



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.331/16

van 4 juni 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 tot uitvoering van afdeling 6 – toekenning van betaald educatief verlof in het kader van voortdurende vorming van de werknemers – van hoofdstuk IV van de herstellwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen en tot wijziging van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013 betreffende de loopbaanbegeleiding, wat betreft de hervorming van het Vlaams opleidingsverlof’

Op 5 mei 2026 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 besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 tot uitvoering van afdeling 6 – toekenning van betaald educatief verlof in het kader van voortdurende vorming van de werknemers – van hoofdstuk IV van de herstellwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen en tot wijziging van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013 betreffende de loopbaanbegeleiding, wat betreft de hervorming van het Vlaams opleidingsverlof’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 28 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juni 2026.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wijzigt het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 ‘tot uitvoering van afdeling 6 – toekenning van betaald educatief verlof in het kader van voortdurende vorming van de werknemers – van hoofdstuk IV van de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen en tot wijziging van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2017 betreffende de loopbaanbegeleiding’.

De ontworpen wijzigingen strekken er in hoofdzaak toe om de voorwaarden¹ te wijzigen waaraan opleidingen dienen te voldoen om aanspraak te geven op het Vlaamse opleidingsverlof, waarbij het luidens de nota aan de Vlaamse Regering de bedoeling is om meer nadruk te leggen op het aanpakken van knelpunten in de arbeidsmarkt. Ook wordt er voorzien in de mogelijkheid van een preadvies door het departement waarin aangegeven wordt of een bedrijfsinterne opleiding aanleiding kan geven tot Vlaams opleidingsverlof. Ten slotte worden er verschillende kleinere wijzigingen doorgevoerd aan onder meer de duur van het Vlaams opleidingsverlof als gebruik gemaakt wordt van het gemeenschappelijk initiatiefrecht, de sanctiemogelijkheden ten aanzien van opleidingsverstrekkers en het forfaitair bedrag waarop werkgevers aanspraak maken wanneer hun werknemer afwezig is van het werk.

2.1. Blijkens de aanhef wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 108, § 2, 3°, 109, §§ 2 en 5, 111, 116, §§ 1 en 2, 117 en 120 van de herstelwet van 22 januari 1985 ‘houdende sociale bepalingen’.² Onder voorbehoud van hetgeen hieronder wordt opgemerkt, kan met deze opsomming van rechtsgrondbiedende bepalingen worden ingestemd.

2.2. Voor de artikelen 2, 3°, en 3 van het ontwerp dient ook een beroep gedaan te worden op artikel 109, § 3, van de herstelwet van 22 januari 1985 als rechtsgrond, aangezien deze bepalingen betrekking hebben op de voorwaarden waaraan loopbaangerichte opleidingen dienen te voldoen om recht te geven op Vlaams opleidingsverlof.

Het door artikel 3 van het ontwerp ingevoegde artikel 2/2 van het te wijzigen besluit heeft betrekking op “werkplekieren”, terwijl de machtigingen uit artikel 109, §§ 2 en 3, van de herstelwet van 22 januari 1985 enkel betrekking hebben op de arbeidsmarktgerichte en

¹ Deze voorwaarden zijn thans in grote mate vastgelegd in het op grond van artikel 2, § 1, vierde lid, van het te wijzigen besluit genomen ministerieel besluit van 13 februari 2019 ‘tot specificatie van competenties en vaststelling van een beoordelingssysteem, vermeld in artikel 2, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 tot uitvoering van afdeling 6 - toekenning van betaald educatief verlof in het kader van voortdurende vorming van de werknemers - van hoofdstuk IV van de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen en tot wijziging van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013 betreffende de loopbaanbegeleiding’.

² Bij artikel 109, § 2, van de herstelwet van 22 januari 1985 moet in de aanhef worden vermeld dat deze bepaling gewijzigd werd bij het decreet van 8 mei 2026. Bij de artikelen 117 en 120 van dezelfde herstelwet moet in de aanhef worden vermeld dat deze bepalingen werden vervangen bij het decreet van 8 mei 2026. Het decreet van 8 mei 2026 ‘tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen, wat betreft het Vlaams opleidingsverlof’ treedt immers, net zoals bijna alle bepalingen van het ontworpen besluit, in werking op 1 september 2026.

loopbaangerichte opleidingen.³ De gemachtigde verduidelijkt dat “werkplekleren” een opleidingsvorm betreft waaronder dergelijke opleidingen kunnen worden aangeboden en dat deze bepaling bijgevolg rechtsgrond vindt in de machtigingen aan de Vlaamse Regering om de vorm van deze opleidingen te bepalen. Hiermee kan worden ingestemd op voorwaarde dat in de tekst van het ontworpen artikel 2/2 verduidelijkt wordt dat “werkplekleren” enkel aanleiding geeft tot Vlaams opleidingsverlof in zoverre via deze opleidingsvorm een arbeidsmarktgerichte of loopbaangerichte opleiding wordt aangeboden.

2.3. Voor de artikelen 4, 5, 11 en 12 van het ontwerp dient een beroep te worden gedaan op artikel 109, § 4, van de herstelwet van 22 januari 1985⁴ als rechtsgrond, aangezien deze bepalingen betrekking hebben op de registratie en de (procedure voor de) intrekking van de registratie van de arbeidsmarktgerichte opleidingen in de opleidingsdatabank.

2.4. Voor artikel 6 van het ontwerp dient een beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, zoals vervat in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, in samenhang met artikel 109, § 5, van de herstelwet van 22 januari 1985.

2.5. Voor artikel 13 van het ontwerp dient een beroep te worden gedaan op artikel 137*bis*, § 1, van de herstelwet van 22 januari 1985 als rechtsgrond, aangezien deze bepaling betrekking heeft op de procedure volgens dewelke de werkgever terugbetaling kan verkrijgen van de uren Vlaams opleidingsverlof.

2.6. Artikel 17 van het ontwerp voorziet in de opheffing van de bepalingen inzake gegevensverwerking uit het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018, aangezien deze gegevensverwerkingen vanaf de inwerkingtreding van het decreet van 8 mei 2026 ‘tot wijziging van diverse bepalingen, wat betreft de gegevensverwerking in de beleidsvelden werk, competenties en sociale economie’⁵ geregeld zullen zijn in de artikelen 137*ter*, 137*quater* en 137*quinquies* van de herstelwet van 22 januari 1985. Hiervoor kan bijgevolg een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, in samenhang met deze bepalingen van de herstelwet van 22 januari 1985.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. Gevraagd wat er precies bedoeld wordt met de woorden “na consultatie van de sociale partners” in het ontworpen artikel 2, § 1, tweede lid, van het te wijzigen besluit, antwoordt de gemachtigde dat hiermee “zowel de beoordeling van de Vlaamse Opleidingscommissie als het

³ In de zin van, respectievelijk, de artikelen 107*ter*, 2° (j° artikel 109), en 107*ter*, 3°, van de herstelwet van 22 januari 1985.

⁴ Ook bij artikel 109, § 4, van de herstelwet van 22 januari 1985 moet in de aanhef worden vermeld dat deze bepaling gewijzigd werd bij het decreet van 8 mei 2026.

⁵ Waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 78.506/16 van 22 december 2025 uitbracht.

advies van de SERV bedoeld [worden]”. Ter wille van de rechtszekerheid dient dit te worden verduidelijkt in de tekst van de ontworpen bepaling.

4. In het ontworpen artikel 2, § 1, vierde lid, van het te wijzigen besluit wordt gesproken van “trajecten die gericht zijn op het laten beoordelen en certificeren van eerder verworven competenties bij een EVC-testcentrum, erkend door de Vlaamse Gemeenschap”. Het verdient aanbeveling te verduidelijken dat het gaat om een beroepskwalificerend EVC-traject als bedoeld in artikel 5 van het decreet van 26 april 2019 ‘betreffende een geïntegreerd beleid voor de erkenning van verworven competenties’.

5. In het ontworpen artikel 2, § 2, eerste lid, van het te wijzigen besluit wordt de vereiste van een positief preadvies, die reeds voortvloeit uit artikel 109, § 2, vijfde lid, van de herstelwet van 22 januari 1985, hernomen.

Bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk kan worden gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Indien het hernemen niettemin onontbeerlijk geacht wordt voor een goed begrip van de ontworpen regeling, kan dit desgevallend wel worden verduidelijkt in de tekst mits vermelding van de toepasselijke hogere rechtsnorm (“Overeenkomstig artikel 109, § 2, vijfde lid, van de wet van 22 januari 1985...”).

6. In het ontworpen artikel 2, § 2, vijfde lid, van het te wijzigen besluit wordt voorzien in de mogelijkheid voor het departement om de werkgever te verzoeken om “aanvullende informatie” te bezorgen. Volgens de gemachtigde gaat het om alle informatie die vereist is om te toetsen of de opleiding wordt gegeven conform de vereisten van de regelgeving inzake het Vlaamse Opleidingsverlof. Ter wille van de rechtszekerheid dient dit te worden verduidelijkt in de tekst van de ontworpen bepaling.

Artikel 7

7. De gemachtigde bevestigt dat het de bedoeling is om in artikel 22, vierde lid, van het te wijzigen besluit af te wijken van het derde en niet van het tweede lid van deze bepaling. De tekst van de ontworpen bepaling moet in die zin worden aangepast.

Artikel 8

8. Luidens het ontworpen artikel 22/2 van het te wijzigen besluit kan het departement de procedure bepalen die gevolgd dient te worden om aan te tonen dat een certificaat niet werd behaald omwille van overmacht.

De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een administratie die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering is

in principe ontoelaatbaar, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

In zoverre deze delegatie er louter toe strekt om het departement toe te laten om de wijze te bepalen waarop de vereiste gegevens worden meegedeeld in het kader van een melding van overmacht, kan worden aangenomen dat het om een detailmatige aangelegenheid gaat die geen beleidsmatig karakter heeft. Dit is evenwel niet het geval indien het ook de bedoeling zou zijn om procedureregels op te nemen die rechtsgevolgen hebben voor de melder van het geval van overmacht, zoals aangaande de inhoud van de melding, de ontvankelijkheid hiervan of de mogelijkheid om bijkomende informatie te vragen of om de betrokken partijen te horen. In dat geval kan wel worden aangenomen dat het gaat om bijkomstige of detailmatige maatregelen, zodat de machtiging aan de administratie zou kunnen worden omgevormd in een machtiging aan de minister.

Artikel 9

9. In het ontworpen artikel 23, § 3, van het te wijzigen besluit wordt bepaald dat de opleidingen van het hoger onderwijs, uitgedrukt in studiepunten, “geen regelmatige aanwezigheid van de werknemers [vereisen] als vermeld in artikel 116, § 2, van de wet van 22 januari 1985”.

Deze formulering kan aanleiding geven tot verwarring, aangezien hogeronderwijsinstellingen in hun onderwijsreglement kunnen bepalen dat er voor bepaalde opleidingsonderdelen een verplichte aanwezigheid geldt. Bovendien is de bepaling overbodig. Het volstaat immers om, zoals het geval is in de tweede zin van het ontworpen artikel 23, § 3, te bepalen dat opleidingen van het hoger onderwijs, uitgedrukt in studiepunten, voor elk studiepunt recht geven op vier uur Vlaams opleidingsverlof op voorwaarde dat de werknemer deelneemt aan de eindbeoordeling.⁶

10. Gevraagd wat bedoeld wordt met “het reguliere aanbod van de publieke opleidingsverstrekkers” in het ontworpen artikel 23, § 4, van het te wijzigen besluit, antwoordt de gemachtigde dat het gaat om de opleidingen vermeld in artikel 109, § 1, 1°, a), b) en c), van de herstellwet van 22 januari 1985. Ter wille van de rechtszekerheid strekt het tot aanbeveling om dit te verduidelijken in de tekst van de ontworpen bepaling.

⁶ In tegenstelling tot de machtiging die vervat ligt in artikel 116 van de herstellwet van 22 januari 1985, maakt artikel 111, § 2, waarin de ontworpen bepaling rechtsgrond vindt, geen onderscheid tussen opleidingen die al dan niet een regelmatige aanwezigheid vereisen.

Artikel 11

11. In vergelijking met de huidige tekst van artikel 31 van het te wijzigen besluit, wordt de vereiste opgeheven dat er sprake moet zijn van “zwaarwichtige of herhaaldelijk vastgestelde” inbreuken, alvorens het departement kan overgaan tot de intrekking van de registratie.

Indien de stellers van het ontwerp ervoor kiezen om de bevoegdheid tot het intrekken van de registratie niet toe te kennen aan de minister, maar aan het departement, moeten ze er rekening mee houden dat de grenzen van een dergelijke bevoegdheidsopdracht duidelijk moeten worden aangegeven. In het licht hiervan verdient het aanbeveling de huidige bewoordingen van het genoemde artikel 31, waarin verwezen wordt naar zwaarwichtige of herhaaldelijk vastgestelde inbreuken, te behouden.

Artikel 12

12. Artikel 109, § 4, derde lid, van de herstellwet, zoals ingevoegd bij decreet van 8 mei 2026, voorziet in de sanctie van “de tijdelijke intrekking van opleidingen uit de opleidingsdatabank” en de “tijdelijke onmogelijkheid om nieuwe opleidingen te registreren in de opleidingsdatabank”. In het ontworpen artikel 31/1 van het te wijzigen besluit wordt echter bepaald dat de minister opleidingen “het eerstvolgende schooljaar [kan] uitsluiten van het Vlaamse opleidingsverlof”.

De gemachtigde bevestigt dat, hoewel de formulering in beide bepalingen niet identiek is, er wel degelijk hetzelfde bedoeld wordt. Teneinde verwarring hieromtrent te vermijden, stelt de gemachtigde voor om de ontworpen bepaling als volgt te herformuleren:

“De minister kan de registratie van de opleidingen van een opleidingsverstrekker die minstens twee keer niet voldoet aan de administratieve verplichtingen, vermeld in deze afdeling, waardoor de werknemer, de werkgever of de Vlaamse overheid een ernstig nadeel ondervindt, het eerstvolgende jaar intrekken uit de opleidingsdatabank en bepalen dat deze opleidingsverstrekker het eerstvolgende jaar geen nieuwe opleidingen kan laten registreren in de opleidingsdatabank.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 17

13. Artikel 17 van het ontwerp voorziet in de opheffing van hoofdstuk 8 (‘Bepalingen inzake gegevensverwerking’), dat bestaat uit de artikelen 41 tot 44 van het te wijzigen besluit.

Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat deze bepalingen overbodig geacht werden in het licht van het feit dat de gegevensverwerkingen in het kader van het Vlaamse opleidingsverlof geregeld zullen worden in de toekomstige artikelen 137*ter*, 137*quater* en 137*quinquies* van de herstellwet van 22 januari 1985, zoals ingevoegd door het decreet van 8 mei 2026 ‘tot wijziging van diverse bepalingen, wat betreft de gegevensverwerking in de beleidsvelden werk, competenties en sociale economie’.

Hoewel daarmee in beginsel kan worden ingestemd, zullen deze bepalingen evenwel slechts toepasbaar zijn wanneer de Vlaamse Regering, in uitvoering van de vermelde artikelen 137^{ter} en 137^{quater}, “[d]e instantie of dienst van de Vlaamse administratie” heeft aangewezen die als verwerkingsverantwoordelijke en verwerker van de desbetreffende persoonsgegevens optreedt. Tenzij het de bedoeling zou zijn om hieraan via een ander besluit uitvoering te geven, dient het ontwerp te worden aangevuld met een dergelijke uitvoeringsbepaling.

Artikel 18

14. De inwerkingtreding van het te nemen besluit is afgestemd op de voorziene datum van inwerkingtreding van het decreet van 8 mei 2026 ‘tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en de herstellwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen, wat betreft het Vlaams opleidingsverlof’, zijnde 1 september 2026.

Artikel 17 van het ontwerp strekt er evenwel toe om tegemoet te komen aan de wijzigingen die zullen worden doorgevoerd door het decreet van 8 mei 2026 ‘tot wijziging van diverse bepalingen, wat betreft de gegevensverwerking in de beleidsvelden werk, competenties en sociale economie’. Aangezien dit decreet, bij gebrek aan andersluidende bepaling, in werking zal treden op de tiende dag na bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, moeten de stellers van het ontwerp nagaan of het niet raadzaam is de inwerkingtreding van artikel 17 hieraan aan te passen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS