



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.523/1
van 13 juni 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 januari 2013 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, wat betreft de invoering van een procedure om beroepskwalificaties aan te passen of te schrappen’

Op 15 mei 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 januari 2013 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, wat betreft de invoering van een procedure om beroepskwalificaties aan te passen of te schrappen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 juni 2017.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er in hoofdzaak toe de procedure vast te stellen voor de aanpassing en de schrapping van beroepskwalificaties. Daartoe voegt artikel 4 van het ontwerp een nieuw hoofdstuk 2/1 in, in het besluit van de Vlaamse Regering van 11 januari 2013 ‘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’. Daarnaast worden een aantal technische wijzigingen aangebracht in het besluit van 11 januari 2013,¹ die het gevolg zijn van de nieuwe decretale procedure om onderwijskwalificaties van niveau vijf vast te stellen.² Daardoor zullen verschillende (procedure)bepalingen van het besluit van 11 januari 2013 – ook formeel – niet langer gelden voor de erkenning van onderwijskwalificaties van niveau 5.

2.1.1. Voor zover het ontwerp strekt tot de invoering van de procedure voor het aanpassen en schrappen van beroepskwalificaties vindt het in beginsel rechtsgrond in artikel 13/1, van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de kwalificatiestructuur’.

2.1.2. Er dient evenwel een voorbehoud te worden gemaakt bij het ontworpen artikel 15/3, § 3, eerste lid, van het besluit van 11 januari 2013 in de mate de valideringscommissie en niet de inschalingscommissie oordeelt over de vraag of de actualisering aanleiding geeft tot een nieuwe inschaling. Artikel 11, eerste lid, van het decreet van 30 april 2009 bepaalt immers dwingend dat de bevoegde dienst “een gevalideerd beroepskwalificatiedossier voor inschaling *voor[legt]* aan een inschalingscommissie.”

2.1.3. Er dient eveneens een voorbehoud te worden gemaakt bij het ontworpen artikel 15/5 van het besluit van 11 januari 2013, voor zover wordt bepaald dat het huishoudelijk reglement van een valideringscommissie “een procedure [bevat] *met criteria voor het beoordelen* van een eventuele herinschaling van een geactualiseerd beroepskwalificatiedossier.”

Aldus wordt een verordenende bevoegdheid ge(sub)delegeerd aan het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen,³ dat een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid is, en een onderdeel van het Ministerie van Onderwijs en Vorming. De ambtenaren van het bestuur zijn voor hun beslissingen geen politieke verantwoording verschuldigd aan het Vlaams Parlement, en het hun verlenen van regelgevende bevoegdheden doet afbreuk aan de enigheid van de regelgevende bevoegdheid. Een dergelijke subdelegatie is in beginsel onaanvaardbaar. Gezien evenwel het hiërarchische gezag dat de minister uitoefent over zijn bestuurslichamen, kan zulk een delegatie bij uitzondering worden toegestaan als ze betrekking heeft op het vaststellen van maatregelen van louter bestuur of van in hoofdzaak technische maatregelen. Het moet gaan om maatregelen die, willen ze

¹ Het gaat met name over de artikelen 1, 2, 3, 5 en 6 van het ontwerp.

² De erkenning van deze onderwijskwalificaties is thans geregeld in artikel 15/1 van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de kwalificatiestructuur’, ingevoegd bij decreet van 23 december 2016.

³ Op grond van artikel 10 van het besluit van 11 januari 2013 stelt het agentschap het huishoudelijk reglement van een valideringscommissie op.

genomen kunnen worden, geen politieke beoordeling vergen van de keuzes die daarbij worden gemaakt en waarbij beginselen die van tevoren in hogere regelingen zijn vastgelegd, ten uitvoer worden gelegd. Bovendien wordt doorgaans aangenomen dat een (sub)delegatie om een huishoudelijk reglement aan te nemen, louter praktische bepalingen inzake de interne organisatie of de werking kan omvatten en in elk geval geen rechten of verplichtingen ten aanzien van derden mag bevatten.⁴

De “criteria voor het beoordelen van een eventuele herinschaling van een geactualiseerd beroepskwalificatiedossier” kunnen wel degelijk rechtsgevolgen hebben voor de onderwijsinstellingen (aangezien ze deel kunnen uitmaken van onderwijskwalificaties die op hun beurt als erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor opleidingen of instellingen kunnen gelden) en kunnen niet als een interne of louter technische maatregel worden beschouwd. Het komt bijgevolg aan de Vlaamse Regering toe om dergelijke criteria vast te stellen.

2.2. Voor zover het ontwerp ertoe strekt het besluit van 11 januari 2013 niet langer van toepassing te maken op de erkenning van onderwijskwalificaties van niveau 5, kan ervoor rechtsgrond worden gevonden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 15/1 van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de kwalificatiestructuur’. Het ontwerp heft immers bepalingen op die in strijd zijn met de bepalingen van het decreet van 30 april 2009. De algemene uitvoeringsbevoegdheid ex artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 omvat onder meer de bevoegdheid om verordenende bepalingen formeel op te heffen als daarvoor geen rechtsgrond meer bestaat.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

De aanhef

3. Gelet op wat hierboven werd opgemerkt over de rechtsgrond, dient het tweede lid van de aanhef te worden aangevuld met de woorden “en artikel 15/1, ingevoegd bij decreet van 12 juli 2013 en vervangen bij decreet van 23 december 2016;”.

⁴ Zie in die zin trouwens de inhoud van artikel 10 van het besluit van 11 januari 2013.

Artikel 8

4. Luidens artikel 8 van het ontwerp zal het te nemen besluit in werking treden de dag nadat het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt. Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, vastgesteld bij artikel 84, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dient te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME