



Advies

Vrijstelling van beschikbaarheid

Brussel, 14 november 2016

Adviesvraag: Besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, het koninklijk besluit van 11 maart 2003 tot vaststelling van de op de beroepsinlevingsovereenkomst toepasselijke minimumvergoeding en het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding

Adviesvrager: Philippe Muyters - Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport

Ontvangst adviesvraag: 28 oktober 2016

Adviestermijn: 10 dagen

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring raad: 14 november 2016

Contactpersoon: Niels Morsink - nmorsink@serv.be



De heer Philippe MUYTERS
Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport
Martelaarsplein 7
1000 BRUSSEL

contactpersoon	ons kenmerk	Brussel
Niels Morsink nmorsink@serv.be	SERV_20161114_BR_Vrijstellingvanbeschikbaarheid_ADV_nm	14 november 2016

Vrijstelling van beschikbaarheid

Mijnheer de minister

De SERV heeft uw adviesvraag in verband met het besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, het koninklijk besluit van 11 maart 2003 tot vaststelling van de op de beroepsinlevingsovereenkomst toepasselijke minimumvergoeding en het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding goed ontvangen en verleent hierover een positief advies.

De Europese Commissie roept in haar 'Nieuwe agenda voor vaardigheden' op de kwaliteit van vaardigheden te verbeteren en deze relevanter te maken voor de arbeidsmarkt¹. Aan bepaalde competenties is er een tekort (ICT, STEM, vrachtwagenchauffeurs, ...), aan anderen is er een teveel. Eén van de oorzaken van deze skills mismatch is de voortschrijdende automatisering. Hierdoor verdwijnen jobs en komen er andere in de plaats. Deze nieuwe jobs vergen andere, dikwijls digitale, competenties. Om deze te verwerven, is het vaak aangewezen dat werkzoekenden bijkomende opleidingen volgen. Ook bedrijven vragen om werkzoekenden met de juiste competenties. Uit een recente enquête van Manpower bleek dat een op de drie Vlaamse bedrijven echt moeilijkheden ondervindt om geschikt personeel te vinden². Het verwerven van competenties stelt werkzoekenden niet enkel in staat om sneller een job te vinden, maar verhoogt ook de kans dat de tewerkstelling duurzaam is. Recent onderzoek bevestigt dat VDAB-beroepsopleidingen de werkloosheidsduur duurzaam verminderen³.

¹ Europese Commissie (10.6.2016) *A new skills agenda for Europe*. COM(2016) 381 Final, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15621&langId=en>

² Manpower Group (18 oktober 2016) *Tekort aan talent in België (24%) bereikt status quo. Bedrijven zetten in op vorming eigen medewerkers*. <http://knowledgecenter.manpowergroup.be/nl/event/manpowergroup-enquete-naar-tekort-aan-talent-2016-2017>

³ De Blander, R. & Groenez S. (2016) Does VDAB training influence re-employment? A duration analysis. Steunpunt Werk & sociale economie, http://www.werk.be/sites/default/files/onderzoek/2016/wse_report_2016_3_volledigrapport.pdf

Er zijn ook heel wat werkzoekenden die al bij de aanvang van hun loopbaan door een gebrek aan scholing of verkeerde scholing geen duurzame job vinden. Twee derde van de Europese studenten en recent afgestudeerden stelt een mismatch vast tussen hun vaardigheden en degene die door de arbeidsmarkt worden gevraagd⁴. Ook zij blijken gebaat bij een bijkomende opleiding om toch een duurzame doorstart op de arbeidsmarkt te kunnen maken. De VDAB heeft een belangrijke rol in deze omscholing en herscholing.

Om werkzoekenden aan te moedigen zich volledig op de opleiding te focussen, worden ze tijdens een opleiding vrijgesteld van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. Deze motivatie mag niet worden ondermijnd door (onzekerheid over) de degressiviteit van de werkloosheidsuitkering. Ingevolge de zesde staats hervorming wordt het beleid omtrent de vrijstelling van beschikbaarheid bij het volgen van een opleiding en een stage overgeheveld van RVA naar VDAB. De degressiviteit en de koppeling aan de vrijstelling blijft een federale bevoegdheid. Daarom vragen de sociale partners dat er op basis van afspraken met VDAB spoedig een sluitende federale regelgeving komt. Aangaande het vrijstellingenbeleid voor studies voor jongeren in BIT, waarvoor de RVA bevoegd blijft, vragen de sociale partners eveneens een duidelijke VDAB informatie en communicatie over de door de jongeren te volgen procedures.

De aanpak inzake vrijstellingen wordt gealigneerd op de bemiddelingsaanpak bij VDAB, zoals vormgegeven na de inbedding van de opvolgings-en controlebevoegdheden bij VDAB. Deze aanpak steunt op maatgerichte toeleiding naar de arbeidsmarkt, met de bemiddelaar als sleutelpersoon,...De sociale partners kunnen zich vinden in de mindswitch van het beleid, namelijk dat de studie, opleiding of stage moet passen binnen een traject naar werk. De sociale partners zijn het eens dat de werkzoekende ingeschreven blijft bij VDAB en de voortgang van de opleiding wordt opgevolgd. De sociale partners verwachten dat dit tot een efficiënter en effectiever gebruik van de vrijstelling zal leiden: meer werkzoekenden zullen via deze opvolging kunnen worden toegeleid naar een juiste opleiding in functie van werk, de opleiding voltooien en vervolgens snel en duurzaam aan het werk gaan.

Om dit goed op te volgen vragen de sociale partners aan VDAB om een nauwgezette monitoring te voorzien (o.a. aantallen toekenningen en weigeringen, type opleidingen, type werkzoekenden, evolutie in vergelijking met vorige jaren, vergelijking regio's, uitstroom naar werk,...). Deze monitoring dient ook duidelijkheid te verschaffen over hoe het door de bemiddelaar voor interpretatie vatbare concept 'passend in een traject naar werk' concreet wordt ingevuld.

Omdat door deze nieuwe aanpak zowel de procedure, de voorwaarden om een vrijstelling te verkrijgen, de beoordelingsbevoegdheid van de consulenten van VDAB, alsook de consequenties van deze vrijstellingen fors wijzigen, is heldere en duidelijke informatie en communicatie zowel naar werkzoekenden als intern binnen VDAB essentieel.

⁴ Europese Commissie (10.6.2016) *A new skills agenda for Europe*. COM(2016) 381 Final, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15621&langId=en>

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Karel Van Eetvelt
voorzitter



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.447/1
van 15 december 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, het koninklijk besluit van 11 maart 2003 tot vaststelling van de op de beroepsinlevingsovereenkomst toepasselijke minimumvergoeding en het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding’

Op 14 november 2016 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 ‘houdende wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, het koninklijk besluit van 11 maart 2003 tot vaststelling van de op de beroepsinlevingsovereenkomst toepasselijke minimumvergoeding en het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 december 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 december 2016.

*

1. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering sterkt er hoofdzakelijk toe om in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 ‘houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding’ een regeling in te voegen inzake de vrijstelling van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt voor uitkeringsgerechtigde werklozen met behoud van de uitkeringen in geval van studiehervatting, het volgen van een beroepsopleiding of een stage. Deze regeling komt in de plaats van de regeling die thans is opgenomen in het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’, die wordt opgeheven (artikelen 7, 8 en 9 van het ontwerp).

Daarnaast worden nog een aantal andere wijzigingen aangebracht in het voornoemde besluit (artikelen 2 tot en met 6 van het ontwerp) en wordt het koninklijk besluit van 11 maart 2003 ‘tot vaststelling van de op de beroepsinlevingsovereenkomst toepasselijke minimumvergoeding’ gewijzigd in het licht van de regeling die werd ingevoerd bij het decreet van 10 juni 2016 ‘tot regeling van bepaalde aspecten van alternerende opleidingen’ (artikel 1 van het ontwerp).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2017, met uitzondering van artikel 1, dat uitwerking heeft met ingang van 1 september 2016.

3.1. Voor het ontworpen besluit wordt, luidens de aanhef ervan, rechtsgrond gezocht in artikel 107 van de programmawet van 2 augustus 2002, artikel 5, § 1, 7°, b), en § 2, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding’ en artikel 44 van het decreet van 24 april 2015 ‘houdende de implementatie van de zesde staatshervorming en houdende diverse bepalingen inzake het beleidsdomein Werk en Sociale Economie’.

3.2. Artikel 1 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 107, § 1, van de programmawet van 2 augustus 2002.

Artikel 2 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 5, § 2, van het voornoemde decreet van 7 mei 2004, gelezen in samenhang met artikel 5, § 1, 1°, c), van hetzelfde decreet.

Artikel 3 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 5, § 2, van het decreet van 7 mei 2004, gelezen in samenhang met artikel 5, § 1, 3°, van hetzelfde decreet.

De artikelen 4, 5 en 6 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 5, § 1, 7°, a), van het decreet van 7 mei 2004.

De artikelen 7 en 8 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 5, § 1, 7°, b), van het decreet van 7 mei 2004.

Artikel 9 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 44, tweede lid, van het voornoemde decreet van 24 april 2015.

3.3. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat in de aanhef van het ontwerp de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen moet worden aangevuld en nog kan worden gepreciseerd.

VORMVEREISTEN

4. Artikel 6, § 1, IX, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, op grond waarvan het Vlaamse Gewest bevoegd is voor “het bepalen van de voorwaarden waaronder vrijstellingen van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt voor uitkeringsgerechtigde werklozen met behoud van de uitkeringen in geval van studiehervatting, het volgen van een beroepsopleiding of een stage kunnen worden toegekend en de beslissing om deze vrijstelling al dan niet toe te kennen” bepaalt dat “[v]oor het bepalen van de soort rechthebbende werkzoekende die voor de in eerste lid bedoelde vrijstelling in aanmerking komt, [...] het eensluidend advies van de Ministerraad vereist [is]”.

De federale Ministerraad heeft het desbetreffend eensluidend advies verstrekt op 18 november 2016. Van de naleving van dat verplicht vormvoorschrift dient nog melding te worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Men redigere het lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan het advies van de Raad van State als volgt:

“Gelet op advies 60.447/1 van de Raad van State, gegeven op 15 december 2016, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

Artikel 7

6. In het ontworpen artikel 111/32, § 3, eerste lid, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 wordt als voorwaarde voor de vrijstelling van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, met behoud van werkloosheids- of inschakelingsuitkeringen, bepaald dat “dezelfde studie, opleiding of stage niet in België (kan) gevolgd worden”.

De gemachtigde heeft verklaard dat deze voorwaarde enkel geldt voor “de verplicht ingeschreven werkzoekende die in het buitenland zal verblijven voor de duurtijd van de vrijstelling”, en dus “niet van toepassing (is) op de werkzoekende die in België zal verblijven en in het buitenland zijn opleiding zal volgen”. Dat onderscheid wordt in het ontworpen artikel 111/32, § 3, evenwel niet gemaakt. Het toepassingsgebied van de in die paragraaf opgenomen regeling dient in het licht daarvan te worden verduidelijkt.

7. De overgangsregeling in het ontworpen artikel 111/39, §§ 2 en 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdt in dat een vrijstelling die reeds werd toegekend voor 1 januari 2017 geldig blijft voor de duurtijd van de gegeven vrijstelling, die evenwel beperkt wordt tot “twaalf maanden na de initiële beslissing tot vrijstelling”.

Rekening houdend met de vooropgestelde datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit (1 januari 2017) kan dit ertoe leiden dat een werkzoekende die bijvoorbeeld in het begin van januari 2016 een vrijstelling heeft verkregen slechts over een zeer beperkte termijn zal beschikken om een nieuwe vrijstelling aan te vragen. Vraag is dan ook of, ter wille van de rechtszekerheid, niet in een ruimere overgangsperiode moet worden voorzien zodat elkeen in de gelegenheid is om binnen een redelijke termijn zijn rechten uit te oefenen.

8. Het ontworpen artikel 111/39, § 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 machtigt de VDAB om “de inhoud en het model van de documenten die gebruikt worden bij de aanvraag van een vrijstelling als vermeld in afdeling 1” te bepalen, alsook “de wijze waarop de aanvraag om vrijstellingen moet worden aangevraagd”.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

De gemachtigde lichtte de draagwijdte van de hiervoor bedoelde machtigingen als volgt toe:

“Voor wat 111/39, § 4 betreft: de inhoud van de brieven en modeldocumenten zijn ook van een technische aard, zodat het ook hier is aangewezen om dit niet in de regelgeving te verankeren, maar aan de (Raad van bestuur van) VDAB toe te vertrouwen. Zo niet zou men voor elke wijziging in de brieven een regelgevende actie moeten ondernemen.

In 111/39, § 4 wordt overigens met ‘wijze van aanvraag’ enkel bedoeld op het feit of dit elektronisch dan wel op papier dient te gebeuren, en zo ja op welk (e-mail)adres. Zeer veel procedure is hier niet aan verbonden.”

Gelet hierop, kunnen de voornoemde machtigingen geacht worden te voldoen aan de voorwaarden voor het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling. Wel verdient het aanbeveling om uitdrukkelijk te bepalen aan welk orgaan van de VDAB de delegaties worden toegekend.

9. In het ontworpen artikel 111/40 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 wordt meermaals gewag gemaakt van de mogelijkheid dat de vrijstelling wordt “ingetrokken”.

In het administratief recht heeft het begrip “intrekken” in beginsel de betekenis dat de beslissing met terugwerkende kracht uit het rechtsverkeer verdwijnt en geacht wordt nooit uitwerking te hebben gehad.

De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“In artikel 111/40 is het niet de bedoeling dat dit terugwerkende kracht heeft. Er is gekozen voor het woord ‘intrekking’ omdat een vrijstelling een doorlopend effect heeft voor de werkzoekende. De vrijstelling verdwijnt met andere woorden vanaf de dag van intrekking, niet eerder. Er is dus geen retroactiviteit in dit geval.”

Teneinde elke verwarring omtrent de draagwijdte van het gekozen begrip te vermijden, is het aangewezen om een andere term te gebruiken (bijvoorbeeld “beëindigen”).

10. In het ontworpen artikel 111/41, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 wordt in de eerste zin gesteld dat de rechtbank steeds moet worden ingelicht over de herziene beslissing, terwijl de tweede zin bepaalt dat de rechtbank enkel moet worden ingelicht wanneer de nieuwe beslissing “een weerslag kan hebben op het geding”. Deze tegenstrijdigheid moet worden weggewerkt.

Artikel 10

11. Artikel 10, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat artikel 1 in werking treedt op (lees: uitwerking heeft met ingang van) 1 september 2016.

In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten enkel toelaatbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent 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.

In de nota aan de Vlaamse Regering die bij de adviesaanvraag is gevoegd, wordt artikel 1 van het ontwerp als volgt toegelicht:

“Op 1 september 2016 trad het decreet van 10 juni 2016 tot regeling van bepaalde aspecten van alternerende opleidingen in werking. Met artikel 64 van dit decreet, wordt de wet van 19 juli 1983 op het leerlingwezen voor beroepen uitgeoefend door werknemers in loondienst, opgeheven. Dit is een probleem voor de huidige Beroepsinlevingsovereenkomst (BIO), gezien de programmawet van 2 augustus 2002 in

artikel 107 bepaalt dat de vergoeding voor de BIO niet lager mag zijn dan ‘het bedrag van de vergoeding bedoeld door de wet van 19 juli 1983 op het leerlingwezen voor beroepen uitgeoefend door werknemers in loondienst’. Dit artikel zet dit recht doordat het de wettelijke basis regelt voor de berekening van de minimum BIO-vergoeding.’

De gemachtigde voegt daar nog het volgende aan toe:

“Dit wil zeggen dat er voor de beroepsinlevingsovereenkomsten afgesloten na 1 september 2016 eigenlijk geen minimumvergoeding kan afgedwongen worden voor deze overeenkomsten, en dat een werkgever hier volledige vrijheid heeft om minder dan dit minimum te geven. Dit is een bijzonder onwenselijke situatie met oog op de bescherming van de cursisten die in zo’n beroepsinlevingsovereenkomst aan het werk gaan. Daarom stellen wij voor om een bepaling retroactief aan te nemen die deze vergoeding in stand houdt. Op deze manier vermijden we dat er een periode is waarin het minimum niet geldt, en kan de continuïteit aangehouden worden. De retroactiviteit lijkt ons zeker verantwoord in het kader van de rechtszekerheid, de continuïteit en niet in het minst voor de bescherming van de cursist.”

Uit hetgeen voorafgaat kan worden afgeleid dat de terugwerkende kracht hoofdzakelijk is ingegeven door de vereiste continuïteit in de betrokken regelgeving. In de mate echter aan de werkgever hogere minimumvergoedingen worden opgelegd dan het geval zou zijn geweest onder de vroegere regeling, moet worden vastgesteld dat retroactief ruimere verplichtingen worden opgelegd aan de werkgever en kan de retroactiviteit, althans wat dit betreft, geen doorgang vinden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME