



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.067/1/V
van 11 augustus 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling
van de leerjobs’

Op 10 juli 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 24 augustus 2023,* een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van de leerjobs’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 8 augustus 2023. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Paul LEMMENS en Geert DEBERSAQUES, kamervoorzitters, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 augustus 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 verlengd wordt 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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering voert een tijdelijke regeling inzake leerjobs in. In de *bisnota* aan de Vlaamse Regering wordt gesteld dat het gaat om een “experimentele fase in de mogelijke uitbouw van een nieuwe structurele maatregel”.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat definities en hoofdstuk 2 algemene bepalingen. Hoofdstuk 3 betreft de leerjobovereenkomst en regelt de kenmerken van die overeenkomst (afdeling 1) alsook de schorsing van de uitvoering en de beëindiging ervan (afdelingen 2 en 3). Hoofdstuk 4 stelt de opdrachten vast van de partnerorganisatie waarmee de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (hierna: VDAB) voor de leerjobs samenwerkt. Hoofdstuk 5 bevat bepalingen inzake de vergoeding en de verzekering van de leerjobber. Hoofdstuk 6 bevat bepalingen inzake gegevensverwerking. Hoofdstuk 7 bevat een wijzigingsbepaling en hoofdstuk 8 slotbepalingen.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2024 en treedt buiten werking op 30 april 2027 (artikel 31 van het ontwerp).

RECHTSGROND

3. Blijkens de aanhef van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 5, § 1/1, eerste lid, 1° en 3°, en § 2, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding’ (hierna: VDAB-decreet).

Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, bieden die decreetsbepalingen inderdaad de vereiste rechtsgrond voor het merendeel van de bepalingen van het ontwerp.

4. Artikel 26 van het ontwerp betreft de verzekering voor en de aansprakelijkheid van de leerjobber. Er kan worden aangenomen dat de Vlaamse Regering op grond van de ingeroepen rechtsgrondbepalingen verplichtingen omtrent de verzekering van de leerjobbers kan opleggen aan de ondernemingen die aan het stelsel van de leerjobs deelnemen. Artikel 26, tweede en derde lid, bevat echter elementen waarvan de draagwijdte verder strekt, en die niet zonder meer kunnen worden ingepast binnen de beschikbare rechtsgrond.

Bij artikel 26, tweede lid, wordt aan de onderneming de verplichting opgelegd om een verzekering te sluiten “die haar burgerlijke aansprakelijkheid en die van haar aangestelden dekt”. Zoals die bepaling is geformuleerd (“en die van haar aangestelden”), gaat ze de relatie tussen de onderneming en de leerjobber te buiten. De gemachtigde heeft evenwel verklaard dat het “de bedoeling [is] die verplichting enkel te bepalen voor de leerjobbers”.

Voorts bepaalt artikel 26, derde lid, dat “[d]e leerjobber die bij de uitvoering van de leerjob schade berokkent aan de onderneming of aan derden, (...) alleen aansprakelijk [is] in geval van bedrog, een zware fout of een herhaalde lichte fout”. Zoals de gemachtigde bevestigde, is het de bedoeling om te voorzien in een regeling die gelijkaardig is aan die van artikel 18, eerste en tweede lid, van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’.

De Vlaamse Regering kan, op grond van de ingeroepen bepalingen van het VDAB--decreet, de aansprakelijkheid van de onderneming regelen in haar verhouding met de leerjobber. Hetzelfde geldt voor de eventuele aansprakelijkheid van de onderneming ten aanzien van de leerjobber voor wat betreft schade die deze laatste aan derden heeft berokkend bij de uitvoering van de leerjobovereenkomst. De Vlaamse Regering kan echter niet de aansprakelijkheid regelen van de leerjobber ten aanzien van derden, zelfs niet voor schade die hij aan hen heeft berokkend bij de uitvoering van de leerjobovereenkomst. Daarmee zou immers worden afgeweken van de wettelijke regels inzake burgerlijke aansprakelijkheid.

Zoals vermeld, kan de Vlaamse Regering verplichtingen opleggen aan de onderneming inzake de verzekering voor haar aansprakelijkheid en die van de leerjobber, ook ten aanzien van derden. Op die manier kan zij het probleem opvangen dat rijst doordat zij de aansprakelijkheid zelf niet helemaal kan regelen.

Gelet op al het voorgaande, geeft de Raad van State ter overweging om het tweede en het derde lid te vervangen door een bepaling die luidt als volgt:

“De onderneming sluit een verzekering voor de dekking van haar burgerlijke aansprakelijkheid ten aanzien van de leerjobber en derden, en voor de dekking van de burgerlijke aansprakelijkheid van de leerjobber ten aanzien van de onderneming en derden ten gevolge van schade berokkend tijdens de uitvoering van de leerjob, behoudens voor bedrog, zware fout of een herhaalde lichte fout.”

5. Hoofdstuk 6 (artikelen 27 tot 29) van het ontwerp regelt de verwerking van persoonsgegevens. De VDAB wordt aangewezen als verwerkingsverantwoordelijke (artikel 27). Er wordt een opsomming gegeven van de persoonsgegevens die verwerkt mogen worden in het kader van het te nemen besluit (artikel 28, met verwijzing naar de gegevens vermeld in de artikelen 3, 6, 17 en 19). De bewaartermijn van de gegevens wordt bepaald op tien jaar vanaf de beëindiging van de leerjob (artikel 29).

5.1. 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. De Raad van State herinnert in dat verband aan de rechtspraak terzake van het Grondwettelijk Hof:

“Bij artikel 22 van de Grondwet wordt aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehouden om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven. Het waarborgt aldus aan elke burger dat geen inmenging in de uitoefening van 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 wettigheidsbeginsel, voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

Bijgevolg moeten de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens in de wet, het decreet of de ordonnantie zelf worden vastgelegd. In dat verband maken de volgende elementen, ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, in beginsel essentiële elementen uit: (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. (...)”¹

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

“1°) [De] categorieën [van verwerkte gegevens] kunnen teruggevonden worden in artikel 4/1 van het VDAB-decreet.

2°) De categorie van betrokken personen betreft VDAB, de leerjobber, de onderneming en de partnerorganisatie.

3°) De GBA oordeelde dat de doeleinden welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn. Enkel de verwerking van persoonsgegevens vervat in het uittreksel van het strafregister van de mentoren was niet afdoende welbepaald en uitdrukkelijk omschreven.

4°) De categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens betreft VDAB, de leerjobber, de onderneming en de partnerorganisatie.

5°) De bewaartermijn volgt uit externe regelgeving (Europese regelgeving ingevolge de financiering van het project met ESF-middelen, de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën en het Burgerlijk Wetboek, cf. de nota aan de Vlaamse Regering).”

Het door de gemachtigde aangehaalde 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;

¹ Zie, onder de recente arresten, GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1, GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2, GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1 en GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1, telkens met verwijzing naar adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft 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, (55), 119.

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;

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.”

5.3. Het komt de Raad van State voor dat artikel 4/1 van het VDAB-decreet niet alle “essentiële elementen” vaststelt van een verwerking van persoonsgegevens bedoeld in het voorliggende ontwerp. Zo wordt in artikel 4/1 niets bepaald in verband met de verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot andere personen dan werkzoekenden of personen op beroepsactieve leeftijd (zie te dezen bijvoorbeeld de mentoren bedoeld in artikel 3, § 2, eerste lid, 1°, van het ontwerp), de categorie van personen die toegang heeft tot de verwerkte gegevens, en de maximumtermijn voor het bewaren van gegevens (zie te dezen de bewaartermijn van tien jaar, bepaald in artikel 29 van het ontwerp, die volgens de *bisnota* aan de leden van de Vlaamse Regering is afgestemd op de bewaartermijn opgelegd door het Europees Sociaal Fonds, maar welke termijn niet bij decreet is vastgesteld).

De Raad van State kan dan ook niet anders dan vaststellen dat, opdat de in het ontwerp bedoelde verwerking door de VDAB van persoonsgegevens in overeenstemming zou zijn met artikel 22 van de Grondwet, artikel 4/1 van het VDAB-decreet moet worden aangevuld of op een andere wijze in een decretale regeling moet worden voorzien, minstens wat de zo-even vermelde essentiële elementen inzake de verwerking van persoonsgegevens betreft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

6. Overeenkomstig artikel 6, tweede lid, 9°, van het ontwerp bevat de leerjobovereenkomst “de beperkte aansprakelijkheid van de leerjobber bij schade ten aanzien van de onderneming en derden”.

Zoals hiervoor is opgemerkt, in verband met de rechtsgrond voor artikel 26, tweede en derde lid, van het ontwerp, kan de Vlaamse Regering geen beperking van de aansprakelijkheid van de leerjobber ten aanzien van derden invoeren (opmerking 4). Zij kan ook niet bepalen dat de leerjobovereenkomst een beding in verband met een beperking van die aansprakelijkheid moet bevatten.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde bevestigd dat artikel 6, tweede lid, 9°, louter beoogt een omschrijving van de geldende aansprakelijkheidsregels in de leerjobovereenkomst te laten opnemen, zonder de eigenlijke aansprakelijkheid te regelen.

De Raad van State geeft ter overweging om artikel 6, tweede lid, 9°, te redigeren als volgt:

“9° de wijze waarop de burgerlijke aansprakelijkheid van de leerjobber voor schade door hem veroorzaakt wordt gedekt door een verzekering gesloten door de onderneming;”.

Artikel 32

7. Artikel 32 van het ontwerp bepaalt dat het proefproject “binnen ESF” en in samenwerking met de VDAB zowel tussentijds als op het einde wordt geëvalueerd. Tussentijdse evaluaties kunnen leiden tot bijsturingen.

De gemachtigde bevestigde dat met “ESF” het Europees Sociaal Fonds wordt bedoeld.

Gevraagd hoe de Vlaamse Regering een verplichting zou kunnen opleggen aan het ESF, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het is niet de bedoeling om een verplichting op te leggen aan ESF. De leerjob is een nieuw instrument dat in experimentele fase (deels) wordt gefinancierd met ESF-middelen. In dat kader zal er een evaluatie gebeuren door alle partners, die betrokken zijn bij het experiment (VDAB, de SYNTRA als partnerorganisatie, betrokken sectoren, de ondernemingen, de leerjobbers).

Het woord ‘binnen’ in artikel 32 van het ontwerp moet hier geïnterpreteerd worden als ‘betrekking hebbende op alle werkzaamheden uitgevoerd tijdens de duur van het door ESF gefinancierde project’. Het houdt dus geen extra verplichting in naar ESF.”

Het verdient aanbeveling die draagwijdte duidelijker uit de formulering van het ontwerp te doen blijken.

8. Het staat de Vlaamse Regering in beginsel vrij om haar eigen besluiten op een later tijdstip te wijzigen, zij het met inachtneming van hogere rechtsnormen en in het bijzonder het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel.

Het is bijgevolg niet noodzakelijk, en ook niet wenselijk, om te bepalen dat tussentijdse evaluaties kunnen leiden tot bijsturingen. De gemachtigde bevestigde overigens dat het niet de bedoeling is “dat wijzigingen enkel zouden kunnen na een evaluatie die voldoet aan artikel 32”.

Het verdient dan ook aanbeveling de tweede zin van artikel 32 van het ontwerp weg te laten.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH