



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.916/1
van 17 juli 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding, wat betreft de invoering van een knelpuntpremie voor niet-beroepsactieven’

Op 21 juni 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, van rechtswege verlengd tot 8 augustus 2023,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding, wat betreft de invoering van een knelpuntpremie voor niet-beroepsactieven’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 juli 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 17 juli 2023.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 ‘houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding’ een tijdelijke regeling tot toekenning van een knelpuntpremie voor niet-beroepsactieven in te voeren.

Artikel 1 van het ontwerp vult artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 aan met twee nieuwe definities. Artikel 2 herstelt in artikel 6 van dat besluit paragraaf 3, die de regeling inzake de knelpuntpremie bevat, en wijzigt paragraaf 4 van dat artikel zodat ook naar de nieuwe regeling wordt verwezen. Krachtens artikel 3 van het ontwerp komen de overeenkomsten voor knelpuntopleidingen die ingaan vanaf 1 september 2023 in aanmerking voor een knelpuntpremie voor niet-beroepsactieven. Artikel 4 bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op 1 september 2023 en buiten werking treedt op 31 oktober 2024. Artikel 5 schrijft voor dat het proefproject uiterlijk eind 2024 wordt geëvalueerd in opdracht van de VDAB.

3.1. Het ontwerp vindt, onder voorbehoud van hetgeen volgt, rechtsgrond in artikel 5, § 1/1, 3°, c), van het VDAB-decreet¹, op grond waarvan de VDAB onder meer “het toekennen van tegemoetkomingen voor een opleiding met het oog op de inschakeling op de arbeidsmarkt (...)” tot taak heeft, alsook paragraaf 2 van dat artikel, op grond waarvan de “Vlaamse Regering (...) nadere regels [kan] uitvaardigen over de taken, vermeld in paragraaf 1/1”.

3.2. De ontworpen regeling houdt de verwerking van persoonsgegevens in, met name wat betreft het inkomen, de te volgen knelpuntopleiding, de latere beroepsactiviteiten van de cursist en de in het ontworpen artikel 6, § 3, derde lid, vermelde redenen voor de stopzetting van de knelpuntopleiding, namelijk “ziekte, overmacht of zwangerschapsverlof”.

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

¹ Decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding’.

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.²

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.³

Gevraagd hoe de zo-even vermelde essentiële elementen worden geregeld in het VDAB-decreet of een andere decretale bepaling, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“1°) Deze categorieën kunnen teruggevonden worden in artikel 4/1 van het VDAB-decreet.

2°) De categorie van betrokken personen betreft enkel VDAB en de werkzoekende.

3°) De VTC oordeelde dat het doeleinde, zoals vermeld in de motivering van het BVR welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd is.

4°) De categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens betreft enkel VDAB en de werkzoekende.

5°) De persoonsgegevens worden niet langer bewaard dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt met een maximale bewaartermijn van vijf jaar.”

Artikel 4/1 van het VDAB-decreet luidt als volgt:

“De VDAB verwerkt persoonsgegevens van werkzoekenden en iedere persoon op beroepsactieve leeftijd om de arbeidsbemiddeling, de begeleiding en de opleiding voor een levenslange en duurzame inschakeling op de arbeidsmarkt te verzekeren, te organiseren en te bevorderen. De volgende gegevens worden verwerkt:

1° identificatiegegevens;

2° studie- en beroepsverleden;

3° beroepskwalificaties met de eventuele vermelding van de behaalde titel of titels van beroepsbekwaamheid;

4° beroepsaspiraties;

5° ervaring en verworven competenties;

² 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.

³ 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.

6° elementen om de afstand tot de arbeidsmarkt, de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, de evaluatie van het pad naar werk en de randvoorwaarden die een belemmering zijn bij de zoektocht naar werk, in te schatten.

De VDAB wisselt persoonsgegevens uit met dienstverleners als vermeld in artikel 22/2, vierde lid.

Voor de gegevensuitwisseling gebruiken de VDAB en de dienstverleners, vermeld in artikel 22/2, vierde lid, de volgende identificatiemiddelen:

1° het identificatienummer van het Rijksregister, als het om gegevens gaat die betrekking hebben op een natuurlijke persoon die in het Rijksregister opgenomen is;

2° het identificatienummer van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, vermeld in de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, als het om gegevens gaat die betrekking hebben op een natuurlijke persoon die niet in het Rijksregister opgenomen is.”

Rekening houdende met het feit dat, naast de cursist zelf, enkel de VDAB toegang zal hebben tot de verwerkte persoonsgegevens, kan worden aangenomen dat artikel 4/1 van het VDAB-decreet een afdoende decretale regeling bevat inzake de categorie van betrokken personen, de met de verwerking nagestreefde doelstelling en de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens.

Wat de categorie van verwerkte gegevens betreft worden meerdere elementen vermeld in artikel 4/1 van het VDAB-decreet, doch valt echter te betwijfelen of de gegevens over het inkomen (ontworpen artikel 6, § 3, eerste lid, 4°) en de redenen voor de stopzetting van de knelpuntopleiding (ontworpen artikel 6, § 3, derde lid) daaronder kunnen worden begrepen.

De door de gemachtigde vermelde maximale bewaartermijn van vijf jaar blijkt bovendien niet uit artikel 4/1, noch uit enige andere bepaling van het VDAB-decreet.

Om in overeenstemming te zijn met artikel 22 van de Grondwet, zal artikel 4/1 van het VDAB-decreet moeten worden aangevuld, wat de categorieën van de verwerkte gegevens betreft. Ook zal dit decreet moeten worden aangevuld met een maximale bewaartermijn of met meer precieze criteria die de regering in acht zal moeten nemen bij het bepalen van de bewaartermijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 3 en 4

4.1. Luidens artikel 3 van het ontwerp komen overeenkomsten voor knelpuntberoepen die ingaan vanaf 1 september 2023 in aanmerking voor een knelpuntpremie voor niet-beroepsactieven. Artikel 4 bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op 1 september 2023 en buiten werking treedt op 31 oktober 2024.

De eigenlijke regeling inzake de knelpuntpremie wordt bij de artikelen 1 en 2 van het ontwerp ingevoerd in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009.

4.2. Aangezien de artikelen 1 en 2 van het ontwerp wijzigingsbepalingen zijn, zullen zij hun volledige uitwerking kennen zodra het te nemen besluit in werking treedt. De latere buitenwerkingtreding van het te nemen besluit heeft geen gevolgen voor de ontworpen bepalingen die bij de artikelen 1 en 2 van het ontwerp in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 worden ingevoegd.⁴

Hieromtrent ondervraagd verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Aan artikel 2 van het BVR zal volgende zin worden toegevoegd:

De laatste dag waarop een traject voor een knelpuntopleiding, die recht geeft op een knelpuntpremie, kan afgesloten worden, is 31 oktober 2024.

Aan artikel 4 van het BVR zal volgende zin worden toegevoegd:

Art. 4. Dit besluit treedt in werking op 1 september 2023.

Artikel 6, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding, zoals van kracht vanaf 1 september 2023, treedt buiten werking op 1 juli 2025.”

4.3. De ontworpen toevoeging aan artikel 2, met betrekking tot de laatste dag waarop een traject voor een knelpuntopleiding kan worden gesloten, is op zichzelf genomen nuttig. Een dergelijke bepaling komt ook tegemoet aan de bekommernis van de SERV, die het volgende opmerkte:

“Art. 4 stelt dat de regelgeving rond de knelpuntpremie in werking zal treden op 1 september 2023 en buiten werking op 31 oktober 2024. De SERV veronderstelt dat de cursist het recht op de knelpuntpremie niet verliest indien de langdurige knelpuntopleiding verder loopt na deze datum en dat, indien aan de voorwaarden voor de eerste, tweede en/of derde schijf zijn voldaan na de buitenwerkingtredingsdatum, de cursist deze nog steeds zal ontvangen.”

Niettemin geeft het door de gemachtigde gedane voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Artikel 2 is de wijzigingsbepaling die artikel 6, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 herstelt en paragraaf 4 van datzelfde artikel wijzigt. Wellicht wordt bedoeld dat artikel 3 van het ontwerp met de voorgestelde zin zal worden aangevuld. Dat is weliswaar coherent, maar leidt ertoe dat het temporele toepassingsgebied van de ontworpen regeling niet uit de regeling zelf blijkt, maar als autonome bepaling in het te nemen besluit besloten blijft liggen. Met het oog op de duidelijkheid van de regelgeving is het raadzaam beide elementen – namelijk artikel 3 van het ontwerp en de door de gemachtigde voorgestelde zin – te verwerken in het ontworpen artikel 6, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009.

Daarbij moet nog worden opgemerkt dat artikel 3 van het ontwerp de temporele toepassing laat afhangen van het tijdstip waarop de overeenkomsten voor knelpuntopleidingen *ingaan*, terwijl de door de gemachtigde voorgestelde zin de einddatum laat afhangen van het

⁴ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 128, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

afsluiten van een traject voor een knelpuntopleiding. Het sluiten van een dergelijke overeenkomst en de aanvangsdatum ervan vallen niet noodzakelijk samen. Wellicht is het de bedoeling dat voor de start- en einddatum van de ontworpen regeling eenzelfde aanknopingspunt wordt gekozen.

4.4. Het weglaten van de zinsnede “en treedt buiten werking op 31 oktober 2024” in artikel 4 van het ontwerp, zoals voorgesteld door de gemachtigde, is voorts zinvol aangezien de in artikel 5 van het ontwerp vervatte verplichting zich “eind 2024” en dus mogelijk na die datum situeert.

4.5. Het door de gemachtigde voorgestelde tweede lid van artikel 4 van het ontwerp geeft verder nog aanleiding tot de volgende opmerkingen.

De zinsnede “zoals van kracht vanaf 1 september 2023” is overbodig.

Er moet worden nagegaan of de buitenwerkingtreding op 1 juli 2025 niet te vroeg plaatsvindt. De ontworpen regeling treedt immers in werking op 1 september 2023 en voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid dat “de knelpuntopleiding twee jaar of langer duurt” (ontworpen artikel 6, § 3, tweede lid, 2°, tweede lid).

Wanneer artikel 6, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 buiten werking treedt, verliezen wellicht ook artikel 1, eerste lid, 34° en 35° van dat besluit (artikel 1 van het ontwerp) en de verwijzing naar paragraaf 3 in artikel 6, § 4, van dat besluit (artikel 2, 2°, van het ontwerp) hun nut.

4.6. De tekst van het ontwerp moet in het licht van deze opmerkingen worden aangepast.

Artikel 5

5. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat “[d]it proefproject (...) uiterlijk eind 2024 [wordt] geëvalueerd in opdracht van VDAB”.

Hieromtrent ondervraagd verklaarde de gemachtigde dat deze bepaling de verplichting inhoudt in hoofde van de VDAB om het project te evalueren en bijvoorbeeld niet dat een andere entiteit, in opdracht van de VDAB, tot die evaluatie moet overgaan.

Aangezien het de bedoeling blijkt te zijn dat de evaluatie door VDAB zelf gebeurt, zou die bedoeling duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht in de tekst van het ontwerp, bijvoorbeeld door de zinsnede “in opdracht van” te vervangen door het woord “door”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME