



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.659/1
van 12 april 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling
van de VDAB-opleiding tot verzorgende en zorgkundige’

Op 13 maart 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van de VDAB-opleiding tot verzorgende en zorgkundige’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 april 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPES en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 april 2019.

*

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 ertoe een nieuwe regeling in te voeren betreffende de opleiding tot verzorgende en zorgkundige. De ontworpen regeling is bestemd om in de plaats te komen van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2008 ‘tot regeling van de opleiding tot polyvalent verzorgende en de bijkomende opleidingsmodule tot zorgkundige’, waarvan artikel 5 van het ontwerp de opheffing beoogt.

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de bepalingen van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding’ waarnaar wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen heeft op 11 maart 2019 over het ontworpen besluit geadviseerd. In zoverre het om een verplicht in te winnen advies gaat, dient hier eveneens melding van te worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp.

Artikel 1

5. In artikel 1, 1^o, van het ontwerp, wordt het begrip “verzorgende” omschreven als “een personeelslid dat zorg- en dienstverlening verstrekt op het vlak van persoonsverzorging, huishoudelijke hulpverlening, psychosociale ondersteuning of algemene pedagogische ondersteuning, of het personeelslid dat valt onder de definitie vastgesteld door de Vlaamse Regering tot erkenning van de beroepskwalificatie van verzorgende”.

In artikel 2, tweede lid, van het ontwerp, wordt verwezen naar “de beroepskwalificaties verzorgende en zorgkundige, zoals vastgesteld door de Vlaamse Regering volgens de Vlaamse kwalificatiestructuur”.

Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, is er, wat de verzorgende betreft, nog geen besluit van de Vlaamse Regering waarin beroepskwalificaties worden vastgesteld. Wil de verwijzing naar de vaststelling van beroepskwalificaties in artikel 2, tweede en derde lid, van het

ontwerp, niet zonder voorwerp zijn, zal er uiteraard op moeten worden toegezien dat het betrokken vaststellingsbesluit tot stand is gebracht op het ogenblik van de geplande inwerkingtreding van de ontworpen regeling, zijnde op 1 januari 2020. Is dat niet het geval, dan wordt de desbetreffende verwijzing best aangepast, wat de beroepskwalificaties verzorgende betreft. De beroepskwalificaties van de zorgkundige daarentegen zijn geregeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016 ‘tot erkenning van de beroepskwalificatie zorgkundige’.¹

6. De kwalificatiestructuur die wordt bedoeld in artikel 1, 6°, van het ontwerp, wordt omschreven in artikel 2, 14°, van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de kwalificatiestructuur’. Het is derhalve naar de laatstgenoemde bepaling – en niet naar artikel 2, 1°, van het decreet van 30 april 2009 – dat moet worden verwezen in artikel 1, 6°, van het ontwerp.

7. Alhoewel “zorgkundige” en “verzorgende” van elkaar onderscheiden beroepen zijn, omschrijft artikel 1, 8°, van het ontwerp, “Verzorgende-zorgkundige” als “de uitstroomrichting die toeleidt naar de beroepen van zorgkundige en verzorgende”; in artikel 3, § 1, van het ontwerp, worden de modules van de opleiding bepaald die leidt tot het “bekwaamheidsattest voor verzorgende-zorgkundige”, terwijl uit artikel 3, § 2, van het ontwerp, valt af te leiden dat het voornoemde bekwaamheidsattest aanleiding geeft tot zowel de beroepskwalificatie van verzorgende als van zorgkundige.

Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom, ondanks de verschillende omschrijvingen van de begrippen en kwalificaties van “verzorgende” en “zorgkundige”, deze desalniettemin kunnen leiden tot één en dezelfde uitstroomrichting en tot één en hetzelfde bekwaamheidsattest. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“Er is een grote concordantie tussen de competenties van een verzorgende en een zorgkundige. Hoewel er wel degelijk een verschil bestaat tussen beide beroepen (i.c. in de toegelaten handelingen die zij mogen stellen), regelt dit besluit de opleiding, en niet het beroep zelf. Er wordt logischerwijs de nadruk gelegd op de aan te leren competenties, die voor beide beroepen gelijkaardig zijn. Vandaar dat hier één bekwaamheidsattest wordt afgeleverd, waar de cursist dan beide beroepen mee kan uitoefenen en zo zijn kansen op de arbeidsmarkt kan maximaliseren. De definities van de beroepen en de toegelaten handelingen vormen onderdeel van andere wetgeving, die buiten het toepassingsgebied van dit besluit vallen.”

Het valt niet bij voorbaat uit te sluiten dat in beginsel ongelijke beroepskwalificaties op een identieke wijze worden behandeld voor zover daarvoor een objectieve en in redelijkheid aanvaardbare verantwoording kan worden gegeven. Uiteraard dient er dan op te worden toegezien dat de gemeenschappelijke opleiding voor elk van de betrokken beroepen voldoende passend is.

¹ Duidelijkheidshalve zou kunnen worden overwogen om rechtstreeks te verwijzen naar de betrokken besluiten van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de beroepskwalificatie zorgkundige en, naderhand, de beroepskwalificatie verzorgende.

Artikel 2

8. In artikel 2, vierde lid, van het ontwerp, wordt de raad van bestuur van de VDAB gemachtigd om “nadere regels [te] bepalen voor het opleidingsplan en de kwaliteit van de opleiding die de opleidingsverstrekker aanbiedt”, alsook om “de inhoud en de duurtijd van de modules” vast te stellen na overleg met de sector. De modules zijn, zonder nadere omschrijving, opgelijst in artikel 3, § 1, van het ontwerp.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

Hieromtrent ondervraagd verklaarde de gemachtigde dat het voorgelegde ontwerpbesluit “enkel de opleiding die door VDAB wordt aangeboden [regelt]. De regelingen van het KB van 12 januari 2006 en de besluiten VR die de beroepskwalificaties vastleggen blijven onverminderd bestaan. De delegatie aan de raad van bestuur van VDAB is ingegeven vanuit praktisch oogpunt: om in te kunnen spelen op evoluties in het beroep is het wenselijk dat VDAB zijn opleiding op zijn minst detailmatig kan aanpassen en zo inspelen op de noden van de arbeidsmarkt. Gezien de tijd die het wetgevend proces in beslag neemt, is het onmogelijk dit telkens te doen bij besluitswijziging. De delegatie betreft geen beleidsmatige aspecten, maar stelt VDAB enkel in staat de opleiding up-to-date te houden, binnen de grenzen van dit besluit en de hierboven vermelde regelingen (KB 2006, beroepskwalificaties). Deze delegatie lijkt dan ook volledig te verantwoorden binnen de gestelde voorwaarden van het publiek recht.”

Met de gemachtigde kan worden aangenomen dat een delegatie aan de raad van bestuur van de VDAB om nadere regels inzake het opleidingsplan en de kwaliteit van de opleiding te bepalen in beginsel doorgang kan vinden in het licht van de zo-even geschetste voorwaarden inzake het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling. Hetzelfde geldt voor het invullen van de detailmatige kenmerken van de verschillende opleidingsmodules. Nu de Vlaamse Regering, in artikel 3, § 1, van het ontwerp, evenwel enkel de namen vaststelt van de opleidingsmodules lijkt de delegatie aan de raad van bestuur van de VDAB desalniettemin verder te gaan, aangezien de raad van bestuur in feite de volledige inhoud en de duurtijd van de modules zal kunnen bepalen en daarbij enkel gebonden zal zijn door de algemene omschrijving die uit de namen van de desbetreffende modules volgt zoals die in artikel 3, § 1, van het ontwerp, worden opgesomd.²

² Dat is bijvoorbeeld anders in de bijlagen II en IV van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2008 ‘tot regeling van de opleiding tot polyvalent verzorgende en de bijkomende opleidingsmodule tot zorgkundige’, waarin de belangrijkste onderdelen en doelstelling van de opleiding worden opgesomd.

Daarbij komt dat het weliswaar spoort met de finaliteit van de ontworpen regeling dat de opleiding tot zorgkundige afgestemd wordt op, enerzijds, het koninklijk besluit van 12 januari 2006 ‘tot vaststelling van de nadere regels om geregistreerd te worden als zorgkundige’ en, anderzijds, het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016 ‘tot erkenning van de beroepskwalificatie zorgkundige’, maar dat het niet duidelijk is of en hoe de opgesomde modules daarmee verband houden. Wat de verzorgende betreft moet bovendien worden vastgesteld dat de Vlaamse Regering de beroepskwalificaties tot op heden niet heeft vastgesteld (zie opmerking *sub* 5).

Om de aangehaalde redenen zou minstens de essentie van de inhoud of van de doelstellingen van de verschillende modules door de Vlaamse Regering zelf in het te nemen besluit moeten worden vastgesteld.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Helena KETS

Marnix VAN DAMME