



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.426/1
van 19 december 2012

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de uitvoering van het decreet betreffende de kwalificatiestructuur van 30 april 2009 inzake de erkenning van beroepskwalificaties en inzake de erkenning van onderwijskwalificaties voor het secundair na secundair onderwijs en het hoger beroepsonderwijs'

Op 27 november 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de uitvoering van het decreet betreffende de kwalificatiestructuur van 30 april 2009 inzake de erkenning van beroepskwalificaties en inzake de erkenning van onderwijskwalificaties voor het secundair na secundair onderwijs en het hoger beroepsonderwijs’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 december 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 december 2012.

*

1. 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er in hoofdzaak toe uitvoering te geven aan de artikelen 7, 10, 11 en 15 van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de kwalificatiestructuur’. Het ontwerp regelt de opmaak, het valideren, het inschalen en het erkennen van een beroepskwalificatie(dossier). Het ontwerp legt tevens de procedure vast voor de omzetting van erkende beroepskwalificaties¹ naar onderwijskwalificaties², die kunnen aangeboden worden in het hoger beroepsonderwijs en het secundair-na-secundair onderwijs.

3. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door de bepalingen van de decreten van 30 april 2009 ‘betreffende de kwalificatiestructuur’ en ‘betreffende het secundair na secundair onderwijs en het hoger beroepsonderwijs’, waaraan wordt gerefereerd in het eerste en het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, al dan niet gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, alsook, specifiek wat betreft de artikelen 15 en 18 van het ontwerp, door artikel 12 van het eerstgenoemde decreet, eveneens gelezen in samenhang met de voornoemde bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. Voor het eerste lid van de aanhef dient een nieuw lid te worden ingevoegd waarin verwezen wordt naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

5. Rekening houdende met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontwerp, dient in het eerste lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, ook te worden verwezen naar artikel 12 van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de kwalificatiestructuur’.

¹ Luidens artikel 2, 4°, van genoemd decreet van 30 april 2009 is een beroepskwalificatie een afgerond en ingeschaald geheel van competenties waarmee een beroep kan worden uitgeoefend.

² Luidens artikel 2, 17°, van genoemd decreet van 30 april 2009 is een onderwijskwalificatie een afgerond en ingeschaald geheel van competenties die noodzakelijk zijn om maatschappelijk te functioneren en te participeren, waarmee verdere studies in het secundair of in het hoger onderwijs kunnen worden aangevat of waarmee beroepsactiviteiten kunnen worden uitgeoefend.

6. In het tweede lid van de aanhef, dat het derde lid wordt, komen de woorden “van 30 april 2009” tweemaal voor, wat dient te worden verbeterd.

7. Aangezien de vervulde vormvereisten in de aanhef naar tijdsorde, te beginnen met de oudste, moeten worden vermeld, dienen het vierde en vijfde lid van de aanhef, waarin respectievelijk verwezen wordt naar het advies van de VLOR van 27 september 2012 en van de SERV van 12 september 2012, onderling van plaats te wisselen.

Artikel 3

8. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat op voorstel van het agentschap (AKOV) de minister (lees: de Vlaamse minister bevoegd voor het onderwijs en voor de coördinatie van het vormingsbeleid; zie artikel 1, 8°, van het ontwerp) en de Vlaamse minister bevoegd voor het tewerkstellingsbeleid jaarlijks en gezamenlijk de prioriteiten voor het opstellen van beroepskwalificaties bepalen. Artikel 10, § 1, van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de kwalificatiestructuur’ bepaalt evenwel dat de *Vlaamse Regering* jaarlijks de prioriteiten inzake het opstellen van beroepskwalificatiedossiers bepaalt.

Nu moet worden aangenomen dat het bepalen van de prioriteiten voor het opstellen van beroepskwalificaties geen aangelegenheid van detailmatige of praktische aard is die door de Vlaamse Regering aan één of meerdere afzonderlijk of gezamenlijk optredende ministers kan worden gedelegeerd, aangezien het bepalen van die prioriteiten gevolgen heeft voor de volgorde waarin en het tijdstip waarop beroepskwalificatiedossiers kunnen worden ingediend, dient de in artikel 3 van het ontwerp bedoelde aangelegenheid zaak te blijven van de Vlaamse Regering en dient genoemd artikel 3 bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.³

Artikel 8

9.1. Teneinde geheel in overeenstemming te zijn met artikel 10, § 4, van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de kwalificatiestructuur’, dat betrekking heeft op de samenstelling van een valideringscommissie en waaruit blijkt dat zowel de VDAB als Syntra Vlaanderen er deel van uitmaken, dient in artikel 8, eerste lid, 2°, van het ontwerp het woord “of” te worden geschrapt. Wellicht dient dan ook te worden bepaald dat zowel de VDAB als Syntra Vlaanderen elk één effectief en één plaatsvervangend lid aanduiden. Dit dient in elk geval te worden verduidelijkt in de ontworpen bepaling.

9.2. Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 11, tweede lid, 3°, van het ontwerp, wat betreft de samenstelling van een inschalingscommissie en rekening houdende met artikel 11, tweede lid, van hetzelfde decreet van 30 april 2009.

³ In dat verband kan overigens evenmin nuttig beroep worden gedaan op artikel 5, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’, zoals door de gemachtigde wordt voorgesteld, aangezien het bepalen van bedoelde prioriteiten niet valt gelijk te stellen met het nemen van een beslissing voor de toepassing van een decreet in de zin van die bepaling.

Artikel 14

10. Artikel 14, tweede zin, van het ontwerp bepaalt dat het agentschap (AKOV) nagaat of alle vormvoorwaarden zijn vervuld, of het proces in alle redelijkheid is verlopen en of het resultaat “noch manifest noch kennelijk” onredelijk is aan de hand van de criteria vermeld in dit besluit.

Aangezien de woorden “manifest” en “kennelijk” synoniemen zijn, is het aangewezen in artikel 14 van het ontwerp de woorden “noch manifest noch kennelijk” te vervangen door “niet kennelijk”.

BIJLAGE

11.1. Artikel 12, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat voor de inschaling van een beroepskwalificatiedossier de methodiek wordt gehanteerd die daarvoor werd ontwikkeld en geijkt en die is opgenomen in de bijlage bij het besluit.

Artikel 5 van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de kwalificatiestructuur’ bepaalt dat het kwalificatieraamwerk *acht* niveaus onderscheidt die oplopen van niveau één tot niveau acht, dat elk niveau in het raamwerk wordt beschreven aan de hand van een niveaudeSCRIPTOR, dat een niveaudeSCRIPTOR een generieke omschrijving geeft van de karakteristieken van de competenties die eigen zijn aan de kwalificaties op dat niveau en bestaat uit *vijf* descriptorelementen (kennis, vaardigheden, context, autonomie en verantwoordelijkheid), en dat deze niveaudeSCRIPToren het niveau van de kwalificatie bepalen en worden gebruikt om zowel onderwijs- als beroepskwalificaties te beschrijven en in te schalen.

In de bijlage “Inschalingsmethodiek” bij het ontwerp wordt onder meer het volgende bepaald:

“Op basis van de decretaal bepaalde niveaubeschrijvingen zijn de acht niveaus van het Vlaams kwalificatieraamwerk hertaald naar vijf inschalingsniveaus: zijnde: A, B, C, D en E. Elk niveau bestaat uit drie subscores; zijnde: A-, A, A+, B-, B, B+, C-, C, C+, D-, D, D+, E-, E, E+.

De vijf descriptorelementen zijn uitgesplitst tot acht descriptorelementen. Het descriptorelement ‘vaardigheden’ is opgesplitst in ‘cognitieve vaardigheden’, ‘probleemoplossende vaardigheden’ en ‘motorische vaardigheden’. Het descriptorelement ‘context’ is ont dubbeld naar ‘omgevingscontext’ en ‘handelingscontext’.

De oorspronkelijke 8x5 matrix is hertaald in een 5x8 matrix. Deze hertaling diende enerzijds om de descriptorbeschrijvingen aan te scherpen (éne niveau t.o.v. het andere) en anderzijds de neutraliteit en objectiviteit van het inschalen door de inschalingscommissie te garanderen (geen expliciete verbinding tussen de acht VKS-niveaus en de vijf niveaus binnen de descriptorelementen).”

11.2. Het is niet duidelijk of de bijlage bij het ontwerp geheel in overeenstemming is met het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de kwalificatiestructuur’, inzonderheid de artikelen 5 en 6 ervan. Daarover ondervraagd door de auditeur-verslaggever heeft de gemachtigde volgend antwoord verstrekt:

“De vraag hoe de bijlage van het besluit (de uitwerking van de inschalingsmethodiek) strookt met de bepalingen in het decreet. In het decreet VKS wordt verwezen naar een ‘wetenschappelijk geijkte methode voor inschaling van een beroepskwalificatie-dossier’⁴. De inschalingsmethode is ontwikkeld door Berenschot Belgium NV en is voorgelegd aan wetenschappelijke beoordelaars, Lou Van Beirendonck (AMS Antwerp Management School) en Rianne Janssen (KULeuven).

De wetenschappelijke beoordelaars hebben in hun beoordeling aangegeven dat het inschalingsconcept in voldoende mate de koppeling met de achterliggende decretale principes (descriptorelementen en niveaudecriptoren) garandeert. De systematiek is zodanig ontwikkeld dat de niveau’s en de descriptoren uit het decreet wel degelijk worden gehanteerd maar dit zonder dat ze direct zichtbaar zijn voor de indieners én de commissieleden. Objectieve inschaling wordt hierdoor gegarandeerd en pre-inschaling wordt hierdoor vermeden.

De vijf gehanteerde inschalingsniveau’s en hun onderverdeling zijn een tussenstap en worden op basis van inhoudelijk gevalideerde definities gekoppeld aan de acht niveau’s van de VKS. Deze koppeling is gebaseerd op bestaande geijkte methodes van de ontwikkelaars maar dan toegepast op het VKS-raamwerk en werd na testing gevalideerd.

De descriptoren ‘vaardigheden’ en ‘context’ worden in de systematiek verder opgedeeld. Zij bestaan uit deelcomponenten, nl. de vaardigheden bestaan uit cognitieve, probleemoplossende en motorische vaardigheden en de context is opgebouwd uit omgevingscontext en handelingscontext.”

11.3. Uit deze toelichting blijkt niet meteen dat de inschalingsmethodiek opgenomen in de bijlage bij het ontwerp niet in overeenstemming zou zijn met de artikelen 5 en 6 van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de kwalificatiestructuur’. Bij gebreke van een volledig inzicht in de concrete uitwerking van de ontworpen inschalingsmethodiek, dient de Raad van State, afdeling Wetgeving, op dit punt niettemin een voorbehoud te maken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁴ Zie artikel 7, 3°, van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de kwalificatiestructuur’.