



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.284/1
van 14 december 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling
van de leertijd’

Op 12 november 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van de leertijd’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 december 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 december 2020.

*

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 om de overdracht te regelen van de taken die het “agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen” op het vlak van de leertijd uitoefent, naar de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling” (hierna: VDAB).¹ Tevens wordt met het ontworpen besluit beoogd om de thans bestaande uitvoeringsregeling betreffende de organisatie van de leertijd en het kwaliteitstoezicht van de onderwijsinspectie, wat de leertijd betreft, op de voornoemde overdracht van taken af te stemmen en worden met het oog daarop een aantal besluiten van de Vlaamse Regering gewijzigd.

De ontworpen regeling is bestemd om in de plaats te komen van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2009 ‘betreffende de leertijd, vermeld in het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen’, waarvan artikel 72 van het ontwerp de opheffing beoogt.

3. In de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp van besluit worden diverse decretale bepalingen vermeld die, al dan niet in samenhang met de algemene bevoegdheid waarover de Vlaamse Regering op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ beschikt om de decreten uit te voeren, door de stellers van het ontwerp worden geacht rechtsgrond te bieden voor de ontworpen regeling of bepaalde onderdelen ervan.

Er moet evenwel worden vastgesteld dat diverse van de aldus in de aanhef van het ontwerp opgesomde decretale bepalingen geen rechtsgrond bieden voor het ontwerp, zelfs niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering. Dit is het geval voor het in het tweede streepje van de rubriek “Rechtsgronden” vermelde artikel 2, § 1, eerste lid, 25°, van het decreet van 30 april 2004 ‘houdende sociaalrechtelijk toezicht’, het in het vierde streepje vermelde artikel 2 van het decreet van 10 juli 2008 ‘betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap’ en het in het zesde streepje vermelde artikel 2, 2°, van het decreet van 10 juni 2016 ‘tot regeling van bepaalde aspecten van alternerende opleidingen’. Indien de stellers van het ontwerp het nuttig achten om in de aanhef van het

¹ Zie het decreet van 19 juni 2020 ‘tot opheffing van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming – Syntra Vlaanderen, tot regeling van de taken en bevoegdheden en tot wijziging van de naam Hermesfonds’. De artikelen 13 tot en met 37 van dat decreet worden op 1 januari 2021 in werking gesteld door artikel 73, 1°, van het ontwerp.

ontwerp naar de desbetreffende bepalingen te verwijzen, doen zij dat het best in een andere rubriek van de aanhef, namelijk in die betreffende het “Juridisch kader”.

Sommige bepalingen van het ontwerp vinden daarentegen rechtsgrond in artikelen van decreten waarnaar in het geheel niet wordt verwezen in de rubriek “Rechtsgronden”, zodat de betrokken rubriek bijgevolg op dat punt zal moeten worden aangevuld.

Hierna worden, met gebruikmaking van een door de gemachtigde ter beschikking gestelde rechtsgrondtabel, de verschillende rechtsgrond biedende bepalingen vermeld voor de onderscheiden artikelen van het ontwerp. Vooraf past het evenwel om beknopt een aantal principes weer te geven die de afdeling Wetgeving bij haar onderzoek van de rechtsgrond heeft betrokken.

4. In zoverre een beroep wordt gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering put uit artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, mag niet uit het oog worden verloren dat die bepaling de Vlaamse Regering toelaat om uit het beginsel van het decreet en zijn algemene economie, de gevolgtrekkingen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van het decreet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die het decreet nastreeft zonder hierbij de draagwijdte van het decreet te verruimen of te beperken.²

Daarbij komt dat de afdeling Wetgeving er nog recent, naar aanleiding van haar advies over het voorontwerp van decreet dat geleid heeft tot het reeds genoemde decreet van 19 juni 2020, op heeft gewezen “dat de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen in de mate dat zij hun bevoegdheden op het vlak van de leertijd uitoefenen, en (...) de organisatie van de leertijd, veeleer als onderwijs dan als beroepsopleiding zullen dienen te worden aangemerkt”, met als gevolg dat artikel 24 van de Grondwet, en in het bijzonder het versterkte legaliteitsbeginsel in onderwijszaken zoals bedoeld in artikel 24, § 5, van de Grondwet, evenzeer van toepassing moeten worden geacht op de ontworpen regeling van de leertijd.³

Voor sommige bepalingen van het ontwerp wordt – zoals wordt bevestigd in de door de gemachtigde ter beschikking gestelde rechtsgrondtabel – als rechtsgrond een beroep gedaan op artikel 5, § 2, van het VDAB-decreet van 7 mei 2004⁴.

² Zie, weliswaar met betrekking tot de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning zoals die uit artikel 108 van de Grondwet voortvloeit, o.m. Cass. 18 november 1924, *Pas.* 1925, I, 25; Cass. 27 februari 1990, rolnummer 2840, *Arr.Cass.* 1989-90, 848.

³ Adv.RvS 67.116/1 van 22 april 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 19 juni 2020 ‘tot opheffing van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd Agentschap Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen, tot regeling van de taken en bevoegdheden en tot wijziging van de naam ‘Hermesfonds’, opmerking 6.1.1 (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 283/1, p. 111), met verwijzing naar de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof volgens welke artikel 24, § 5, van de Grondwet vereist dat de door de decreetgever verleende delegaties alleen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de door hem vastgestelde beginselen. De gemeenschapsregering of een andere overheid zou daarmee de onnauwkeurigheid van die beginselen niet kunnen opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet kunnen verfijnen.

⁴ Decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding’.

Luidens het genoemde artikel 5, § 2, kan “[d]e Vlaamse regering (...) nadere regels uitvaardigen betreffende de in artikel 5, § 1, vermelde aangelegenheden” en kunnen “[i]n deze regels (...) de taken van het agentschap verder worden gepreciseerd en/of geconcretiseerd.” Eén van de in artikel 5, § 1/1,⁵ vermelde aangelegenheden heeft precies betrekking op “taken in het kader van de leertijd” (punt 15°) waarbij de verschillende taken die de VDAB opneemt in het kader van de leertijd worden opgesomd.

In het verleden heeft de afdeling Wetgeving opgemerkt dat artikel 5, § 2, van het VDAB-decreet van 7 mei 2004, enkel rechtsgrond kan bieden voor maatregelen die betrekking hebben op een taak die aan de VDAB toekomt.⁶ Daarnaast heeft de afdeling Wetgeving ook opgemerkt dat de machtiging om “nadere regels” te bepalen neerkomt op de bevestiging van de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980⁷ en dat de bevoegdheid om “nadere regels” vast te stellen niet dermate ruim kan worden geïnterpreteerd dat zij in hoofde van de Vlaamse Regering moet worden beschouwd als een quasi-zelfstandige verordeningsbevoegdheid op het vlak van de in artikel 5, § 1/1, van het VDAB-decreet van 7 mei 2004 bedoelde aangelegenheden, die bijgevolg de grenzen van de algemene uitvoeringsbevoegdheid overschrijdt, en waarbij de Vlaamse Regering in die aangelegenheden essentiële beleidskeuzen zou maken zonder daartoe voorafgaandelijk uitdrukkelijk te zijn gemachtigd door de decreetgever.⁸

5. Diverse artikelen van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waaruit de Vlaamse Regering de algemene bevoegdheid put om de decreten uit te voeren, gelezen in samenhang met uiteenlopende decretale bepalingen zoals de artikelen 4, 6, 22 en 31 van het decreet van 10 juli 2008 ‘betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap’ (artikelen 2 en 3 en sommige bepalingen van hoofdstuk 3, “De component leren”, van het ontwerp), de artikelen 22/20 tot 22/22 van het VDAB-decreet van 7 mei 2004 (diverse artikelen van het ontwerp met betrekking tot de componenten werkplekleren en leren), de artikelen 7, 11 tot 17, 18 tot 22 en 23 tot 27 van het decreet van 10 juni 2016 ‘tot regeling van bepaalde aspecten van alternerende opleidingen’ (sommige bepalingen van het ontwerp met betrekking tot de component werkplekleren), en de artikelen 123/12 tot 123/19 van

⁵ Artikel 5, § 1, van het VDAB-decreet van 7 mei 2004 werd bij artikel 5, 1°, van het decreet van 29 mei 2020 vernummerd tot artikel 5, § 1/1.

⁶ Zie bijv. adv.RvS 60.675/1 van 17 januari 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 ‘tot toekenning van aanwervingsincentives voor langdurig werkzoekenden’, opmerkingen 2.2 en 2.3; adv.RvS 64.416/1 van 12 november 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2019 ‘houdende wijziging van artikel 15/2 van het koninklijk besluit van 9 maart 2006 betreffende het activerend beleid bij herstructurerings’, opmerkingen 2.2.1 en 2.2.2.

⁷ Adv.RvS 46.557/1 van 19 mei 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 ‘houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding’, opmerking 3; adv.RvS 47.920/1 van 2 maart 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juli 2010 ‘tot wijziging van artikel 94 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding’, opmerking 2.2.

⁸ Adv.RvS 43.852/1 van 13 december 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 februari 2008 ‘tot vaststelling van de regels voor de erkenning en financiering door de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding van de gespecialiseerde trajectbepaling- en begeleidingsdiensten, de gespecialiseerde arbeidsonderzoeksdiensten en de gespecialiseerde opleidings-, begeleidings- en bemiddelingsdiensten’ en adv.RvS 46.557/1 van 19 mei 2009, *gecit.*, opmerking 4, en adv.RvS 47.920/1 van 2 maart 2010, *gecit.*, opmerking 2.2.

de Codex Secundair Onderwijs (artikel 60 van het ontwerp inzake de beroepsmogelijkheid van de leerlingen).

Voor bepalingen van het ontwerp waarin opdrachten worden toegekend aan de VDAB of organen ervan, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 5, § 2, van het VDAB-decreet van 7 mei 2004, gelezen in samenhang met bepaalde onderdelen van artikel 5, § 1/1, 15°, eerste lid, van hetzelfde decreet (sommige artikelen van het ontwerp betreffende de theoretische vorming en de begeleiding, en betreffende de monitoring en kwaliteitsopvolging). Sommige bepalingen van het ontwerp betreffende de lesgevers (artikelen 37 en 38) vinden rechtsgrond in artikel 5, § 1/1, 15°, van het VDAB-decreet van 7 mei 2004.

Onder voorbehoud van wat *sub* 6.2 wordt opgemerkt bij artikel 46, kan de in het ontwerp uitgewerkte financieringsregeling worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 22/22 van het VDAB-decreet van 7 mei 2004. Artikel 23/1 van het laatstgenoemde decreet biedt rechtsgrond voor de bepalingen van het ontwerp inzake het toezicht door de Vlaamse Sociale Inspectie.

Voor de wijzigingsbepalingen in hoofdstuk 10 van het ontwerp is er een gedifferentieerde rechtsgrond. Een aantal ervan (zoals bijvoorbeeld artikel 61 van het ontwerp) kunnen worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 6 van het reeds genoemde decreet van 19 juni 2020 dat de Vlaamse Regering opdraagt om “de nodige maatregelen [te nemen] voor de wijziging van de naam van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd Agentschap Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming – Syntra Vlaanderen”. Sommige van de wijzigingsbepalingen (zoals de artikelen 63 tot 65 van het ontwerp) vinden rechtsgrond in de artikelen 77, 79, 81 en 84 van het reeds genoemde decreet van 10 juli 2008. Andere wijzigingsbepalingen (zoals de artikelen 66 tot 71 van het ontwerp) vinden rechtsgrond in artikel 43 van het decreet van 8 mei 2009 ‘betreffende de kwaliteit van onderwijs’.

Voor het in werking stellen van de artikelen 13 tot en met 37 van het decreet van 19 juni 2020 (artikel 73, 1°, van het ontwerp) moet een beroep worden gedaan op artikel 82 van het betrokken decreet dat de Vlaamse Regering opdraagt om “voor iedere bepaling van [het] decreet de datum van inwerkingtreding [te bepalen], uiterlijk op 31 december 2021”.

6. Voor de hierna vermelde bepalingen van het ontwerp is niet duidelijk welke de rechtsgrond is of is de ingeroepen rechtsgrond problematisch.

6.1. In artikel 22 van het ontwerp wordt bepaald dat het centrum alle gegevens over de leerlingen bijhoudt die relevant zijn voor de controle op de leerplicht, de begeleiding van de leerlingen en de naleving van de reeds genoemde decreten van 10 juli 2008 en 10 juni 2016 en de uitvoeringsbesluiten ervan, en dat het centrum de desbetreffende gegevens in de daartoe geëigende databanken registreert.

De verwerking van persoonsgegevens heeft betrekking op een aspect van het recht op bescherming van het privé-leven in de zin van artikel 22 van de Grondwet. Artikel 22, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat ieder recht heeft op eerbiediging van zijn privé-leven “behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald”. Het woord “wet”

wijst hier op een wettelijke bepaling. Doordat die grondwetsbepaling aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan onder meer het recht op eerbiediging van het privé-leven, waarborgt ze aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet noodzakelijk in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.⁹

Het bepaalde in artikel 22 van het ontwerp lijkt niet beperkt te blijven tot de nadere regeling van de aan de centra opgedragen taken in het licht van de in het eerste lid van die bepaling bedoelde controle, maar houdt daarentegen in dat de centra de op de leerlingen betrekking hebbende persoonsgegevens zullen kunnen bijhouden en registreren in “de daartoe geëigende databanken” en dat zodoende de eigenlijke verwerking van persoonsgegevens wordt geregeld. Een aldus begrepen machtiging vereist evenwel een voldoende uitgewerkte decretale bepaling waarin vooraf de essentiële elementen worden weergegeven van de in artikel 22 van het ontwerp beoogde verwerking van persoonsgegevens. Een dergelijke decretale machtigingsbepaling valt evenwel niet aan te wijzen en zou vooraf nog moeten worden tot stand gebracht opdat de regeling in artikel 22 van het ontwerp doorgang zou kunnen vinden.¹⁰

6.2. In artikel 46 van het ontwerp wordt bepaald dat jaarlijks, boven op de productiesubsidie, in een “vast bedrag van 250.000 euro voor de leertijd” voor de werking “van doel- en kansengroepen” wordt voorzien. De rechtsgrond hiervoor is problematisch nu uit artikel 22/22, derde lid, van het VDAB-decreet van 7 mei 2004 voortvloeit dat de subsidies voor de leertijd enkel de vorm van een productiesubsidie of een effectiviteitssubsidie kunnen aannemen. Het jaarlijks bedrag kan evenmin als een subsidie voor innovatie of een subsidie voor projecten worden beschouwd in de zin van artikel 22/22, tweede lid, 3° en 4°, van het voornoemde decreet, terwijl evenmin rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 5, § 2, van het VDAB-decreet van 7 mei 2004, gelezen in samenhang met artikel 5, § 1/1, 15°, eerste lid, g), van het VDAB-decreet. Op grond van de voornoemde bepalingen kan de Vlaamse Regering weliswaar de nadere regelen bepalen voor de financiering van de leertijd, maar deze machtiging moet – zoals reeds *sub* 4 weergegeven – strikt worden geïnterpreteerd. De inbedding van doel- en kansengroepen in de leertijd kan daarenboven ook niet tot de taken van de VDAB worden gerekend in het kader van de leertijd zoals omschreven in artikel 5, § 1/1, 15°, van het VDAB-decreet van 7 mei 2004 en de Vlaamse Regering zou uit die bepaling bezwaarlijk kunnen afleiden dat er in een specifiek financieringsmechanisme voor doelgroepen moet worden

⁹ Zie in dat verband o.m. GwH 21 december 2004, nr. 202/2004, B.4.3 en B.5.4; GwH 14 juni 2006, nr. 94/2006, B.18 en B.19; GwH 26 juni 2008, nr. 95/2008, B.42 en B.43; GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.10.1 en B.10.2; GwH 19 maart 2015, nr. 40/2015, B.32.1; GwH 19 maart 2015, nr. 44/2015, B.36.2, en GwH 21 mei 2015, nr. 63/2015, B.10.

¹⁰ Het VDAB-decreet van 7 mei 2004 bevat weliswaar een aantal bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens, maar deze bepalingen zijn als zodanig niet van toepassing op de leertijd.

voorzien. Artikel 46 van het ontwerp lijkt om al die redenen een voldoende rechtsgrond te ontberen en kan bijgevolg niet in het ontwerp worden gehandhaafd.¹¹

6.3. Artikel 62 van het ontwerp strekt tot het opheffen van artikel 10 van 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’, dat het enige artikel is van hoofdstuk VII van dat besluit, over het “Centrumreglement”. Het is niet duidelijk welke bepaling precies rechtsgrond biedt voor artikel 62 van het ontwerp. De bepalingen die de gemachtigde in de rechtsgrondtabel aandraagt, zijn alvast niet dienstig.¹²

VORMVEREISTEN

7. Het ontwerp bevat bepalingen die op de verwerking van persoonsgegevens betrekking hebben.¹³ De aan de afdeling Wetgeving meegedeelde documenten doen ervan blijken dat over het ontworpen besluit op 6 oktober 2020 advies nr. 2020/44 werd uitgebracht door de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens. Zoals evenwel is uiteengezet in advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat tot de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’ heeft geleid,¹⁴ is de Gegevensbeschermingsautoriteit belast met het toezicht op de naleving van de “algemene” regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)¹⁵ heeft vastgesteld.¹⁶ Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting. De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog zal moeten worden ingewonnen met betrekking tot de ontworpen regeling.

¹¹ Los van de vraag trouwens of de in artikel 46, tweede lid, van het ontwerp aan de ministers toegekende bevoegdheid om de “doel- en kansengroepen” vast te leggen wel betrekking heeft op een aangelegenheid van bijkomstige aard of van beperkt belang die aan de ministers kan worden gedelegeerd.

¹² De stellers van het ontwerp doen er goed aan om na te gaan welke bepalingen van het decreet van 10 juli 2008 in voorkomend geval rechtsgrond boden voor het op te heffen artikel 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2008; op de betrokken decretale bepalingen zou dan tevens een beroep kunnen worden gedaan als rechtsgrond biedende bepalingen voor de opheffingsbepaling van artikel 62 van het ontwerp.

¹³ Zie het *sub* 6.1 besproken artikel 22.

¹⁴ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

¹⁵ 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)’.

¹⁶ Daarnaast kunnen ook de gemeenschappen en gewesten autoriteiten oprichten die toezicht houden op de naleving van de “specifieke” regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen. Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichtingen die uit de desbetreffende bepalingen van de AVG voortvloeien, hoort daar ook onder.

ALGEMENE OPMERKINGEN

8. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen met betrekking tot aangelegenheden die momenteel zijn geregeld in andere normatieve teksten, zoals bijvoorbeeld het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1991 ‘tot bepaling van de werkvoorwaarden en de geldelijke regeling van de lesgevers in de leertijd en in de ondernemerschapstrajecten’¹⁷ en het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 ‘betreffende de erkenning en de subsidiëring van de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, vermeld in het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen, bij het verstrekken van diensten van algemeen belang’. In de mate de overeenstemmende bepalingen van de voornoemde besluiten niet worden opgeheven of gewijzigd door het ontworpen besluit, zal moeten worden toegezien op de vereiste samenhang tussen de betrokken bepalingen van het ontwerp en de overeenstemmende bepalingen van de voornoemde besluiten. Daarbij is het nuttig om als uitgangspunt te nemen dat bepalingen van een regeling van eenzelfde rangorde het best niet in herinnering worden gebracht door ze over te nemen of te parafaseren als de betrokken regeling hoe dan ook toepasselijk is op grond van de eigen werkingssfeer ervan.¹⁸ Als de overgenomen bepaling gewijzigd wordt, maar niet de bepaling die haar overneemt, dreigt tussen beide bepalingen immers een ongewilde tegenspraak te ontstaan die de belangen van de betrokken rechtsonderhorigen kan schaden.

9. In diverse bepalingen van het ontwerp worden verordenende bevoegdheden gedelegeerd aan de VDAB of aan diens raad van bestuur.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in principe 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, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, en door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.¹⁹

¹⁷ Zie in het bijzonder artikel 38 van het ontwerp.

¹⁸ Zie in die zin ook Omzendbrief 2019/4 ‘betreffende de Wetgevingstechniek’, aanwijzing 120, 2°.

¹⁹ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen in o.m. GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4, en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie voorts ook GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de

Sommige van de in het ontwerp aan de VDAB of diens raad van bestuur overgedragen aangelegenheden lijken inderdaad van technische aard en hebben een niet beleidsmatig karakter, zoals het bepalen van de vereisten van het jaarplan en de indieningsprocedure ervan (artikel 16), het bepalen van het bedrag, de timing en de voorwaarden voor de uitbetaling van de productiesubsidie (artikel 41, tweede lid), het bepalen van de wijze waarop het leerlingenaantal wordt doorgegeven (artikel 45, tweede lid) en de technische uitvoeringsregels van de subsidie voor projecten (artikel 47, derde lid) en voor innovatie en productontwikkeling (artikel 48, tweede lid).

In andere bepalingen van het ontwerp daarentegen worden aan de raad van bestuur van de VDAB bevoegdheden gedelegeerd die een veeleer beleidsmatig karakter lijken te hebben zodat, wat die bepalingen betreft, kan worden betwijfeld of deze wel ongewijzigd in het ontwerp kunnen worden behouden omdat zij betrekking hebben op aangelegenheden die, minstens in essentie, door de Vlaamse Regering zelf moeten worden geregeld. Dit is het geval voor artikel 2, vierde lid, van het ontwerp, waarin de raad van bestuur van de VDAB wordt opgedragen om de duur van de praktijkopleiding in een onderneming per opleiding of per groep van opleidingen in een beroep te bepalen en om aan de hand daarvan de duur van de theoretische vorming per opleiding of per groep van opleidingen in een beroep te bepalen. Ook in artikel 14 van het ontwerp, waarin wordt bepaald dat de cursussen van de algemene vorming en de beroepsgerichte vorming overeenstemmen met de opleidingstrajecten die de raad van bestuur van de VDAB vaststelt, lijkt de aan de raad van bestuur gedelegeerde bevoegdheid van een veeleer beleidsmatige aard te zijn en in de eerste plaats aan de Vlaamse Regering zelf toe te komen.

10. *Sub 4* werd er op gewezen dat de leertijd in belangrijke mate als een onderwijsaangelegenheid moet worden beschouwd in de zin van artikel 24 van de Grondwet. Aldus lijken de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, die privaatrechtelijke verenigingen zijn, in de mate ze opleidingstrajecten in de leertijd aanbieden, zich te kunnen beroepen op de vrijheid van onderwijs in de zin van artikel 24, § 1, van de Grondwet. In hoofdstuk 3 van het ontwerp (“De component leren”) komen nogal wat bepalingen voor waarin een of ander vorm van goedkeuringstoezicht wordt opgedragen aan de VDAB of aan diens raad van bestuur.²⁰ Dergelijke vormen van goedkeuringstoezicht zijn enkel aanvaardbaar voor zover ermee niet wezenlijk afbreuk wordt gedaan aan de onderwijsvrijheid²¹ wat inhoudt dat de voorwaarden adequaat en evenredig moeten zijn ten aanzien van een legitiem nagestreefd

wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen”; zie tevens GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld”.

²⁰ Bijv. inzake afwijking van het mondelinge karakter van de cursussen (artikel 10, derde lid), goedkeuring van het jaarplan (artikelen 13 en 15), bij samenvoeging van leerlingen (artikel 17, tweede lid, en 18, tweede lid), en bij het bepalen van het aantal leerlingen per cursus (artikel 19, § 4),

²¹ GwH 14 december 1995, nr. 85/95, B.2.5.

doel.²² Het verdient aanbeveling dat de stellers van het ontwerp de bepalingen ervan vanuit dit oogpunt aan een bijkomend onderzoek onderwerpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

11. De verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp zal moeten worden aangepast in het licht van wat in dit advies *sub* 3 tot 6 over de rechtsgrond voor de ontworpen regeling is opgemerkt.

12. In de notulen van de vergadering van de Vlaamse Regering van 25 september 2020 (PV 2020/50 – punt 0017) wordt gerefereerd aan het akkoord van de minister bevoegd voor Begroting van 24 september 2020. Het is derhalve van deze laatste datum, en niet van die van 21 september 2020 waarop het akkoord “werd overgemaakt”, dat melding moet worden gemaakt in de rubriek “Vormvereisten” in de aanhef van het ontwerp.

Artikel 12

13. Uit artikel 12 van het ontwerp valt af te leiden dat de beoogde lijst van financiële bijdragen door het centrumbestuur wordt bepaald en in het centrumreglement wordt opgenomen, welk reglement blijkens artikel 12, tweede lid, van het ontwerp ter goedkeuring aan het centrumbestuur wordt voorgelegd. Op die wijze zal het centrumbestuur goedkeuring moeten verlenen aan een document dat een lijst bevat van financiële bijdragen die door het centrumbestuur zelf is vastgelegd. Vraag is of dit effectief de bedoeling is en of aan het einde van artikel 12, tweede lid, van het ontwerp niet veeleer moet worden vermeld dat het centrumreglement ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de raad van bestuur in plaats van dat dit door het centrumbestuur moet worden goedgekeurd.

Artikel 13

14. In artikel 13 van het ontwerp wordt er, zoals ook in de artikelen 15 en 20 het geval is, van uitgegaan dat de cursussen in de leertijd worden “erkend”. De betrokken cursussen lijken nochtans de regels te volgen die gelden voor het onderwijs, waarbij geen afzonderlijke cursussen worden erkend. Bovendien maken de desbetreffende bepalingen van het ontwerp niet duidelijk welke instantie bevoegd is voor de erkenning in kwestie.

²² GwH 19 juli 2007, nr. 106/2007, B.5.3; GwH 17 oktober 2007, nr. 132/2007, B.4.1.

Artikel 38

15. Met betrekking tot artikel 38 van het ontwerp kan worden verwezen naar de algemene opmerking *sub* 8. Daarenboven moet in artikel 38, vierde lid, de verwijzing naar “het eerste lid, 2°, b), c) en d),” vervangen worden door de verwijzing naar “het tweede lid, 2°, b), c) en d),”. In artikel 38, vijfde lid, moet telkens worden verwezen naar “het tweede lid, 1°” in plaats van naar “het eerste lid, 1°”.

Artikel 41

16. In artikel 41, tweede lid, van het ontwerp vervange men het woord “productsubsidie” door het woord “productiesubsidie” dat niet enkel voorkomt in diverse andere bepalingen van het ontwerp, maar dat ook wordt vermeld in artikel 22/22, derde lid, 1°, van het VDAB-decreet van 7 mei 2004.

Artikelen 47 en 48

17. In de artikelen 47, derde lid, en 48, tweede lid, van het ontwerp wordt de raad van bestuur van de VDAB ermee belast om “de technische uitvoeringsregels” van respectievelijk de subsidie voor projecten en voor innovatie en productontwikkeling te bepalen. Daarbij wordt telkens geëxpliciteerd dat die technische uitvoeringsregels “bijkomstige regelingen van technische aard [zijn], de vallen binnen de missie en de bevoegdheid van de VDAB”. Dergelijke explicitering doet niet anders dan een algemeen publiekrechtelijk principe bevestigen dat erin bestaat dat delegaties aan autonome rechtspersonen uitsluitend betrekking kunnen hebben op detailmatige of hoofdzakelijk technische aangelegenheden: delegaties aan autonome rechtspersonen die verder strekken zijn immers niet toelaatbaar vanuit publiekrechtelijk oogpunt. Door dit principe in herinnering te brengen in de tekst van het ontwerp wordt de indruk gewekt dat, indien niet wordt gerefereerd aan de aldus beperkte draagwijdte van de door de raad van bestuur vast te stellen uitvoeringsregels, deze evenzeer een verder strekkende draagwijdte zouden kunnen hebben, wat evenwel niet toelaatbaar zou zijn. Dat het om “bijkomstige regelingen van technische aard” dient te gaan, wordt bijgevolg het best niet vermeld in de artikelen 47, derde lid, en 48, tweede lid, van het ontwerp, temeer daar er telkens *in concreto* – op basis van de beginselen die aan het publiek recht ten grondslag liggen – zal moeten over worden gewaakt dat de door de raad van bestuur vastgestelde uitvoeringsregels de bijkomstige en technische draagwijdte hebben die is vereist.

Artikelen 66 tot 71

18. In de inleidende zin van artikel 66, maar ook in de artikelen 68, 69, 70 en 71 van het ontwerp, moet melding worden gemaakt van het wijzigende besluit van de Vlaamse Regering van 18 september 2020.²³

19. In artikel 66, 3°, van het ontwerp moet een punt “4°/1” en niet een punt “4°/4” worden ingevoegd in artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 ‘betreffende het kwaliteitstoezicht op de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, wat de leertijd betreft’.

20. Gelet op de vervanging van artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 bij artikel 18 van het reeds genoemde besluit van de Vlaamse Regering van 18 september 2020, moeten in artikel 70, 1° en 2°, van het ontwerp het eerste respectievelijk het tweede lid van artikel 25 van het eerstgenoemde besluit worden gewijzigd in plaats van respectievelijk het tweede en het derde lid van die bepaling.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

²³ Besluit van de Vlaamse Regering van 18 september 2020 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 betreffende het kwaliteitstoezicht op de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, wat de leertijd betreft’.