



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.257/1
van 18 mei 2021

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 opleidingen via blended leren en de intrekking van het recht op Vlaams opleidingsverlof door de Beroeps- en Evaluatiecommissie’

Op 19 april 2021 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 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 opleidingen via blended leren en de intrekking van het recht op Vlaams opleidingsverlof door de Beroeps- en Evaluatiecommissie’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 mei 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 mei 2021.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt 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’ (hierna ook: het te wijzigen besluit).

De ontworpen wijzigingen betreffen, enerzijds, de invoeging van een procedureregeling voor de intrekking van het recht op Vlaams opleidingsverlof voor een opleiding, naar aanleiding van een onderzoek en evaluatie door de Beroeps- en Evaluatiecommissie (artikel 3 van het ontwerp) en, anderzijds, de invoering van een regeling inzake ‘blended leren’ (artikelen 1, 2 en 4 tot 6 van het ontwerp).¹

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 september 2021 (artikel 7 van het ontwerp).

RECHTSGROND

3.1. Artikel 1 van het ontwerp wijzigt artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018, dat definities bevat.

In zoverre de gedefinieerde begrippen worden gebruikt in de bepalingen die bij de artikelen 2, 4, 5 en 6 van het ontwerp worden gewijzigd of ingevoegd, vindt artikel 1 van het ontwerp rechtsgrond in dezelfde bepalingen als die artikelen van het ontwerp.

In zoverre de gedefinieerde begrippen worden gebruikt in andere bepalingen van het te wijzigen besluit, steunt artikel 1 van het ontwerp op dezelfde rechtsgrond als die bepalingen.²

¹ Luidens de nota aan de Vlaamse Regering is die laatste regeling “gebaseerd” op het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2020 ‘tot tijdelijke versoepeling van sommige voorwaarden voor de toekenning van Vlaams opleidingsverlof’, dat op 31 augustus 2021 buiten werking treedt.

² Het begrip “contacturen” komt op het eerste gezicht voor in artikel 23, § 2, van het te wijzigen besluit (dat rechtsgrond vindt in artikel 111 van de herstellwet van 22 januari 1985 ‘houdende sociale bepalingen’) en in artikel 27 van datzelfde besluit (zie daarover *sub* 3.5).

3.2. Artikel 2 van het ontwerp wijzigt de voorwaarden inzake de “arbeidsmarktgerichte opleiding, vermeld in artikel 109, § 1, 1°, a), b) en e), 2°, 3°, 4°, van de wet van 22 januari 1985” die vervat zijn in artikel 2, § 1, van het te wijzigen besluit. Deze bepaling vindt rechtsgrond in artikel 109, § 2, van de herstellwet van 22 januari 1985 ‘houdende sociale bepalingen’. Krachtens deze laatste bepaling geven de “arbeidsmarktgerichte opleidingen, vermeld in paragraaf 1, 1°, a), b) en e), 2°, 3° en 4°, (...) recht op Vlaams opleidingsverlof als ze voldoen aan de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt”.

3.3. Artikel 3 van het ontwerp voegt een regeling in met betrekking tot de procedure inzake de “intrekking van het recht op Vlaams opleidingsverlof voor een opleiding als vermeld in artikel 110bis, § 2, van de wet van 22 januari 1985” door de Beroeps- en Evaluatiecommissie.

Deze bepaling vindt in de eerste plaats rechtsgrond in artikel 110bis, § 3, tweede lid, van de herstellwet van 22 januari 1985, dat als volgt luidt:

“Het beroep en de intrekking worden behandeld binnen de termijn en volgens de procedure die de Vlaamse Regering bepaalt.”

Het ontworpen artikel 21/1, § 4, tweede lid, van het te wijzigen besluit betreft de verwijdering van de opleiding, na de intrekking, uit de opleidingsdatabank. Hiervoor wordt rechtsgrond gevonden in artikel 109, § 4, van de herstellwet van 22 januari 1985, op grond waarvan de Vlaamse Regering “de inhoud, de werking en het beheer van de opleidingsdatabank”, alsook “de verdere voorwaarden, de procedure voor de registratie en de procedure voor de goedkeuring, weigering, schorsing en intrekking van de registratie” kan bepalen.

3.4. Artikel 4 van het ontwerp wijzigt artikel 23, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018, dat betrekking heeft op het opleidingsverlof, en voegt een regeling in betreffende de afwezigheid van de werknemer op het werk voor het volgen van opleidingen via blended leren.

Deze bepaling vindt rechtsgrond in artikel 111, § 1, van de herstellwet van 22 januari 1985, op grond waarvan de Vlaamse Regering “de modaliteiten voor de afwezigheid op het werk” bepaalt.

3.5. Artikel 5 van het ontwerp voegt in artikel 27 van het te wijzigen besluit een regeling in die nadere invulling geeft aan de voorwaarde dat de werknemer een opleiding via blended leren nauwgezet dient te volgen.

Artikel 6 van het ontwerp voegt in artikel 29, § 2, van het te wijzigen besluit een regeling in betreffende de attestering door de opleidingsverstrekker en de registratie ervan in het digitale platform Vlaamse opleidingsincentives in geval van een opleiding via blended leren.

Deze bepalingen vinden rechtsgrond in artikel 116, §§ 1 en 2, van de herstellwet van 22 januari 1985, dat als volgt luidt:

“§ 1. Het voordeel van het Vlaams opleidingsverlof wordt alleen toegekend aan de werknemer die de opleiding nauwgezet volgt. De Vlaamse Regering bepaalt de normen voor de nauwgezetheid, de wijze van attestering door de opleidingsverstrekker en de procedure nader.

§ 2. Voor de opleidingen die geen regelmatige aanwezigheid van de betrokkenen vereisen, bepaalt de Vlaamse Regering de normen voor de nauwgezetheid waaraan de werknemer moet voldoen, de wijze van attestering door de opleidingsverstrekker of exameninstantie en de procedure nader.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp moet worden afgestemd op hetgeen hiervóór *sub* 3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond van de respectieve bepalingen van het ontwerp. Niet alle bepalingen die thans onder de voormelde rubriek zijn vermeld, strekken immers tot rechtsgrond van het te nemen besluit.³

Artikel 1

5. In het ontworpen artikel 1, 5°/1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 wordt gewag gemaakt van een “face-to-face-aanbod” en een “learning management systeem”.⁴

Deze termen zijn noch in de herstellwet van 22 januari 1985, noch in het te wijzigen besluit gedefinieerd.

De vraag rijst of er geen equivalente Nederlandstalige alternatieven voor deze (deels) Engelstalige termen bestaan. Het gebruik van vreemde woorden of termen in een normatieve tekst kan in de regel enkel worden gebillijkt indien die woorden de bedoeling van de steller van de tekst duidelijker weergeven dan Nederlandse woorden dat doen en voor zover die woorden tevens ingang hebben gevonden in de Nederlandse taal. De stellers van het ontwerp doen er goed aan om, rekening houdend hiermee, na te gaan of de in het ontwerp voorkomende Engelse termen niet kunnen worden vervangen door een gepaste Nederlandse term die desgevallend kan worden gedefinieerd.⁵

³ Zo dient onder meer geen melding te worden gemaakt van de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelet op de uitdrukkelijk verleende machtigingen, zoals aangegeven *sub* 3.

⁴ Het begrip “learning management systeem” komt ook nog voor in het ontworpen artikel 2, § 1, eerste lid, 5°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 (artikel 2, 2°, van het ontwerp).

⁵ Het begrip “blended leren” wordt gedefinieerd in het ontworpen artikel 1, 5°/1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018.

Artikel 3

6. Het ontworpen artikel 21/1, § 2, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 bepaalt dat “[d]e opleidingsverstrekker (...) binnen dertig kalenderdagen vanaf de datum van de aangetekende zending van de kennisgeving bij de Beroeps- en Evaluatiecommissie een verzoek [kan] indienen om gehoord te worden”.

Gevraagd om het startpunt van deze termijn toe te lichten, onder meer in het licht van de rechtszekerheid en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof met betrekking tot het laten ingaan van de termijn om bepaalde rechtshandelingen te stellen op de dag van de verzending van een beslissing, verklaarde de gemachtigde:

“De formulering van het startpunt van de termijn kan hier duidelijker bepaald worden. Conform de bepaling van het gerechtelijk wetboek (art. 53 bis, 2°) kunnen we de zinsnede ‘vanaf de datum van de aangetekende zending van de kennisgeving’ vervangen door de zinsnede ‘vanaf de derde werkdag die volgt op de aangetekende verzending’.”

Daarmee kan worden ingestemd, althans indien daarenboven aan de geadresseerde de mogelijkheid wordt gegeven om, desgevallend, te bewijzen dat de kennisgeving hem pas later heeft bereikt, zoals daarin ook is voorzien in het door de gemachtigde aangehaalde artikel 53bis, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek.⁶

7. Het ontworpen artikel 21/1, § 4, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 bepaalt dat “[d]e beslissing tot intrekking van de erkenning (...) uitwerking [heeft] op de datum, vermeld in die beslissing”.

Deze bepaling maakt evenwel geen onderscheid tussen de situatie waarin de betrokkene zich heeft verweerd – een mogelijkheid waarin is voorzien in paragraaf 2 van het ontworpen artikel 21/1 – en de situatie waarin dit niet het geval is. Met betrekking tot die laatstgenoemde situatie bepaalt paragraaf 3 van het ontworpen artikel 21/1 dat na het verstrijken van de termijn die vermeld is in paragraaf 2, het voornemen tot intrekking van rechtswege wordt geacht een intrekkingbeslissing te zijn.

Het voorgaande lijkt te impliceren dat de intrekking in bepaalde gevallen terugwerkende kracht heeft.

Hieromtrent ondervraagd, verklaarde de gemachtigde:

“In het kader van de rechtszekerheid is het aangewezen dat de datum van intrekking wordt vermeld in het voornemen tot intrekking. Dit kan geregeld worden door deze vermelding toe te voegen in een nieuw punt 3° in paragraaf 1 van dit artikel. De vermelde datum houdt rekening met de beroepsprocedure om retroactiviteit van de intrekking te vermijden.”

⁶ Zie ook GwH 7 juni 2007, nr. 85/2007, B.4; GwH 26 september 2007, nr. 123/2007, B.5; GwH 19 december 2007, nr. 162/2007, B.4; GwH 2 juni 2010, nr. 66/2010, B.13; GwH 22 maart 2017, nr. 41/2017, B.4.

Ook daarmee kan worden ingestemd, althans indien niet alleen wordt bepaald dat de kennisgeving de datum vermeldt waarop de intrekking uitwerking zal hebben, maar dat ook wordt geregeld welke die datum (ten vroegste) kan of moet zijn.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME