



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.847/1
van 5 januari 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 18 juli 2003 betreffende de opleidingscheques voor werknemers en het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013 betreffende de loopbaanbegeleiding, wat betreft de doelgroep’

Op 2 december 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 18 juli 2003 betreffende de opleidingscheques voor werknemers en het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013 betreffende de loopbaanbegeleiding, wat betreft de doelgroep’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 december 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Thomas MAES, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 januari 2015.

*

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

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 ‘betreffende de opleidingscheques voor werknemers’ en in het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013 ‘betreffende de loopbaanbegeleiding’.

In de eerste plaats wordt met deze wijziging het gebruik door hogeschoolden van opleidingscheques beperkt tot opleidingen die worden gevolgd in het kader van loopbaanbegeleiding. Ten tweede wordt de toegang tot opleidingscheques en loopbaancheques uitgebreid tot werknemers respectievelijk professioneel actieve personen, die in het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wonen, maar elders werken, welke categorieën voordien niet in aanmerking kwamen voor opleidingscheques of loopbaancheques. Ten derde wordt aan beide besluiten een wijziging aangebracht wat betreft de gepersonaliseerde opleidingsbehoefte-attesten die worden meegegeven in het kader van loopbaanbegeleiding.

3. De rechtsgrond voor het ontwerpbesluit wordt geboden door artikel 102, eerste en vierde lid, van het decreet van 19 december 2003 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004’, naar luid waarvan de Vlaamse Regering voorziet in een steunregeling inzake loopbaandienstverlening ten voordele van werkenden (eerste lid) en de Vlaamse Regering de nadere voorwaarden en regels bepaalt in verband met het toepassingsgebied, de aard en de inhoud van de loopbaandienstverlening, de criteria en de procedure tot erkenning en subsidiëring van centra inzake loopbaandienstverlening, het toezicht en de controle (vierde lid).

Daarnaast wordt rechtsgrond geboden door artikel 5, § 1, 3°, c), van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding’’, alsook door artikel 5, § 2, van hetzelfde decreet welke bepaling de Vlaamse regering machtigt om nadere regels uit te vaardigen betreffende de in artikel 5, § 1, vermelde aangelegenheden.

BEVOEGDHEID

4. Met betrekking tot het besluit van 17 mei 2013 merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, in haar advies op dat de loopbaanbegeleiding waarin dit ontwerp voorziet niet zonder meer kan worden ingepast in de gemeenschapsbevoegdheid inzake beroepsomscholing en -bijscholing als bedoeld in artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) en veeleer past in de gewestbevoegdheid inzake arbeidsbemiddeling (artikel 6, § 1, IX, 1°, BWHI):

“De decreetgever heeft er bij de aanneming van het decreet van 19 december 2003 voor geopteerd om de loopbaanbegeleiding op te vatten als een aspect van de

beroepsomscholing en -bijscholing als bedoeld in artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dit in tegenstelling tot de optie die was genomen in het voorontwerp dat tot dat decreet heeft geleid, waar de loopbaanbegeleiding als een tewerkstellingsmaatregel werd gezien en derhalve diende te worden ingepast binnen de bevoegdheid van de gewesten inzake arbeidsbemiddeling (artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Vastgesteld moet worden dat uit de omschrijving die in artikel 102, derde lid, van het decreet van 19 december 2003, met betrekking tot het begrip “loopbaandienstverlening” is opgenomen, niet zomaar kan worden afgeleid dat die dienstverlening (uitsluitend) betrekking heeft op de beroepsomscholing en -bijscholing en niet op de arbeidsbemiddeling. Het staat bijgevolg aan de Vlaamse Regering om bij de uitvoering van dat artikel hierover duidelijkheid te scheppen, door de aard en de inhoud van de activiteiten van de gemandateerde ondernemingen op zodanige wijze te omschrijven dat ze wel degelijk te situeren vallen binnen de aangelegenheid van de beroepsomscholing en -bijscholing. De Vlaamse Regering is daartoe bevoegd krachtens artikel 102, vierde lid, van het decreet van 19 december 2003. Zoals het ontwerp thans voorligt, blijft de band met de beroepsomscholing en -bijscholing immers onduidelijk, nu bijvoorbeeld de loopbaanbegeleiding niet wordt betrokken op het volgen van een opleiding.”¹

Aangezien het ontwerp onder meer ertoe strekt het toepassingsgebied van het besluit van 17 mei 2013 uit te breiden tot professioneel actieve personen die in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wonen maar elders werken, dient deze opmerking inzake de bevoegdheid van de Vlaamse overheid ook op het voorliggende ontwerp te worden betrokken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

5. Het ontworpen besluit treedt overeenkomstig artikel 6 ervan in werking op 1 maart 2015.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt voor de ongebruikte opleidingscheques die op het ogenblik van de inwerkingtreding nog in het bezit zijn van hooggeschoolden een overgangmaatregel in het vooruitzicht gesteld:

“Gezien de nieuwe reglementering pas op 1 maart 2015 in werking treedt, dient de besparing gerealiseerd te worden op 10 maanden tijd, met name tussen 1 maart 2015 en december 2015. Dit betekent ook dat hooggeschoolden tot 1 maart 2015 nog opleidingscheques kunnen kopen, nadien niet meer (tenzij na loopbaanbegeleiding). Door de nieuwe reglementering hebben zij vanaf 1 maart 2015 niet langer het recht om opleidingscheques te gebruiken voor opleidingen die starten na 1 maart 2015. Indien hooggeschoolden na die datum echter nog geldige opleidingscheques ter beschikking hebben, dan dienen zij die terug te sturen en zal de eigen bijdrage van de klant door VDAB teruggestort worden.”²

¹ Adv.RvS nr. 53.177/1 van 14 mei 2013 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013 ‘betreffende de loopbaanbegeleiding’.

² Nota aan de Vlaamse Regering, blz. 5.

Deze overgangsmaatregel is echter niet opgenomen in de tekst van het ontwerp zelf, zodat vanaf 1 maart 2015 een rechtsonzekere toestand zal ontstaan.

Het is bijgevolg noodzakelijk om in het ontwerp van besluit in een overgangsregeling te voorzien of, zoals door de gemachtigde wordt voorgesteld, in artikel 8, § 4, van het besluit van 18 juli 2003 een nieuw punt in te voegen waarbij in een algemene regeling wordt voorzien voor de terugbetaling van ongebruikte opleidingscheques aan personen die niet langer in aanmerking komen voor opleidingscheques of wier opleiding niet langer daarvoor in aanmerking komt. Daarbij dient het besluit ook te verduidelijken op welke wijze en onder welke voorwaarden de terugbetaling kan worden gevraagd.

Opschrift

6. Aangezien het ontwerp in het besluit van 17 mei 2013 nog andere wijzigingen beoogt aan te brengen dan het louter uitbreiden van de doelgroep van de loopbaancheques, dienen de woorden “wat betreft de doelgroep” *in fine* van het opschrift te worden geschrapt.

Aanhef

7. Gelet op hetgeen *sub* 3 over de rechtsgrond werd gesteld, moet in het eerste lid van de aanhef preciezer worden verwezen naar het eerste en het vierde lid van artikel 102 van het decreet van 19 december 2003. Het tweede lid van de aanhef moet worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 5, § 2, van het decreet van 7 mei 2004.

8. In het vijfde lid van de aanhef dient de verwijzing naar het klaarblijkelijk niet bestaande advies van 4 november 2014 van de raad van bestuur van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding te worden geschrapt.

Artikel 1

9. Gelet op de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, moeten in het ontworpen artikel 1 van het besluit van 18 juli 2003 de verwijzingen naar het “Vlaamse Gewest” en het “Brusselse Hoofdstedelijke Gewest” vervangen worden door verwijzingen naar het “Nederlandse taalgebied” en het “tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad”.

Artikel 2

10. Artikel 2 van het ontwerpbesluit vervangt artikel 7 van het besluit van 18 juli 2003 door een nieuwe tekst die de toegang van hogeschoolden tot opleidingscheques beperkt tot opleidingen die worden gevolgd in het kader van loopbaanbegeleiding. Wat laag- en middengeschoolden betreft blijft de bestaande regeling behouden.

In de eerste paragraaf van deze nieuwe tekst wordt het begrip “hooggeschoold” gedefinieerd als “ten minste een diploma van hogere studies”. Wat moet worden begrepen onder “hogere studies” wordt gedefinieerd in artikel 1, 12°, van het besluit van 18 juli 2003.

Het verdient omwille van de leesbaarheid van de tekst de voorkeur om ook de definitie van “hooggeschoold” op te nemen in artikel 1 van het besluit van 18 juli 2003 in een nieuw punt 15°. Alsdan komt de eerste paragraaf van de nieuwe tekst van artikel 7 te vervallen en dienen de huidige tweede en derde paragraaf te worden vernummerd.

Artikel 4

11. Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 4 over de bevoegdheid werd opgemerkt, moeten in het ontworpen artikel 2 van het besluit van 17 mei 2013 de verwijzingen naar het “Vlaamse Gewest” en het “Brusselse Hoofdstedelijke Gewest” vervangen worden door verwijzingen naar het “Nederlandse taalgebied” en het “tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad”.

Artikel 5

12. In zoverre in artikel 2 van het ontwerpbesluit in de nieuwe tekst van artikel 7 van het besluit van 18 juli 2003 de eerste paragraaf –met de definitie van “hooggeschoold”– behouden zou blijven en de paragrafen van dit artikel dus niet vernummerd zouden worden, dient de verwijzing in de nieuwe tekst van paragraaf 2 van artikel 4 van het besluit van 17 mei 2013 te worden aangepast als volgt:

“[...] een opleiding als vermeld in artikel 7, § 2, tweede lid, 2°, en § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 [...]”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME