



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.745/1/V
van 30 juli 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende uitvoeringsmaatregelen betreffende het duaal leren en de aanloopfase en diverse andere maatregelen’

Op 15 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 1 augustus 2018,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende uitvoeringsmaatregelen betreffende het duaal leren en de aanloopfase en diverse andere maatregelen’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 24 juli 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 juli 2018.

*

^(*) 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 verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli 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 VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er vooreerst toe uitvoering te geven aan verschillende bepalingen die bij het decreet van 30 maart 2018 ‘betreffende duaal leren en de aanloopfase’ zijn ingevoegd in de Codex Secundair Onderwijs.

De bepalingen ter uitvoering van dat decreet zijn opgenomen in hoofdstuk 1 van het ontwerp. Ze betreffen onder meer de organisatie van het duaal leren (artikelen 1 tot 4 van het ontwerp), de organisatie van de aanloopfase (artikelen 5 tot 7 van het ontwerp), de studiebekrachtiging (artikel 8 van het ontwerp), de financiering en de subsidiëring van de duale structuuronderdelen en de aanloopstructuuronderdelen (artikelen 9 en 10 van het ontwerp) en de registratie, bij de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling, van de leerlingen waarvoor in het kader van een duaal structuuronderdeel of een aanloopstructuuronderdeel een beroep wordt gedaan op een organisator (artikel 11 van het ontwerp).

2.2. Voorts worden in hoofdstuk 2 van het ontwerp diverse besluiten van de Vlaamse Regering gewijzigd, om rekening te houden met de invoering van het duaal leren.

Het gaat achtereenvolgens om:

- het besluit van de Vlaamse Regering van 16 september 1997 ‘betreffende de controle op de inschrijvingen van leerlingen in het secundair onderwijs of in het stelsel van leren en werken’ (artikelen 12 tot 18 van het ontwerp);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 31 augustus 2001 ‘houdende de organisatie van het schooljaar in het secundair onderwijs’ (artikel 19 van het ontwerp);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 21 oktober 2005 ‘betreffende de samenstelling van de Vlaamse Onderwijsraad’ (artikelen 20 tot 24 van het ontwerp);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2008 ‘houdende uitvoering van het decreet van 10 juli 2008 betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap’ (artikelen 25 tot 31 van het ontwerp);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 11 januari 2013 ‘houdende de uitvoering van het decreet betreffende de kwalificatiestructuur van 30 april 2009 inzake de erkenning van beroepskwalificaties en inzake de erkenning van onderwijskwalificaties voor het secundair na secundair onderwijs’ (artikelen 32 tot 34 van het ontwerp);

- het besluit van de Vlaamse Regering van 10 januari 2014 ‘houdende de uitvoering van het decreet van 30 april 2009 betreffende de kwalificatiestructuur, wat betreft de erkenning van onderwijskwalificaties van niveau 1 tot en met niveau 4, en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 januari 2013 houdende de uitvoering van het decreet betreffende de kwalificatiestructuur van 30 april 2009 inzake de erkenning van onderwijskwalificaties voor het secundair na secundair onderwijs en het hoger beroepsonderwijs’ (artikelen 35 en 36 van het ontwerp).

2.3. Het te nemen besluit treedt in werking op 1 september 2019, met uitzondering van een aantal bepalingen die in werking treden op 1 oktober 2018.

RECHTSGROND

3.1. De meeste bepalingen van hoofdstuk 1 van het ontwerp vinden rechtsgrond in één of meerdere van de bepalingen van de Codex Secundair Onderwijs (hierna ook: de codex) die worden opgesomd in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp:¹

- artikel 1 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 357/22 van de codex;
- artikel 3 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 357/14, derde lid, van de codex;
- artikel 4 van het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 357/24 en 357/29 van de codex;
- artikel 5 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 357/47, eerste lid, 3^o, van de codex;
- artikel 6 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 357/46, § 4, van de codex;
- artikel 8 van het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 357/18, tweede lid, en 357/50, vierde lid, van de codex;
- artikel 9 van het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 357/25, § 2, en 357/52, § 2, van de codex;
- artikel 10 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 357/27 van de codex;
- artikel 11 van het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 357/31 en 357/55 van de codex.

3.2. Artikel 2 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de organisatie van de geïntegreerde proef en bijgevolg ook op de studiebekrachtiging in het voltijds secundair onderwijs, vindt evenwel rechtsgrond in artikel 115, § 1, 2^o, van de Codex Secundair Onderwijs,

¹ Die bepalingen van de Codex Secundair Onderwijs zijn in de codex ingevoegd bij het decreet van 30 maart 2018 ‘betreffende duaal leren en de aanloopfase’.

gelezen in samenhang met artikel 2, § 6, van dezelfde codex, voor zover het een centrum voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen betreft.²

3.3. Artikel 7 van het ontwerp, dat betrekking heeft op “[d]e oproep bij organisatoren van de aanloopfase”, vindt dan weer rechtsgrond in de algemene bevoegdheid van de Vlaamse Regering om uitvoering te geven aan decreten, zoals deze bevoegdheid is bepaald in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 357/53 van de Codex Secundair Onderwijs. Die laatstgenoemde bepaling regelt immers de oproep voor organisatoren om de aanloopcomponent in te vullen, maar bevat zelf geen machtiging aan de Vlaamse Regering.

4. De wijzigingsbepalingen van hoofdstuk 2 van het ontwerp vinden rechtsgrond in:

- artikel 123/3 van de Codex Secundair Onderwijs, gelezen in samenhang met artikel 2, § 6, van de codex, voor zover de bepalingen betrekking hebben op structuuronderdelen die worden georganiseerd door een centrum voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, wat de artikelen 12 tot 14 (controle op de inschrijvingen), 15 (sancties) en 16 tot 18 (gewettigde afwezigheden) van het ontwerp betreft;
- artikel 12³ van de Codex Secundair Onderwijs, wat artikel 19 van het ontwerp betreft;
- artikel 78 van het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad’, wat de artikelen 20 tot 24 van het ontwerp betreft;
- artikel 84 van het decreet van 10 juli 2008 ‘betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap’, wat de artikelen 25 tot 31 van het ontwerp betreft;
- de artikelen 7, 12 en 15 van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de kwalificatiestructuur’, wat respectievelijk de artikelen 32 tot 33, 32 en 34, 35 en 36 van het ontwerp betreft.

5. Het in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp aangehaalde artikel 17/1 van het decreet van 10 juli 2008 ‘betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap’, bestaat niet en kan dan ook geen rechtsgrond bieden voor het ontwerp.

VORMVEREISTEN

6. Artikel 11 van het ontwerp voorziet in een registratie – in “Mijn Loopbaan van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding” – van elke leerling in een duaal

² Krachtens artikel 2, § 6, van de Codex Secundair Onderwijs is artikel 115 van de codex ook van toepassing op duale structuuronderdelen die worden georganiseerd door een centrum voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen.

³ Dat krachtens artikel 2, § 6, van de Codex Secundair Onderwijs ook van toepassing is op duale en aanloopstructuuronderdelen die worden georganiseerd door een centrum voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen.

structuuronderdeel of een aanloopstructuuronderdeel waarvoor een beroep wordt gedaan op een organisator. Deze registratie moet “minstens de effectieve prestaties van elke individuele leerling in de arbeidsdeelname respectievelijk de aanloopfase monitoren”.

Artikel 11 van het ontwerp kan aldus betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens als omschreven in artikel 4, 1) en 2), van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

Artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 ervan, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’,⁴ te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

Uit het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde dossier blijkt niet dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit – of zijn voorganger – werd ingewonnen. Aan dat vormvereiste moet bijgevolg alsnog worden voldaan.

Indien het ontwerp in het licht van het vervullen ervan nog zou worden aangepast, dan zullen de aanpassingen nog om advies van de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd om te voldoen aan de adviesverplichting bedoeld in artikel 3 van de wetten op de Raad van State.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7.1. In de aanhef van het ontwerp dient een nieuw eerste lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

7.2. Er moet een nieuw tweede lid in de aanhef worden vermeld, waarin wordt verwezen naar artikel 78 van het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad’.

⁴ De Commissie voor de persoonlijke levenssfeer is vanaf 25 mei 2018 opgevolgd door de Gegevensbeschermingsautoriteit (zie de artikelen 3 en 110 van de wet van 3 december 2017). De leden van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer oefenen evenwel de taken en de bevoegdheden van de Gegevensbeschermingsautoriteit uit tussen 25 mei 2018 en de dag waarop de leden van het directiecomité van de Gegevensbeschermingsautoriteit de eed afleggen en een verklaring ondertekenen dat er geen belangenconflicten zijn (artikel 114 van de wet van 3 december 2017).

7.3. In het huidige eerste lid van de aanhef, dat het derde lid wordt, dient te worden verwezen naar artikel 84 van het decreet van 10 juli 2008 ‘betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap’ in de plaats van naar artikel 17/1 van dat decreet.

7.4. Er moet in de aanhef een nieuw vierde lid worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar de artikelen 7, 12 en 15 van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de kwalificatiestructuur’.

7.5. In het huidige tweede lid van de aanhef, dat het vijfde lid wordt, verwijze men ook naar de artikelen 2, § 6, 12, 115, § 1, en 123/3 van de Codex Secundair Onderwijs.

Artikel 4

8. Voor zover artikel 4 van het ontwerp moet worden begrepen als een bepaling waarbij de Vlaamse Regering het regelen van de vermelde punten overlaat aan de bevoegde dienst van het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, gaat die machtiging te ver, aangezien ze ertoe strekt de bevoegdheden die in artikel 357/29 van de Codex Secundair Onderwijs aan de Vlaamse Regering zelf worden opgedragen, integraal te subdelegeren aan een lagere overheid, wat in strijd is met artikel 33 van de Grondwet.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Jo BAERT