# RAAD VAN STATE
# afdeling Wetgeving

advies 73.759/3
van 4 juli 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten over de rijopleiding en het rijexamen voor voertuigen van categorie B’

‡LW-AEHXLFJFG-HDHFJUQ‡

Op 2 juni 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten over de rijopleiding en het rijexamen voor voertuigen van categorie B’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juli 2023.

*

‡LW-AEHXLFJFG-HDHFJUQ‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

## STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2017 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 betreffende de voorwaarden voor erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen en het koninklijk besluit van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B, wat betreft de hervorming van de rijopleiding’ voorzag in een verplichting voor de kandidaat-bestuurder die een rijopleiding met vrije begeleiding volgt, om zich te laten bijstaan door een begeleider die een vorming heeft genoten, en trok de minimumduur voor het doorlopen van de rijopleiding op van drie naar negen maanden. Dit besluit werd echter vernietigd door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, wegens bevoegdheidsoverschrijding.[1]

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het verplicht vormingsmoment voor begeleiders opnieuw in te voeren en de minimale oefenperiode met een voorlopig rijbewijs op vijf maanden te brengen.

Daartoe wordt in het koninklijk besluit van 10 juli 2006 ‘betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B’ als voorwaarde om toegelaten te worden tot het praktische rijexamen bepaald dat de kandidaat-bestuurder een scholing van minstens vijf maanden moet hebben genoten (artikel 13 van het ontwerp) en dat de begeleider van de kandidaat die houder is van een voorlopig rijbewijs B met begeleider een vormingsmoment moet hebben gevolgd (artikel 14). Dat vormingsmoment, dat moet worden gegeven door een rijschool of een erkende instructeur, wordt nader geregeld (artikelen 15 en 17), evenals de verwerking van persoonsgegevens die ermee gepaard gaat (artikel 16).

Voorts wordt het koninklijk besluit van 11 mei 2004 ‘betreffende de voorwaarden voor erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen’ gewijzigd (artikelen 2 tot 11). Er wordt in dat besluit in een aantal bijkomende definities voorzien (artikel 2) en er wordt bepaald dat het vormingsmoment enkel mag worden gegeven door instructeurs die over een instructietoelating beschikken en die een aantal opleidingen hebben gevolgd (artikelen 5 en 9), die in het ontwerp nader worden geregeld (artikelen 8 en 11). De rijscholen geven aan de begeleiders die het vormingsmoment volledig hebben gevolgd een begeleidersattest, waarvan de minister tot wiens bevoegdheid de verkeersveiligheid behoort het model bepaalt (artikel 7). Ook hier wordt de verwerking geregeld van persoonsgegevens die met de ontworpen regeling gepaard gaat (artikel 10).

[1] RvS 12 maart 2020, nr. 247.301, *Belgische Staat t. Vlaamse Gewest*.

‡LW-AEHXLFJFG-HDHFJUQ‡

Daarnaast wordt het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’ aangepast aan de ontworpen regeling (artikel 1).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 maart 2024, met uitzondering van de artikelen 8 en 11, die in werking treden op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 22). Er wordt evenwel in een aantal overgangsbepalingen voorzien (artikelen 18 tot 20) en de toepassing in de tijd wordt geregeld van de verplichting voor een kandidaat-bestuurder die houder is van een voorlopig rijbewijs B met begeleider, om een rijopleiding te volgen met een begeleider die het vormingsmoment heeft gevolgd (artikel 21).

## RECHTSGROND

3.1. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 1, eerste lid, 23, § 1, 2° en 4°, § 3, eerste lid, 2° en 3°, tweede en derde lid, en § 4, 27, eerste lid, en 27/1, eerste lid, 2° en 7°, van de wet ‘betreffende de politie over het wegverkeer’, gecoördineerd op 16 maart 1968 (hierna: de wegverkeerswet).

Hieromtrent om toelichting gevraagd bezorgde de gemachtigde de volgende rechtsgrondentabel:

| **Ontwerp BVR** | **Rechtsgrond Wegverkeerswet** |
|---|---|
| Art. 1 | Artikel 23, §1, 2° |
| Art. 2 | Definities in het licht van de volgende artikelen |
| Art. 3 | Artikel 23, §1, 2° en 4°, en artikel 23, §3, eerste lid, 2° |
| Art. 4 | Artikel 23, §1, 2° en 4°, en artikel 23, §3, eerste lid, 2° |
| Art. 5 | Artikel 23, §1, 2°, artikel 23, §3, eerste lid, 2°, en artikel 23, §3, derde lid |
| Art. 6 | Artikel 23, §1, 2°, en artikel 23, §3, eerste lid, 2° |
| Art. 7 | Artikel 23, §1, 2°, en artikel 23, §3, eerste lid, 2° |
| Art. 8 | Artikel 23, §1, 2°, artikel 23, §3, eerste lid, 2° en 3°, en artikel 23, §3, derde lid |
| Art. 9 | Artikel 23, §1, 2°, en artikel 23, §3, eerste lid, 2° |
| Art. 10 | Artikel 23, §4 |
| Art. 11 | Artikel 23, §3, eerste lid, 3°, en artikel 23, §3, derde lid |
| Art. 12 | Definities in het licht van de volgende artikelen |
| Art. 13 | Artikel 23, §1, 2° |

‡LW-AEHXLFJFG-HDHFJUQ‡

| | |
|---|---|
| Art. 14 | Artikel 23, §1, 2° |
| Art. 15 | Artikel 23, §1, 2°, artikel 23, §3, eerste lid, 2°, artikel 23, §3, tweede en derde lid, artikel 27, eerste lid, en artikel 27/1, eerste lid, 2° en 7° |
| Art. 16 | Artikel 23, §4 |
| Art. 17 | Artikel 23, §1, 2°, en artikel 23, §3, eerste lid, 2° |
| Art. 18 | Artikel 23, §1, 2°, en artikel 23, §3, eerste lid, 2° |
| Art. 19 | Artikel 23, §3, eerste lid, 2°, en artikel 23, §3, tweede lid |
| Art. 20 | Artikel 23, §3, eerste lid, 3°, en artikel 23, §3, derde lid |
| Art. 21 | Artikel 23, §1, 2° |
| Art. 22 | Inwerkingtredingsbepaling |
| Art. 23 | Uitvoeringsbepaling |

Met de in deze tabel aangevoerde rechtsgronden kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

3.2. Het ontworpen artikel 9/3 van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 (artikel 15 van het ontwerp) voorziet in een vergoeding die tussen 20 en 30 euro bedraagt en die de begeleider betaalt voor het vormingsmoment. Die bepaling vindt rechtsgrond in artikel 27/1, eerste lid, 7°/1, van de wegverkeerswet, zoals ingevoegd bij artikel 3 van het decreet van 16 juni 2023 ‘tot wijziging van artikel 23 en 27/1 van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer’, naar luid waarvan de Vlaamse Regering een retributie kan bepalen voor het volgen van verplichte opleidingen en bijscholingen door niet-professionele begeleiders van kandidaten voor een rijbewijs.[2]

Op het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, is het decreet van 16 juni 2023 evenwel nog niet bekendgemaakt en in werking getreden. Er zal op moeten worden toegezien dat dit is gebeurd op het ogenblik dat artikel 15 van het te nemen besluit in werking treedt, namelijk op 1 januari 2024.

3.3. De artikelen 10 en 16 van het ontwerp, waarin de verwerking van persoonsgegevens wordt geregeld die met de ontworpen regeling gepaard gaat, vinden rechtsgrond in artikel 23, § 4, van de wegverkeerswet, zoals vervangen bij artikel 2, 2°, van het voornoemde decreet van 16 juni 2023. Zoals vermeld in opmerking 3.2 zal er evenwel op moeten worden toegezien dat dit decreet tijdig wordt bekendgemaakt, zodat het ten laatste op 1 januari 2024 in werking treedt.

[2] Zie voor de aangenomen tekst *Parl.St.* Vl.Parl. 2022-23, nr. 1617/4.

‡LW-AEHXLFJFG-HDHFJUQ‡

## ALGEMENE OPMERKING

4. In het ontwerp wordt in sommige gevallen gewag gemaakt van een “houder (…) van een voorlopig rijbewijs B met *een* begeleider”,[3] terwijl andere bepalingen het hebben over “een houder van een voorlopig rijbewijs B met begeleider”.[4] Die terminologie zou moeten worden geüniformiseerd.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

5.1. De rubriek ‘Rechtsgronden’ moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp wordt opgemerkt. Zo moet bijkomend worden verwezen naar artikel 27/1, eerste lid, 7°/1, van de wegverkeerswet, ingevoegd bij het decreet van 16 juni 2023, en moet na de verwijzing naar artikel 23, § 4, van die wet worden geschreven “vervangen bij het decreet van 16 juni 2023”. Voorts kan de verwijzing naar artikel 1, eerste lid, van de wegverkeerswet worden weggelaten.

5.2. In de rubriek ‘Vormvereisten’ in de aanhef moet ook melding worden gemaakt van advies nr. 2023/006 van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens van 17 januari 2023.

### Artikel 8

6.1. Luidens het ontworpen artikel 38*ter* van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 worden de opleidingen voor instructeurs om het vormingsmoment te geven georganiseerd door organisaties van nationale en internationale experten.

Gevraagd welke organisaties hiermee worden bedoeld, verklaarde de gemachtigde:

> “Het gaat om dezelfde organisaties die thans reeds de opleidingen voor het leidend en onderwijzend personeel van de rijscholen verstrekken bedoeld in artikel 14 van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 betreffende de voorwaarden voor erkenning van de rijscholen.
>
> Het betreft de organisaties bedoeld in artikel 1, §3 van het ministerieel besluit van 30 januari 2006 tot bepaling van de leerstof van de jaarlijkse opleiding voor het leidend en onderwijzend personeel van de rijscholen bedoeld in artikel 14 van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 betreffende de voorwaarden voor erkenning van scholen voor het besturen van voertuigen.

[3] Zie bv. het ontworpen artikel 1, 12°, van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 (artikel 2 van het ontwerp) en het ontworpen artikel 1, 7°, van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 (artikel 12 van het ontwerp).

[4] Zie bv. het ontworpen artikel 8, tweede lid, 2°, van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 (artikel 13 van het ontwerp) en het ontworpen artikel 8/1, § 2, eerste lid, en tweede lid, 2°, van hetzelfde koninklijk besluit (artikel 14 van het ontwerp).

‡LW-AEHXLFJFG-HDHFJUQ‡

In het voorliggende besluit worden deze organisaties dan ook op dezelfde wijze omschreven als in artikel 1, §3, van het voormelde ministerieel besluit.

Het begrip ‘organisaties van nationale en internationale experten’ is een open begrip dat niet begrensd is tot een limitatief aantal bepaalde organisaties zodat elkeen die over dezelfde expertise beschikt de opleidingen kan aanbieden.”

6.2. In het ontworpen artikel 38*octies* van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 schrijve men “een getuigschrift” (in plaats van “het getuigschrift”). Elk van de opleidingen vermeld in het ontworpen artikel 38*quinquies*, waarnaar die bepaling verwijst, kan immers aanleiding geven tot een getuigschrift.

Artikel 15

7.1. Luidens het ontworpen artikel 9/4 van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 volgen de rijschool en de instructeur die erkend is, de instructies die ze van de Vlaamse minister bevoegd voor de weginfrastructuur en het wegenbeleid (hierna: de minister) of zijn gemachtigde hebben gekregen.

Die instructies mogen alleszins geen verordenende draagwijdte hebben. Een delegatie aan een minister kan immers enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar kan enkel worden aanvaard wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben. De ontworpen bepaling is, daarentegen, op een algemene wijze geformuleerd, zodat geenszins is gewaarborgd dat aan dit vereiste zou zijn voldaan.

7.2. In het ontworpen artikel 9/6, 2°, c), van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 schrijve men “realtime” (in plaats van “real time”).

7.3. Luidens het ontworpen artikel 9/8, § 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 is de instructeur die een erkenning wil verkrijgen, een retributie verschuldigd “om de bestuurs-, controle- en toezichtskosten te dekken”. De minister bepaalt de omvang van de retributie die tussen 84 en 90 euro bedraagt.

Een retributie dient een geldelijke vergoeding te zijn van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en zij moet een louter vergoedend karakter hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.[5] Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.

[5] GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

‡LW-AEHXLFJFG-HDHFJUQ‡

Zoals de Raad van State al eerder heeft opgemerkt, kan de financiering van het algemeen overheidstoezicht op de houders van een erkenning middels retributies niet zonder meer worden afgewenteld op die houders.[6] De retributie waarin wordt voorzien kan derhalve niet verschuldigd zijn om bestuurs-, controle-, en toezichtskosten te dekken die ontstaan eenmaal de erkenning is verleend. Dat lijkt ook niet de bedoeling van de ontworpen regeling. Uit het ontworpen artikel 9/8, § 3, van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 blijkt voldoende dat de retributie is verschuldigd om de kosten te dekken die voortvloeien uit het onderzoek van de aanvraag tot erkenning. Bijgevolg moet de zinsnede "om de bestuurs-, controle- en toezichtskosten te dekken" worden weggelaten.

Vermits luidens het ontworpen artikel 9/8, § 3, eerste lid, de omvang van de retributie tussen 84 en 90 euro bedraagt, kan overigens worden aangenomen dat er een redelijke verhouding bestaat tussen het bedrag van de retributie en de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst, namelijk het onderzoek van de aanvraag tot erkenning.

7.4. Luidens het ontworpen artikel 9/13, § 2, van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 zijn alle personen vermeld in dat artikel verplicht tot geheimhouding.

Gevraagd wat hiermee wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde:

> "Het is noch de bedoeling om het voorschrift van artikel 458 van het Strafwetboek in herinnering te brengen wat betreft personen op wie dat artikel reeds wegens hun staat of beroep van toepassing is, noch de bedoeling om het toepassingsgebied van de voormelde bepaling uit te breiden tot de inspecteurs in kwestie. Het is enkel de bedoeling om te refereren aan een deontologische verplichting, zonder daar strafrechtelijke gevolgen aan te koppelen."

Het is raadzaam dit in de tekst van het ontwerp tot uiting te brengen.

## Artikel 16

8. Het ontworpen artikel 9/16, § 5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 voorziet in een bewaartermijn van vijf jaar. Volgens de gemachtigde is de duur van die termijn om de volgende redenen verantwoord:

> "Eén van de voorwaarden om erkend te kunnen worden als instructeur die het vormingsmoment geeft buiten een erkende rijschool om, is dat men gedurende de drie voorgaande jaren niet in het bezit mag zijn geweest van een eerdere erkenning om het vormingsmoment voor begeleiders te geven die is ingetrokken. In gegeven omstandigheden zou een termijn van 12 maanden voor het bewaren van de schorsings- en intrekkingsbeslissingen (opgenomen in het ontworpen artikel 9/16, §1, eerste lid, 7°, van het koninklijk besluit van 10 juli 2006) dus in ieder geval niet volstaan. De bewaartermijn van vijf jaar na het weigeren van de erkenning of na het verstrijken van de geldigheid van

[6] Zie onder meer adv.RvS 62.825/3 van 5 maart 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2018 'tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatshervorming', *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1555/1, 54-55; adv.RvS 66.659/1/3 van 25 oktober 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap van 13 december 2019 'bij de aanpassing van de begroting 2019', *Parl.St.* Vl.Parl. 2019-20, nr. 151/1, 48-49.

‡LW-AEHXLFJFG-HDHFJUQ‡

de erkenning laat een correcte controle en handhaving toe en zorgt er dus voor dat er nog kan worden nagegaan of de instructeur die zijn activiteiten wenst te hernemen en opnieuw een erkenning wenst te bekomen om het vormingsmoment te geven buiten een erkende rijschool om, in het verleden een erkenning heeft gehad die ingetrokken is."

Uit het ontworpen artikel 9/8, § 1, 7°, van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 vloeit inderdaad voort dat om erkend te worden en te blijven een instructeur gedurende de drie voorgaande jaren niet in het bezit mag zijn geweest van een eerdere erkenning om het vormingsmoment voor begeleiders te geven, die is ingetrokken. Gelet hierop kan worden aangenomen dat een bewaartermijn van drie jaar noodzakelijk is. Daarmee is een bewaartermijn van vijf jaar echter nog niet verantwoord. Tenzij alsnog een dergelijke verantwoording kan worden gegeven, moet de bewaartermijn in het ontworpen artikel 9/16, § 5, tweede lid, worden beperkt tot drie jaar.

## Artikel 21

9. Luidens artikel 21 van het ontwerp is het bij artikel 15 ervan ingevoegde artikel 9/1 van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 van toepassing op kandidaat-bestuurders aan wie vanaf 1 maart 2024 een voorlopig rijbewijs met begeleider is afgeleverd of aan wie vanaf die datum een nieuw voorlopig rijbewijs met begeleider is afgeleverd, behoudens indien het aanvankelijke voorlopige rijbewijs is afgeleverd vóór 1 maart 2024.

De gemachtigde gaf hieromtrent de volgende toelichting:

"Artikel 21 regelt de werking in de tijd en dient gelezen te worden rekening houdende met het feit dat het om een voorwaarde gaat om toegang te krijgen tot het praktische examen in het Vlaamse Gewest. Uit artikel 21 van het ontwerp volgt dat de vereiste enkel geldt voor de kandidaat-bestuurders ten aanzien van wie vanaf 1 maart 2024 een (nieuw) voorlopig rijbewijs met begeleider wordt afgeleverd. Kandidaat-bestuurders aan wie voordien een voorlopig rijbewijs met begeleider werd afgeleverd zullen dus toegelaten worden tot het praktisch examen in het Vlaamse Gewest zonder dat voldaan moet zijn aan de vereiste inzake het vormingsmoment van de begeleider."

Vermits, zoals de gemachtigde beklemtoont, de toepassing in de tijd van het ontworpen artikel 9/1 van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 moet worden gelezen "rekening houdende met het feit dat het om een voorwaarde gaat om toegang te krijgen tot het praktische examen in het Vlaamse Gewest" zou in artikel 21 van het ontwerp bijkomend moeten worden verwezen naar (het ontworpen) artikel 8/1, §§ 2 tot 5, van hetzelfde koninklijk besluit. Het is immers uit die bepaling dat blijkt dat de verplichte vorming van de begeleider van een kandidaat die houder is van een voorlopig rijbewijs B met begeleider, als een voorwaarde wordt beschouwd om toegelaten te worden tot het praktische rijexamen.

‡LW-AEHXLFJFG-HDHFJUQ‡

Bijlage 2

10. In punt 7.2 van bijlage 7 bij het koninklijk besluit van 10 juli 2006 wordt gewag gemaakt van “het systeem van blended learning”. Volgens de gemachtigde gaat het om “een combinatie van klassikale en online leervormen”. Het is dan ook raadzaam dat met zoveel woorden in de ontworpen bepaling te schrijven.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-AEHXLFJFG-HDHFJUQ‡