



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.272/1
van 2 juli 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de uitvoering van het decreet van 26 april 2019 betreffende een geïntegreerd beleid voor de erkenning van verworven competenties’

Op 24 mei 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 2 juli 2019, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de uitvoering van het decreet van 26 april 2019 betreffende een geïntegreerd beleid voor de erkenning van verworven competenties’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 juni 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 juli 2019.

*

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.

*

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Vlaamse Regering op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat deze laatste sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de Vlaamse Regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP VAN BESLUIT

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om uitvoering te geven aan diverse bepalingen van het decreet van 26 april 2019 ‘betreffende een geïntegreerd beleid voor de erkenning van verworven competenties’, hierna “het decreet EVC” genoemd.

Het ontwerp bevat een aantal bepalingen betreffende de EVC-standaarden, benevens sommige procedureregels voor de erkenning van EVC-trajecten. Daarnaast worden de modellen van bewijzen vastgesteld en zijn er bepalingen die betrekking hebben op de publicatie van, de inschrijving voor en de financiering van de EVC-trajecten. In een apart hoofdstuk zijn een aantal regels met betrekking tot de gegevensverwerking samengebracht.

4.1. De ontworpen regeling kan in beginsel worden geacht rechtsgrond te vinden in de artikelen 4, § 2, 5, § 3, 6 en 8 van het decreet EVC. Voor sommige bepalingen van het ontwerp moet evenwel bijkomend een beroep worden gedaan op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, waaruit de Vlaamse Regering de algemene bevoegdheid put om de decreten uit te voeren, gelezen in samenhang met één van de voornoemde bepalingen van het decreet EVC¹ of met dat decreet in zijn geheel².

¹ In zover het ontwerp van besluit betrekking heeft op het bepalen van de elementen van een EVC-standaard kan ervoor rechtsgrond worden gevonden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 4, § 2, tweede lid, van het decreet EVC; voor de bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op het EVC-instrument, waarvan de positieve beoordeling een voorwaarde lijkt uit te maken voor de erkenning van een EVC-traject, kan beroep worden gedaan op artikel 20 van de voornoemde bijzondere wet, gelezen in samenhang met de artikelen 4, § 2, tweede lid, en 6, vierde lid, van het decreet EVC; artikel 14 van het ontwerp heeft betrekking op de finaliteit van inschrijving van een EVC-kandidaat voor een EVC-traject en kan worden geacht rechtsgrond te

4.2. Er is één bepaling van het ontwerp waarvan de rechtsgrond niet duidelijk is en die problematisch lijkt: artikel 21 bevat een overgangsbepaling voor de centra voor volwassenenonderwijs die voor de beoordeling van competenties uit beroepskwalificaties tijdens het schooljaar 2019-2020 projectsubsidies kunnen aanvragen. De stellers van het ontwerp doen er goed aan om er zich van te vergewissen of er voor artikel 21 van het ontwerp wel degelijk een voldoende rechtsgrond te vinden is in het decreet EVC of in een ander decreet.³

VORMVEREISTEN

5. De inspecteur van Financiën heeft op 16 januari 2019 een gunstig advies uitgebracht en de Vlaamse minister van Begroting heeft op 5 februari 2019 zijn begrotingsakkoord verleend. Nadat de adviezen van de verschillende adviesorganen en de sociale partners zijn ingewonnen, heeft de Vlaamse Regering een tweede versie van het ontwerp goedgekeurd op 24 mei 2019. Uit de vergelijking van het eerste ontwerp en het ontwerp dat voorligt blijkt dat er verschillende wijzigingen zijn aangebracht. Uit de nota aan de Vlaamse Regering VR 2019 2405 DOC.0785/1 valt af te leiden dat de aanpassingen niet enkel zijn aangebracht naar aanleiding van de adviezen of onderhandelingen, maar ook naar aanleiding van de “lopende pilootprojecten”. Sommige bepalingen in de aangepaste versie van het ontwerp, zoals artikel 21, zijn nieuw en vertonen niet direct een duidelijk verband met het eerdere ontwerp.

De voornoemde wijzigingen of aanvullingen zijn niet opnieuw voorgelegd aan de inspecteur van Financiën. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt wel vermeld dat de bepalingen van het ontwerp geen weerslag hebben op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Op grond van artikel 15, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 ‘houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak’, is het voorafgaand advies van de inspecteur van Financiën verplicht voor ieder voorstel dat ter beslissing aan de Vlaamse Regering wordt voorgelegd. Het staat dus aan de Inspectie van Financiën en niet aan de bevoegde ministers om te oordelen of de wijzigingen die naderhand zijn doorgevoerd, geen budgettaire weerslag hebben, in welk geval de functioneel bevoegde ministers niet het gemotiveerd begrotingsakkoord dienden in te winnen van de Vlaamse minister bevoegd voor de Begroting.

vinden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 8, tweede lid, van het decreet EVC.

² Dit is het geval voor de artikelen 17 tot 20 van het ontwerp betreffende de gegevensverwerking.

³ De gemachtigde verwijst naar “het subsidieartikel in het uitgavendecreet” en – concreet voor 2019 – “het decreet van 21 december 2018 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2019, artikel 18” waarin wordt verwezen “naar de basisallocatie (1FG039) waarop deze subsidies zullen aangerekend worden: Voorbereiding van een geïntegreerd onderwijs- en vormingsbeleid – FB0-1FGE2GI-WT”. Op te merken valt wel dat in artikel 21 van het ontwerp wordt bepaald dat projectsubsidies kunnen worden aangevraagd “tijdens het schooljaar 2019-2020”, terwijl het voornoemde artikel 18 in beginsel enkel geldt voor het begrotingsjaar 2019.

Er moet worden vastgesteld dat op dit punt de vormvereisten niet op de passende wijze zijn nagekomen.

6.1. Het ontwerp bevat verscheidene bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.

Artikel 36, lid 4, van de AVG⁴, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit 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 verwerking.

Op 9 april 2019 heeft de Vlaamse Toezichtcommissie advies VTC nr. 2019/01 uitgebracht over het voorliggende ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering.

6.2. In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’,⁵ heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG,⁶ noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies wordt gesteld dat de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen 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.⁷ Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de aangehaalde verordeningsbepalingen, hoort daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het de Gegevensbeschermingsautoriteit die belast is 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 AVG heeft vastgesteld.⁸ 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 moet worden ingewonnen vooraleer het te nemen besluit doorgang kan vinden.

⁴ 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)’.

⁵ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

⁶ Zie immers artikel 51, lid 1, van de AVG.

⁷ *Ibid.*, 115 (opmerking 7.1).

⁸ *Ibid.*, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

6.3. Indien de adviesaanvrager van oordeel zou zijn dat het raadplegen van zowel de Gegevensbeschermingsautoriteit als de Vlaamse Toezichtcommissie problematisch zou kunnen zijn, staat het aan hem om een initiatief te nemen om desgevallend een samenwerkingsakkoord te sluiten over de wijze waarop de adviesverplichting die voortvloeit uit de in opmerking 6.1 aangehaalde verordeningsbepalingen door de toezichthoudende autoriteiten van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten kan worden vervuld,⁹ op voorwaarde dat hiermee geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheid in hoofde van de betrokken overheden gepaard gaat.

Een dergelijke samenwerking zou overigens ook in het verlengde liggen van de bepalingen van de AVG met betrekking tot de vereiste afstemming zowel tussen de toezichthoudende autoriteiten van verscheidene lidstaten¹⁰, als tussen de toezichthoudende autoriteiten van eenzelfde lidstaat.¹¹⁻¹²

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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. Rekening houdend met wat in dit advies wordt opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp, dient de aanhef van dit laatste aan te vangen met een nieuw toe te voegen lid waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Tevens dient, aan het einde van het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het decreet EVC en dat het tweede lid moet worden, te worden geschreven "... voor de erkenning van verworven competenties, artikelen 4, § 2, 5, § 3, 6 en 8;".¹³

9. De verwijzing naar het advies van de inspecteur van Financiën moet worden weggelaten, terwijl het protocol nr. 128 van Sectorcomité X – Onderwijs van 17 mei 2019 dient te worden vermeld.

⁹ Zie in dat verband ook de meer algemene suggestie in advies 61.267/2/AV, *l.c.*, 115 (opmerking 8).

¹⁰ Zie de artikelen 60 tot 67 van de AVG.

¹¹ Zie artikel 51, leden 1 tot 3, van de AVG.

¹² Zie adv.RvS 66.033/1/AV van 3 juni 2019 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 tot uitvoering van het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, wat betreft de invoering van een registratieverplichting voor sportmakelaars', opmerkingen 5.1 tot 5.4.

¹³ Deze opmerking doet geen afbreuk aan eventuele andere bepalingen die moeten worden geacht rechtsgrond te bieden voor het ontwerp of onderdelen ervan en waaraan in voorkomend geval eveneens zal moeten worden gerefereerd in de aanhef (zie de opmerking *sub* 4.2).

10. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State moet melding worden gemaakt van “artikel 84, § 1, eerste lid, 2°,” van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (niet: “artikel 84, § 1, eerste lid, 1°”).

Artikel 1

11. In artikel 1, 1°, van het ontwerp, moet op een correcte wijze melding worden gemaakt van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 april 2009 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen’.

Artikel 7

12. In artikel 7, § 2, 2°, van het ontwerp, wordt verwezen naar “een bewijs van kwaliteit op organisatieniveau zoals vermeld in artikel 2, 1° van het besluit van de Vlaamse Regering van (datum) betreffende de uitvoering van het decreet van 26 april 2019 betreffende het kwaliteitstoezicht voor beroepskwalificerende trajecten op basis van een gemeenschappelijk kwaliteitskader”. Het besluit van de Vlaamse Regering waarnaar wordt verwezen maakt, in ontwerpvorm, het voorwerp uit van adviesaanvraag 66.271/1. Het betrokken besluit zal uiteraard in werking moeten treden voor of uiterlijk op dezelfde datum als die waarop de voorliggende regeling in werking treedt.¹⁴ Daarenboven moet worden opgemerkt dat, op basis van de tekst van het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde ontwerp van besluit 66.271/1, in artikel 7, § 2, 2°, van het voorliggende ontwerp, moet worden geschreven “zoals vermeld in artikel 2, tweede lid, 1° van het besluit van de Vlaamse Regering” in plaats van “zoals vermeld in artikel 2, 1° van het besluit van de Vlaamse Regering”.

Artikel 12

13. Naar analogie van het bepaalde in de artikelen 10, tweede lid, 2°, en 11, tweede lid, 3°, van het ontwerp, schrijve men in artikel 12, tweede lid, 3°, “de naam van de beroepskwalificatie” in plaats van “de beroepskwalificatie”.

¹⁴ Deze opmerking is ook voor de artikelen 8, derde lid, en 13, tweede lid, van het ontwerp relevant aangezien erin eveneens wordt gerefereerd aan respectievelijk artikel 2 en artikel 3 van het in voorbereiding zijnde besluit van de Vlaamse Regering dat in ontwerpvorm het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 66.271/1. In artikel 13, tweede lid, van het ontwerp moet wel nog melding gemaakt worden van de datum van het decreet (26 april 2019) waaraan uitvoering wordt gegeven.

Artikel 15

14. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, dient aan het einde van artikel 15 van het ontwerp te worden geschreven “met behoud van de toepassing van artikel 16” (niet: met behoud van de toepassing van artikel 15).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Helena KETS

Marnix VAN DAMME