



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.054/1/V
van 22 september 2022

over

een voorontwerp van decreet ‘over de premie kwalificerend
werkplekieren voor ondernemingen en de leerlingenpremie
alternerende opleiding’

Op 26 juli 2022 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 9 september 2022,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘over de premie kwalificerend werkplekieren voor ondernemingen en de leerlingenpremie alternerende opleiding’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 13 september 2022. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 september 2022.

*

^{*} 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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot invoering van een premie kwalificerend werkplekleren en een leerlingenpremie alternerende opleiding.

Naast een aantal definities (artikel 2 van het voorontwerp), bepaalt het voorontwerp onder meer de voorwaarden voor de toekenning van de premies (artikelen 3 tot 7). Het regelt tevens de ermee gepaard gaande gegevensverwerking (artikelen 8 tot 10), het toezicht en de sancties (artikelen 11 tot 20, 23 en 24).

Het voorontwerp voorziet voorts in de opheffing van diverse bestaande maatregelen, meer bepaald de start- en stagebonus² en bepaalde doelgroepverminderingen³ (artikelen 21, 22 en 25).

Het aan te nemen decreet treedt in werking op 1 september 2023, met uitzondering van de artikelen 21 en 22, die in werking treden op 1 juli 2023 (artikel 26).

VORMVEREISTEN

3. Het voorontwerp bevat bepalingen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens.⁴

Bij de adviesaanvraag is advies nr. 2022/045 gevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 17 mei 2022 over het voorontwerp heeft uitgebracht. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft opgemerkt, dient met betrekking tot die bepalingen niet enkel het advies te worden ingewonnen van de Vlaamse toezichtcommissie, maar ook het advies van de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’. Het is immers die autoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van decreet, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

² Zie de artikelen 58 en 59 van de wet van 23 december 2005 ‘betreffende het generatiepact’, die worden opgeheven bij artikel 25 van het voorontwerp.

³ Het betreft de doelgroepvermindering voor leerlingen alternerende opleiding, de doelgroepvermindering voor deeltijds werkende jongeren uit het deeltijds beroepsonderwijs en de mentorpremie. Artikel 346, § 3, en artikel 347bis van de programmawet (I) van 24 december 2002 worden opgeheven bij de artikelen 21 en 22 van het voorontwerp.

⁴ Zie inzonderheid hoofdstuk 5 ‘Bepalingen over gegevensverwerking’ van het voorontwerp.

de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming⁵ heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de adviesverplichting waarin artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet.⁶

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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het voorontwerp kadert in de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest vervat in artikel 6, § 1, IX, 7°, d) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI). Op grond van die bepaling zijn de gewesten bevoegd voor “de toekenning van premies aan de werkgevers en de leerlingen in het kader van stelsels van alternerend leren”.

Hoewel de bijzondere wetgever voor deze aangelegenheid geen lokalisatiecriteria heeft vastgesteld,⁷ heeft de afdeling Wetgeving in het verleden reeds aanvaard dat de bevoegdheid om premies aan de werkgevers toe te kennen wordt uitgeoefend aan de hand van de vestigingsplaats en de bevoegdheid om premies aan leerlingen toe te kennen aan de hand van hun woonplaats.⁸ Die criteria worden ook in het om advies voorgelegde voorontwerp gehanteerd.⁹

In de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt hierover bij de bespreking van de ingewonnen adviezen, het volgende opgemerkt:

“Vanuit de Brusselse overheid worden eveneens incentives voorzien voor ondernemingen en voor leerlingen in het kader van duaal leren. Leerlingen en ondernemingen die respectievelijk gedomicilieerd zijn of gevestigd in het Brussels Gewest, kunnen alle informatie en voorwaarden vinden via de website van Actiris. De staatsstructuur en bevoegdheidsverdeling tussen de Gewesten maakt dat een afbakening van deze maatregelen tot enerzijds ondernemingen op basis van vestiging van de werkplek en leerlingen op basis van thuisadres zorgt voor een complementariteit met de Brusselse incentives.”

⁵ 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)’.

⁶ Adv.RvS 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

⁷ Zie over het doelgroepenbeleid in het algemeen en over de beginselen binnen die aangelegenheid: *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 106-107.

⁸ Zie o.m. adv.RvS 63.840/1 van 9 juli 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2018 ‘betreffende de start- en stagebonus’, opm. 7.

⁹ Artikel 4, eerste lid, 1°, en 6, 1°, van het voorontwerp.

Er moet echter worden vastgesteld dat de ontworpen bepalingen ook andere voorwaarden bevatten die een band met het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap lijken te veronderstellen. Dat geldt met name voor de verwijzing naar de Vlaamse kwalificatiestructuur in de definitie van het begrip leerling¹⁰ en de voorwaarde inzake de “overeenkomsten in het kader van een alternerende opleiding, vermeld in artikel 3 van het decreet van 10 juni 2016 tot regeling van bepaalde aspecten van alternerende opleiding”¹¹.

In het licht van het voorgaande is het niet duidelijk of als bijkomende voorwaarde voor de toekenning van beide premies wordt gesteld dat de leerling een opleiding volgt in een instelling van de Vlaamse Gemeenschap. Het voorontwerp moet op dit punt aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen en worden verduidelijkt.

Indien de ontworpen regeling aldus moet worden begrepen dat dergelijke bijkomende voorwaarde wordt gesteld voor de toekenning van de betrokken premies, wordt bovendien een onderscheid gemaakt tussen leerlingen, evenals een onderscheid tussen ondernemingen, al naargelang zij al dan niet aan die voorwaarde voldoen. Voor dat verschil in behandeling dient een deugdelijke verantwoording voorhanden te zijn in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. Een loutere verwijzing naar de bevoegdheidsverdelende regels ter verantwoording volstaat hiertoe niet. Zo rijst in dat geval bijvoorbeeld de vraag waarom de regeling niet wordt uitgebreid naar een leerling met woonplaats in het Vlaamse Gewest, die in een ander gewest een gelijkaardige alternerende opleiding volgt.

5. De benaming van de toe te kennen premies wordt niet eenduidig geregeld. In artikel 4, eerste lid, 5°, van het voorontwerp wordt verwezen naar de “premie kwalificerend werkplekleren” en in artikel 6, 4°, naar “een leerlingenpremie alternerende opleiding”. De gemachtigde bevestigde dat daarmee de premies worden bedoeld die in respectievelijk hoofdstuk 3 en 4 worden geregeld. Die benamingen komen ook voor in het opschrift van het voorontwerp, maar zij worden niet gedefinieerd in het dispositief. Daar waar de benaming “leerlingenpremie alternerende opleiding” doorheen het voorontwerp wordt gehanteerd,¹² wordt de “premie kwalificerende werkplekleren” soms ook de “premie voor de onderneming” (opschrift hoofdstuk 3) of de “premie voor ondernemingen” (artikel 9, eerste lid) genoemd. Het is raadzaam een meer eenduidige terminologie te gebruiken en uitdrukkelijk te bepalen wat onder de gehanteerde begrippen moet worden verstaan.

6. In artikel 2, 2°, wordt het “departement” gedefinieerd als “het Departement Werk en Sociale Economie, vermeld in artikel 25, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie”. Het voorontwerp draagt diverse taken en verplichtingen op aan het departement.¹³

¹⁰ Artikel 2, 3°, alsook 6° en 8°, van het voorontwerp. Zie ook de verwijzing naar de beroepskwalificatie en de kwalificatiedatabank in artikel 3 van het voorontwerp.

¹¹ Artikel 6, 2°, van het voorontwerp.

¹² Zie bv. het opschrift van hoofdstuk 4 en artikel 9, derde lid, van het voorontwerp.

¹³ Zie in het bijzonder artikel 8 en artikel 9, vijfde lid, van het voorontwerp. Ook in artikel 16, derde lid, wordt naar het departement verwezen.

Overeenkomstig artikel 87, § 1, van de BWHI komt het uitsluitend aan de regering toe de organisatie en de werking van haar diensten te regelen. De vermelde bepaling van de bijzondere wet staat eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van de regering. Het komt de decreetgever met andere woorden niet toe om taken op te dragen aan bepaalde diensten van de regering en zodoende in te grijpen in de organisatie en de werking van die diensten.

De tekst van het voorontwerp zal in het licht van voorgaande opmerking moeten worden aangepast. Dat kan, bijvoorbeeld, door te verwijzen naar de “dienst die de Vlaamse Regering aanwijst”.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

7. Artikel 3, derde lid, van het voorontwerp machtigt de Vlaamse Regering onder meer om te bepalen “welke opleidingen voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid”.

De gemachtigde bevestigt dat het doel van deze machtiging is “dat de Vlaamse Regering een opsomming maakt van de opleidingen die voldoen aan de voorwaarden in artikel 3, eerste lid”. Deze machtiging kan dus niet zo worden begrepen dat de Vlaamse Regering bijkomende voorwaarden kan vaststellen.

Artikel 4

8. Krachtens artikel 4, derde lid, bepaalt de Vlaamse Regering “de wijze van aangifte en de berekeningswijze voor de voorwaarde, vermeld in het eerste lid, 3^o”. Die bepaling bevat de volgende voorwaarde:

“de lerende is gedurende minstens vier maanden in een schooljaar op de werkplek. Het vervullen van die verplichting blijkt uit de onmiddellijke aangifte van tewerkstelling of uit de trimestriële aangifte aan de instelling die belast is met de inning van de socialezekerheidsbijdragen”.

Hieromtrent ondervraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“In het besluit van de Vlaamse Regering ter uitvoering van dit decreet zal de verplichting opgenomen worden voor de onderneming om de lerende te registreren in dimona en dmfa. Hoe deze aangiftes gebeuren is inderdaad een federale bevoegdheid, waarover in het besluit verder dan ook niets bepaald zal worden.

Over die registraties worden afspraken gemaakt met RSZ, die dan resulteren in richtlijnen naar de bedrijven vanuit RSZ.”

Zoals de gemachtigde vermeldt, behoren de betrokken aangiftes tot de bevoegdheid van de federale overheid. Het komt het Vlaamse Gewest in beginsel niet toe om bijvoorbeeld de inhoud van die aangifte te wijzigen. De ontworpen machtiging aan de Vlaamse Regering dient dan ook bevoegdheidsconform te worden gelezen en ingevuld.

Artikel 5

9. Krachtens artikel 5, tweede lid, bepaalt de Vlaamse Regering “de aanvraagprocedure, de toekenning en de hoogte van de premie”. Gevraagd wat concreet wordt bedoeld met “de toekenning”, verklaarde de gemachtigde:

“Met ‘de toekenning van de premie’ wordt bedoeld: op basis van welke gegevens het Departement beslist of er wordt voldaan aan de voorwaarden voor de premie en aldus een premie wordt toegekend, de mededeling aan de onderneming/leerling over of de premie al dan niet wordt toegekend en de wijze van betaling van de premie.”

Het is aangewezen de beoogde draagwijdte van de machtiging duidelijker uit de tekst van het aan te nemen decreet te doen blijken.

Deze opmerking geldt op overeenkomstige wijze ten aanzien van artikel 7, tweede lid, van het voorontwerp.

Artikel 6

10. Anders dan voor de premie voor ondernemingen het geval is, bevat artikel 6 van het voorontwerp geen machtiging aan de Vlaamse Regering om, bijvoorbeeld, de berekeningswijze of de uitzonderingen op de referentieperiode te regelen.¹⁴

De gemachtigde verklaarde hieromtrent:

“De berekeningswijze is identiek, maar helaas niet expliciet vermeld. Er zal een lid worden toegevoegd aan artikel 6 aangaande de berekeningswijze van de vier maanden en de uitzondering op de referentieperiode.”

Hiermee kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS

¹⁴ Vgl. met artikel 4, derde en vierde lid, van het voorontwerp.