



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.307/3
van 13 januari 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit,
Openbare Werken, Havens en Sport ‘tot bepaling van de
minimale kwalificaties van de sportbegeleiders van de
gesubsidieerde organisatie voor het coördineren, stimuleren en
ondersteunen van de tewerkstelling van sportbegeleiders en
sportondersteuners’

Op 13 december 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Havens en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot bepaling van de minimale kwalificaties van de sportbegeleiders van de gesubsidieerde organisatie voor het coördineren, stimuleren en ondersteunen van de tewerkstelling van sportbegeleiders en sportondersteuners’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 januari 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Peter SCHOLLEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 januari 2025.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Artikel 7, § 1, van het decreet van 8 november 2013 ‘houdende het stimuleren, het coördineren en het subsidiëren van de tewerkstelling in de sportsector’ voorziet in de subsidiëring van één erkende organisatie voor het coördineren, stimuleren en ondersteunen van de tewerkstelling van sportbegeleiders en sportondersteuners. Om voor subsidiëring in aanmerking te komen moet die erkende organisatie onder meer gekwalificeerde sportbegeleiders en sportondersteuners beschikbaar stellen in alle Vlaamse provincies en in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, met een focus op de non-profitsportsector (artikel 7, § 1, tweede lid, 4°, van het decreet van 8 november 2013). Luidens artikel 3, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 ‘betreffende de uitvoering van het decreet van 8 november 2013 houdende het stimuleren, het coördineren en het subsidiëren van de tewerkstelling in de sportsector’ komt de voormelde organisatie in aanmerking voor subsidiëring als ze beschikt over vaste en occasionele sportbegeleiders die beantwoorden aan minimale kwalificaties die per doelgroep of per functie worden vastgesteld door de Vlaamse minister bevoegd voor de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens (hierna: de minister) conform het tweede en derde lid van dat artikel.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Havens en Sport strekt ertoe die minimale kwalificaties te bepalen (artikel 1 van het ontwerp).

Het te nemen besluit treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 januari 2025 (artikel 2).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in het voormelde artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013. Die bepaling vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 7, § 1, vijfde lid, van het decreet van 8 november 2013, naar luid waarvan voor de opdracht vermeld in het tweede lid, 4°, van die bepaling de Vlaamse Regering de voorwaarden bepaalt betreffende de minimale kwalificaties waaraan vaste en occasionele sportbegeleiders moeten voldoen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. In vergelijking met de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 die, voor ze werd opgeheven bij artikel 12 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2024 ‘tot wijziging van verschillende besluiten betreffende de sportsector’, de minimale kwalificaties en competenties bevatte waaraan de sportbegeleiders moesten voldoen opdat de organisatie voor de coördinatie van de tewerkstelling in de sport in aanmerking zou komen voor subsidiëring, wordt in artikel 1 van het ontwerp een aantal kwalificaties niet langer vermeld. Zo wordt er in het ontwerp niet langer gewag gemaakt van de kwalificaties “wegkapitein” en “jogbegeleider” bij de functie “sportbegeleider/lesgever in de breedtesport” en van de kwalificaties “bewegingsanimateur”, “wegkapitein” en “jogbegeleider” bij de functie “G-sportbegeleider/lesgever in de breedtesport”. Uit de nota aan de Inspectie van Financiën kan worden opgemaakt dat de kwalificaties vermeld in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 werden aangepast aan de huidige opleidingsstructuur binnen de Vlaamse Trainersschool.

De vraag rijst evenwel of dit betekent dat personen die in het verleden kwalificaties hebben bekomen die thans niet meer in de ontworpen regeling worden vermeld, niet langer in aanmerking komen voor de in die regeling vervatte functies. Voorts rijst de vraag waarom in het licht van het voorgaande bij de functie “G-sportbegeleider/lesgever in de breedtesport” niet langer gewag wordt gemaakt van de kwalificatie “bewegingsanimateur”, maar dat bij de functie “sportbegeleider/lesgever in de breedtesport” die kwalificatie wel nog wordt vermeld.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Personen die zouden worden ingeschakeld met deze kwalificatie, kunnen gelijkgesteld worden o.b.v. de assimilatietafel (bv. jogbegeleider met Initiator Running). De schrapping van de opleiding bewegingsanimateur bij G-sportbegeleider betreft een materiële vergissing en zou dus niet meer geschrapt (mogen) worden, gezien deze nog te recent is stopgezet en er nog te veel kans bestaat dat personen met deze kwalificatie ingeschakeld worden.”

Bijgevolg moet bij de functie “G-sportbegeleider/lesgever in de breedtesport” de kwalificatie “bewegingsanimateur” worden toegevoegd. Voorts moet worden vastgesteld dat, ofschoon een gelijkstelling aan de hand van een assimilatietafel in beginsel kan worden aanvaard, de assimilatietafel waarnaar in de voetnoot bij artikel 1 van het ontwerp wordt verwezen de kwalificaties “wegkapitein” en “jogbegeleider” eveneens niet vermeldt. Omwille van de rechtszekerheid moet er dan ook worden op toegezien dat die tabel permanent wordt geactualiseerd, zodat de houders van kwalificaties die in verleden werden georganiseerd kunnen nagaan met welke kwalificatie hun opleiding wordt gelijkgesteld.

5. In advies 54.458/3 van 6 december 2013 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, over het ontwerp dat heeft geleid tot het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 het volgende opgemerkt:

“De bijlage bij het ontwerp bepaalt de minimale kwalificaties en competenties waarover de vaste en de occasionele sportbegeleiders die deel uitmaken van de pool van

sportbegeleiders en sportondersteuners die door de gesubsidieerde organisatie ter beschikking worden gesteld, dienen te beschikken.

Op grond van de artikelen 49 tot 55 (recht van vestiging) en 56 tot 62 (recht op vrije dienstverrichting) van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ is vereist dat rekening wordt gehouden met de kwalificaties waarover onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie beschikken.

In sommige onderdelen van de bijlage wordt verwezen naar de VTS-assimilatietabel, waarin op algemene wijze gewag wordt gemaakt van ‘opleidingen op internationaal niveau’. Voor andere onderdelen is niets bepaald.

In het ontwerp moet een bepaling worden opgenomen waarin wordt gewaarborgd dat een onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Unie in aanmerking kan komen om de functies in het raam van de subsidieregeling uit te oefenen indien een vergelijking van zijn bekwaamheden die blijken uit zijn diploma’s, certificaten en andere titels en zijn relevante ervaring met de door het ontwerp vereiste diploma’s of competenties, uitwijst dat hij aan de voorwaarden voldoet.¹

De bepaling dient in elk geval van toepassing te zijn voor onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie en gelijkgestelde staten (bijvoorbeeld staten die deel uitmaken van de Europese Economische Ruimte of staten waarmee een overeenkomst werd gesloten die gelijkaardige rechten verleent). Ze kan, maar moet niet, in het algemeen gesteld worden, in welk geval ze ook betrekking heeft op onderdanen van andere staten.

Ook voor kwalificaties verworven in de Franse of in de Duitstalige Gemeenschap moet in gelijkwaardigheid worden voorzien op grond van de vereisten die voortvloeien uit het beginsel van de Belgische economische unie.”²

Ten gevolge hiervan werd in artikel 3, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 bepaald dat “[p]ersonen die beschikken over diploma’s, certificaten en titels die niet binnen de Vlaamse Gemeenschap zijn verworven, (...) bij de bevoegde diensten van de Vlaamse Gemeenschap de gelijkwaardigheid daarvan [dienen] te laten vaststellen. De gelijkwaardigheid kan worden vastgesteld uit een vergelijking van de bekwaamheden die blijken uit de diploma’s, certificaten en andere titels en de relevante ervaring”.

Die bepaling werd vervangen bij artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2024. In het aldus vervangen artikel 3 wordt de minister gemachtigd om de minimale kwalificaties te bepalen (eerste lid) mits toepassing van, onder meer, het volgende beginsel (derde lid, 2°):

“van diploma’s, certificaten en titels van opleidingen die niet binnen de Vlaamse Gemeenschap zijn verworven, wordt bij de bevoegde diensten van de Vlaamse Gemeenschap de gelijkwaardigheid vastgesteld. De voormelde gelijkwaardigheid kan worden vastgesteld door een vergelijking van de bekwaamheden die blijken uit de diploma’s, certificaten en andere titels en de relevante ervaring”.

¹ Voetnoot 8 van het aangehaalde advies: Zie HvJ 22 januari 2002, C-31/00, *Dreessen*, waarin verwezen wordt naar HvJ 7 mei 1991, C-340/89, *Vlassopoulou*, 9 februari 1994, C-319/92, *Haim*, en 14 september 2000, C-238/98, *Hocsman*.

² Adv.RvS 54.458/3 van 6 december 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013, opmerking 7.

In het ontwerp wordt dat beginsel enkel toegepast voor de VTS-initiator en de VTS-trainer C, en dan nog enkel voor diploma's, certificaten en titels van opleidingen die in het buitenland of in de Duitstalige Gemeenschap zijn behaald: de assimilatietafel waarnaar in de voetnoot bij het ontwerp wordt verwezen voor de kwalificaties VTS-initiator en VTS-trainer C vermeldt opleidingen op internationaal niveau en op het niveau van de Duitstalige Gemeenschap.

De gemachtigde erkende evenwel dat ook in een regeling moet worden voorzien voor de andere kwalificaties vermeld in het ontwerp, zoals bachelor LO en bewegingswetenschappen, bachelor in de revalidatiewetenschappen en kinesitherapie, en bachelor in het (kleuter)onderwijs, en, wat de kwalificaties VTS-initiator en VTS-trainer C voor in de Franse Gemeenschap behaalde diploma's, certificaten en titels :

“We zullen de mogelijkheid van het beschikken over een gelijkwaardig diploma, certificaat of titel meer algemeen (...) bevestigen in het te nemen besluit. Bovendien kan gesteld worden dat alle vermelde minimale kwalificaties uit de tabel onderhevig zijn aan de voetnoot ‘geassimileerd conform de geactualiseerde VTS-assimilatietafel’, de assimilatietafel wordt immers up to date gehouden. Wij kunnen dat naar aanleiding van het advies zeker wijzigen.”

Het ontwerp moet bijgevolg worden aangevuld in de door de gemachtigde aangegeven zin.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. In het opschrift van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een “gesubsidieerde organisatie”. In het ontwerp worden evenwel de minimale kwalificaties bepaald waaraan sportbegeleiders moeten voldoen opdat de organisatie voor het coördineren, stimuleren en ondersteunen van de tewerkstelling van sportbegeleiders en sportondersteuners in aanmerking zou komen voor subsidiëring. Om dat beter tot uiting te brengen in het opschrift van het ontwerp strekt het tot aanbeveling te schrijven “tot bepaling van de minimale kwalificaties waaraan de sportbegeleiders van een erkende organisatie voor het coördineren, stimuleren en ondersteunen van de tewerkstelling van sportbegeleiders en sportondersteuners, moeten voldoen opdat die in aanmerking kan komen voor subsidiëring”. De gemachtigde stemde hiermee in.

Hetzelfde geldt voor de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp.

Aanhef

7.1. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet worden vermeld dat artikel 7, § 1, vijfde lid, van het decreet van 8 november 2013 werd vervangen bij (artikel 10) van het decreet van 23 februari 2024.

7.2. In de rubriek ‘Motivering’ in de aanhef wordt thans alleen de strekking van de ontworpen regeling vermeld, hetgeen weinig nuttig is.³ Die rubriek kan dan ook beter worden weggelaten. Een dergelijke rubriek zou wel zinvol zijn wanneer daarin bijvoorbeeld zou worden toegelicht op welke wijze bij het opstellen van het te nemen besluit rekening werd gehouden met de beginselen die volgens artikel 3, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 moeten worden toegepast om de minimale kwalificaties te bepalen.

Artikel 1

8.1. In de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp moet het opschrift van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 volledig worden vermeld.

8.2. In de tabel opgenomen in artikel 1 van het ontwerp worden de functies “sportbegeleider/lesgever in de breedtesport”, “sportbegeleider/lesgever voor kleuters”, “G-sportbegeleider/lesgever in de breedtesport” en “G-sportbegeleider/lesgever voor kleuters” tweemaal vermeld, zij het telkens met een andere minimumkwalificatie en taakomschrijving.

De vraag rijst of dit betekent dat de taakomschrijving die door een persoon met de betrokken functie mag worden uitgevoerd, verschilt naargelang de minimumkwalificatie waarover deze beschikt, en zo ja, of het dan niet beter zou zijn een onderscheid te maken in de functiebenamingen om dat verschil tot uiting te brengen.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Dit moet anders begrepen worden (slechts een nuance): het is de doelgroep die bepalend is of een bepaalde kwalificatie in aanmerking komt. De combinatie van functiebenaming en minimale kwalificatie wijzigt dus per doelgroep. Voor bepaalde doelgroepen zijn andere kwalificaties relevant, en kunnen bijvoorbeeld ruimere kwalificaties worden toegestaan (bv. voor kleuters kan ook een bachelor in het kleuteronderwijs in aanmerking komen, maar voor niet-kleuters is deze kwalificatie niet voldoende). Vandaar dat we dezelfde functiebenaming formuleren, maar een andere doelgroep toevoegen.”

In zoverre de gemachtigde aanvoert dat “[d]e combinatie van functiebenaming en minimale kwalificatie wijzigt (...) per doelgroep”, moet evenwel worden vastgesteld dat voor de vermelde functies die tweemaal worden vermeld (respectievelijk “sportbegeleider/lesgever in de breedtesport”, “sportbegeleider/lesgever voor kleuters”, “G-sportbegeleider/lesgever in de breedtesport” en “G-sportbegeleider/lesgever voor kleuters”), noch uit de benaming van de functie, noch uit de vereiste minimumkwalificatie een verschil in doelgroep blijkt. Bijgevolg kan die dubbele vermelding van eenzelfde functie met verschillende minimumkwalificaties tot verwarring en derhalve rechtsonzekerheid leiden. Dit moet worden verholpen. Zo zou, bijvoorbeeld, moeten worden gepreciseerd wat het verschil is tussen een “sportbegeleider/lesgever voor kleuters” met een kwalificatie bachelor in het kleuteronderwijs en een “sportbegeleider/lesgever voor kleuters” met een kwalificatie VTS-coach 4 skills.

³ Omzendbrief “Wetgevingstechniek” VR 2019/4, aanwijzing 84.

Artikel 2

9. Luidens artikel 2 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op 1 januari 2025. Gelet op de datum waarop dit advies wordt gegeven, betekent dit dat het te nemen besluit met terugwerkende kracht uitwerking zou hebben.

Gevraagd of dit de bedoeling is, antwoordde de gemachtigde dat de terugwerkende kracht niet noodzakelijk is, maar dat de stellers van het ontwerp het te nemen besluit wel zo snel mogelijk in werking willen laten treden.

Artikel 2 van het ontwerp moet derhalve worden weggelaten, 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 ‘tot hervorming der instellingen’, in welk geval er zou kunnen worden voorzien in een andere datum van inwerkingtreding, die in de toekomst is gelegen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE