RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 73.630/1
van 14 juni 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 23 december 2022 over de premie kwalificerend werkplekleren voor ondernemingen en de leerlingenpremie alternerende opleiding en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 tot uitvoering van afdeling 6 – toekenning van betaald educatief verlof in het kader van voortdurende vorming van de werknemers – van hoofdstuk IV van de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen en tot wijziging van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013 betreffende de loopbaanbegeleiding en het Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van 19 juli 2019’

‡LW-BEGXPEIEG-HDGDAVT‡

Op 15 mei 2023 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 uitvoering van het decreet van 23 december 2022 over de premie kwalificerend werkplekleren voor ondernemingen en de leerlingenpremie alternerende opleiding en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 tot uitvoering van afdeling 6 – toekenning van betaald educatief verlof in het kader van voortdurende vorming van de werknemers – van hoofdstuk IV van de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen en tot wijziging van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013 betreffende de loopbaanbegeleiding en het Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van 19 juli 2019’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 juni 2023.

*

‡LW-BEGXPEIEG-HDGDAVT‡

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 in de eerste plaats tot uitvoering van het decreet van 23 december 2022 ‘over de premie kwalificerend werkplekleren voor ondernemingen en de leerlingenpremie alternerende opleiding’ (hoofdstukken 1 tot 5).

Daarnaast brengt het ontwerp wijzigingen aan in het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 ‘tot uitvoering van afdeling 6 – toekenning van betaald educatief verlof in het kader van voortdurende vorming van de werknemers – van hoofdstuk IV van de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen en tot wijziging van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013 betreffende de loopbaanbegeleiding’.

Voorts worden ook wijzigingen aangebracht in het Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van 19 juli 2019 (hoofdstuk 6).

Tot slot bevat het ontwerp overgangsregelingen inzake reeds in de opleidingsdatabank opgenomen mentoropleidingen en inzake lopende overeenkomsten.

Het aan te nemen besluit treedt in werking op 1 september 2023.

3.1. Artikel 2 van het ontwerp betreft de opleidingen en vindt rechtsgrond in artikel 3, derde lid, van het decreet van 23 december 2022, op grond waarvan de Vlaamse Regering “bepaalt welke opleidingen voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, en (…) uitzonderingen op de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, 2° en 3°, [kan] formuleren”.[1]

3.2. Artikel 3 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de overeenkomst vermeld in artikel 4, eerste lid, 2°, van het decreet van 23 december 2022, vindt rechtsgrond in artikel 4, tweede lid, van dat decreet. Krachtens die bepaling bepaalt de Vlaamse Regering welke elementen de overeenkomst, vermeld in het eerste lid, 2°, bevat.

3.3. Artikel 4 van het ontwerp betreft de berekeningswijze die moet worden gehanteerd met betrekking tot “de voorwaarde van minstens vier maanden aanwezigheid op de werkplek, vermeld in artikel 4, eerste lid, 3°, en artikel 6, eerste lid, 3°, van het decreet van 23 december 2022”.

[1] Het onderzoek van de rechtsgrond is mede gebeurd met gebruikmaking van een rechtsgrondtabel die door de gemachtigde aan de Raad van State werd meegedeeld en die het onderzoek heeft vergemakkelijkt.

‡LW-BEGXPEIEG-HDGDAVT‡

Wat de berekeningswijze voor de voorwaarde, vermeld in artikel 4, eerste lid, 3°, van het decreet betreft, vindt deze bepaling rechtsgrond in artikel 4, derde lid, van het decreet van 23 december 2022, op grond waarvan de Vlaamse Regering onder meer “de berekeningswijze voor de voorwaarde, vermeld in het eerste lid, 3°” bepaalt.

Het decreet van 23 december 2022 bevat geen gelijkaardige machtiging met betrekking tot de vergelijkbare termijn vermeld in artikel 6, eerste lid, 3°, van het decreet. Artikel 6, tweede lid, van het decreet machtigt de Vlaamse Regering enkel om “een uitzondering op de referentieperiode, vermeld in het eerste lid, 3°, (…) voor opleidingen met een afwijkende organisatievorm” te bepalen. In zoverre artikel 4 van het ontwerp betrekking heeft op de berekeningswijze voor de voorwaarde, vermeld in artikel 6, eerste lid, 3°, moet bijgevolg beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, vervat in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI), gelezen in samenhang met die bepaling.

3.4. Artikel 5 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 4, vierde lid, en artikel 6, tweede lid, van het decreet van 23 december 2022. Die bepalingen machtigen de Vlaamse Regering om een uitzondering op de betrokken referentieperiodes te bepalen voor opleidingen met een afwijkende organisatievorm.

3.5. Artikel 6 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 8 van het decreet van 23 december 2022. Krachtens die bepaling treedt de dienst die de Vlaamse Regering aanwijst op als de verwerkingsverantwoordelijke, vermeld in artikel 4, 7), van de algemene verordening gegevensbescherming, voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de toekenning van de premie kwalificerend werkplekleren en de leerlingenpremie alternerende opleiding.

3.6. Artikel 7 van het ontwerp betreft de terugvordering van de premies en vindt rechtsgrond in artikel 16, vierde lid, van het decreet van 23 december 2022. Op grond van die bepaling kan de Vlaamse Regering nadere regels vaststellen voor de terugvordering, vermeld in het eerste en tweede lid (zie ook verder *sub* 8).

3.7. Artikel 8 van het ontwerp betreft het opvragen van gegevens overeenkomstig artikel 9, vijfde lid, van het decreet van 23 december 2022 en vindt rechtsgrond in die decreetsbepaling.

3.8. Artikel 9 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de mentoropleidingen, vindt rechtsgrond in artikel 4, vijfde lid, van het decreet van 23 december 2022, op grond waarvan de Vlaamse Regering voorwaarden oplegt om de kwaliteit van de mentoropleiding, vermeld in het eerste lid, 4°, te garanderen.

‡LW-BEGXPEIEG-HDGDAVT‡

3.9. Artikel 10 van het ontwerp betreft de registratie van de lerende en legt de verplichting ter zake bij de onderneming.[2] Deze bepaling vindt rechtsgrond in artikel 4, derde lid, van het decreet van 23 december 2022, op grond waarvan de Vlaamse Regering onder meer de wijze van de aangifte in kwestie bepaalt.

3.10. De artikelen 11 en 12 van het ontwerp regelen de aanvraag, de toekenning, de betaling en het bedrag van de premie voor de onderneming.

Deze bepalingen vinden rechtsgrond in artikel 5, tweede lid, van het decreet van 23 december 2022, op grond waarvan de Vlaamse Regering de aanvraagprocedure bepaalt, op basis van welke gegevens de beslissing tot toekenning van de premies wordt genomen, welke gegevens de hoogte van de premie bepalen en hoe de toekenning van de premie kwalificerend werkplekleren, de hoogte en de betaling ervan worden meegedeeld aan de onderneming.

Voor de eigenlijke betaling van de premie (artikel 11, vierde lid, van het ontwerp) kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 16, derde lid, van het decreet van 23 december 2022, waarin gewag wordt gemaakt van "alle premies (…) die de dienst die de Vlaamse Regering aanwijst aan de werkgever heeft betaald voor de opleiding van de betrokken lerende".

3.11. De artikelen 13 en 14 van het ontwerp regelen diezelfde elementen voor wat betreft de leerlingenpremie alternerende opleiding en vinden in de eerste plaats rechtsgrond in het analoge artikel 7, tweede lid, van het decreet van 23 december 2022.

Wat de eigenlijke betaling van de leerlingenpremie betreft (artikel 13, derde lid, van het ontwerp) wordt rechtsgrond gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 7 van het decreet van 23 december 2022.[3]

3.12. Artikel 15 van het ontwerp brengt in artikel 2, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 wijzigingen aan met betrekking tot de mentoropleiding. Voor die wijziging kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 109, § 2, eerste lid, van de herstelwet van 22 januari 1985 'houdende sociale bepalingen'. Op grond van die bepaling geven de "arbeidsmarktgerichte opleidingen, vermeld in paragraaf 1, 1°, a), b) en e), 2°, 3° en 4°, (…) recht op Vlaams opleidingsverlof als ze voldoen aan de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt".

3.13. De artikelen 16 tot 20 van het ontwerp brengen in het Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van 19 juli 2019 wijzigingen aan die voornamelijk betrekking hebben op de erkenning.[4]

[2] Artikel 4, eerste lid, 3°, van het decreet van 23 december 2022 bepaalt reeds dat de voorwaarde inzake de minimale aanwezigheid op de werkplek blijkt "uit de onmiddellijke aangifte van tewerkstelling of uit de trimestriële aangifte aan de instelling die belast is met de inning van de socialezekerheidsbijdragen".

[3] Artikel 16, derde lid, van het decreet van 23 december 2022 betreft immers enkel premies die aan de werkgever zijn betaald.

[4] Artikel 18 wijzigt ook artikelen die tot andere hoofdstukken van het te wijzigen besluit behoren.

‡LW-BEGXPEIEG-HDGDAVT‡

Voor die wijzigingen wordt, blijkens de aanhef en de door de gemachtigde verschafte toelichting, rechtsgrond gezocht in artikel 5, § 2, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019 ‘betreffende het kwaliteitstoezicht voor beroepskwalificerende trajecten op basis van een gemeenschappelijk kwaliteitskader’.

Overeenkomstig artikel 5, § 1, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019 moet een organisatie die erkende beroepskwalificerende trajecten wil aanbieden daarvoor een erkenningsaanvraag indienen. Krachtens artikel 5, § 2, eerste lid, van dat decreet bepaalt de Vlaamse Regering “de aanvraagprocedure, met inbegrip van de kwaliteitsvereisten op organisatieniveau”.

De artikelen 16, 17 en 19 van het ontwerp brengen ter zake louter formele wijzigingen aan. De artikelen 18 en 20 van het ontwerp beogen verwijzingen naar “beroepskwalificatie(s)” in diverse artikelen van het te wijzigen besluit te vervangen door verwijzingen naar “beroepskwalificatie(s) of deelkwalificatie(s)”.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt over deze bepalingen het volgende opgemerkt:

> “Dit ontwerp van besluit wijzigt het Kwaliteitstoezicht[…]besluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele vorming zodat een organisatie eveneens bevoegd kan worden om een erkend beroepskwalificerende opleiding- of EVC-traject aan te bieden voor een deelkwalificatie.”

Het actueel geldende decreet van 26 april 2019 laat een erkenning voor het aanbieden van opleidingen en trajecten voor deelkwalificaties echter niet toe. De machtigingen aan de Vlaamse Regering uit dat decreet kunnen daarop dan ook geen betrekking hebben.

De artikelen 133 en volgende van het ontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXXIII’ beogen het decreet van 26 april 2019 op dat punt aan te passen.[5] Dat ontwerp van decreet werd echter pas ingediend bij het Vlaams Parlement op 5 juni 2023.[6] De artikelen 18 en 20 van het ontwerp kunnen bijgevolg enkel doorgang vinden voor zover de relevante bepalingen van het ontwerp van decreet effectief worden goedgekeurd.

---

[5] In de memorie van toelichting wordt ter zake het volgende opgemerkt:

“Deze artikelen wijzigen het decreet betreffende het kwaliteitstoezicht voor beroepskwalificerende trajecten op basis van een gemeenschappelijk kwaliteitskader en het decreet betreffende een geïntegreerd beleid voor de erkenning van verworven competenties, beide van 26 april 2019. De aanpassingen zorgen ervoor dat een organisatie bevoegd kan worden om een erkende beroepskwalificerende opleiding- of EVC-traject aan te bieden voor een deelkwalificatie. Op dit moment is het al mogelijk om binnen een beroepskwalificerend traject de lerende te certificeren met een bewijs van beroepskwalificatie, bewijs van deelkwalificatie of bewijs van competenties. De organisatie moet echter wel die bevoegdheid hebben op het niveau van de volledige beroepskwalificatie. Door ook organisaties de bevoegdheid te geven om erkende deelkwalificaties aan te bieden en te certificeren faciliteren we het levenslang leren. De kwalificatiemogelijkheden voor kwetsbare groepen, waarvoor een volledige beroepskwalificatie te hoog gegrepen is, worden vergroot. Voor lerenden voor wie een volledige beroepskwalificatie te tijdrovend is, wordt een drempel weggenomen. Het valideren van tussentijdse leersuccessen en zo de opbouw van kwalificaties wordt verder ondersteund.” (*Parl.St.* Vl.Parl. 2022-2023, nr. 1738/1, 20).

[6] *Parl.St.* Vl.Parl. 2022-2023, nr. 1738/1.

‡LW-BEGXPEIEG-HDGDAVT‡

3.14. Artikel 21 van het ontwerp voegt in het Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van 19 juli 2019 een artikel 19/1 in, dat de intrekking van de erkenning betreft. Die bepaling vervangt goeddeels het bestaande artikel 24, dat bij artikel 22 van het ontwerp wordt opgeheven.

In advies 66.282/1 van 26 juni 2019 heeft de afdeling Wetgeving over de rechtsgrond van het bij onderhavig ontwerp op te heffen artikel 24 het volgende opgemerkt:[7]

> "Artikel 25 van het ontwerp bepaalt de gevallen waarin 'bijkomend' de erkenning door de Erkenningscommissie kan worden ingetrokken. Daarvoor kan rechtsgrond worden ontleend aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met het decreet GKS."

Het ontworpen artikel 19/1 betreft echter zowel gevallen waarin de Erkenningscommissie de erkenning kan intrekken (eerste lid) als gevallen waarin het departement tot intrekking kan overgaan (tweede lid).

Artikel 6, § 2, van het decreet van 26 april 2019 luidt als volgt:

> "De Vlaamse Regering richt in het kader van het kwaliteitstoezicht van de beleidsvelden werkgelegenheid en professionele vorming een Erkenningscommissie op met als opdracht te oordelen over de erkenningsaanvraag, vermeld in artikel 5, § 1, en de voortzetting of intrekking van de erkenning, conform artikel 9.
>
> De Vlaamse Regering richt in het kader van het kwaliteitstoezicht van de beleidsvelden werkgelegenheid en professionele vorming, een Beroepscommissie op met als opdracht te beslissen over beroepen die worden ingediend tegen de beslissingen van de Erkenningscommissie, vermeld in het eerste lid."

Daaruit volgt dat de decreetgever de intrekking steeds tot taak van de Erkenningscommissie heeft willen maken, waarna er beroep bij een Beroepscommissie open staat. Gelet op dat uitgangspunt van het decreet van 26 april 2019 kan de Vlaamse Regering daarvan niet afwijken op basis van de algemene uitvoeringsbevoegdheid door, in bepaalde gevallen, het departement bevoegd te maken voor de intrekking. Ook het door de gemachtigde aangevoerde artikel 5, § 2, en artikel 6, § 1, vierde lid, van het decreet van 26 april 2019, op grond waarvan de Vlaamse Regering "de verdere modaliteiten van het kwaliteitstoezicht" bepaalt, bieden daarvoor geen dienstige rechtsgrond.

Artikel 21 en 22 van het ontwerp vinden bijgevolg rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, vervat in artikel 20 BWHI, gelezen in samenhang met het decreet van 26 april 2019, behalve wat het ontworpen artikel 19/1, tweede lid, betreft.

3.15. Artikel 23 van het ontwerp strekt tot wijziging van artikel 28 van het Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van 19 juli 2019.

[7] Adv.RvS 66.282/1 van 26 juni 2019, over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering dat geleid heeft tot het Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van 19 juli 2019, opm. 4.6.

‡LW-BEGXPEIEG-HDGDAVT‡

Het ontworpen artikel 28, eerste lid (artikel 23, 1°, van het ontwerp) betreft persoonsgegevens over de lerende die door de organisatie moeten worden bezorgd aan het departement.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het 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 in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de "essentiële elementen" voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.[8]

Bijgevolg moeten de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel 'essentiële elementen' uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.[9]

Het decreet van 26 april 2019 lijkt geen regeling inzake die essentiële elementen te bevatten. Gevraagd naar de decretale grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens in het ontworpen artikel 28, eerste lid, verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "De essentiële elementen van de verwerking worden geregeld in het Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van 19 juli 2019."

Bij gebreke aan een decretale basis voor de verwerking van persoonsgegevens, kan artikel 23, 1°, van het ontwerp vooralsnog geen doorgang vinden.

Het ontworpen artikel 28, tweede lid (artikel 23, 2°, van het ontwerp) betreft de mogelijkheid voor het departement om bijkomende gegevens, die geen persoonsgegevens zijn, op te vragen. Hoewel dat luidens de inleidende woorden van de ontworpen eerste zin kadert in de beleidsmatige evaluatie, kan dat worden beschouwd als een van "de verdere modaliteiten van het kwaliteitstoezicht" die de Vlaamse Regering op grond van artikel 6, § 1, vierde lid, van het decreet van 26 april 2019 kan bepalen.

---

[8] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

[9] Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1 en GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1.

‡LW-BEGXPEIEG-HDGDAVT‡

3.16. De artikelen 24 en 25 van het ontwerp betreffen de registratie van bewijzen van beroepskwalificaties, deelkwalificaties en competenties. Artikel 24 voegt in artikel 30 van het Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van 19 juli 2019 de verplichting in om de bewijzen niet alleen binnen twee maanden uit te reiken, maar ook te registreren in de databank, vermeld in artikel 31/1, eerste lid. Artikel 25 van het ontwerp wijzigt artikel 31/1 van het te wijzigen besluit inzake de registratie van gegevens in de leer- en ervaringsbewijzendatabank.

Over de bepalingen die de artikelen 30 en 31 van het Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van 19 juli 2019 zijn geworden, heeft de afdeling Wetgeving in advies 66.282/1 het volgende opgemerkt:[10]

> "Voor de artikelen 31 en 32 van het ontwerp, die nadere regels bevatten voor het uitreiken van de bewijzen van beroepskwalificaties, deelkwalificaties en competenties, is evenmin een uitdrukkelijke machtiging aan de Vlaamse Regering voorhanden in het decreet GKS, en lijkt evenmin een beroep te kunnen worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering. De artikelen 31 en 32 dienen bijgevolg eveneens uit het ontwerp te worden weggelaten."

Artikel 31/1 van het te wijzigen besluit werd ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 september 2021 'tot wijziging van het Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van 19 juli 2019, wat betreft de registratie van bewijzen van beroepskwalificatie, deelkwalificatie en competenties in de leer- en ervaringsbewijzendatabank'. In advies 69.716/1/V van 27 juli 2021 heeft de afdeling Wetgeving, onder verwijzing naar het onder randnummer 3.15 reeds aangehaalde legaliteitsbeginsel op grond van artikel 22 van de Grondwet, het volgende opgemerkt:[11]

> "3.2. Het derde lid van artikel 5, § 3, machtigt de Vlaamse Regering om 'het model van de bewijzen' en 'de verdere modaliteiten voor de uitreiking ervan' te bepalen.
>
> Op de vraag naar de wijze waarop het ontworpen artikel 31/1 van het koninklijk besluit van 19 juli 2019, dat voorziet in de registratie van de bewijzen van beroepskwalificatie, deelkwalificatie en competenties in de LED, kan worden ingepast in de aangevoerde rechtsgrond, antwoordde de gemachtigde:
>
> > 'Het overmaken van de bewijzen van beroepskwalificatie, deelkwalificatie en competenties door de organisaties aan het Departement en de registratie ervan in de LED vormt een modaliteit van de uitreiking van deze bewijzen en is derhalve een uitvoering van de delegatie, vermeld in art. 5, § 3, derde lid, van het decreet van 26 april 2019 betreffende een geïntegreerd beleid voor de erkenning van verworven competenties.'
>
> 3.3. Het kan evenwel worden betwijfeld dat de delegatie om 'de verdere modaliteiten voor de uitreiking' van de bewijzen van beroepskwalificatie, deelkwalificatie en competenties te bepalen, ook een machtiging inhoudt om de registratie van deze bewijzen in de LED te regelen. Dit is des te meer het geval nu het ontworpen artikel 31/1

[10] Adv.RvS 66.282/1 van 26 juni 2019, opm. 4.9.

[11] Adv.RvS 69.716/1/V van 27 juli 2021, dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 september 2021 'tot wijziging van het Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van 19 juli 2019, wat betreft de registratie van bewijzen van beroepskwalificatie, deelkwalificatie en competenties in de leer- en ervaringsbewijzendatabank, opm. 3.

‡LW-BEGXPEIEG-HDGDAVT‡

betrekking heeft op het registeren van persoonsgegevens en bijgevolg artikel 22 van de Grondwet in acht moet worden genomen.

(…)

3.5. In dit geval is er geen uitdrukkelijke rechtsgrond voorhanden en werden de voormelde essentiële elementen niet door de decreetgever bepaald. In het licht van artikel 22 van de Grondwet is de opdracht die artikel 5, § 3, derde lid, van het decreet van 26 april 2019 aan de Vlaamse Regering verleent, ontoereikend om tot rechtsgrond te kunnen dienen voor het ontworpen artikel 31/1.

3.6. Voor het ontwerp lijkt aldus geen voldoende rechtsgrond voorhanden. Er dient eerst een uitdrukkelijke rechtsgrond tot stand te worden gebracht die voldoet aan de vereisten welke zo-even sub 3.4 zijn vermeld, vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden."

Gevraagd of intussen een dienstige rechtsgrond tot stand is gebracht en welke decretale bepalingen rechtsgrond bieden voor de artikelen 24 en 25 van het ontwerp, verklaarde de gemachtigde het volgende:

"De rechtsgrond is artikel 6, § 1, vierde lid, van het decreet van 26 april 2019. De essentiële elementen worden geregeld in het Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van 19 juli 2019."

Om dezelfde redenen als uiteengezet onder randnummer 3.15 kan die zienswijze niet worden bijgetreden.

De artikelen 24 en 25 van het ontwerp kunnen bijgevolg vooralsnog geen doorgang vinden.

3.17. Artikel 26 van het ontwerp bepaalt dat de mentoropleidingen die voor 1 september 2023 in de opleidingsdatabank, vermeld in artikel 109, § 4, van de herstelwet van 22 januari 1985, zijn geregistreerd "worden geschrapt". De opleidingsverstrekker meldt de mentoropleiding opnieuw aan ter registratie.

De gemachtigde bevestigde dat de bedoelde schrapping moet worden beschouwd als een intrekking van de registratie in de opleidingsdatabank.

Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 10 wordt opgemerkt, vindt deze bepaling rechtsgrond in het tweede lid van artikel 109, § 4, van de herstelwet van 22 januari 1985, dat als volgt luidt:

"De arbeidsmarktgerichte opleidingen die voldoen aan de voorwaarden, vermeld in paragraaf 2, worden geregistreerd in een opleidingsdatabank. De Vlaamse Regering regelt de inhoud, de werking en het beheer van de opleidingsdatabank.

De Vlaamse Regering bepaalt de verdere voorwaarden, de procedure voor de registratie en de procedure voor de goedkeuring, weigering, schorsing en intrekking van de registratie."

3.18. Artikel 27 van het ontwerp bevat, bij wijze van overgangsmaatregel, een tijdelijke afwijking van artikel 11, eerste en tweede lid, van het ontwerp. Deze bepaling vindt, net zoals de

‡LW-BEGXPEIEG-HDGDAVT‡

bepalingen waarvan wordt afgeweken, rechtsgrond in artikel 5, tweede lid, van het decreet van 23 december 2022.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef moet worden aangepast in het licht van hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond. Zo moet een verwijzing naar artikel 20 BWHI worden toegevoegd. Er moet worden verwezen naar artikel 109 (niet: 108), §§ 2 en 4, van de herstelwet van 22 januari 1985. Wat het decreet van 23 december 2022 betreft, dient melding te worden gemaakt van artikel 3, derde lid (niet: tweede lid), en voorts een verwijzing te worden toegevoegd naar artikel 6, eerste lid, 3° en artikel 16, vierde lid. Wat artikel 8 van dat decreet betreft moet de verwijzing naar het eerste lid ervan worden geschrapt, aangezien die bepaling slechts uit één lid bestaat.

Artikel 5

5. Gevraagd waarom in artikel 5 van het ontwerp als startpunt enkel naar de overeenkomst bedoeld in artikel 4, eerste lid, 2°, van het decreet van 23 december 2022 wordt verwezen, terwijl voor de leerlingenpremie een andere overeenkomst geldt (artikel 6, eerste lid, 2°, van het decreet), antwoordde de gemachtigde:

> "Dit dient als volgt gewijzigd te worden:
>
> 'Als de opleiding, vermeld in artikel 2 van dit besluit, niet georganiseerd is per schooljaar, is de referentieperiode om te voldoen aan de voorwaarde van artikel 4, eerste lid, 3°, en artikel 6, eerste lid, 3°, van het decreet van 23 december 2022, twaalf maanden vanaf de start van de overeenkomst, vermeld in artikel 4, eerste lid, 2° en artikel 6, eerste lid, 2°, van het decreet van 23 december 2022'."
>
> Daarmee kan worden ingestemd.

Artikel 7

6. Artikel 7 van het ontwerp bepaalt dat het departement verantwoordelijk is voor de terugvordering van de premies, vermeld in artikel 16, tweede lid, van het decreet van 23 december 2022.

> Artikel 16 van het decreet van 23 december 2022 luidt als volgt:
>
> "Onrechtmatig ontvangen premies worden ambtshalve teruggevorderd.
>
> Ontvangen premies worden ook ambtshalve teruggevorderd als bij de werkgever inbreuken worden vastgesteld op de arbeidswetgeving, met inbegrip van alle relevante conventionele bepalingen, de welzijnswetgeving en de socialezekerheidswetgeving, zoals die van toepassing zijn op de lerende.
>
> (…)"

‡LW-BEGXPEIEG-HDGDAVT‡

Gevraagd waarom enkel naar de terugvordering vermeld in het tweede en niet die vermeld in het eerste lid van artikel 16 wordt verwezen, verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "Dit dient als volgt gewijzigd te worden: 'Het departement is verantwoordelijk voor de terugvordering van de premies, vermeld in artikel 16, eerste en tweede lid, van het decreet van 23 december 2022.'"

Daarmee kan worden ingestemd.

Artikel 11

7.1. In geval van een opleiding als vermeld in artikel 2, eerste lid, 1° of 2°, van het ontwerp "vraagt de onderneming de premie (…) aan door de ondertekening van de overeenkomst (…) en de mededeling van de gegevens, vermeld in artikel 9, eerste lid" van het decreet van 23 december 2022. Vervolgens wordt bepaald dat de overeenkomst wordt geregistreerd conform artikel 13, 8°, van het decreet van 10 juni 2016 'tot regeling van bepaalde aspecten van alternerende opleidingen'.

Artikel 9, eerste lid, bevat louter een opsomming van de persoonsgegevens die worden verwerkt voor de toekenning van de premie kwalificerend werkplekleren voor ondernemingen.

Artikel 13, 8°, van het decreet van 10 juni 2016 bepaalt dat de opleidingsverstrekker een exemplaar van de overeenkomst van alternerende opleiding aan het Vlaams Partnerschap Duaal Leren bezorgt.

Gevraagd of de aanvraag van de premie voor de onderneming gebeurt door de loutere ondertekening van de overeenkomst, dan wel de registratie daarvan (die weliswaar door de opleidingsverstrekker gebeurt), verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "Het registreren betreft het digitaal opladen van de overeenkomst in een beheerstoepassing voor duaal leren – opvolging werkcomponent beheerd door DWSE.
>
> In de overeenkomst kan de werkgever en de lerende aangeven of hij de premie wil aanvragen of niet.
>
> De overeenkomst moet ondertekend zijn door 3 partijen om rechtsgeldig te zijn (de onderneming, de lerende en de opleidingsverstrekker).
>
> Een getekende en geregistreerde overeenkomst, waarin expliciet de toestemming wel wordt gegeven voor aanvraag van de premie, geldt als aanvraag van de premie."

Het verdient aanbeveling deze werkwijze duidelijker uit de ontworpen bepaling te doen blijken.

7.2. De ontworpen regeling geldt ten aanzien van de opleidingen vermeld in artikel 2, eerste lid, 1° en 2°, van het ontwerp. Het betreft respectievelijk:

> "1° de alternerende opleiding, vermeld in artikel 2, 2°, van het decreet van 10 juni 2016 tot regeling van bepaalde aspecten van alternerende opleidingen;

‡LW-BEGXPEIEG-HDGDAVT‡

2° de duale opleiding, vermeld in artikel 2, 6°, van het decreet van 25 maart 2022 tot regeling van bepaalde aspecten van duale opleidingen in het volwassenenonderwijs".

Wat de alternerende opleiding betreft lijdt het geen twijfel dat de registratie conform het zo-even aangehaalde artikel 13, 8°, van het decreet van 10 juni 2016 van toepassing is. Die bepaling vindt evenwel geen toepassing ten aanzien van de duale opleiding, vermeld in artikel 2, eerste lid, 2°, van het ontwerp. Artikel 13, eerste lid, van het decreet van 25 maart 2022 'tot regeling van bepaalde aspecten van duale opleidingen in het volwassenenonderwijs' bevat evenwel een gelijkaardige verplichting, en luidt als volgt:

"Het CVO heeft de volgende verplichtingen:

(…)

het bezorgt een exemplaar van de overeenkomst aan het Vlaams Partnerschap Duaal Leren."

Aangezien het niet aan de Vlaamse Regering toekomt om de verplichting vervat in artikel 13, 8°, van het decreet van 10 juni 2016 van toepassing te verklaren op de duale opleidingen die worden geregeld door het decreet van 25 maart 2022 – en die verplichting overigens tot andere instellingen zijn gericht – moet in artikel 11, eerste lid, van het ontwerp naar beide bepalingen worden verwezen.

7.3. Ook artikel 27, 1°, van het ontwerp zal in het licht van de voorgaande opmerkingen aan een bijkomend onderzoek moeten worden onderworpen.

Artikelen 9, 15 en 26

8.1. Artikel 15 van het ontwerp wijzigt artikel 2, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018. Het ontworpen tweede lid van die bepaling is echter identiek aan de bestaande bepaling, die reeds als volgt luidt:

"In afwijking van het eerste lid gelden voor een mentoropleiding uitsluitend de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, 1°, 3°, 4° en 5°."

Nieuw is evenwel het ontworpen derde lid, waarin wordt bepaald wat in dat artikel wordt verstaan onder 'mentoropleiding'. Het betreft een opleiding die de in die bepaling opgesomde elementen bevat.

Hierover ondervraagd verklaarde de gemachtigde dat "[m]et dit wijzigingsartikel wordt bepaald wat de inhoud van een mentoropleiding moet bevatten".

Artikel 26 van het ontwerp is bedoeld als een overgangsregeling en bepaalt dat de mentoropleidingen die voor 1 september 2023 in de opleidingsdatabank, vermeld in artikel 109, § 4, van de herstelwet van 22 januari 1985 zijn geregistreerd, "worden geschrapt" en dat de opleidingsverstrekker de mentoropleiding opnieuw ter registratie in de betrokken databank dient aan te melden.

‡LW-BEGXPEIEG-HDGDAVT‡

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt over artikel 26 van het ontwerp het volgende opgemerkt:

> "Mentoropleidingen die voor 1 september 2023 in de opleidingsdatabank zijn opgenomen, dienen opnieuw ter registratie te worden aangemeld om recht te geven op Vlaams opleidingsverlof, conform de gewijzigde voorwaarden voor mentoropleidingen."

Het ontworpen artikel 2, § 1, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 (artikel 15 van het ontwerp) lijkt als dusdanig echter geen voorwaarden voor een mentoropleiding te bevatten, maar dat begrip enkel te definiëren wat betreft de mogelijkheid om vrijgesteld te worden van de in artikel 2, § 1, eerste lid, 2°, vermelde voorwaarde.

In de mate dat het de bedoeling is om bepaalde voorwaarden te stellen aan de inhoud van een mentoropleiding, verdient het aanbeveling om deze bedoeling op een meer expliciete wijze tot uitdrukking te brengen in de tekst van het ontwerp.

8.2. Het volgen van een mentoropleiding heeft gevolgen voor de premie die op grond van artikel 5 van het decreet van 23 december 2022 wordt toegekend.

Artikel 4, eerste lid, 4°, van dat decreet bevat immers de volgende voorwaarde voor de premie kwalificerend werkplekleren voor ondernemingen:

> "de onderneming wijst binnen de onderneming een mentor aan die de lerende op de werkplek opleidt en begeleidt. De mentor heeft een mentoropleiding gevolgd".

Overeenkomstig artikel 9, eerste lid, 2°, van het ontwerp wordt onder meer "een opleiding die als mentoropleiding opgenomen is in de opleidingsdatabank, vermeld in artikel 109, § 4, van de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen" beschouwd als een mentoropleiding in de zin van artikel 4, eerste lid, 4°, van het decreet van 23 december 2022.

Gevraagd hoe een opleiding in de betrokken databank wordt aangeduid als mentoropleiding, verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "De opleidingsverstrekker duidt bij de registratie-aanvraag in de opleidingsdatabank Vlaamse opleidingsincentives aan dat hij zich beroept op de afwijking van de minimum voorwaarde voor mentoropleidingen.
>
> Er zijn uiteraard ook mentoropleidingen die wel voldoen aan de minimumvoorwaarde in de opleidingsdatabank.
>
> We hebben opgezocht welke opleidingen aangeduid zijn als mentoropleiding, en welke in de titel of omschrijving vermelden dat het gaat om een mentoropleiding.
>
> Deze worden allemaal schriftelijk verwittigd van het feit dat ze vanaf 1/9/23 niet meer opgenomen zijn in de opleidingsdatabank, en wat ze moeten doen om hun opleiding opnieuw te registreren."

‡LW-BEGXPEIEG-HDGDAVT‡

De gemachtigde voegde daar het volgende aan toe over het automatische verval van de registratie van alle geregistreerde mentoropleidingen, ongeacht of zij zich beroepen op de soepelere voorwaarden vervat in artikel 2, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 en/of zij worden beschouwd als een mentoropleiding overeenkomstig het ontworpen derde lid van die bepaling:

> "Voor de mentoropleidingen die nu geregistreerd zijn in de opleidingsdatabank werd geen inhoudelijke screening gedaan. Aangezien we niet beschikken over gedetailleerde opleidingsinhoud van de mentoropleidingen die nu geregistreerd zijn, is een nieuwe registratie-aanvraag de enige mogelijkheid om de inhoud te kunnen aftoetsen."

Over artikel 26, tweede lid, verklaarde de gemachtigde tot slot het volgende:

> "Het is geen verplichting om de opleiding opnieuw te registreren. Enkel de opleidingsverstrekkers die wensen dat hun cursisten (toekomstige mentoren) in aanmerking komen voor de premie, moeten de opleiding laten registreren als mentoropleiding in de opleidingsdatabank."

8.3. Hoewel voor een verplichting tot registratie geen rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 109, § 4, van de herstelwet van 22 januari 1985, is artikel 26, tweede lid, van het ontwerp wel degelijk op die manier geformuleerd ("De opleidingsverstrekker (…) meldt de mentoropleiding (…) opnieuw aan ter registratie in de opleidingsdatabank (…)."). De tekst van het ontwerp dient dan ook te worden geherformuleerd zodat hieruit geen verplichting tot registratie blijkt.

Bovendien gaan de stellers van het ontwerp eraan voorbij dat (de schrapping van) de registratie in de opleidingsdatabank niet enkel gevolgen heeft voor de premie kwalificerend werkplekleren voor de onderneming, bedoeld in hoofdstuk 3 van het decreet van 23 december 2022, maar ook voor de regeling inzake het Vlaams opleidingsverlof, die gesteund is op hoofdstuk IV, afdeling 6, van de herstelwet van 22 januari 1985.

8.4. In het licht van de voorgaande elementen moet het volgende worden besloten.

Indien het de bedoeling is dat (enkel) opleidingen die voldoen aan de voorwaarden vervat in het ontworpen artikel 2, § 1, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 worden beschouwd als mentoropleiding voor de toepassing van het decreet van 23 december 2022, dat zij als dusdanig worden aangeduid in de databank, bedoeld in artikel 109, § 4, van de herstelwet van 22 januari 1985 en dat zulks geldt ongeacht of zij zich beroepen op de soepelere voorwaarden op grond van artikel 2, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018, moet zulks op een duidelijkere wijze uit de ontworpen regeling blijken.

Indien het, zoals de gemachtigde lijkt te suggereren, voorts enkel de bedoeling is dat de opleidingsverstrekkers die wensen dat hun opleiding in aanmerking komt voor de premieregeling op grond van het decreet van 23 december 2022 de nodige stappen zetten om aan te tonen dat die opleiding aan de gestelde voorwaarden voldoet, komt het voor dat het automatische verval van alle geregistreerde opleidingen voor de toepassing van de gehele regeling inzake het Vlaams opleidingsverlof op grond van de herstelwet van 22 januari 1985 een

‡LW-BEGXPEIEG-HDGDAVT‡

verregaande maatregel is waaromtrent de vraag rijst of hij voldoende proportioneel en rechtszeker zal zijn.

De ontworpen regeling moet op dit punt aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-BEGXPEIEG-HDGDAVT‡