



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.883/16

van 14 juli 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van bijlage 3
bij het ministerieel besluit van 25 november 2016 tot uitvoering
van het Vergunningsbesluit van 22 november 2013’

Op 20 juni 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn en Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 6 augustus 2025,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van bijlage 3 bij het ministerieel besluit van 25 november 2016 tot uitvoering van het Vergunningsbesluit van 22 november 2013’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 8 juli 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 juli 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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 ontwerp strekt tot vervanging van bijlage 3 bij het besluit van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van 25 november 2016 ‘tot uitvoering van het Vergunningsbesluit van 22 november 2013’.¹

De ontworpen bijlage bevat de opleidingstitels die in aanmerking komen voor de uitoefening van de functie van verantwoordelijke en van kinderbegeleider in een vergunde kinderopvang, de attesten die in aanmerking komen om aan te tonen dat voldaan is aan de vereisten voor organisatorisch beheer van de kinderopvanglocatie en de attesten die in aanmerking komen voor het bewijzen van de nodige actieve kennis van het Nederlands door de verantwoordelijke van de kinderopvanglocatie en de kinderbegeleiders.

De ontworpen bijlage bevat daarnaast bepalingen in verband met als gelijkwaardig erkende opleidingstitels.

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

3. De onderdelen 1, 2, 3, 4 en 7 van de ontworpen bijlage 3 bij het ministerieel besluit van 25 november 2016 vinden rechtsgrond in artikel 40, § 2, eerste lid, 5°, en artikel 43, § 2, eerste lid, 4°, a) en b), van het Vergunningsbesluit van 22 november 2013.

Voor onderdeel 5 van deze bijlage 3 is geen rechtsgrond voorhanden. Artikel 8 van het Vergunningsbesluit van 22 november 2013, dat rechtsgrond bood aan het overeenkomstige onderdeel 5 van de te vervangen bijlage 3, werd vervangen bij besluit van 17 maart 2023 en bevat thans geen relevante machtiging aan de minister meer. Onderdeel 5 van bijlage 3 moet bijgevolg worden weggelaten.

Onderdeel 6 vindt rechtsgrond in artikel 40, § 2, eerste lid, 3°, en artikel 43, § 3, van het Vergunningsbesluit van 22 november 2013.

De genoemde bepalingen van het Vergunningsbesluit vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 6, § 5, van het decreet van 20 april 2012 ‘houdende de organisatie van

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 22 november 2013 ‘houdende de vergunningsvoorwaarden en het kwaliteitsbeleid voor gezinsopvang en groepsopvang van baby's en peuters’.

kinderopvang van baby's en peuters', gelezen in samenhang met artikel 6, § 1, tweede lid, 2°, d), 1) en 2), van hetzelfde decreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef van het ontwerpbesluit dienen de woorden “ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 9 oktober 2015 en” die na het tweede streepje zijn opgenomen voor de vermelding van “vervangen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2023”, te worden weggelaten.

Artikel 2

5. Het te nemen besluit zal uitwerking hebben met ingang van 1 juli 2025.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

De gemachtigde heeft bevestigd dat de aanpassingen in het ontwerp in het voordeel zijn van de burgers gelet op de actualisering en de uitbreiding van de mogelijkheden om in aanmerking te komen voor kwalificatie.

De terugwerkende kracht kan worden aanvaard, maar de bepaling dient als volgt te luiden: “Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 juli 2025.”

Onderdeel 4 van bijlage 3

6. Het punt 4.3 van de ontworpen bijlage behandelt de erkenning van de gelijkwaardigheid van kwalificatiebewijzen ten aanzien van de diploma's of certificaten die zijn opgenomen in de punten 4.1 en 4.2 van de ontworpen bijlage voor personen die vóór 1 april 2014 als verantwoordelijke of kinderbegeleider werkten.

Deze regeling kan beter worden opgenomen in de algemene regeling omtrent de erkenning van gelijkwaardigheid in onderdeel 7 van de ontworpen bijlage.

Onderdeel 6 van bijlage 3

7. Onderdeel 6 van de ontworpen bijlage verwijst naar “de attesten, vermeld in punt 5.1 tot en met 5.6”. Er dient te worden gewaakt over de nummering van deze verwijzing. Indien

onderdeel 5 bij gebrek aan rechtsgrond (zie opmerking 3) wordt weggelaten, en het thans ontworpen onderdeel 6 wordt hernummerd, zal de interne verwijzing correct zijn.

Onderdeel 7 van bijlage 3

8.1. Onderdeel 7 van de ontworpen bijlage bepaalt in welke gevallen een opleidingstitel als gelijkwaardig kan worden erkend. Volgens de eerste alinea van dat onderdeel komt “[e]n opleidingstitel die ten opzichte van een van de opleidingstitels, vermeld in punt 1.1 tot en met 1.3, punt 2.1 en punt 2.2, [en] punt 3.1, als gelijkwaardig erkend is door het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen” ook in aanmerking voor erkenning als gelijkwaardig.

Daarnaast bepaalt het ontworpen onderdeel in de tweede alinea dat een opleidingstitel die ten opzichte van een van de opleidingstitels, vermeld in de punten 1.1 tot en met 1.3, 2.1, 2.2 en 3.1, als gelijkwaardig is erkend krachtens de algemene regeling over erkende EU-beroepskwalificaties, eveneens in aanmerking komt.

De gemachtigde verduidelijkt dat met “de algemene regeling over erkende EU-beroepskwalificaties” bedoeld wordt op het decreet van 24 februari 2017 ‘tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties’.

8.2. Volgens de verklaringen van de gemachtigde is de regeling in het onderdeel 7, eerste alinea, van de ontworpen bijlage bedoeld voor onderdanen van derde landen (niet-EU, niet-EER of niet daarmee gelijkgestelde landen).

Voor de erkenning van beroepskwalificaties van onderdanen van derde landen en voor de erkenning van kwalificatiebewijzen afgeleverd door onderwijsinstellingen van de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap is inderdaad een bepaling in de zin van onderdeel 7, eerste alinea, van de ontworpen bijlage nodig, aangezien deze erkenningen niet onder het genoemde decreet van 24 februari 2017 vallen, met uitzondering van de onderdanen van een derde land dat op basis van een andere richtlijn onder het toepassingsgebied van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 ‘betreffende de erkenning van beroepskwalificaties’ valt.²

Evenwel valt niet in te zien waarom deze regeling alleen zou gelden voor de opleidingstitels vermeld in de punten 1.1 tot 1.3 en de punten 2.1, 2.2 en 3.1 en niet voor alle punten van de onderdelen 1 tot 4 en 6 van de ontworpen bijlage. De gemachtigde bevestigde dat het de bedoeling is om de gelijkwaardigheid toepasselijk te maken ten aanzien van alle opleidingstitels in de in bijlage opgenomen onderdelen.

8.3. Onderdeel 7, tweede alinea, is volgens de gemachtigde bedoeld voor onderdanen van EU- of EER-landen of daarmee gelijkgestelde landen, alsook voor de erkenning van

² Artikel 5, § 1, eerste lid, van het decreet van 24 februari 2017.

kwalificatiebewijzen afgeleverd door onderwijsinstellingen van de Franse en de Duitstalige Gemeenschap.

Voor onderdanen van (lid)staten die onder richtlijn 2005/36 en het decreet van 24 februari 2017 vallen, kan het op grond van artikel 5, § 3, van het decreet van 24 februari 2017 en met het oog op de duidelijkheid nuttig zijn om een declaratieve bepaling op te nemen in de zin van onderdeel 7, tweede alinea, die de erkenning vaststelt die voortvloeit uit het genoemde decreet, gelezen in samenhang met richtlijn 2005/36. Het verdient aanbeveling dat deze bepaling vermeldt dat: “overeenkomstig het decreet van 24 februari 2017 tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, beroepskwalificaties die zijn erkend op grond van het genoemde decreet, eveneens in aanmerking komen”.

In tegenstelling tot onderdeel 7, tweede alinea, van de ontworpen bijlage, mag de regeling niet worden beperkt tot opleidingstitels, aangezien de genoemde richtlijn en het genoemde decreet een ruimer begrip van beroepskwalificaties hanteren. Daaronder wordt verstaan: “de kwalificaties die worden gestaafd door een opleidingstitel, een bekwaamheidsattest (...) of beroepservaring”³.

Ook voor deze bepaling kan ten slotte niet worden ingezien waarom deze regeling beperkt zou blijven tot de punten 1.1 tot 1.3 en de punten 2.1, 2.2 en 3.1. De bepaling dient betrekking te hebben op alle onderdelen van bijlage 3, inclusief de attesten die in aanmerking komen als attest van actieve kennis van het Nederlands. De gemachtigde bevestigde dat dit de bedoeling is. De tekst van de bijlage moet in die zin worden aangepast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS

³ Artikel 3, lid 1, b), van richtlijn 2005/36 en artikel 3, § 1, 2°, van het decreet van 24 februari 2017.