



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.282/1
van 26 juni 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de aanvraagprocedure, vermeld 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, tot bepaling van de verdere modaliteiten van het kwaliteitstoezicht, vermeld in artikel 6, § 1, vierde lid, van het voormelde decreet, tot oprichting van de commissies, vermeld in artikel 6, § 2, eerste en tweede lid, van het voormelde decreet en tot bepaling van het model van het bewijs van beroepskwalificatie, deelkwalificatie en competenties en de nadere modaliteiten, vermeld in artikel 9, § 1, tweede lid, van het voormelde decreet [Citeeropschrift: 'Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van xxx']’

Op 28 mei 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de aanvraagprocedure, vermeld 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, tot bepaling van de verdere modaliteiten van het kwaliteitstoezicht, vermeld in artikel 6, § 1, vierde lid, van het voormelde decreet, tot oprichting van de commissies, vermeld in artikel 6, § 2, eerste en tweede lid, van het voormelde decreet en tot bepaling van het model van het bewijs van beroepskwalificatie, deelkwalificatie en competenties en de nadere modaliteiten, vermeld in artikel 9, § 1, tweede lid, van het voormelde decreet [Citeeropschrift: 'Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van xxx']’.

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

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 juni 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 regering op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat de regering 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 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

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan diverse bepalingen van het decreet van 26 april 2019 ‘betreffende het kwaliteitstoezicht voor beroepskwalificerende trajecten op basis van een gemeenschappelijk kwaliteitskader’ (hierna: het decreet GKS).¹

Het ontwerp bevat bepalingen die betrekking hebben op de oprichting van een Erkenningscommissie en een Beroepscommissie, de erkenning van organisaties die erkende beroepskwalificerende trajecten willen aanbieden, het kwaliteitstoezicht ter plaatse op erkende beroepskwalificerende trajecten, de beroepsprocedure tegen beslissingen van de Erkenningscommissie of het departement, de coördinatie van het toezicht, het vaststellen van zogenaamde “modellen” en het uitreiken van de bewijzen van beroepskwalificaties, deelkwalificaties en competenties. Ten slotte zijn er overgangs- opheffings- en wijzigingsbepalingen, alsook een inwerkingtredingsbepaling.

4.1. Voor de ontworpen regeling kan, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 5, § 2, eerste lid, en 6, § 1, vierde lid, en § 2, eerste en tweede lid, van het decreet GKS.

Voor sommige artikelen van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in andere bepalingen van het decreet GKS of moet bijkomend een beroep worden gedaan op de algemene bevoegdheid waarover de Vlaamse Regering op grond van artikel 20 van de bijzondere

¹ De ontworpen regeling moet worden gelezen in samenhang met uitvoeringsbepalingen van het decreet GKS die in andere besluiten van de Vlaamse Regering zullen zijn vervat, zoals die welke zijn opgenomen in het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de uitvoering van het decreet van 26 april 2019 betreffende het kwaliteitstoezicht voor beroepskwalificerende trajecten op basis van een gemeenschappelijk kwaliteitskader’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving advies 66.271/1 uitbrengt.

wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ beschikt om de decreten uit te voeren, gelezen in samenhang met bepaalde artikelen van het decreet GKS.

4.2. Met het ontwerp wordt geen uitvoering gegeven aan de machtiging aan de Vlaamse Regering in artikel 5, § 2, eerste lid, van het decreet GKS om “de kwaliteitsvereisten op organisatieniveau” te bepalen. Dat is wel het geval in het ontwerp van besluit waarvan sprake in voetnoot 1 bij dit advies. Het verdient dan ook aanbeveling om in artikel 12 van het voorliggende ontwerp een verwijzing op te nemen naar de kwaliteitsvereisten bepaald in dat besluit.

4.3. Artikel 14, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat het erkenningsteam de erkenningsaanvraag beoordeelt “volgens de kwaliteitsgebieden van het kwaliteitskader, vermeld in artikel 7 van het [decreet GKS]”. Die decreetsbepaling omschrijft vijf kwaliteitsgebieden en draagt vervolgens de Vlaamse Regering op om die kwaliteitsgebieden van het kwaliteitskader verder uit te werken en dat kader bekend te maken via publiek toegankelijke fora.”

Noch in het voorliggende ontwerp, noch in het ontwerp van besluit waarvan sprake in voetnoot 1 van dit advies wordt uitvoering gegeven aan artikel 7 van het decreet GKS. Artikel 14, tweede lid, van het ontwerp kan echter zonder die uitvoering geen volwaardige uitwerking hebben. Dat laatste is eveneens het geval voor artikel 22 van het ontwerp.

4.4. Wat de bepalingen van artikel 23 van het ontwerp betreft die betrekking hebben op de onderwijsinspectie, kan een bijkomende rechtsgrond worden gevonden in artikel 8, § 4, van het decreet GKS.

4.5. Artikel 24 van het ontwerp betreft de voortzetting of de intrekking van de erkenning door de Erkenningscommissie na het kwaliteitstoezicht ter plaatse. Deze bepaling vindt rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 5, § 2, van het decreet GKS, op grond waarvan de Erkenningscommissie onder meer als opdracht heeft te oordelen over de voortzetting of intrekking van de erkenning, conform artikel 9, en artikel 9 van het decreet GKS, dat voorziet in de mogelijkheid van blijvende erkenning, van het stopzetten van de erkenning en van remediëring.

4.6. 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.

4.7. Voor artikel 29, tweede lid, van het ontwerp, waarbij de organisatie wordt aangewezen als de verwerkingsverantwoordelijke voor de gegevens bedoeld in artikel 29, eerste lid, van het ontwerp, wordt eveneens rechtsgrond gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met het decreet GKS.

4.8. Artikel 30 van het ontwerp bepaalt dat de “modellen, vermeld in artikel 9, § 1, tweede lid,² van het decreet van 26 april 2019, dienen te voldoen aan de criteria zoals vermeld in hoofdstuk 2 van het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de uitvoering van het decreet van

² Artikel 9, § 1, van het decreet GKS bevat slechts één lid.

26 april 2019 betreffende een geïntegreerd beleid voor de erkenning van verworven competenties”. Noch het voormeld artikel 9, § 1, noch enige andere bepaling van het decreet GKS bevat een machtiging aan de Vlaamse Regering om een model vast te stellen van de in artikel 9, § 1, bedoelde bewijzen van beroepskwalificatie. Aangezien daartoe evenmin de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering kan worden ingeroepen, dient artikel 30 uit het ontwerp te worden weggelaten.

4.9. 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.

4.10. Voor de overgangsmaatregelen bepaald in de artikelen 33 en 34 van het ontwerp, die veeleer een lacune in het decreet GKS, dat geen enkele overgangsmaatregel bevat, lijken op te vangen, is evenmin een uitdrukkelijke machtiging aan de Vlaamse Regering voorhanden en kan evenmin een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering. De artikelen 33 en 34 dienen dan ook eveneens uit het ontwerp te worden weggelaten.

4.11. Artikel 35 van het ontwerp beoogt vier ministeriële besluiten op te heffen waarin de standaard wordt bepaald voor de titel van respectievelijke heftruckchauffeur, reachtruckchauffeur, hovenier onderhoud van parken en tuinen en hovenier aanleg van parken en tuinen. Artikel 36 van het ontwerp beoogt artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 ‘betreffende het verwerven van een titel van beroepsbekwaamheid’ te wijzigen, door in het vierde lid van dat artikel, waarin wordt vastgesteld voor welke beroepen een overeenkomstige titel van beroepsbekwaamheid kan worden uitgereikt, de punten op te heffen waarin wordt verwezen naar de zo-even opgesomde beroepen. Die artikelen vinden rechtsgrond in respectievelijk artikel 6, 4° en 1°, van het decreet van 30 april 2004 ‘betreffende het verwerven van een titel van beroepsbekwaamheid’, dat luidt:

“De procedure tot het bekomen van een titel van beroepsbekwaamheid kan worden opgestart indien de volgende stappen werden voltooid:

1° de Vlaamse Regering bepaalt, na advies van de SERV, de beroepen waarvoor een titel van beroepsbekwaamheid kan worden uitgereikt;

(...)

4° de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding ontwikkelt op basis van de beroepscompetentieprofielen of competentieprofielen, de standaarden. Een standaard wordt afgeleid uit een beroepscompetentieprofiel of competentieprofiel en omvat de selectie van competentievereisten die noodzakelijk worden geacht voor de uitoefening van een bepaald beroep. De Vlaamse Regering bepaalt, na advies van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding de standaarden.”

VORMVEREISTEN

5. Onverminderd hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond ervoor, dient bij de bepalingen van het ontwerp die de verwerking van persoonsgegevens regelen het volgende te worden opgemerkt.

5.1. Artikel 36, lid 4, AVG, 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.

De Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, die (in een nieuwe vorm) is opgericht bij het decreet van 8 juni 2018,³ heeft over het ontwerp op 9 april 2019 het advies 2019/02 uitgebracht.

5.2. In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017,⁴ heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG,⁵ 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.⁶ 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.⁷ Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

³ Decreet van 8 juni 2018 ‘houdende de aanpassing van de decreten aan de 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)’. De Vlaamse Toezichtcommissie is de rechtsopvolger van de Vlaamse Toezichtcommissie, opgericht bij het toenmalige artikel 10 van het decreet van 18 juli 2008 ‘betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer’ (zie ook het nieuwe artikel 10/1, § 1, derde lid, van dat decreet).

⁴ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

⁵ Zie immers artikel 51, lid 1, van de AVG. 6 *Ibid.*, 115 (opmerking 7.1).

⁶ *Ibid.*, 115 (opmerking 7.1).

⁷ *Ibid.*, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

5.3. 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 4.1 aangehaalde verordeningsbepalingen door de toezichthoudende autoriteiten van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten kan worden vervuld,⁸ 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 lidstaten⁹ als tussen de toezichthoudende autoriteiten van eenzelfde lidstaat.¹⁰⁻¹¹

5.4. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies 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

Algemene opmerking

6. Het ontwerp bevat diverse bepalingen die gewag maken van een motiveringsplicht.¹²

Het opleggen van een dergelijke motiveringsplicht is overbodig en misleidend. Het is overbodig omdat de beslissingen onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en de verplichting tot formele motivering reeds uit die wet voortvloeit. Het is misleidend omdat dergelijke bepalingen ten onrechte de indruk wekken dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks erin uitdrukkelijk wordt voorgeschreven.

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

⁹ Zie de artikelen 60 tot 67 van de AVG.

¹⁰ Zie artikel 51, leden 1 tot 3, van de AVG.

¹¹ 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.

¹² Zie de artikelen 16, derde lid, en 24, derde lid, van het ontwerp.

Tenzij een verdergaande motiveringsplicht wordt beoogd dan diegene die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991, in welk geval de draagwijdte ervan dient te worden omschreven, moet de ontworpen bepaling worden weggelaten.

Opschrift

7. Voor het te nemen besluit wordt bij artikel 2 van het ontwerp een citeeropschrift bepaald. Het is echter niet gebruikelijk om dat citeeropschrift eveneens te vermelden in het opschrift van het te nemen besluit.

Aanhef

8. De aanhef van het ontworpen besluit moet worden aangepast in het licht van hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond en de vormvereisten. De aanhef moet tevens worden aangevuld met verwijzingen naar de te wijzigen en op te heffen besluiten.

Hoofdstuk 4

9. Het ontwerp bevat tweemaal een “hoofdstuk 4”, wat moet worden verholpen.

Artikel 21

10. Artikel 21 van het ontwerp lijkt niet meer te zijn dan een overname van hetgeen reeds is bepaald in artikel 6, § 1, derde lid, van het decreet GKS.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van decretale bepalingen in een besluit van de Vlaamse Regering kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken decreetsbepaling het geëigende middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden (“Overeenkomstig artikel ... van het decreet van ...”).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME