RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 76.246/1
van 24 mei 2024

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 en het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2023 tot regeling van de leerjobs’

‡LW-CEFYOAGEF-HGCEGVT‡

Op 24 april 2024 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 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 en het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2023 tot regeling van de leerjobs’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 mei 2024.

*

‡LW-CEFYOAGEF-HGCEGVT‡

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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot actualisering van verschillende bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 ‘houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding’ en tot opheffing van artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2023 ‘tot regeling van de leerjobs’.

2.2. De wijzigingen aan het besluit van 5 juni 2009 betreffen onder meer het terminologisch verduidelijken dat de beroepsinlevingsstage als een stage wordt beschouwd (artikelen 1 en 8 tot 13), het doorvoeren van terminologische wijzigingen en taalkundige aanpassingen (artikel 13), het afstemmen van bepalingen op gewijzigde regelgeving (artikelen 2, 1°, 5 en 7), het doorvoeren van enkele aanpassingen aan de bepalingen betreffende de alternerende opleidingen, onder meer met betrekking tot de vergoedingen (artikelen 2, 2°, en 6) en het opheffen van de maximale duurtijd van de vrijstelling van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt (artikelen 14 en 15).

Met de opheffing van artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2023 (artikel 16) wordt beoogd de regeling van de vergoedingen voor leerjobbers af te stemmen op de regeling die geldt voor andere cursisten die een erkende opleiding volgen.

De meeste bepalingen van het ontwerp treden in werking op 1 juli 2024, met uitzondering van de artikelen 2, 2°, en 16 die uitwerking krijgen op 1 januari 2024 (artikel 17).

3.1. Het ontwerp vindt, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, rechtsgrond in de onderdelen van artikel 5 van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap 'Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding'’ waar in de aanhef naar wordt verwezen.

3.2. Artikel 12 van het ontwerp strekt tot vervanging van artikel 111/0/28 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009. Overeenkomstig het ontworpen artikel 111/0/28, derde lid, wordt de “stagiair die in het kader van de beroepsinlevingsstage schade berokkent aan de werkgever of aan derden, (…) alleen aansprakelijk gesteld in de gevallen, vermeld in artikel 12[1]”.

[1] Artikel 12 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 luidt als volgt: “De cursist die in het kader van zijn opleiding of stage schade berokkent aan de VDAB of aan derden, is alleen aansprakelijk als het gaat om bedrog, een zware fout of een herhaalde lichte fout.”

‡LW-CEFYOAGEF-HGCEGVT‡

In advies 74.067/1/V van 11 augustus 2023 over het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2023 heeft de afdeling Wetgeving over een gelijkaardige bepaling het volgende opgemerkt:

> "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.
>
> (…)
>
> 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.'" [2]

[2] Adv.RvS 74.067/1/V van 11 augustus 2023, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2023, opmerking 4.

‡LW-CEFYOAGEF-HGCEGVT‡

Ondervraagd omtrent het ontworpen artikel 111/0/28, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 in het licht van de zo-even geciteerde opmerking, verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "Dit artikel wordt aangepast naar analogie van de bepaling rond Leerjobs. Volgende bepaling zal het derde lid van artikel 111/0/28 VDAB-besluit vervangen:
>
> *De werkgever sluit een verzekering af voor de dekking van haar burgerlijke aansprakelijkheid ten aanzien van de stagiair en derden, en voor de dekking van de burgerlijke aansprakelijkheid van de stagiair ten aanzien van de werkgever en derden ten gevolge van schade berokkend tijdens de uitvoering van de beroepsinlevingsstage, behoudens voor bedrog, zware fout of een herhaalde lichte fout.*"

Voor de voorgestelde tekst kan voldoende rechtsgrond worden gevonden in de bepalingen die in de rubriek 'Rechtsgronden" van de aanhef worden vermeld.[3]

3.3. De artikelen 14 en 15 van het ontwerp strekken tot wijziging van de artikelen 111/33 en 111/34 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009. Die bepalingen betreffen vrijstellingen van de verplichting om beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt in het kader van een opleidingsovereenkomst. De ontworpen wijzigingen worden in de nota aan de Vlaamse Regering als volgt toegelicht:

> "In artikelen 111/33 en 111/34 van het VDAB-besluit schrappen we de maximale duurtijd van een vrijstelling. De maximale duurtijd van 12 maanden vrijstelling (waarbij telkens een verlenging moet gevraagd worden als een opleiding langer duurt) wordt geschrapt. (…)"

Deze bepalingen kunnen geen rechtsgrond vinden in artikel 5, § 1/1, eerste lid, 1°, en 3°, van het decreet van 7 mei 2004, aangezien zij geen verband houden met de algemene taken van de VDAB of met de taken van de VDAB op vlak van competentieontwikkeling. Zij houden wel verband met de taken van de VDAB met betrekking tot de activering en controle van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en sanctionering bedoeld in artikel 5, § 1/1, eerste lid, 7°, van het decreet van 7 mei 2004. Luidens artikel 5, § 1/1, 7°, b), van het decreet van 7 mei 2004, kan de Vlaamse Regering in dat kader weliswaar de nadere voorwaarden bepalen voor de duurtijd van de vrijstelling, het toekennen, verlengen of intrekken van vrijstellingen, en de categorieën van werkzoekenden die voor een vrijstelling in aanmerking kunnen komen. Artikel 5, § 1/1, 7°, b), van het decreet van 7 mei 2004 bepaalt evenwel uitdrukkelijk dat de "vrijstelling wordt toegekend voor de duurtijd van de studie, beroepsopleiding of stage die de verplicht ingeschreven werkzoekende volgt, *beperkt tot een duurtijd van twaalf maanden*", zodat de Vlaamse Regering niet kan bepalen dat er geen maximale duurtijd geldt.

Ondervraagd over de verhouding tussen die decretale bepaling en het ontwerp verklaarde de gemachtigde dat de "artikelen 14 en 15 van het ontwerp zullen geschrapt

[3] De gelegenheid zou te baat genomen kunnen worden om ook artikel 12 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 in lijn te brengen met de in randnr. 3.2 gemaakte opmerking.

‡LW-CEFYOAGEF-HGCEGVT‡

worden”. Als de voorgenomen wijziging wordt doorgevoerd, vervalt uiteraard het hierboven geschetste rechtsgrondprobleem.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 17

4.1. Krachtens artikel 17, tweede lid, van het ontwerp zullen artikel 2, 2°, en artikel 16 uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2024.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

4.2. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt over die terugwerkende kracht het volgende opgemerkt:

> “Dit besluit treedt in werking op 1 juli 2024, met uitzondering van artikel 2, punt 2° (toevoegen van een paragraaf 6 aan artikel 6 van het VDAB-besluit) en artikel 16 (schrappen van artikel 25 uit het besluit van de Vlaamse regering van 8 september 2023 tot regeling van de leerjobs). Deze artikelen treden retroactief in werking vanaf 1 januari 2024. (Inwerkingtredingsdatum van het besluit van de Vlaamse regering van 8 september 2023 tot regeling van de leerjobs). De retroactieve werking van deze artikelen is verantwoord omdat het een regeling betreft die met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel voordelen toekent.”

4.3.1. Artikel 2, 2°, van het ontwerp voegt aan artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 een paragraaf 6 toe die luidt als volgt:

> “De cursist die verbonden is door een overeenkomst in het kader van een alternerende opleiding die voldoet aan de voorwaarden, vermeld in artikel 1bis van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, heeft geen recht op de vergoedingen, vermeld in paragraaf 2, 1° en 2°, voor de verplaatsing naar de onderneming als hij daarvoor krachtens een andere regelgeving of conventioneel al een vergoeding ontvangt van de onderneming.”

Blijkens de nota aan de Vlaamse Regering heeft deze bepaling tot doel de VDAB geen verplaatsingsvergoeding te doen betalen “voor cursisten die onder het statuut van leerling in alternerende opleiding vallen en die reeds door de onderneming worden vergoed”.

‡LW-CEFYOAGEF-HGCEGVT‡

Anders dan in de nota aan de Vlaamse Regering wordt opgemerkt (zie randnr. 4.2) lijkt de terugwerkende kracht van artikel 2, 2°, niet te kunnen worden verantwoord door het gegeven dat het gaat om "een regeling die (…) voordelen toekent". De ontworpen bepaling geldt weliswaar enkel ten aanzien van een cursist die reeds een vergoeding ontvangt van de onderneming, maar door een vergoeding van de VDAB uit te sluiten wordt terug gekomen op een recht op vergoeding dat voor de betrokken cursist reeds bestaat. Voor de cursist-leerjobber, die verbonden is door een overeenkomst in het kader van een alternerende opleiding, is het recht ontstaan sinds 1 januari 2024, met name de datum waarop het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2023 in werking is getreden.

Daaromtrent ondervraagd verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "De bedoeling met de wijziging is enerzijds de leerjobber een tegemoetkoming te geven in verplaatsingen die niet door de onderneming worden vergoed (en zo het gelijkheidsbeginsel met andere cursisten waarborgen), en anderzijds vermijden dat andere werkzoekenden voor bepaalde verplaatsingen dubbel worden vergoed.
>
> De terugwerkende kracht werd vooral verantwoord in het kader van de leerjobs.
>
> Vooralsnog zijn er geen werkzoekenden die een overeenkomst hebben gesloten die valt onder het RSZ-statuut alternerende opleiding.
>
> De retroactieve inwerkingtreding kan eventueel worden geschrapt."

Ook al deelt de gemachtigde mee dat er momenteel geen werkzoekenden zijn die een overeenkomst hebben gesloten die valt onder het RSZ-statuut alternerende opleiding, bestaat die mogelijkheid wel wat de leerjobs betreft sinds 1 januari 2024 en kan niet worden uitgesloten dat toch dergelijke overeenkomsten zijn gesloten of nog zullen worden gesloten vóór de bekendmaking van het ontworpen besluit. Het is derhalve aangewezen af te zien van de terugwerkende kracht van artikel 2, 2°, van het ontwerp.

4.3.2. De terugwerkende kracht van artikel 16 van het ontwerp doet daarentegen geen probleem rijzen.

Artikel 16 heft artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2023 op, dat momenteel als volgt luidt:

> "De leerjobber ontvangt, als hij aan de voorwaarden voldoet, een terugbetaling van de kinderopvang overeenkomstig artikel 6, § 2, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding gedurende de overeenkomst van de beroepsopleiding.
>
> Artikel 6, § 2, 1° en 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding is niet van toepassing op de leerjobber."

De opheffing van artikel 25, tweede lid, van het besluit van 8 september 2023 houdt zonder meer een voordeel in voor de betrokkenen, aangezien zij tot gevolg heeft dat de leerjobber niet langer wordt uitgesloten van de in artikel 6, § 2, 1° en 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 bedoelde vergoedingen.

‡LW-CEFYOAGEF-HGCEGVT‡

Hoewel de opheffing van artikel 25, eerste lid, van het besluit van 8 september 2023, schijnbaar voor de leerjobber het recht op terugbetaling van de kinderopvang teniet doet, heeft die opheffing bij nader toezien geen impact. De gemachtigde bevestigde immers dat een leerjobber in de zin van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2023 moet worden beschouwd als een “cursist” voor de toepassing van artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 en bijgevolg krachtens die bepaling recht heeft op de vergoedingen en premies voorzien in die bepaling. Het bestaande eerste lid van artikel 25 van het besluit van 8 september 2023 kent met andere woorden geen voordeel toe aan de leerjobber maar doet niets meer dan het bestaande recht in herinnering brengen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-CEFYOAGEF-HGCEGVT‡