

ONTWERP VAN DECREET BETREFFENDE HET KWALITEITSTOEZICHT VOOR BEROEPSKWALIFICERENDE TRAJECTEN OP BASIS VAN EEN GEMEENSCHAPPELIJK KWALITEITSKADER

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemene toelichting

1. Samenvatting

Het voorliggend ontwerp van decreet vormt een kaderdecreet voor het kwaliteitstoezicht op beroepskwalificerende trajecten op basis van een gemeenschappelijk kwaliteitskader. Het legt de basisprincipes vast voor de organisatie van het kwaliteitstoezicht en regelt daarmee de voorwaarden voor aanbieders om erkende beroepskwalificerende trajecten te organiseren en daarvoor bewijzen van beroepskwalificatie, van deelkwalificatie en van competenties uit te reiken.

De Vlaamse kwalificatiestructuur is het referentiekader voor alle beroepskwalificerende trajecten. Binnen dit raamwerk worden beroepskwalificaties opgemaakt door de vertegenwoordigers van de arbeidsmarkt, onder leiding van het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen (AHOVOKS). Een beroepskwalificatie beschrijft de competenties die iemand nodig heeft om een beroep uit te oefenen en kan via verschillende leerwegen behaald worden: via onderwijs, opleiding of een EVC-traject. Door het opleidingsaanbod sterker te koppelen aan de competenties uit de beroepskwalificaties en door hier een kwaliteitstoezicht aan te verbinden, kunnen we aan lerenden nog meer arbeidsmarktkansen bieden en de participatie aan levenslang leren bevorderen.

Decretaal wordt vastgelegd dat aanbieders van beroepskwalificerende trajecten moeten beschikken over een kwaliteitsgarantie op organisatieniveau. Daarnaast moet er minstens om de zes jaar een kwaliteitstoezicht op trajectniveau plaatsvinden, uitgevoerd door een neutraal en onafhankelijk toezichtsorgaan op basis van het gemeenschappelijk kwaliteitskader. Elk betrokken beleidsdomein kan het kwaliteitstoezicht verder uitwerken volgens de domeineigen context.

Het ontwerp van decreet is van toepassing op de beroepskwalificerende trajecten van alle niveaus van de Vlaamse kwalificatiestructuur die worden aangeboden door opleidingsverstreckers of EVC-testcentra buiten onderwijs. De beroepskwalificerende trajecten binnen onderwijs worden ook afgestemd op de beroepskwalificaties, maar het kwaliteitstoezicht op deze trajecten wordt gevat door de bestaande toezichtsystemen.

2. Situering

A. Probleem en beoogde doelstelling

De samenleving is onderhevig aan continue veranderingen. Van de vergrijzing, de groeiende diversiteit, de digitalisering tot de klimaatopwarming, ze hebben allemaal een impact op de samenleving en de arbeidsmarkt als onderdeel daarvan. De snelle technologische innovaties doen nieuwe functies ontstaan en vragen nieuwe competenties in bestaande functies. Meer dan ooit is de ontwikkeling van competenties essentieel voor de loopbaanontwikkeling van de burgers én voor de productiviteit en de competitiviteit van de bedrijven. Het stimuleren van levenslange deelname aan opleiding en vorming en het zichtbaar maken en valideren van competenties, verworven in zowel formele, non-formele als informele contexten zijn daarbij van cruciaal belang.

Via het aanbod van opleiding, vorming en EVC-trajecten willen we aan burgers de garantie kunnen geven dat ze de juiste arbeidsmarktgerichte competenties hebben verworven in functie van een duurzame tewerkstelling. Momenteel stellen we vast dat er niet steeds voldoende afstemming is tussen wat de arbeidsmarkt vraagt en de competenties waaraan de beroepsopleidingen, die vanuit de verschillende beleidsdomeinen georganiseerd worden, werken. Door het opleidingsaanbod te koppelen aan de competenties uit de beroepskwalificaties en door hier een kwaliteitstoezicht aan te verbinden, kunnen we aan lerenden meer arbeidsmarktkansen bieden. Hiermee wordt geen afbreuk gedaan aan het belang van een diploma. Een onderwijskwalificatie verhoogt de kans op een duurzame arbeidsloopbaan nog steeds aanzienlijk.

Omdat de koppeling van de opleiding en EVC-trajecten met de beroepskwalificaties zo belangrijk is, zetten we in op de kwaliteit van het aanbod. We werken hiertoe een gemeenschappelijk kwaliteitskader en een neutraal en onafhankelijk kwaliteitstoezicht uit. Via gemeenschappelijke basisprincipes voor het kwaliteitstoezicht op beroepskwalificerende trajecten bieden we inhoudelijk de garantie dat wat lerenden, werknemers en werkzoekenden qua competenties verwerven tijdens de opleiding sterker aansluit bij wat de arbeidsmarkt vraagt en dat de competenties op een kwaliteitsvolle manier zijn bijgebracht en/of geëvalueerd. Daarnaast wordt het voor alle betrokken partijen duidelijker welke competenties deel uitmaken van behaalde kwalificaties. Aan opleidingsverstrekkers en EVC-testcentra biedt het vertrekken van een duidelijk en gemeenschappelijk referentiekader, nl. de beroepskwalificaties, tenslotte een handvat om hun aanbod vorm te geven.

B. Beleidscontext

Het belang van kwaliteitsborging binnen beroepsgerichte opleidingen, of vocational education and training (VET), wordt sterk benadrukt in verschillende Europese en Vlaamse kaders en beleidsdocumenten. In de aanbeveling tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren (EQF, 23 april 2008, vernieuwd op 22 mei 2017) worden een aantal gemeenschappelijke en richtinggevendende beginselen geschetst voor kwaliteitsborging in het hoger onderwijs, het beroepsonderwijs en de beroepsopleidingen.

In juni 2009 publiceerde de Europese Commissie de Europese aanbeveling betreffende het Europees Referentiekader voor kwaliteitsborging in beroepsonderwijs en -opleiding (European Quality Assurance in Vocational Education and Training EQAVET, 18 juni 2009). Deze aanbeveling voorziet in een kwaliteitszorginstrument met descriptoren en indicatoren om permanente verbetering en zelfregulering te bevorderen. Het instrument laat ruimte voor nationale autonomie zonder evenwel vergelijkbaarheid en uitwisselbaarheid in de weg te staan.

Nog recenter lanceerde de Europese Commissie haar 'New skills agenda for Europe' (2016). De Europese Commissie wil daarmee bijdragen aan de ontwikkeling van een brede set van vaardigheden vanaf jonge leeftijd en het benutten van het 'human capital' potentieel van de EU. Concreet beoogt men de vaardigheden van de Europese bevolking te versterken door o.a. levenslang leren te bevorderen, nieuwe leerpaden te ontwikkelen en zowel informeel als formeel verworven competenties te erkennen.

De Vlaamse overheid vertaalde de Europese ontwikkelingen naar het eigen beleid. In uitvoering van de Europese EQF-aanbeveling, werd het decreet betreffende de Vlaamse kwalificatiestructuur (VKS) goedgekeurd¹. De VKS is een eenduidige en

¹ Decreet van 30 april 2009 betreffende de kwalificatiestructuur (B.S.16/07/2009)

overkoepelende structuur waarin beroepskwalificaties en onderwijskwalificaties een plaats vinden. Reeds in het regeerakkoord 2009-2014 werd het engagement genomen om te zorgen voor "een nauwgezette uitrol van de kwalificatiestructuur zodat de beroepsgerichte opleidingen aansluiten bij de behoeften op de arbeidsmarkt, de kwalificaties – ongeacht waar ze worden behaald – gelijkwaardig zijn en we kortere trajecten kunnen realiseren door rekening te houden met verworven competenties.". In de beleidsnota onderwijs 2014-2019 wordt het uitwerken van een kwaliteitstoezicht op trajecten die leiden naar een beroepskwalificatie vooropgesteld, in nauw overleg met de minister bevoegd voor werk. De ministers van Onderwijs en Vorming en Werk engageren zich in respectievelijk de beleidsbrief Onderwijs 2017-2018 en de beleidsbrief Werk 2017-2018 om het gemeenschappelijk kwaliteitskader verder uit te werken en om dit om te zetten in regelgeving.

C. De Vlaamse kwalificatiestructuur als referentiekader

De Vlaamse kwalificatiestructuur is het referentiekader voor alle beroepskwalificerende trajecten. Het raamwerk voor erkende kwalificaties bevat naast de beroepskwalificaties ook onderwijskwalificaties. Onderwijskwalificerende trajecten worden enkel binnen onderwijs aangeboden, beroepskwalificerende trajecten kunnen zowel binnen als buiten onderwijs aangeboden worden.

De onderwijskwalificaties en beroepskwalificaties zijn geordend in 8 niveaus. Een beroepskwalificatie beschrijft de competenties die iemand nodig heeft om een beroep uit te oefenen en kan via verschillende leerwegen behaald worden: via onderwijs, opleiding of een EVC-traject. Beroepskwalificaties worden opgemaakt door vertegenwoordigers van de arbeidsmarkt (bv. sectorfederaties) onder coördinatie van AHOVOKS. Nadat de beroepskwalificaties erkend zijn door de Vlaamse Regering worden ze opgenomen in de kwalificatiedatabank. Wanneer in een opleidings- of EVC-traject de lerende de competenties kan verwerven of laten beoordelen uit één of meerdere erkende beroepskwalificaties, spreken we over een beroepskwalificerend traject.

Alle beroepsopleidingen en EVC-trajecten die afgestemd zijn op dezelfde erkende beroepskwalificatie vertrekken van hetzelfde geheel van competenties, ongeacht de opleidingsverstrekker of het EVC-testcentrum. Het werken met de competenties uit de erkende beroepskwalificaties zorgt er niet alleen voor dat opleidingen en EVC-trajecten beter aansluiten bij de competenties die de arbeidsmarkt en maatschappij vragen, het verhoogt ook de transparantie en mogelijkheden tot uitwisselbaarheid tussen verschillende kwalificatiebewijzen. Dit bevordert de toegang tot leerpaden, levenslang leren, competentieversterking en de arbeidsmarkt.

Het inzetten op kwaliteit binnen het geheel van beroepskwalificerende trajecten kan gezien worden als het sluitstuk van de Vlaamse kwalificatiestructuur omdat op die manier bewijzen van beroepskwalificatie (en onderliggende bewijzen) zullen kunnen worden uitgereikt met een gelijkwaardig effect richting de arbeidsmarkt, ongeacht bij welke verstrekkers of via welke leerweg ze zijn verworven. Door het verankeren van een neutraal en onafhankelijk kwaliteitstoezicht en bijhorend gemeenschappelijk kwaliteitskader bouwen we extra garanties in ten aanzien van alle betrokkenen (lerenden, werkzoekenden, werknemers, werkgevers en opleidingsaanbieders) dat de juiste competenties op een kwaliteitsvolle manier zijn verworven. Dit zijn dan ook de twee basiselementen die in dit ontwerp van decreet verankerd zijn: het neutraal en onafhankelijk toezicht en het gemeenschappelijk kwaliteitskader.

Het voorliggend ontwerp van decreet is opgevat als een kaderdecreet waarin de basisprincipes van het gemeenschappelijk kwaliteitskader en het kwaliteitstoezicht

worden verankerd. Elk betrokken beleidsdomein kan het kwaliteitstoezicht verder uitwerken volgens de domeineigen context.

D. Impactanalyse

In de reguleringsimpactanalyse beschrijven we verschillende opties om de beoogde beleidsdoelstellingen te realiseren. We beschrijven de nuloptie die overeenkomt met het behouden van de huidige situatie. Daarnaast beschrijven we de gekozen optie en een derde optie die overwogen werd. De huidige situatie wensen we niet te behouden. We streven naar hogere arbeidsmarktkansen voor lerenden, een transparanter en meer kwaliteitsvol opleidingsaanbod en een hogere participatie aan levenslang leren dan vandaag gerealiseerd wordt. De twee overwogen opties voorzien beiden in een kwaliteitstoezicht op beroepskwalificerende trajecten. In de niet geselecteerde optie is er sprake van één gelijk systeem van kwaliteitstoezicht voor alle beroepskwalificerende trajecten binnen en buiten onderwijs uitgevoerd door een gezamenlijk team van toezichthouders. Dit lijkt de ideale optie omdat alle trajecten eenzelfde toezicht ondergaan wat maakt dat het toezicht niet alleen transparanter zou zijn voor aanbieders, maar ook de uitwisselbaarheid van kwalificatiebewijzen eenvoudiger zou maken. De administratieve lasten en de financiële implicaties verbonden aan deze optie zijn echter zo nadelig dat er gekozen wordt voor een kwaliteitstoezicht waarbinnen we de beleidsspecifieke context en tradities op het vlak van kwaliteitstoezicht respecteren.

3. Inhoud

Voorliggend ontwerp van decreet is van toepassing op de beroepskwalificerende trajecten van alle niveaus van de Vlaamse kwalificatiestructuur² die worden aangeboden door opleidingsverstrekkers of EVC-testcentra buiten onderwijs. Het kwaliteitstoezicht op de beroepskwalificerende trajecten binnen onderwijs valt buiten het toepassingsgebied omdat dit wordt gevat door het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs en de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013. De grondslag blijft evenwel dezelfde, namelijk de competenties uit de beroepskwalificaties van de Vlaamse kwalificatiestructuur. Alle opleidingsprofielen uit het volwassenenonderwijs worden systematisch afgestemd op de beroepskwalificaties en ook binnen het secundair onderwijs worden de arbeidsmarktgerichte opleidingen afgestemd op de beroepskwalificaties. In het kader van de modernisering van het secundair onderwijs wordt het vernieuwde studieaanbod gekoppeld aan de beroepskwalificaties.

Het kwaliteitstoezicht op beroepskwalificerende duale trajecten zal gevat worden door een samenwerkingsovereenkomst die is opgemaakt door de onderwijsinspectie samen met het Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming SYNTRA Vlaanderen. De samenwerkingsovereenkomst zal zijn ingang vinden bij de uitrol van het decreet op de duale trajecten. De duale trajecten vallen dus ook buiten het toepassingsgebied van voorliggend decreet, maar ook alle standaardtrajecten waarop de duale trajecten gebaseerd worden, worden opgemaakt op basis van de beroepskwalificaties.

Beroepskwalificerende trajecten buiten onderwijs kunnen georganiseerd worden door publieke of door private opleidingsverstrekkers of EVC-aanbieders. Met publieke opleidingsverstrekkers worden door de Vlaamse overheid gefinancierde of gesubsidieerde instellingen bedoeld, zoals de SYNTRA-koepels, VDAB-competentiecentra, publieke EVC-testcentra, maar ook erkende aanbieders van sociaal-culturele vorming, de Vlaamse Trainersschool, welzijnsinstellingen etc. Daarnaast kunnen ook private opleidingsverstrekkers of private EVC-testcentra hun trajecten op de beroepskwalificaties afstemmen (vb. sectorfondsen of particuliere bedrijven).

² Zie: <http://vlaamsekwalificatiestructuur.be/wat-is-vks/kwalificatieniveaus/>

Het ontwerp van decreet regelt volgens welke voorwaarden deze aanbieders erkende beroepskwalificerende trajecten kunnen organiseren en daarvoor bewijzen van beroepskwalificatie, van deelkwalificatie en van competenties mogen uitreiken. Een aanbieder van beroepskwalificerende trajecten moet beschikken over een bewijs van kwaliteit op organisatieniveau. Daarnaast moet een beroepskwalificerend traject minstens om de zes jaar onderwerp zijn van een kwaliteitstoezicht. Dat kwaliteitstoezicht gebeurt door een neutraal en onafhankelijk toezichtsorgaan en op basis van het gemeenschappelijk kwaliteitskader.

Kwaliteitsvolle organisaties

Het gemeenschappelijk kwaliteitskader waarop elk kwaliteitstoezicht op beroepskwalificerende trajecten gebaseerd moet zijn, is enkel van toepassing op niveau van het beroepskwalificerend traject. Het is op dit niveau dat we een kwaliteitsgarantie willen installeren. Omdat er al verschillende kwaliteitstoezichtsystemen bestaan op organisatieniveau en omdat we dubbel toezicht en administratieve overlast willen vermijden, wordt er binnen dit ontwerp van decreet geen toezicht op organisatieniveau uitgewerkt.

Van aanbieders van beroepskwalificerende trajecten wordt wel verwacht dat zij kwaliteitsvolle, gezonde organisaties zijn. In hun aanvraag tot erkenning van een beroepskwalificerend traject zullen organisaties die beroepskwalificerende trajecten wensen aan te bieden daarom hun kwaliteit op organisatieniveau moeten aantonen. De vereisten ten aanzien van de kwaliteitsgarantie op organisatieniveau worden verder vastgelegd via een besluit van de Vlaamse Regering. Elk beleidsdomein kan de erkenningsprocedure verder zelf invullen. Wanneer een organisatie aan alle kwaliteitsvereisten van de erkenningsprocedure voldoet, wordt het betreffende beroepskwalificerend traject erkend wat wil zeggen dat de organisatie die het aanbiedt gemachtigd is om het traject in te richten en bewijzen van beroepskwalificatie, van deelkwalificatie en van competenties uit te reiken voor dat traject.

Een neutraal en onafhankelijk kwaliteitstoezicht op trajectniveau

Organisaties die aanbieder willen zijn van beroepskwalificerende trajecten moeten naast het bewijzen van hun kwaliteit op organisatieniveau een kwaliteitstoezicht op trajectniveau toelaten. De basisprincipes voor dit toezicht zijn: minstens plaatsvinden om de zes jaar, door een neutraal en onafhankelijk toezichtsorgaan en steeds op basis van het gemeenschappelijk kwaliteitskader.

Op niveau van het beleidsdomein wordt beslist volgens welke procedure het kwaliteitstoezicht op beroepskwalificerende trajecten gebeurt voor de organisaties die onder dat beleidsdomein ressorteren. Het kwaliteitstoezicht gaat na of het beroepskwalificerend traject de lerenden effectief in staat stelt om de competenties van de beoogde beroepskwalificatie(s) op een kwaliteitsvolle manier te verwerven. Het toezicht kan de erkenning van het beroepskwalificerend traject bevestigen of intrekken. Een kwaliteitstoezicht uitgevoerd volgens deze principes heeft tot gevolg dat de uitgereikte kwalificatiebewijzen, ongeacht de aanbieder, een gelijkwaardig civiel effect op de arbeidsmarkt hebben.

Een beleidsdomein kan ervoor kiezen om voor de organisatie van het kwaliteitstoezicht op beroepskwalificerende trajecten van niveau 1 tot en met 4 samen te werken met de inspectie zoals bepaald in het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs. Deze mogelijkheid wordt voorzien omdat de onderwijsinspectie beschikt over een onafhankelijk statuut als toezichtsorgaan en omdat de betrokkenheid van de onderwijsinspectie voor de betreffende

trajecten leidt tot vrijstellingen (zie verder). Er zijn twee mogelijkheden van samenwerking:

1. Een onafhankelijke toezichthouder aangesteld door het kwalificerende beleidsdomein voert samen met de onderwijsinspectie toezicht uit. Het kwaliteitstoezicht wordt in dat geval getrokken door de toezichthouder van het beleidsdomein waartoe het traject behoort. De onderwijsinspectie is steeds betrokken gedurende het gehele proces van het kwaliteitstoezicht. De beide partners komen samen tot een uitspraak over de kwaliteit van een traject. (piste 1)
2. Daarnaast kan een beleidsdomein ervoor kiezen om het kwaliteitstoezicht volledig uit te besteden aan de onderwijsinspectie. (piste 2)

Volgens beide mogelijkheden leiden bewijzen van beroepskwalificatie van niveau 1 tot en met 4 automatisch tot vrijstellingen binnen onderwijskwalificerende trajecten aangeboden in centra voor volwassenenonderwijs waarvoor hetzelfde bewijs van beroepskwalificatie wordt uitgereikt. Wanneer een lerende bijvoorbeeld een bewijs van beroepskwalificatie voor kinderbegeleider behaalt in een opleiding georganiseerd buiten onderwijs en de onderwijsinspectie was betrokken bij het kwaliteitstoezicht op dat traject, dan zou deze persoon de opleiding algemeen aanvullende vorming kunnen volgen in een centrum voor volwassenenonderwijs en na het succesvol doorlopen van dit traject het diploma secundair onderwijs behalen.

De mogelijkheid om samen te werken met een onafhankelijke toezichthouder vanuit onderwijs wordt niet uitgewerkt voor de niveaus 5 tot en met 8. In de eerste plaats wordt binnen het hoger onderwijs vooralsnog enkel gewerkt met beroepskwalificaties op niveau 5. De beroepskwalificaties van niveau 5 worden geïntegreerd in de opleidingen van het HBO waar de beroepskwalificaties niet af te bakenen zijn binnen de curricula. Bovendien worden ze aangeboden door hogeronderwijsinstellingen die elk een autonoom vrijstellingenbeleid hanteren. Voor de niveaus 5 tot en met 8 blijven individuele vrijstellingen mogelijk, zoals nu reeds bepaald. Het staat aanbieders buiten onderwijs vrij om een samenwerking aan te gaan met een onafhankelijke toezichthouder volgens de principes van het kwaliteitstoezicht in het hoger onderwijs.

Een beleidsdomein kan ervoor kiezen om de organisatie van het kwaliteitstoezicht autonoom te organiseren en uit te voeren.(piste3)

Indien een beleidsdomein het kwaliteitstoezicht zelf organiseert, dan leiden de verworven bewijzen van beroepskwalificatie niet automatisch tot vrijstellingen in functie van het behalen van een onderwijskwalificatie. Individuele vrijstellingen kunnen zoals bepaald in de bestaande regelgeving steeds aangevraagd worden bij onderwijsinstellingen. Centra voor volwassenenonderwijs kunnen bijvoorbeeld autonoom beoordelen of een reeds behaalde kwalificatie al dan niet recht geeft op vrijstelling voor een of meerdere modules. Beleidsdomein WSE kiest voor deze piste.

Een gemeenschappelijk kwaliteitskader met kwaliteitsgebieden

De betrokken beleidsdomeinen hebben ter bevordering van de uitwisselbaarheid tussen trajecten een kwaliteitskader uitgewerkt met vijf kwaliteitsgebieden die tijdens het kwaliteitstoezicht op beroepskwalificerende trajecten getoetst zullen worden. Elk kwaliteitstoezicht op beroepskwalificerende trajecten wordt uitgevoerd op basis van het gemeenschappelijk kwaliteitskader.

Het kwaliteitskader zal volgende kwaliteitsgebieden omvatten die via een besluit van de Vlaamse Regering verder geconcretiseerd worden in descriptoren en indicatoren:

- Doelstellingen: De doelstellingen van het beroepskwalificerend traject stemmen overeen met de competenties van de beoogde beroepskwalificatie.
- Vormgeving: De vormgeving van het beroepskwalificerend traject is op die manier uitgewerkt en georganiseerd dat de lerende de competenties van de beoogde beroepskwalificatie kan verwerven of zichtbaar maken.
- Begeleiding van de lerende: De begeleiding moet ertoe leiden dat aan de lerende optimale kansen worden geboden om de competenties van de beoogde beroepskwalificatie te verwerven of zichtbaar te maken.
- Evaluatie van de lerende: De evaluatie moet toelaten na te gaan of de lerende de competenties van de beoogde beroepskwalificatie heeft verworven.
- Verbeteracties: Werkpunten die worden vastgesteld in verband met de doelstellingen, vormgeving, begeleiding en evaluatie worden omgezet in verbeteracties.

4. Adviezen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) en de Raad van State

Op respectievelijk 22 en 28 juni maakten de SERV en de VLOR een advies op over voorliggend voorontwerp van decreet.

Hoewel de adviezen op een aantal punten verschillen, bevatten ze een gemeenschappelijke kern. Zowel de SERV als de VLOR zijn van mening dat de belangrijkste doelen van het decreet niet gerealiseerd worden, m.n. een geïntegreerd beleid dat de transparantie in en voor het Vlaamse opleidingslandschap verhoogt. Beide adviesorganen vragen één gelijk systeem van kwaliteitstoezicht voor op z'n minst alle publieke aanbieders van beroepskwalificerende trajecten. De SERV vindt het belangrijk dat ook de private aanbieders volgens datzelfde toezicht behandeld worden. Beide adviesorganen vrezen dat het voorliggende voorontwerp van decreet oneerlijke concurrentie tot gevolg zal hebben.

Als reactie op de adviezen benadrukken we in eerste instantie dat er verschillende maatregelen reeds van kracht zijn of ingevoerd zullen worden via het voorontwerp van decreet die aan de bezorgdheden van de adviesraden tegemoet komen. Eerst en vooral zijn de beleidsdomeinen onderwijs en werk beiden betrokken in de opmaak van de beroepskwalificaties onder coördinatie van AHOVOKS. Dit is de basis van het geïntegreerd beleid. Daarnaast legt het voorontwerp van decreet een aantal gezamenlijke principes vast die voldoende garanderen dat het kwaliteitstoezicht op beroepskwalificerende trajecten een gelijk civiel effect van de bewijzen van beroepskwalificatie ten aanzien van de arbeidsmarkt kan realiseren. Het kwaliteitskader met descriptor, indicatoren en beoordelingsschalen wordt door beide beleidsdomeinen samen ontwikkeld. Ook de opleidingsverstreckers worden betrokken bij de opmaak van het kader. Elk kwaliteitstoezicht op beroepskwalificerende trajecten zal verlopen op basis van dit gemeenschappelijk kwaliteitskader. Verder is vastgelegd dat het toezicht telkens zal gebeuren door een neutraal en onafhankelijk toezichtsorgaan en dat elk traject minstens een keer om de zes jaar onderwerp moet zijn van toezicht. Tot slot leggen we minimale kwaliteitscriteria vast voor de kwaliteitsgarantie op organisatieniveau.

Deze gemeenschappelijke principes vormen de sokkel van een kwaliteitsvolle toezichtsprocedure. Daarbuiten krijgen beleidsdomeinen het vertrouwen en de ruimte om op basis van de vastgelegde principes een eigen systeem van kwaliteitstoezicht uit te bouwen binnen de beleidsdomeineigen context en tradities.

Omdat dit beleid een grote invloed heeft op het opleidingslandschap en de verhouding tussen opleidingsaanbieders wekt het bij beide adviesorganen veel vragen op. De implementatie vereist een basis van vertrouwen. Het beleidsdomein WSE zal het eerste beleidsdomein zijn dat, buiten onderwijs, opleidingen afstemt

op beroepskwalificaties en een autonoom toezicht organiseert op deze beroepskwalificerende trajecten. Om dit transparant te laten verlopen en om de onderwijspartners inzicht te verschaffen in de autonome toezichtsprocedure zal het beleidsdomein WSE onderwijs betrekken in de verschillende fases van het toezicht gedurende de eerste drie jaar van het toezicht. In deze periode zal de onderwijsinspectie jaarlijks aan de Vlaamse Regering rapporteren over de organisatie van het kwaliteitstoezicht. Uiteraard rapporteert ook het beleidsdomein WSE zelf aan de Vlaamse Regering. Hierover worden afspraken gemaakt tussen de betrokken beleidsdomeinen.

De onderwijsinspectie kan tijdens deze periode meegaan op toezicht ter plaatse. AHOVOKS zal gedurende diezelfde periode vertegenwoordigd zijn in de erkenningscommissie. In de beroepscommissie zal permanent een vertegenwoordiger van AHOVOKS zetelen. Verder zal het kwaliteitstoezicht ter plaatse van nieuwe beroepskwalificerende trajecten (trajecten die voor het eerst ingericht worden bij een aanbieder) plaatsvinden binnen een jaar nadat het beroepskwalificerend traject een eerste opleidingstermijn heeft doorlopen met het oog op een verderzetting van het beroepskwalificerend traject, na de erkenning op basis van een on desk toezicht. Na de periode van drie jaar worden de voorwaarden voor automatische vrijstelling van bewijzen van beroepskwalificatie bekeken.

De aanpassingen en de meer detailvoorstellen van de adviesorganen worden vermeld bij de respectievelijke artikelen om de leesbaarheid te bevorderen.

Het advies van de Raad van State (64.931/1) werd verstrekt op 4 februari 2019.

De Raad van State merkte op dat twee bepalingen zowel via dit ontwerp van decreet als via het ontwerp van decreet betreffende een geïntegreerd beleid voor de erkenning van verworven competenties geregeld worden. Het betreft de opmaak van het register van beroepskwalificerende trajecten en de modellen van bewijzen van beroepskwalificatie, deelkwalificatie en competenties en de modaliteiten voor het uitreiken ervan. De Raad van State adviseerde om beide bepalingen in één decreet op te nemen.

In beide decreten wordt de opmaak van een register gedelegeerd naar de Vlaamse Regering. Er is voor gekozen om deze bepaling in beide decreten op te nemen omdat de decreten deels andere trajecten omvatten. In het EVC-decreet betreft het enkel de erkende EVC-trajecten aangeboden door EVC testcentra terwijl het in het GKK-decreet ook de beroepskwalificerende opleidingstrajecten betreft. Bovendien is het toepassingsgebied van beide decreten verschillend. Het EVC-decreet betreft de organisaties binnen en buiten onderwijs, het GKK-decreet enkel de organisaties buiten onderwijs. De bepaling blijft bijgevolg in beide decreten opgenomen. De uitwerking zal slechts in één besluit worden geregeld.

De bepaling over de modellen van het bewijs van beroepskwalificatie, deelkwalificatie en competenties en de modaliteiten tot het uitreiken ervan wordt in dit ontwerp van decreet in artikel 9 aangepast. Er wordt verwezen naar het ontwerp van decreet betreffende een geïntegreerd beleid voor de erkenning van verworven competenties.

B. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel stelt dat de Vlaamse Gemeenschap de principes voor het kwaliteitstoezicht voor beroepskwalificerende trajecten buiten onderwijs op basis van een gemeenschappelijk kwaliteitskader decretaal verankert vanuit zijn gemeenschapsbevoegdheden.

De bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de gemeenschappen berust op een stelsel van exclusieve materiële bevoegdheden. Dit betekent dat iedere rechtssituatie in beginsel slechts door één wetgever kan worden geregeld. Indien een regeling aanleunt bij meerdere bevoegdheidstoewijzingen, moet uitgemaakt worden waar het zwaartepunt van de geregelde rechtsverhouding ligt³.

Rekening houdende met de doelstellingen van deze regeling, het toepassingsgebied, de gehanteerde terminologie en de samenhang met de Vlaamse kwalificatiestructuur wordt voor dit regelgevend initiatief de bevoegdheidsgrond Vorming ingeroepen.

Beroepskwalificerende trajecten kunnen zich situeren in verschillende beleidsdomeinen: voornamelijk binnen Onderwijs en Vorming en Werk, maar evenzeer binnen Cultuur, Jeugd, Sport, Welzijn, Bestuurszaken, enz. Het behoort tot de bevoegdheid van de diverse beleidsdomeinen dit kaderdecreet na te leven en verder te operationaliseren. Dit ontwerp van decreet wordt gezamenlijk ingediend door de Vlaamse minister bevoegd voor het beleidsdomein Onderwijs en Vorming en de Vlaamse minister bevoegd voor Werk. De bevoegdheid Onderwijs en Vorming impliceert immers ook de bevoegdheid voor de coördinatie van het vormingsbeleid⁴. Professionele vorming, dat een groot deel van het vormingsaanbod uitmaakt, behoort tot de bevoegdheid Werk⁵.

Artikel 2

In dit artikel definiëren we enkele begrippen uit het ontwerp van decreet. Het gaat vooral om elders geformuleerde definities die hier worden overgenomen en geen verdere verduidelijking behoeven.

Bij het bewijs van competenties merken we op dat het bewijs geen studiebewijs is, maar het kan wel de basis vormen voor het uittekenen van een eventueel vervolgt traject.

Artikel 3

Voorliggend ontwerp van decreet is van toepassing op de beroepskwalificerende trajecten van alle niveaus van de Vlaamse kwalificatiestructuur die worden aangeboden door opleidingsverstrekkers of EVC-testcentra buiten onderwijs. De beroepskwalificerende trajecten binnen onderwijs vallen buiten het toepassingsgebied omdat zij worden gevat door het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs en de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013. De grondslag blijft evenwel dezelfde, namelijk de competenties uit de beroepskwalificaties van de Vlaamse kwalificatiestructuur.

Het kwaliteitstoezicht op beroepskwalificerende duale trajecten valt buiten het toepassingsgebied van voorliggend decreet.

Beroepskwalificerende trajecten buiten onderwijs kunnen georganiseerd worden door publieke of door private opleidingsverstrekkers of EVC-aanbieders. Met publieke opleidingsverstrekkers of EVC-testcentra worden door de Vlaamse overheid gefinancierde of gesubsidieerde instellingen bedoeld, zoals de SYNTRA koepels, VDAB-competentiecentra, publieke EVC-testcentra, maar ook erkende aanbieders van sociaal-culturele vorming, de Vlaamse Trainersschool, welzijnsinstellingen etc. Daarnaast kunnen ook private opleidingsverstrekkers of

³ Constante rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijvoorbeeld Arrest nr. 11/86 van 25 februari 1986, nr. 76/2000 van 21 juni 2000 en nr. 184/2002 van 11 december 2002.

⁴ Artikel 8, §1, 11° van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie.

⁵ Artikel 11, §1, 2° van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie.

private EVC-testcentra hun trajecten op de beroepskwalificaties afstemmen (vb. sectorfondsen of particuliere bedrijven).

Met het volgen van een beroepskwalificerend traject buiten onderwijs kan niet voldaan worden aan de leerplicht. Er zullen verschillende mogelijkheden zijn voor leerplichtige leerlingen om buiten onderwijs een beroepskwalificatie te behalen. Het verwerven van extra competenties kan jongeren verrijken en meer kansen bieden. Deze trajecten vormen evenwel geen invulling van de voltijdse, noch de deeltijdse leerplicht.

Artikel 4

Het ontwerp van decreet regelt de erkenning van beroepskwalificerende trajecten. De erkenning van een beroepskwalificerend traject geeft de aanbieder van dat traject de bevoegdheid om bewijzen van beroepskwalificatie, bewijzen van deelkwalificatie of bewijzen van competenties uit te reiken voor dat traject.

Artikel 5

Om dubbel toezicht en administratieve overlast te vermijden, wordt er binnen dit ontwerp van decreet geen toezicht op organisatieniveau uitgewerkt. Omdat er van aanbieders van beroepskwalificerende trajecten wel wordt verwacht dat zij kwaliteitsvolle, gezonde organisaties zijn, zullen ze in hun aanvraag tot erkenning van beroepskwalificerende trajecten hun kwaliteit op organisatieniveau moeten aantonen. Dit kan aangetoond worden via een erkenning door de Vlaamse overheid of via een kwaliteitslabel of -bewijs dat aan de gevraagde vereisten voldoet. De vereisten ten aanzien van de kwaliteitsgarantie op organisatieniveau worden verder vastgelegd via een besluit van de Vlaamse Regering waarin zal worden bepaald dat elk beleidsdomein de erkenningsprocedure verder zelf kan invullen.

Elk beleidsdomein houdt een overzicht bij van de kwaliteitslabels of -bewijzen binnen hun vakgebied die voldoen aan de kwaliteitsvereisten en garandeert de overeenstemming met de vereisten continu. Nadat de erkenning van het beroepskwalificerend traject goedgekeurd is, wordt het betreffende beroepskwalificerend traject geregistreerd. Dat wil zeggen dat de organisatie die het aanbiedt gemachtigd is om het traject in te richten en bewijzen van beroepskwalificatie, van deelkwalificatie en van competenties uit te reiken voor dat traject.

Een erkenningsaanvraag kan alleen worden aangevraagd voor beroepskwalificerende trajecten die in het Nederlands worden aangeboden.

Erkende beroepskwalificerende trajecten worden opgenomen in een publiek register. Dat vermeldt om welk traject het gaat, wie het traject aanbiedt, sinds wanneer het traject erkend is en wanneer het laatste toezicht plaatsvond. Op die manier is het voor de burger transparant via welke trajecten men de competenties uit een bepaalde beroepskwalificatie effectief kan verwerven. De Vlaamse Regering verbindt zich ertoe het register actueel te houden.

In het geval een organisatie haar kwaliteitsgarantie op organisatieniveau verliest dan verliest ze ook de erkenning voor de beroepskwalificerende trajecten. De organisatie mag dan niet langer bewijzen van beroepskwalificatie, deelkwalificatie of competenties uitreiken. De trajecten worden geschrapt uit het register en vanaf dan mogen er geen nieuwe lerenden meer starten in het traject. Er wordt wel voorzien in een garantie voor de lerenden die reeds in een erkend beroepskwalificerend traject startten. Zij moeten de kans krijgen nog een kwalificatiebewijs te behalen en de opleiding dus volledig te beëindigen. De voorwaarde is wel dat ze dit doen zonder onderbreking of herhaling van onderdelen van de opleiding.

Artikel 6

Naast de erkenning moeten organisaties die beroepskwalificerende trajecten wensen aan te bieden een kwaliteitstoezicht op de beroepskwalificerende trajecten toelaten. Dat gaat na of het beroepskwalificerend traject de lerenden effectief in staat stelt om de competenties van de beoogde beroepskwalificatie(s) op een kwaliteitsvolle manier te verwerven. Het kwaliteitstoezicht gebeurt door een toezichtsorgaan dat neutraal en onafhankelijk is ten aanzien van de aanbieder van de trajecten. Onder neutraal wordt verstaan dat de toezichthouders en het toezichtsorgaan onpartijdig zijn. Ze mogen niet betrokken zijn bij het vormgeven, begeleiden of organiseren van de beroepskwalificerende trajecten waarop ze kwaliteitstoezicht uitvoeren. Het toezichtsorgaan moet daarnaast onafhankelijk zijn. Dit wil zeggen dat ze zelf het eigen beleid en de eigen werking bepalen en financieel onafhankelijk zijn.

Een beroepskwalificerend traject is (of een samenhangende cluster van beroepskwalificerende trajecten zijn) ten minste een keer om de zes jaar onderwerp van een neutraal en onafhankelijk kwaliteitstoezicht op basis van het gemeenschappelijk kwaliteitskader. Het kwaliteitstoezicht ter plaatse van nieuwe beroepskwalificerende vindt plaats binnen een jaar nadat het beroepskwalificerend traject een eerste opleidingstermijn heeft doorlopen.

De verdere concretisering van de toezichtsprocedure is gedelegeerd naar de Vlaamse Regering. Via besluit zal worden bepaald dat elk beleidsdomein de verdere procedures voor het kwaliteitstoezicht op beroepskwalificerende trajecten zelf invult voor de organisaties die onder de bevoegdheid van de minister vallen.

Voor het kwaliteitstoezicht binnen de beleidsvelden werkgelegenheid en professionele vorming wordt een erkenningscommissie, die oordeelt over de erkenningsaanvragen, en een beroepscommissie, die beslist over de beroepen die worden ingediend tegen de beslissingen van de erkenningscommissie, ingericht.

Artikel 7

De betrokken beleidsdomeinen hebben ter bevordering van de vergelijkbaarheid tussen aanbieders een kwaliteitskader uitgewerkt met vijf kwaliteitsgebieden die tijdens het kwaliteitstoezicht op beroepskwalificerende trajecten getoetst zullen worden. Elk kwaliteitstoezicht op beroepskwalificerende trajecten wordt uitgevoerd op basis van het gemeenschappelijk kwaliteitskader.

Het kwaliteitskader omvat de kwaliteitsgebieden: doelstellingen en vormgeving van het traject, begeleiding en evaluatie van de lerende en verbeterbeleid.

Artikel 8

Het kwaliteitstoezicht kan op drie manieren georganiseerd worden:

- een beleidsdomein of -veld organiseert het kwaliteitstoezicht op beroepskwalificerende trajecten van niveau 1 tot en met 4 steeds samen met de onderwijsinspectie;
- een beleidsdomein of -veld besteedt het kwaliteitstoezicht volledig uit aan de onderwijsinspectie;
- een beleidsdomein of -veld organiseert het kwaliteitstoezicht autonoom.

Op niveau van het beleidsdomein of -veld wordt beslist volgens welke procedure het kwaliteitstoezicht op beroepskwalificerende trajecten gebeurt voor de organisaties die onder dat beleidsdomein ressorteren.

Het kwaliteitstoezicht op beroepskwalificerende trajecten heeft tot gevolg dat de uitgereikte kwalificatiebewijzen een gelijkwaardig civiel effect op de arbeidsmarkt hebben. Daarnaast kunnen burgers op basis van de verworven bewijzen van beroepskwalificatie vrijstellingen krijgen in functie van het behalen van een onderwijskwalificatie.

Indien een beleidsdomein het toezicht op beroepskwalificerende trajecten van niveau 1 tot en met 4 steeds samen met de onderwijsinspectie organiseert (piste 1), dan geven de behaalde bewijzen van beroepskwalificaties automatisch recht op vrijstellingen binnen onderwijskwalificerende trajecten aangeboden in centra voor volwassenenonderwijs waarvoor hetzelfde bewijs van beroepskwalificatie wordt uitgereikt. Het kwaliteitstoezicht gebeurt in dat geval gezamenlijk door een onafhankelijke toezichthouder aangesteld door het kwalificerende beleidsdomein en de onderwijsinspectie. Het kwaliteitstoezicht wordt steeds getrokken door de toezichthouder van het beleidsdomein waartoe de opleiding of het EVC-traject behoort. De onderwijsinspectie is betrokken gedurende het gehele proces van het kwaliteitstoezicht. De beide partners komen samen tot een uitspraak over de kwaliteit van een traject.

Een beleidsdomein kan er ook voor kiezen om het kwaliteitstoezicht voor beroepskwalificerende trajecten van niveau 1 tot en met 4 volledig over te laten aan de onderwijsinspectie (piste 2). In dat geval wordt er ook voorzien in automatische vrijstellingen binnen onderwijskwalificerende trajecten waarvoor hetzelfde bewijs van beroepskwalificatie wordt uitgereikt. Nadat een beroepskwalificatie of deelkwalificatie geactualiseerd of geschrapt werd, kan een onderwijsinstelling weigeren om een vrijstelling toe te kennen. Een aanpassing van een kwalificatie wijzigt immers ook de inhoud van een opleiding. Het gaat in dit geval niet om kleine technische wijzigingen.

Bewijzen van beroepskwalificatie uitgereikt in trajecten waarvan het kwaliteitstoezicht niet uitgevoerd werd in samenwerking met de onderwijsinspectie (piste 3) bieden geen recht op automatische vrijstellingen binnen onderwijskwalificerende trajecten waarvoor hetzelfde bewijs van beroepskwalificatie wordt uitgereikt. Individuele vrijstellingen kunnen zoals bepaald in de bestaande wetgeving nog steeds aangevraagd worden bij onderwijsinstellingen.

De mogelijkheid om samen te werken met een onafhankelijke toezichthouder vanuit onderwijs wordt niet uitgewerkt voor de niveaus 5 tot en met 8. In de eerste plaats wordt binnen hoger onderwijs enkel gewerkt met beroepskwalificaties op niveau 5. Niveau 5 wordt bovendien aangeboden binnen hogeronderwijsinstellingen waar de beroepskwalificatie niet af te bakenen valt binnen het curriculum en die elk een autonoom vrijstellingenbeleid hanteren. Ook voor de niveaus 5 tot en met 8 zijn individuele vrijstellingen mogelijk. Het staat aanbieders buiten onderwijs vrij om een samenwerking aan te gaan met een onafhankelijke toezichthouder volgens de principes van het kwaliteitstoezicht in het hoger onderwijs.

Het voorliggend ontwerp van decreet maakt mogelijk dat er ook buiten het beleidsdomein onderwijs en vorming opleidingen afgestemd worden op beroepskwalificaties en waarvoor erkende kwalificatiebewijzen worden uitgereikt. Om dit transparant te laten verlopen en om de onderwijspartners inzicht te verschaffen in de toezichtsprocedure van andere beleidsdomeinen zal onderwijs gedurende de eerste drie jaar dat een beleidsdomein het toezicht organiseert, betrokken worden. De verworven kwalificatiebewijzen leiden enkel automatisch tot vrijstellingen binnen onderwijs indien de onderwijsinspectie steeds en gedurende het gehele proces van het kwaliteitstoezicht op trajectniveau betrokken is.

De beleidsvelden werkgelegenheid en professionele vorming zullen als eerste buiten onderwijs een toezicht organiseren op beroepskwalificerende trajecten. Zij zullen het kwaliteitstoezicht autonoom uitvoeren. In navolging van de afspraak opgenomen in de vorig paragraaf betrekken ze onderwijs. Gedurende de eerste drie jaar van het toezicht kan de onderwijsinspectie meegaan op toezicht ter

plaatse en zal AHOVOKS zetelen in de erkenningscommissie. In de beroepscommissie zal permanent een vertegenwoordiger van AHOVOKS zetelen. De verworven kwalificatiebewijzen leiden niet automatisch tot vrijstellingen in functie van het behalen van een onderwijskwalificatie.

Artikel 9

Het kwaliteitstoezicht op een beroepskwalificerend traject kan de erkenning van het beroepskwalificerend traject bevestigen of intrekken. Wanneer vastgesteld wordt dat de doelstellingen overeenstemmen met de competenties uit de beroepskwalificatie, de opleiding of het EVC-traject zo is opgebouwd dat de lerenden in staat worden gesteld om de competenties uit de beoogde beroepskwalificatie(s) te verwerven of zichtbaar te maken, de begeleiding optimale kansen schept en de evaluatie nagaat of de competenties verworven zijn dan blijft het betreffende beroepskwalificerend traject erkend. De aanbieder blijft gemachtigd om bewijzen van beroepskwalificatie, deelkwalificatie en competenties uit te reiken.

Wanneer vastgesteld wordt dat niet in voldoende mate aan de vereisten uit het kwaliteitskader wordt voldaan dan verliest het betreffende beroepskwalificerend traject zijn erkenning. De organisatie mag niet langer bewijzen van beroepskwalificatie, deelkwalificatie of competentie uitreiken voor dat traject. Het traject wordt geschrapt uit het register en vanaf dan mogen er geen nieuwe lerenden meer starten in het traject. Ook hier wordt er voorzien in een garantie voor de lerenden die reeds in een erkend beroepskwalificerend traject startten. Zij moeten de kans krijgen nog een kwalificatiebewijs te behalen en de opleiding dus volledig te beëindigen. Voorwaarde is wel dat ze dit doen zonder onderbreking of herhaling van onderdelen van de opleiding.

Bij de uitwerking van de verdere modaliteiten van het kwaliteitstoezicht in uitvoeringsbesluiten kan de Vlaamse Regering de concrete beoordelingsadviezen vastleggen en daarbij een procedure tot remediëring voorzien.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaamse minister van
Onderwijs,

Hilde CREVITS

De Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport,

Philippe MUYTERS