



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.148/VR/3
van 27 maart 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van het maximum aantal kandidaten dat tot de opleiding tot bepaalde bijzondere beroepstitels kan worden toegelaten voor het jaar 2026’

Op 20 februari 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,* een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van het maximum aantal kandidaten dat tot de opleiding tot bepaalde bijzondere beroepstitels kan worden toegelaten voor het jaar 2026’.

Het ontwerp is, wat de bevoegdheid en de vormvereisten betreft, door de verenigde kamers onderzocht op 16 maart 2023. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX, Christine HOREVOETS en Inge VOS, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Tim CORTHAUT, eerste auditeur, en Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

Het ontwerp is, voor het overige, door de derde kamer onderzocht op 16 maart 2023. De derde kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 maart 2023.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de vaststelling van het maximaal aantal kandidaten dat voor het jaar 2026 kan worden toegelaten tot de opleiding voor een reeks bijzondere beroepstitels van beoefenaars van de geneeskunde, vermeld in artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de lijst van bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de beoefenaars van de geneeskunde, met inbegrip van de tandheelkunde’ (artikel 1 van het ontwerp), alsook voor twee bijzondere beroepstitels van beoefenaars van de tandheelkunde, vermeld in artikel 3 van hetzelfde koninklijk besluit (artikel 2).

BEVOEGDHEID

3. De Vlaamse Gemeenschap is bevoegd voor onderwijs, en dus ook voor de toegang tot geneeskundeopleidingen (artikel 24 van de Grondwet). In zoverre door de ontworpen beperkingen van de toegang tot bepaalde opleidingen tot bijzondere beroepstitels *de facto* de toegang tot een aantal gezondheidszorgberoepen wordt beperkt, kan worden gesteund op de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap inzake de vaststelling van sub-quota voor de gezondheidszorgberoepen (artikel 5, § 1, I, eerste lid, 7°, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).

RECHTSGROND

4. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 92, § 3, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, dat de Vlaamse Regering machtigt om het aantal kandidaten te bepalen dat, na het behalen van het diploma, vermeld in artikel 3, § 1, eerste lid, en artikel 4, eerste lid, van die gecoördineerde wet in een bepaalde referentieperiode toegang mag of moet krijgen tot opleidingen die leiden tot de beroepstitels of groepen van bijzondere beroepstitels die het voorwerp uitmaken van de erkenning, vermeld in artikel 86 van die gecoördineerde wet.

VORMVEREISTEN

5.1. De vraag rijst of het ontwerp het voorwerp moet uitmaken van een *ex-ante*beoordeling in de zin van artikel 4 van richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 ‘betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen’.¹ Die richtlijn is, gelet op artikel 2, lid 1 ervan, immers uitdrukkelijk van toepassing op regelingen die betrekking hebben op “de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de toegang tot of de uitoefening, dan wel één van de wijzen van uitoefening, van een gereguleerd beroep beperken, met inbegrip van het voeren van beroepstitels en de beroepsactiviteiten die een dergelijke titel toelaat, en die binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 2005/36/EG vallen”.

Het ontwerp regelt formeel niet de toegang tot een beroep, maar enkel de toegang tot universitaire opleidingen en heeft dus betrekking op de toegang tot het onderwijs.

In dat verband kan uit overweging (9) van richtlijn (EU) 2018/958 worden afgeleid dat het onderwijs en de beroepsopleiding uit het toepassingsgebied van de betrokken richtlijn zijn uitgesloten, althans tot op zekere hoogte:

“(9) Deze richtlijn laat de bevoegdheid van de lidstaten onverlet om de organisatie en de inhoud van hun onderwijsstelsel en hun stelsel van beroepsopleidingen vast te stellen, en met name de mogelijkheid om de bevoegdheid voor de organisatie van of het toezicht op het beroepsonderwijs en de beroepsopleidingen aan beroepsorganisaties te delegeren. Bepalingen die niet leiden tot een beperking van de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen, met inbegrip van redactionele wijzigingen of technische aanpassingen van de inhoud van opleidingen of de modernisering van de opleidingsvoorschriften, mogen niet onder het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen. Indien het beroepsonderwijs of de beroepsopleiding bezoldigde activiteiten omvat, moeten de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening worden gegarandeerd.”

Uit de tweede zin van die overweging kan worden afgeleid dat maatregelen inzake beroepsonderwijs en beroepsopleiding buiten het toepassingsgebied van de richtlijn vallen indien ze “niet leiden tot een beperking van de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen”. Maatregelen die, zoals in dit geval, wel kunnen leiden tot een dergelijke beperking, lijken *a contrario* wel onder de richtlijn te vallen. Bovendien wordt in de derde zin van die overweging gesteld dat indien het beroepsonderwijs of de beroepsopleiding bezoldigde activiteiten omvat, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening moeten worden gegarandeerd. Dat is alleszins het geval voor de opleidingen tot bijzondere beroepstitels die in de praktijk bezoldigde activiteiten als specialist in opleiding omvatten.

5.2. Op de vraag of de *ex-ante*beoordeling werd uitgevoerd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“We kwalificeren zelf het ontwerp onder de bevoegdheid voor de subcontingenten in de zin van artikel 5, § 1, I, 7°, b), van de BWHI. Het betreft weliswaar het maximum aantal kandidaten voor de opleidingen inzake de betrokken bijzondere beroepstitels en

¹ Die richtlijn is, wat betreft de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, omgezet bij het decreet van 21 mei 2021 ‘tot wijziging van 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’.

vormt dus geen maximum op het aantal personen dat de betrokken bijzondere beroepstitels kan voeren.

In het kader van het advies van de Federale Planningscommissie Medisch aanbod wordt met betrekking tot de federa[le] quota, aangegeven: [https://overlegorganen.gezondheid.belgie.be/sites/default/files/documents/formeel_advies_quotas_2028-33 - avis formel quotas 2028-33.pdf](https://overlegorganen.gezondheid.belgie.be/sites/default/files/documents/formeel_advies_quotas_2028-33_-_avis_formel_quotas_2028-33.pdf)

‘Evenredigheid

Overeenkomstig richtlijn 2018/958 van 28 juni 2018 werd bij de vaststelling van het federale quotum rekening gehouden met het evenredigheidsbeginsel op basis van de elementen die in het advies zijn opgenomen, zoals onder meer de zorgbehoeften van de bevolking, de situatie van de in België waargenomen activiteit, de in en buiten België opgeleide workforce, ... In het verslag over de alternatieve scenario's voor de evolutie van het artsenkorps 2016-2036 worden de verschillende elementen uiteengezet die werden gebruikt om het quota te bepalen.’

De subquota spelen een belangrijke rol in het bewerkstelligen van die evenredigheid door te vermijden dat bv. het federaal quotum voor Vlaanderen volledig zou ingevuld worden door kandidaten voor gecontingenteerde vervolgoopleidingen waar op het terrein een overtal aan bestaat, ten koste van kandidaten voor gecontingenteerde vervolgoopleidingen waar er een grote zorgvraag naar is.

Het advies van de Federale Planningscommissie heeft eveneens betrekking op ‘het aantal geattesteerde kandidaten dat jaarlijks toegang krijgt tot de opleiding die leidt naar één van de beroepstitels in kwestie’. Het KB van 12 juni 2008 betreffende de planning van het medisch aanbod, laatst gewijzigd bij de wet van 30 juli 2022, spreekt over het maximaal te attesteren kandidaten, waarbij een geattesteerde kandidaat de kandidaat is voor een opleiding leidend tot een van de voornoemde beroepstitels, aan wie een Universitair Attest wordt toegekend.”

5.3. De omstandigheid dat, blijkens de verklaring van de gemachtigde, de *ex-ante*beoordeling werd uitgevoerd door de Federale Planningscommissie Medisch aanbod, wat betreft de federale quota, neemt niet weg dat die *ex-ante*beoordeling geen betrekking kon hebben op de subquota die de gemeenschappen binnen hun specifieke bevoegdheid kunnen vaststellen. Die beoordeling moet alsnog worden doorgevoerd voor de afzonderlijke en meer specifieke beperking voor de toegang tot de bijzondere beroepstitels bij de thans ontworpen regeling. Daarbij kan uiteraard rekening worden gehouden met eerdere bevindingen van de Federale Planningscommissie Medisch aanbod, die de stellers van het ontwerp zich eigen kunnen maken.

De conclusie is dan ook dat, gelet op het feitelijke gevolg van de ontworpen maatregel wat betreft de toegang tot gereguleerde gezondheidszorgberoepen, een *ex-ante*beoordeling moet worden uitgevoerd overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk 5/1 van 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’.

5.4. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,² moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

6. In de uitvoeringsbepaling in artikel 3 van het ontwerp moet worden verwezen naar de Vlaamse minister, bevoegd voor de *gezondheidszorg*. De erin vermelde bevoegdheid inzake *woonzorg* is niet relevant voor de uitvoering van het te nemen besluit.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Pierre VANDERNOOT

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

² Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.