebruikt, terwijl dat in het structuurdecreet nog niet voorkomt. In de ontworpen bepaling dient daarom in plaats van "NVAO" te worden geschreven: "Nederlands-Vlaamse acreditatieorganisatie".

### Artikel 33

1. In het voorlaatste lid van het ontworpen artikel 5*bis* van het decreet van 30 april 2004 is de term "generieke" wellicht overbodig (vergelijk met de artikelen 18 en 19 van het ontwerp, en met de artikelen 61 en 62 van het structuurdecreet zoals ze worden gewijzigd door het ontwerp). Indien dat woord wordt behouden, zal de precieze betekenis ervan moeten worden verduidelijkt.

.../...

2. De acroniemen VLHORA, VLIR en NVAO worden nog niet gebruikt in het decreet van 30 april 2004. In de ontworpen bepalingen zullen de betrokken instanties daarom met hun volle naam moeten worden aangeduid. Een andere mogelijkheid is dat de lijst met omschrijvingen, in artikel 2 van het decreet, wordt aangevuld met een omschrijving van VLHORA, VLIR en NVAO.

### Slotopmerking

Het ontwerp dient op wetgevingstechnisch vlak te worden nagezien.

Bij wijze van voorbeeld kan worden aangestipt dat bij elk gewijzigd artikel de opeenvolgende vroegere wijzigingen die nog geldig zijn, dienen te worden vermeld<sup>(20)</sup>. Zo zal in artikel 29 van het ontwerp moeten worden opgenomen dat artikel 55<sup>septies</sup> van het structuurdecreet is ingevoegd bij decreet van 15 december 2006.

-----

---

<sup>(20)</sup> *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 113, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

De kamer was samengesteld uit

|          |                     |                                     |
|----------|---------------------|-------------------------------------|
| de Heren | M. VAN DAMME,       | kamervoorzitter,                    |
|          | J. BAERT,           |                                     |
|          | W. VAN VAERENBERGH, | staatsraden,                        |
|          | M. RIGAUX,          | assessor van de afdeling wetgeving, |
| Mevrouw  | M. VERSCHRAEGHEN,   | toegevoegd griffier.                |

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME