

Advies over het groenboek zesde staatshervorming

Vlaamse Onderwijsraad

Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99

F +32 2 219 81 18

www.vlor.be

info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Adviesvrager: Kris Peeters, Minister-President op 20 september 2013

Uitgebracht door de Algemene Raad op 19 december 2013 met eenparigheid van stemmen

Vorbereiding: werkgroep Staatshervorming, onder voorzitterschap van mevrouw Mia Douterlungne

Dossierbeheerder(s): Patrice Caremans

1	SITUERING	3
2	ALGEMENE OPMERKINGEN	3
3	TOEGANG TOT HET BEROEP EN VESTIGINGSVOORWAARDEN	4
4	REGIONALISERING VAN DE RIJOPLEIDINGEN	4
5	INTERUNIVERSITAIRE EN TECHNOLOGISCHE ATTRACTIEPOLEN	5
6	GEZONDHEIDSZORGBEROEPEN	5
7	VRIJSTELLING STUDIES/OPLEIDINGEN	6
8	STUDENTENMIGRATIE	7
9	LEERLINGENWEZEN	7
10	START- EN STAGEBONUS	9
11	BEROEPSINLEVINGSOVEREENKOMST	9
12	BETAALD EDUCATIEF VERLOF	10
13	STRAFRECHTELIJK BELEID	10
14	PROVINCIALE INSTELLINGEN	11
15	GROOTSTEDENBELEID	11

1 Situering

De minister-president vroeg de Vlor om advies over het groenboek zesde staatshervorming.

Het groenboek is een reflectie- en consultatiedocument dat een analyse bevat van de bevoegdheidsoverdrachten naar aanleiding van de zesde staatshervorming, en de mogelijke beleidsopties die daaruit voortvloeien. Het bevat dus geen volledig uitgewerkte beleidsvoorstellen of standpunten. Het groenboek is een reflectiedocument over de bevoegdheidsoverdrachten van de federale naar de Vlaamse overheid die afgesproken werden in het Vlinderakkoord. Het is een document van de Vlaamse administratie dat werd meegedeeld aan de Vlaamse Regering, waarvan de Vlaamse Regering acte heeft genomen.

In de nieuwe overdracht zitten geen onderwijsbevoegdheden. Bij vorige staatshervormingen is onderwijs immers nagenoeg integraal overgedragen aan de Vlaamse Gemeenschap. De bevoegdheden die toen federaal bleven, blijven dat ook na de zesde staatshervorming. Toch zijn er enkele over te dragen bevoegdheden die raken aan de onderwijsbevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap.

In dit advies gaat de Vlor na wat de implicaties kunnen zijn van de overdracht van de nieuwe bevoegdheden op het onderwijsbeleid en inventariseert hij vragen over de afstemming tussen de nieuwe bevoegdheden en de Vlaamse onderwijsregelgeving.

Hij doet ook enkele, zeer beperkte, uitspraken over het belanghebbendenmanagement bij de nieuwe over te dragen bevoegdheden. In beginsel moeten alle belanghebbenden betrokken worden bij elke wijziging in de uitoefening van de overgedragen bevoegdheden en bij de inkanteling van die bevoegdheden in de Vlaamse administratie. Voor een advies ten gronde over het belanghebbendenmanagement van de Vlaamse overheid verwijst hij naar het advies dat hij hierover op eigen initiatief zal formuleren begin 2014.¹

2 Algemene opmerkingen

De Vlor waardeert de inspanning van de Vlaamse administratie om proactief na te denken over de mogelijke beleidsopties voor de uitoefening van de bijkomende bevoegdheden. De volgende Vlaamse Regering zal die keuzes maken. De Vlor verwacht dat hij bij die gelegenheid volop de mogelijkheid zal krijgen om daarover adviezen te formuleren.

De zesde staatshervorming heeft belangrijke budgettaire implicaties voor de Vlaamse overheid. De Vlor vindt het belangrijk dat de overheid decretaal bepaalde budgetten en financiële groeipaden in het beleidsdomein onderwijs blijft garanderen.

¹ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. *Advies over de conceptnota over de beperking van het aantal entiteiten van de Vlaamse administratie*, in voorbereiding – uit te brengen op 23 januari 2014.

3 Toegang tot het beroep en vestigingsvoorwaarden²

3.1 Principe

Het Vlinderakkoord hevelt de toegang tot de beroepen over naar de gewesten, met een lijst van uitzonderingen van beroepen waarvoor de toegang federaal blijft: de dienstverlenende intellectuele beroepen en de gezondheidszorgberoepen.

3.2 Advies

Die overheveling biedt mogelijkheden om de toegang tot de beroepen en de vestigingsvoorwaarden beter af te stemmen op het onderwijsbeleid van de Vlaamse Gemeenschap.

De Vlor vindt principieel dat de studiebewijzen van een opleiding die de competenties bevatten die nodig zijn om een bepaald beroep uit te oefenen, rechtstreeks toegang moeten bieden tot de uitoefening van dat beroep en zonder meer moeten voldoen aan de vestigingsvoorwaarden voor die beroepsbeoefenaars. Het is niet meer dan logisch dat lerenden die op het einde van een leertraject de competenties verworven hebben die een sector of de overheid verwacht, het recht hebben om het beroep ook uit te oefenen. De sociale partners en onderwijs bepalen immers samen de competenties die nodig zijn om een bepaald beroep uit te oefenen. De Vlor verwijst in dat verband naar zijn advies over externe certificering.³

De afstemming van die toegang met de vestigingsvoorwaarden tussen het Vlaams Gewest en de andere gewesten blijft echter nodig. Afgestudeerden uit de verschillende gewesten moeten zich kunnen blijven vestigen in de andere gewesten. De studiebewijzen van de gemeenschappen moeten opgenomen worden in de reglementeringen voor de toegang tot de beroepen en de vestigingsvoorwaarden van alle gewesten.

4 Regionalisering van de rijopleidingen⁴

4.1 Principe

De rijopleidingen, de rij scholen en de examencentra worden geregionaliseerd. Het rijbewijs blijft federaal.

4.2 Advies

Deze overdracht kan gevolgen hebben voor de scholen die de opleiding vrachtwagenchauffeur en bouwplaatsmachinist organiseren. Bij de ontwikkeling van een Vlaams reglementair kader is het belangrijk dat de rij scholen en opleidingscentra gekoppeld aan onderwijsinstellingen hun erkenning blijven behouden. Als de Vlaamse overheid procedures, erkenningsvoorwaarden en

² Groenboek zesde staatshervorming Deel 1, blz. 20 en verder.

³ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over externe certificering: een actualisering](#), 27 juni 2013, p. 6.

⁴ Groenboek zesde staatshervorming, Deel1, p. 90

uitzonderingen wil wijzigen, is overleg nodig met alle belanghebbenden, dus ook met de onderwijsaanbieders die die opleidingen organiseren.

Ook voor de afgestudeerden van die opleidingen is de afstemming met de toegang tot het beroep in de andere gewesten, belangrijk (zie ook 3.2).

5 Interuniversitaire en technologische attractiepolen⁵

5.1 Principe

De interuniversitaire attractiepolen worden overgeheveld naar de gemeenschappen, technologische attractiepolen naar de gewesten.

5.2 Advies

De Vlor sluit zich hier aan bij het advies van de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid en Innovatie (VRWI).⁶ De VRWI verheugt zich over de toekenning van de middelen aan de Vlaamse Gemeenschap en dringt aan om de bestemming van het budget te behouden.

6 Gezondheidszorgberoepen⁷

6.1 Principe

De deelstaten worden bevoegd om de zorgverstrekkers te erkennen, met naleving van de door de federale overheid bepaalde erkenningsvoorwaarden. De toegang tot de gezondheidszorgberoepen blijft federaal. De contingenteringsmodaliteiten van de gezondheidszorgberoepen en de evaluatie en modaliteiten worden geregeld in een samenwerkingsakkoord. De gemeenschappen krijgen de bevoegdheden over de subquota.

6.2 Advies

De bevoegdheid voor de bepaling van subquota wordt overgedragen naar de gemeenschappen, maar wordt nu niet uitgeoefend. De Vlor vraagt aan de Vlaamse overheid om ook in de toekomst geen subquota voor de gezondheidsberoepen te bepalen.

Voor de erkenning van de zorgverstrekkers vindt de Vlor dat de Vlaamse overheid de diploma's automatisch moet erkennen van opleidingen die de competenties bevatten die de sector of de overheid verwacht.

⁵ Groenboek zesde staatshervorming, Deel 1, p. 108

⁶ Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid en Innovatie. [Advies 191 Groenboek Staatshervorming](#), 28 november 2013.

⁷ Groenboek zesde staatshervorming, Deel 2, p. 145 en verder.

Omdat de toegang tot de gezondheidsberoepen federaal blijft, blijft het probleem bestaan van de tewerkstelling voor jongeren die in het dbso de opleiding zorgkundige volgen. Vanaf 2015 moeten alle personeelsleden in de zorgsector die in de basisfinanciering zitten over een definitieve registratie als zorgkundige beschikken. De federale overheid maakt hierop een uitzondering voor:

- stagjairs voltijds secundair onderwijs;
- leerlingen dbso die met een ILW aan de slag gaan;
- leerlingen dbso die met een BIO-overeenkomst aan de slag gaan.

De Vlor vraagt aan de Vlaamse overheid om er in het overleg met de federale overheid op aan te dringen om bij de uitzonderingen ook de leerlingen op te nemen die in het dbso een opleiding zorgkundige combineren met een deeltijdse arbeidsovereenkomst. Op die manier kunnen ook zij deeltijds leren en deeltijds werken combineren. De overheid heeft er immers alle belang bij om zoveel mogelijk drempels te slechten om opleidingen in de zorgsector te volgen.

7 Vrijstelling studies/opleidingen⁸

7.1 Principe

De gewesten bepalen voortaan autonoom welke studies en beroepsopleidingen een uitkeringsgerechtigde werkloze met behoud van uitkering kan aanvatten en welke soort werkzoekende voor deze maatregel in aanmerking kan komen. De gewesten zullen de soort rechthebbende bepalen na eensluidend advies van de federale staat. Per gewest wordt een federale enveloppe bepaald. De gewesten zijn financieel verantwoordelijk bij overschrijding van de vastgestelde enveloppe.

7.2 Advies

De Vlor vindt dat de overdracht naar de gewesten kansen biedt. De bepaling van de instapdrempels is belangrijk om het beleid voor levenslang leren beter af te stemmen op de noden van de lerenden en op de nieuwe regelgeving in het beleidsdomein onderwijs. Zo is de notie 'geslaagd zijn' niet meer eenduidig toe te passen sinds de flexibilisering van het hoger onderwijs en biedt de overdracht kansen om de instapdrempels in de onderwijskwalificerende trajecten (OKOT) beter af te stemmen op de noden van de lerenden in het volwassenenonderwijs en in leren en werken.

⁸ Groenboek zesde staatshervorming, Deel 4 p. 31 en verder.

8 Studentenmigratie⁹

8.1 Principe

De gemeenschappen zijn op basis van hun onderwijsbevoegdheid bevoegd om de toegang te regelen van buitenlandse studenten tot het onderwijs. Op grond hiervan zijn ze exclusief bevoegd om een studiekaart in te voeren. De federale overheid blijft bevoegd voor de toegang tot het grondgebied en de toekenning van het verblijfsrecht.

Daar waar de verblijfstitel momenteel afgeleverd wordt op basis van attesten van de onderwijsinstellingen, zal dat in de toekomst gebeuren op basis van de door de gemeenschappen toegekende studiekaart. Het verblijfsrecht wordt dus een afgeleide van de (regionale) toelating als student, tenzij er een gevaar zou zijn voor openbare orde of veiligheid. Zo kan Vlaanderen, naast de vereisten voor een inschrijving in een onderwijsinstelling en het effectief volgen van hoger onderwijs, in functie van de doelstellingen van studentenmigratie extra voorwaarden opleggen om de studiekaart te bekomen.

8.2 Advies

De overdracht betreft de aflevering van een fysiek document: de studiekaart. Dat document bestaat vandaag echter nog niet in België. En dat ondanks de Europese richtlijn over de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk.¹⁰ De EU is nu op weg naar een 'single permit', waarin die studiekaart geïntegreerd wordt.

Als de uitreiking van de studiekaart apart moet gebeuren, dan zal dit zorgen voor veel administratieve overlast voor de betrokkenen, voor de instellingen en voor de overheid. De Vlor vraagt zich af wat de meerwaarde is van zo'n studiekaart en waarom de overheid bijkomende voorwaarden zou opleggen, zolang de hogescholen en de universiteiten werken binnen het wettelijk en decretaal kader. In het kader van de internationalisering van het hoger onderwijs pleit de Vlor voor zo weinig mogelijk regels.

9 Leerlingenwezen¹¹

Het industrieel leerlingenwezen (ILW) is een contract dat voortgekomen is uit de wet van 19 juli 1983 op het leerlingenwezen voor beroepen uitgeoefend door werknemers in loondienst. Het is een contract van bepaalde duur tussen twee partijen. De opleiding in het deeltijds onderwijs sluit naadloos aan bij de opleiding in het bedrijf of de organisatie en vice versa. De leerling ontvangt daarvoor van de werkgever een leervergoeding. Het paritair comité van een sector kan al dan niet

⁹ Groenboek zesde staatshervorming, Deel 4 p. 62 en verder.

¹⁰ [RICHTLIJN 2004/114/EG VAN DE RAAD van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk](#)

¹¹ Groenboek zesde staatshervorming, Deel 4 p. 110 en verder.

overgaan tot de oprichting van een paritair leercomité dat het werknemers-leerlingenwezen gestalte geeft en uitbouwt.

Enkele principes behoren tot de standaardregeling voor alle sectoren:

- de berekeningswijze van de leervergoeding;
- de instapleeftijd voor de jongere;
- de algemene voorwaarden om als patroon erkend te kunnen worden;
- de algemene voorwaarden om als opleidingsverantwoordelijke erkend te kunnen worden;
- de te vervullen formaliteiten bij de aanvraag van een erkenning.

Die principes worden vertaald in een sectoraal leerreglement. Een sector kan zijn industrieel leerlingenwezen volledig in eigen beheer organiseren.

De paritaire comités en het sociaal statuut van de jongere blijven een federale bevoegdheid. De tewerkstellingsmaatregelen voor jongeren worden een gemeenschapsbevoegdheid.

De overdracht van het leerlingenwezen naar de Vlaamse Gemeenschap kan alleen gebeuren in samenwerking met alle belanghebbenden, waaronder de onderwijsaanbieders.

9.1 Principe

Het leerlingenwezen wordt een gemeenschapsbevoegdheid.

9.2 Advies

Vandaag belemmeren een aantal knelpunten een vlotte tewerkstelling van de jongeren, zoals:

- het gebrek aan een ILW in belangrijke sectoren;
- de verschillen in leervergoeding tussen de sectoren;
- de verschillen in tewerkstelling en vergoeding tijdens de schoolvakanties;
- de onmogelijkheid om een leerovereenkomst stop te zetten tijdens de eerste maand;
- de vaak omslachtige goedkeuring van de bedrijven;
- de verplichte eindproef die haaks staat op de flexibele modulaire trajecten van de jongeren;
- de ongelijke invulling van het ILW-statuuut door de sectoren, zeker wat betreft de afwijkingmogelijkheden voor niet-leerplichtige jongeren.

De Vlor vraagt aan de Vlaamse overheid om na te denken over de ontwikkeling van één leerovereenkomst in Vlaanderen voor het deeltijds beroepssecundair onderwijs en de leertijd, ongeacht de manier van organisatie van beide systemen. Die overeenkomst zou ook toepasbaar moeten zijn in de openbare sector. De basis daarvoor zijn de opleidingen die van de beroepskwalificatiedossiers worden afgeleid en waarbij de sectoren een belangrijke rol spelen.

De totstandkoming van dergelijke leerovereenkomst mag de diversiteit aan tewerkstellingsmogelijkheden in het deeltijds beroepssecundair onderwijs niet belemmeren. Jongeren moeten – afhankelijk van hun individuele situatie en hun plaats in het traject – nog steeds via andere overeenkomsten kunnen worden tewerkgesteld op basis van een gewone arbeidsovereenkomst, een interimcontract, via sociale maribel, een individuele beroepsopleiding in de onderneming, een brugovereenkomst. Die mogelijkheden zijn o.a. nodig om de opleidingskansen van 18 tot 25-jarigen te optimaliseren.

10 Start- en stagebonus¹²

10.1 Principe

Het Vlinderakkoord bepaalt dat de start- en stagebonus voor de stagiaires uit het alternerend onderwijs wordt overgeheveld naar de gewesten.

10.2 Advies

De startbonus wordt toegekend aan jongeren in leren en werken als incentive om het voltijds engagement te realiseren. De stagebonus wordt toegekend aan de bedrijven als incentive om hun rol als aanbieder van werkplekken op te nemen.

De Vlor vraagt om beide bonussen te evalueren op hun effecten.

11 Beroepsinlevingsovereenkomst¹³

Sinds 2009 kan het beroepssecundair onderwijs zijn leerlingen tewerkstellen in de openbare sector via een beroepsinlevingsovereenkomst (BIO).

11.1 Principe

De overheveling van de beroepsinlevingsovereenkomst (BIO) voor leren en werken hangt samen met de overheveling van het industrieel leerlingenwezen naar de gemeenschappen.

11.2 Advies

Momenteel biedt de overeenkomst onvoldoende omkadering en heeft ze geen goede juridische basis. De Vlor vraagt om grondig werk te maken van het BIO-statuuut voor leren en werken. Enkel de ontwikkeling van een leerovereenkomst voor leren en werken die ook toepasbaar is in de openbare sector kan de BIO vervangen. Indien de ontwikkeling van een leerovereenkomst voor leren en werken in de openbare sector niet mogelijk blijkt, vraagt de Vlor om de BIO statutair beter te onderbouwen.

¹² Groenboek zesde staatshervorming. Deel 4 p. 114.

¹³ Groenboek zesde staatshervorming. Deel 4, p. 117 en verder.

12 Betaald educatief verlof¹⁴

12.1 Principe

Het betaald educatief verlof wordt een gewestelijke bevoegdheid. De gewesten zullen met de gemeenschappen een samenwerkingsakkoord moeten afsluiten over de organisatie en de erkenning van de opleidingen.

12.2 Advies

Er is nood aan een nieuw concept van betaald educatief verlof dat aansluit bij de hedendaagse concepten van levenslang leren en flexibilisering. De Vlor vraagt aan de belanghebbenden die betrokken zijn bij dit debat om werk te maken van deze aansluiting en van de aansluiting op ander Vlaamse incentives voor levenslang leren zoals de opleidingscheques.

De Vlor vraagt zich ook af hoe de budgetten van vandaag zullen verdeeld worden over de gewesten.

13 Strafrechtelijk beleid¹⁵

13.1 Principe

De deelstaten zullen, via een door hen afgevaardigde minister, betrokken worden bij de prioriteiten voor het strafrechtelijk beleid.

13.2 Advies

Die betrokkenheid kan belangrijk zijn in het kader van spijbelen en de controle op de leerplicht. De Vlor vindt dat dit voor de Vlaamse Gemeenschap bijkomende kansen biedt om een geïntegreerd spijbelbeleid te voeren. De raad herinnert hier aan zijn advies over spijbelen en absoluut schoolverzuim waarin hij benadrukt dat sancties alleen behoedzaam en als allerlaatste actie tegen spijbelen gebruikt mogen worden. Bovendien moeten sancties altijd constructief zijn tegenover de spijbelende leerlingen. Preventie en ondersteuning komen op de eerste plaats.¹⁶

¹⁴ Groenboek zesde staatshervorming. Deel 4, p. 119.

¹⁵ Groenboek zesde staatshervorming. Deel 6, p. 3.

¹⁶ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Secundair Onderwijs. [Advies over spijbelen en absoluut schoolverzuim in het secundair onderwijs](#), 26 april 2005.

14 Provinciale instellingen¹⁷

14.1 Principe

Alle bevoegdheden inzake de provincies worden overgeheveld naar de gewesten met uitzondering van de huidige specifieke bepalingen in de pacificatiewet en van de bepalingen ten aanzien van de functie van de gouverneurs.

14.2 Advies

De Vlor neemt geen standpunt in over het al dan niet afschaffen van de provincies, dit overstijgt immers het beleidsdomein Onderwijs. Hij wijst er wel op dat beslissingen hier verregaande consequenties kunnen hebben voor het onderwijs, niet in het minst voor het provinciaal onderwijs. Hierbij moet zorgvuldig ingeschat worden wat beleidsbeslissingen zullen betekenen voor de kwaliteit en het voortbestaan van de in vele gevallen dure STEM- studierichtingen die het provinciaal onderwijs nu organiseert. Ook de situatie van de 14 000 leerlingen, meer dan 35 000 cursisten, de 4500 vastbenoemde en een 1000-tal tijdelijke personeelsleden vraagt de nodige aandacht.

Daarom vindt de Vlor dat er voorafgaandelijk een ruimer debat moet gevoerd worden met alle belanghebbenden. Daarbij moet ook gekeken worden naar de voordelen, de nadelen en mogelijke valkuilen van een bipolair georganiseerd onderwijs in Vlaanderen met enerzijds het vrij initiatief en anderzijds het publieke net.

15 Grootstedenbeleid¹⁸

15.1 Principe

De federale overheid houdt op middelen in te zetten voor projecten die tot de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten behoren. Een van die bevoegdheden is het grootstedenbeleid met de duurzame-stadcontracten'. In die contracten zitten vaak projecten met een onderwijsflankerend karakter.

¹⁷ Groenboek zesde staatshervorming, deel 7, p.47 en verder.

¹⁸ Groenboek zesde staatshervorming, Deel 7, p. 67 en verder.

15.2 Advies

De Vlor vindt dat de integratie van die middelen in het geheel van de middelen voor grootstedenbeleid, kansen biedt voor een betere afstemming binnen het grootstedenbeleid.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter