



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.456/1
van 4 maart 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 1 september 2022 tot bepaling van de modellen van overeenkomsten tot uitvoering van een duale opleiding in het volwassenenonderwijs’

Op 31 januari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 1 september 2022 tot bepaling van de modellen van overeenkomsten tot uitvoering van een duale opleiding in het volwassenenonderwijs’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 februari 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 maart 2025.

*

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 om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de modellen van overeenkomsten tot uitvoering van een duale opleiding in het volwassenenonderwijs te actualiseren.¹

Daartoe vervangt artikel 1 van het ontwerp de bijlagen 1, 2 en 3 bij het ministerieel besluit van 1 september 2022 ‘tot bepaling van de modellen van overeenkomsten tot uitvoering van een duale opleiding in het volwassenenonderwijs’ door de bijlagen 1, 2 en 3 gevoegd bij het ontwerp, met ingang van 1 januari 2025 (artikel 2).

RECHTSGROND

3. Zoals in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef terecht wordt aangegeven, vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juni 2022 ‘houdende uitvoering van het decreet van 25 maart 2022 ‘tot regeling van bepaalde aspecten van duale opleidingen in het volwassenenonderwijs’, dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in artikel 5, tweede lid, van het decreet van 25 maart 2022 ‘tot regeling van bepaalde aspecten van duale opleidingen in het volwassenenonderwijs.

Artikel 3 van het decreet van 25 maart 2022 bevat geen machtiging aan de Vlaamse Regering en kan derhalve niet als rechtsgrond voor het ontwerp worden ingeroepen. Aangezien die bepaling de soorten overeenkomsten tot uitvoering van een duale opleiding in het volwassenenonderwijs opnoemt,² kan zij indien zulks nodig wordt geacht voor een goed begrip van de ontworpen regeling eventueel opgenomen worden in een nog toe te voegen rubriek “Juridisch kader” in de aanhef van het ontwerp.

¹ Met het ontwerp wordt beoogd de vermeldingen in de modellen aan te passen aan de fusie van het departement Werk en Sociale Economie met het departement Economie, Wetenschap en Innovatie, die werd doorgevoerd met ingang van 1 januari 2025 (Cf. artikel 29/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’ zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 5 juli 2024 ‘over het departement Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie en Sociale Economie’).

² Te weten een “overeenkomst van duale opleiding” en een “overeenkomst van duale opleiding conform het socialezekerheidsstatuut van leerling in het kader van een alternerende opleiding”. De overeenkomsten waarvan het model in de bijlagen 1 en 2 zijn bepaald, vormen twee varianten van de “overeenkomst van duale opleiding”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De rubriek ‘Rechtsgronden’ dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hierboven werd opgemerkt aangaande de rechtsgrond van het ontwerp.

Artikel 2

5.1. Artikel 2 bepaalt dat de ontworpen regeling “in werking treedt (lees: uitwerking heeft) op 1 januari 2025”, waaruit blijkt dat het de bedoeling is om aan het ministerieel besluit terugwerkende kracht te verlenen.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is slechts geoorloofd onder bepaalde voorwaarden, met name ingeval er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent, of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

5.2. Volgens de gemachtigde kan de terugwerkende kracht als volgt worden verantwoord:

“Het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juli 2024 over het departement Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie en Sociale Economie integreert het departement Werk en Sociale Economie (WSE) in het departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI), dat de nieuwe naam departement Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie en Sociale Economie (WEWIS) krijgt. Dit besluit wijzigt hiervoor het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie, en dit met ingang van 1 januari 2025.

Die wijziging in naam en contactgegevens dient doorgevoerd te worden in de modelovereenkomsten van voorliggend ministerieel besluit. Om in lijn te zijn van de inwerkingtreding van bovenvermeld wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005, werd ook in voorliggend ontwerp van ministerieel besluit een inwerkingtreding van 1 januari 2025 vooropgesteld.

Er lijkt alleszins aan de voorwaarden van terugwerkende kracht te zijn voldaan: er is bovenvermelde wettelijke grondslag voorhanden, de betrokken wijzigingen doen geen afbreuk aan het gelijkheidsbeginsel, noch aan verkregen rechten en sluiten o.i. aan bij de goede werking van de dienst.

In die zin lijkt het aangewezen aan het ministerieel besluit terugwerkende kracht te verlenen en desgevallend te herformuleren naar een bepaling voor de toepassing in de tijd. Maar wij laten het aan de wijsheid van de Raad van State of in voorliggend ontwerpbesluit dit aan de orde is.”

Voorts preciseerde de gemachtigde nog het volgende:

“De opmaak van een nieuwe overeenkomst gebeurt in principe via het digitale loket van de afdeling duaal leren en sectoren van het departement WEWIS (app.werkplekduaal.be) waarbij de app de door de trajectbegeleider van de

opleidingsverstrekker ingevoerde gegevens, invult in het modeldocument. De modelovereenkomsten in de app vermelden reeds de nieuwe naam en het nieuwe adres van het departement, in overeenstemming met het aangepaste Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005. De modellen die ter illustratie op de website aangeboden worden, niet digitaal invulbaar, worden in principe niet gebruikt voor de opmaak van een nieuwe overeenkomst en vermelden nog de oude contactgegevens.”

5.3. Het ontwerp regelt de modellen van de overeenkomsten van duale opleidingen in het volwassenenonderwijs die moeten worden gebruikt om de overeenkomst van duale opleiding te sluiten. Uit de bewoordingen van artikel 5, tweede lid, van het decreet van 25 maart 2022 (“wordt opgesteld conform”) blijkt dat de partijen bij het opstellen van de overeenkomst verplicht zijn om het model te volgen, zodat twijfel kan ontstaan over de geldigheid van de overeenkomst als die niet beantwoordt aan het model.

Voor zover sinds 1 januari 2025 overeenkomsten zijn gesloten volgens de nieuwe modellen, wat uit de verklaring van de gemachtigde lijkt te kunnen worden afgeleid, kan de terugwerkende kracht worden gebillijkt. De terugwerkende kracht heeft tot gevolg dat er geen discussie kan zijn over de geldigheid van de gesloten overeenkomst. De terugwerkende kracht lijkt aldus noodzakelijk om de rechtstoestand van de betrokken partijen te regulariseren en verschaft de partijen een voordeel.

De stellers van het ontwerp dienen er evenwel over te waken dat voor de eventuele overeenkomsten die vanaf 1 januari 2025 nog volgens het oude model zouden zijn gesloten, situatie die de gemachtigde niet geheel lijkt uit te sluiten, wordt voorzien in een overgangsregeling, waarbij wordt bepaald dat ook deze overeenkomsten geldig tot stand zijn gekomen. Zoniet zou de terugwerkende kracht afbreuk doen aan de verkregen situatie van de partijen. De reeds gesloten overeenkomsten zouden immers door de terugwerkende kracht niet beantwoorden aan het model van overeenkomst dat uitwerking heeft vanaf 1 januari 2025 waardoor het risico ontstaat dat de betrokken overeenkomsten als ongeldig zouden worden beschouwd, terwijl de partijen op het ogenblik waarop zij de overeenkomst sloten nochtans de toen geldende regelgeving correct toepasten.

Bijlagen

6. Het opschrift van de drie ontworpen bijlagen is onvolledig. Overeenkomstig de legistieke gebruiken moeten onder de woorden “Bijlage (nummer) bij het ministerieel besluit van (...) tot wijziging van het ministerieel besluit van 1 september 2022 tot bepaling van de modellen van overeenkomsten tot uitvoering van een duale opleiding in het volwassenenonderwijs” en boven de benaming van de overeenkomst de volgende bewoordingen worden toegevoegd:

“Bijlage (nummer) bij het ministerieel besluit van 1 september 2022 tot bepaling van de modellen van overeenkomsten tot uitvoering van een duale opleiding in het volwassenenonderwijs”.³

³ Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing 199, 15°, b).

7. In de modellen van overeenkomsten opgenomen in de bijlagen 2 en 3 bij het ontwerp wordt bepaald dat de overeenkomst in het opvolgsysteem wordt bewaard “tot twee jaar na het schooljaar waarin de overeenkomst beëindigd is”, terwijl diezelfde bewaringstermijn in de overeenkomst opgenomen in bijlage 1 wordt vastgelegd op “vijf jaar na het schooljaar waarin de overeenkomst beëindigd is”.

Hierover om toelichting gevraagd, stelt de gemachtigde:

“Het gaat (...) om een vergissing, die rechtgezet zal worden. Artikel 29 van het decreet van 25 maart 2022 tot regeling van bepaalde aspecten van duale opleidingen in het volwassenenonderwijs bepaalt uitdrukkelijk dat de bewaringstermijn 5 jaar bedraagt.”

De Raad van State stelt evenwel vast dat artikel 29 van het decreet van 25 maart 2022 bepaalt dat de persoonsgegevens die in het kader van dit decreet worden verwerkt voor de doeleinden, vermeld in artikel 27 van dit decreet, worden bewaard “gedurende een termijn van vijf jaar”. Die in artikel 29 bepaalde termijn moet worden geacht de maximale bewaartermijn te zijn die de decreetgever hoort vast te leggen om in overeenstemming te zijn met het formeel legaliteitsbeginsel dat voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet. Door in de modelovereenkomst te bepalen dat de overeenkomst in het opvolgsysteem wordt bewaard gedurende een termijn die pas eindigt “vijf jaar na het schooljaar waarin de overeenkomst beëindigd is”, wordt *de facto* de termijn verlengd waarin de persoonsgegevens die deel uitmaken van de overeenkomst, kunnen worden bewaard. Het staat echter niet aan de minister om op eigen initiatief de bij decreet vastgestelde bewaringstermijn van die persoonsgegevens te verlengen.

De drie modelovereenkomsten dienen op het punt van de bewaringstermijn van de overeenkomsten bijgevolg in overeenstemming te worden gebracht met artikel 29 van het decreet van 25 maart 2022.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC