

DE VLAAMSE MINISTER VAN ONDERWIJS, JUSTITIE EN WERK

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: – 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

– Definitieve goedkeuring

Samenvatting

Met het oog op het in 2025 behalen van de afgesproken besparingsdoelstelling 'rationaliseren van de arbeidsmarktsubsidies' ten belope van 79,1 mio, worden in dit ontwerp van besluit enkele tijdelijke technische aanpassingen doorgevoerd aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het Vlaams Opleidingsverlof. Dit in afwachting van een structurele inhoudelijke hervorming van deze maatregel. Daarnaast worden enkele zaken gewijzigd om misbruiken aan te pakken en niet competentieversterkende activiteiten geschrapt uit het toepassingsgebied.

1. SITUERING**A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING**

Beleidsveld: Werk

SD5: Talent opleiden, omscholen en bijscholen doorheen de loopbaan

OD 8: Inzetten op een opleidingsoffensief voor de arbeidsmarkt

Inzetten op doelmatige opleidingsincentives

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2025/85 van 20 maart 2025.

De Inspectie van Financiën heeft advies gegeven op 18 maart 2025.

De Inspectie van Financiën heeft advies gegeven op 3 juni 2025.

De Vlaamse Minister, bevoegd voor de begroting, heeft zijn akkoord gegeven op 14 april 2025.

De Vlaamse Minister, bevoegd voor de begroting heeft zijn akkoord gegeven op 25 juni 2025.

De Vlaamse Regering gaf haar principiële goedkeuring op 25 april 2025.

De SERV heeft advies gegeven op 16 mei 2025. De sociale partners wijzen op de repercussies van de besparingsmaatregelen: (1) een lager werkgeversforfait verhoogt de loonkost voor de werkgever en (2) een hoger tewerkstellingspercentage viseert sectoren met veel deeltijdswerkenden. De sociale partners weten dat de besparingen op korte termijn moeten gerealiseerd worden. Verder benadrukken ze dat het in een besparingscontext een voor de hand liggende ingreep lijkt. Ze benadrukken tevens dat de bewarende maatregelen tijdelijk moeten zijn. Ze onderschrijven de verduidelijkingen in de regelgeving over de activiteiten en de uitzendsector. Tot slot vragen de partners naar een impactanalyse binnen de Vlaamse opleidingscommissie van de stopzetting van het combineren van opleidingsmodules tot 32 uur.

Replik op SERV-advies: Het SERV-advies heeft geen aanleiding gegeven tot wijzingen van het ontwerpbesluit. Er werd een impactanalyse uitgevoerd van de stopzetting van het combineren van opleidingsmodules bij verschillende opleidingsverstrekkers tot 32 uur met de gegevens van schooljaar 2022-2023. Hieruit blijkt dat 825 werknemers minder of geen VOV zouden gekregen hebben indien deze aanpassing reeds van kracht was¹. Het is opvallend dat 41% van hen tewerkgesteld zijn in het paritair comité van collectief maatwerk (PC 327.01). Dit verklaart ook het grote aandeel kortgeschoolden (11% hoger dan bij de VOV-gebruikers in het algemeen). Verder zijn de geïmpacteerde werknemers in vergelijking met de VOV-gebruikers in het algemeen vaker mannen, vaker ouder dan 55 jaar, volgen ze vaker een opleiding bij een CVO en minder vaak een opleiding in het hoger onderwijs. De analyse en de exacte cijfers zullen worden bezorgd aan de leden van de Vlaamse opleidingscommissie.

De Raad van State heeft advies 77.773/16 gegeven op 17 juni 2025, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Met de opmerkingen van de Raad van State werd volledig en als volgt rekening gehouden:

- wat de vormvereisten betreft merkt de Raad van State op dat, gezien er een wezenlijke wijziging van het ontwerp plaatsvond nadat het advies van IF en het begrotingsakkoord werden verkregen, deze vormvoorschriften opnieuw moeten worden vervuld. Er werd gevolg gegeven aan deze bemerking. De Inspectie van Financiën gaf opnieuw advies en ook werd een nieuw begrotingsakkoord verkregen;
- op voorstel van de Raad van State werden het opschrift en de aanhef aangepast. Ook hier werd aldus het advies van de Raad van State gevolgd;
- de bemerking bij artikel 1 en 3 van het ontwerpbesluit betreffen een legistieke bemerking. Ook hier werd volledig gevolg gegeven aan de aanbeveling van de Raad van State door de passage van artikel 1 van het ontwerp als lid toe te voegen i.p.v. als paragraaf en in artikel 3 van het ontwerp

¹ Werknemers zouden geen VOV meer hebben omdat ze verschillende korte modules combineren. Werknemers zouden minder VOV hebben omdat ze een korte opleiding combineren met een langere (minstens 32 uur).

niet alleen te verwijzen naar het toepassingsgebied 'in' artikel 108, §1 van de herstellwet van 22 januari 1985 maar ook 'krachtens' dat artikel;

- bij artikel 5 van het ontwerp bemerkt de Raad van State terecht dat de buitenwerkingtreding van de artikelen 2 en 4 niet volstaat om de tijdelijkheid van die bepalingen te regelen. Bijgevolg worden conform het advies van de Raad van State via het ontwerp wijzigingen aan de artikelen 22 en 38 toegevoegd met een beperkte geldigheidsduur.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

In de beleidsnota Werk 2024-2029 werd de volgende ambitie opgenomen: *“We verankeren het recht op opleiding voor werknemers via zowel het individueel als gemeenschappelijk initiatiefrecht bij het Vlaams opleidingsverlof (VOV). We hervormen het VOV evenwel, met nadruk op knelpuntberoepen. We waken erover dat het VOV gericht wordt op het versterken van de arbeidsmarkt, loopbanen en productiviteit, en dus niet gericht is op bedrijfsinterne opleidingen in de huidige job. Ook misbruiken zoals brokerconstructies sluiten we uit”.*

Om uitvoering te geven aan de ambities van het regeerakkoord en de beleidsnota, en om de vooropgestelde besparingsdoelstellingen te realiseren, dient de regelgeving van het Vlaams opleidingsverlof op verschillende fronten bijgestuurd te worden. In het programmadecreet werden reeds twee aspecten opgenomen die een impact hebben op de begrotingsopmaak 2025: het gemeenschappelijk initiatiefrecht werd structureel verankerd en voor bedrijfsinterne opleidingen werd het beschikken over een positief preadvies als extra beperkende voorwaarde ingevoerd.

Het preadvies voor bedrijfsinterne opleidingen zal een grote impact hebben op het gebruik van het Vlaams opleidingsverlof. Het is aangewezen om meer tijd te nemen om deze bijsturing uit te werken in overleg met de stakeholders. Daarom wordt de uitwerking van het preadvies voor bedrijfsinterne opleidingen nog niet meegenomen in voorliggend ontwerp van besluit.

Om de gewenste besparing voor 2025 alsnog te realiseren worden vanaf schooljaar 2025-2026 enkele technische aanpassingen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor VOV doorgevoerd.

In voorliggend ontwerp van besluit:

- Passen we tijdelijk enkele voorwaarden aan om de vooropgestelde besparing te realiseren, in afwachting van een inhoudelijke hervorming.
- Om misbruiken in de uitzendsector aan te pakken nemen we richtlijnen uit de handleiding voor werkgevers op in de regelgeving (codificeren) en schrappen we niet competentieversterkende activiteiten uit het toepassingsgebied. Tot slot verlengen we de mogelijkheid om “modules” bij verschillende opleidingsverstrekkers te combineren om aan het minimum van 32u te komen niet.

Besparingsmaatregelen: aanpassingen voorwaarden recht op VOV en uitbetaling aan de werkgever

1) Tewerkstellingspercentage

Werknemers die halftijds werken worden tijdelijk uitgesloten van het toepassingsgebied van VOV. De doelgroep wordt aangepast tot werknemers die minstens een tewerkstellingsgraad hebben van

80% en minstens 28 uur per week werken. Werknemers die meer vrije tijd hebben zoals halftijdse werknemers en weekendwerkers, kunnen die inzetten voor een opleiding in plaats van te vragen aan hun werkgever om afwezig te mogen zijn op het werk voor het volgen van een opleiding. Op die manier ondersteunen we de productiviteit.

2) Het loonforfait wordt met 30% verminderd van 21,30 euro tot 14,91 euro.

Dit gaat om een tijdelijke maatregel.

Richtlijnen over uitgesloten activiteiten en extra voorwaarden voor de uitzendsector

Naar aanleiding van misbruiken vastgesteld door de Vlaamse Sociale Inspectie, werden extra richtlijnen opgenomen in de handleiding voor werkgevers. Deze richtlijnen verduidelijken wat wel en niet toegelaten is binnen het Vlaams opleidingsverlof (VOV). Enkele van deze richtlijnen worden met dit besluit opgenomen in de VOV-regelgeving om rechtszekerheid te bieden en misbruik tegen te gaan.

Uit controles van de Vlaamse Sociale Inspectie blijkt dat sommige werkgevers activiteiten, zoals o.a. onthaaltrajecten ("onboarding") of begeleiding van een startende collega door de meter/peter, indienen als opleiding onder VOV om op die manier een subsidie te ontvangen. Dit soort activiteiten, die geen recht geven op Vlaams opleidingsverlof, worden nu expliciet uitgesloten in de regelgeving.

Daarnaast bleek ook een duidelijke behoefte aan richtlijnen voor het gebruik van VOV binnen de uitzendsector. De handleiding voor werkgevers verduidelijkt dat de gebruiker, namelijk de klant van het uitzendbureau bij wie de uitzendkracht gaat werken, moet behoren tot het toepassingsgebied van VOV voordat een werknemer, die bij de gebruiker tewerkgesteld is via uitzendarbeid, recht heeft op VOV. Dit voorkomt dat werkgevers die niet onder de CAO-wet vallen (voornamelijk overheidsinstellingen) via de uitzendsector toch VOV-subsidies ontvangen.

Verder wordt ook verduidelijkt dat de gebruiker de eindbegunstigde is van de VOV-subsidie. Het uitzendbureau factureert de uren die de werknemer presteert aan de gebruiker. Het uitzendbureau fungeert als werkgever m.b.t. de VOV-regelgeving en is verantwoordelijk voor het indienen van de terugbetalingsaanvraag en de bijbehorende administratie. Het departement betaalt de VOV-subsidie aan het uitzendbureau, die deze vervolgens volledig moet doorstorten aan de gebruiker. Het uitzendbureau mag hiervoor een administratieve kost aanrekenen, maar deze kost mag geen percentage van de subsidie zijn. Het uitzendbureau en de gebruiker moeten hierover duidelijke afspraken maken in een overeenkomst. Dit mag een bestaande overeenkomst zijn, of hiervoor mag een aparte overeenkomst gesloten worden.

De Vlaamse Sociale Inspectie kan deze overeenkomsten bij controles opvragen.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELN

Artikel 1.

Dit artikel voegt een lid toe aan artikel 2, §1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018. Het nieuwe lid bevat een opsomming van enkele activiteiten die in geen geval recht kunnen geven op Vlaams opleidingsverlof.

Artikel 2.

In het kader van de besparingen wordt voor het schooljaar 2025-2026 een categorie van werknemers tijdelijk uitgesloten van het toepassingsgebied van het Vlaams opleidingsverlof. Een werknemer moet voor minstens 80% tewerkgesteld zijn en minstens gemiddeld 28 uur per week werken om recht te hebben op Vlaams opleidingsverlof. In artikel 22 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 worden daarvoor tijdelijke bepalingen toegevoegd voor het schooljaar 2025-2026.

Artikel 3.

Artikel 3 voegt in het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 een nieuw artikel 22/1 in waarin bijkomende voorwaarden worden bepaald voor het recht op Vlaams opleidingsverlof voor werknemers die tewerkgesteld worden op basis van uitzendarbeid.

Ten eerste wordt verduidelijkt dat de gebruiker moet behoren tot het toepassingsgebied van VOV. Ten tweede wordt verduidelijkt dat de gebruiker de eindbegunstigde is van de VOV-subsidie, niet het uitzendbureau. Ten slotte wordt verduidelijkt dat het uitzendbureau een administratieve kost mag aanrekenen aan de gebruiker maar hiervoor geen percentage van de VOV-subsidie mag achterhouden. Deze aanpassing moet misbruiken tegengaan en de rol verduidelijken van het uitzendbureau en de gebruiker.

Artikel 4.

Artikel 38 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 regelt het forfaitair bedrag per uur Vlaams opleidingsverlof voor de terugbetaling aan de werkgever. Door de besparingen wordt dit bedrag tijdelijk teruggebracht naar 14,91 euro. Artikel 4 van het ontwerpbesluit voegt aldus een tijdelijke bepaling toe aan het artikel 38.

Artikel 5.

Dit artikel regelt de inwerkingtreding en de buitenwerkingtreding van dit besluit.

Artikel 6.

Dit artikel belast de Vlaamse minister, bevoegd voor werk, met de uitvoering van dit besluit.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

In 2025 staat het budget voor VOV op begrotingsartikel TB0-ITIE2VB-WT, basisallocatie 1T1102. Bij BO 2025 is er een budget ingeschreven van 59.824 keuro. Dat budget houdt rekening met een besparing van 5.000 keuro ten opzichte van het initieel gevraagde budget bij BO 2025 van 64.824 keuro (60.157 keuro (regulier budget VOV) en 4.667 keuro (VOV-Gemeenschappelijk Initiatiefrecht (GIR), gedeelte 2025 van schooljaar 2024-2025), samen 64.824 keuro voor 2025).

De besparing van 5.000 keuro wordt via het onderliggende ontwerpbesluit geregeld.

De prognose voor schooljaar 2025-2026 is 70 mio euro (VOV, inclusief gemeenschappelijk initiatiefrecht) bij ongewijzigd beleid.

Sinds schooljaar 2021-2022 werd in het kader van het relanceplan niet enkel het gemeenschappelijk initiatiefrecht ingevoerd bij VOV, maar werd ook toegelaten dat korte opleidingsmodules van verschillende opleidingsverstrekkers gecombineerd worden om de minimum voorwaarde van 32 uur ingeschreven te behalen. Het gemeenschappelijk initiatiefrecht verlengen we met een jaar voor schooljaar 2025-2026 en dit in afwachting van de structurele inhoudelijke hervorming van VOV/GIR in het kader van het uitwerken van een Vlaams opleidingsoffensief. De mogelijkheid van het combineren van korte opleidingsmodules wordt niet structureel ingebed en gaan we bijgevolg niet meer honoreren. Dat betekent dat de extra uitgave veroorzaakt door deze combinatiemogelijkheid uit de uitgaveprognose kan gehaald worden. In schooljaar 2022-2023 werd 727.976,27 euro uitgegeven aan werknemers die modules van verschillende opleidingsverstrekkers combineren om aan de minimum voorwaarde van 32 uur ingeschreven te voldoen.

We brengen 700.000 euro in mindering van de prognose van 70 mio euro uitgaven, en **hanteren 69,3 mio euro als prognose voor schooljaar 2025-2026.**

In het ontwerp van besluit zijn 2 aanpassingen opgenomen die resulteren in een daling van de uitgaven voor VOV (aanpassing minimale tewerkstelling en vermindering loonforfait).

Als de voorgestelde regelgeving in schooljaar 2022-2023 -het laatste schooljaar waarvoor de effectieve uitgaven gekend zijn- van kracht was geweest, dan was er 21.543.496 euro minder VOV (inclusief gemeenschappelijk initiatiefrecht) uitgegeven, of 33,66% minder. We gaan er van uit dat een proportioneel aandeel VOV-dossiers niet meer zullen ingediend en/of betaald worden.

Totaal betaald 22-23	63.998.605,60	<i>forfait 21,3</i>
Iedereen minstens 80 % werken	60.650.156,62	<i>forfait 21,3</i>
Forfait – 30%	42.455.109,6	<i>forfait 14,91</i>
Totale besparing	21.543.496	33,66%

Dat betekent dat de **prognose** van 69,3 mio euro voor **schooljaar 2025-2026** dient bijgestuurd te worden naar (69.3 mio * 66,34%) 45.973.620 euro.

Voor begrotingsjaar 2025

Jan-aug van prognose schooljaar 2024-2025	= 8/12 * 68 mio	45.333.333 euro
Sept-dec van prognose schooljaar 2025-2026	= 4/12 * 45.973.620 mio	15.324.540 euro
Totale uitgave		60.657.873 euro

Tegenover het voor 2025 voorziene budget van 59.824 keuro (na de besparing ten belope van 5000 keuro bij BO 2025), staat -na het doorvoeren van bovenvermelde ingrepen op de maatregel- dus een uitgave van 60.658 keuro.

Het gaat hier om een overbenutting van 834 keuro of 1,4% ten opzichte van 59.824 keuro die beschikbaar is na besparing. Het verschil van 834 keuro zal opgevangen worden door de nieuwe bepalingen die in de regelgeving werden ingevoegd die misbruiken tegengaan, het schrappen van niet competentieversterkende activiteiten, het minder aantrekkelijk worden van de maatregel door het verlaagde forfait en tot slot de verlaagde economische groeiverwachtingen.

Voor schooljaar 2026-2027 kan VOV opnieuw aangevraagd worden volgens de modaliteiten die van toepassing waren voor schooljaar 2024-2025, dus vóór de tijdelijke aanpassing van de modaliteiten tijdens SJ 2025-2026 in functie van de opgelegde besparing. Hierdoor zullen de uitgaven opnieuw gaan toenemen vanaf schooljaar 2026-2027, mogelijks tot het niveau van SJ 2024-2025. De modaliteiten voor aanvraag VOV van SJ 2024-2025 en hun budgettaire vertaling vormen dus de uitgangspositie voor VOV SJ 2026-2027. Dit zonder een voorafname te doen op de geplande hervorming van VOV, zoals afgesproken werd in het regeerakkoord in het licht van een Vlaams Opleidingsoffensief.

B. ESR-TOETS

De voorliggende bijstellingen van de regelgeving met betrekking tot het Vlaams opleidingsverlof zullen leiden tot een daling in de uitgaven en bijgevolg tot een positieve impact op het ESR-vorderingensaldo.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het ontwerp van besluit heeft geen impact op het personeel van de Vlaamse overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Er is geen impact op de lokale en provinciale besturen aangezien die niet in aanmerking komen voor het Vlaams opleidingsverlof.

4. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerpbesluit 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;
2. de Vlaamse minister, bevoegd voor werk, te gelasten het voormelde besluit van de Vlaamse Regering in extenso te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

De Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk,

Zuhal DEMIR