

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Ontwerp van decreet tot wijziging van het Gerechtelijk
Wetboek en de herstellwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen,
wat betreft het Vlaams opleidingsverlof
 - Definitieve goedkeuring

Samenvatting

Het Vlaams opleidingsverlof (VOV) wordt hervormd en afgestemd op de beleidsdoelstellingen uit de beleidsnota Werk 2024-2029. De hervorming van het VOV beoogt een meer doelgerichte en efficiënte inzet van publieke middelen, met een duidelijke focus op arbeidsmarktgerichte opleidingen die bijdragen aan de competentieversterking van werknemers en het wegwerken van knelpunten in de arbeidsmarkt.

Het voorliggend ontwerp van decreet brengt aanpassingen aan in functie van het realiseren van de engagementen in het Vlaams regeerakkoord en de beleidsnota Werk 2024-2029 maar is tegelijkertijd ook een update van de regelgeving. De belangrijkste aanpassingen zijn:

- we voorzien een delegatie voor de Vlaamse Regering voor het definiëren van bedrijfsinterne opleidingen.
- de regering treedt met een geoptimaliseerd sanctiebeleid krachtig op tegen misbruik door:
 - het opschorten van VOV-subsidies voor de onderneming;
 - strengere sancties voor de onderneming of opleidingsverstrekker;
 - het uitsluiten van de onderneming of opleidingsverstrekker van VOV tot 4 jaar.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/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

Beleidsnota Werk 2024-2029:

We doen een aantal bijsturingen in de Vlaamse opleidingsincentives zodat ze doelmatig ingezet kunnen worden om de inzetbaarheid van werknemers op de arbeidsmarkt te versterken.

We verankeren het recht op opleiding voor werknemers via zowel het individueel als het gemeenschappelijk initiatiefrecht bij het Vlaams opleidingsverlof (VOV). We hervormen het VOV met nadruk op knelpuntberoepen. We waken erover dat het VOV gericht wordt op het versterken van de arbeidsmarkt, loopbanen en productiviteit en bijgevolg niet meer gericht is op bedrijfsinterne opleidingen in de huidige job. Ook misbruiken zoals brokerconstructies sluiten we uit.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande ontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2025/270 van 9 juli 2025.

De Inspectie van Financiën heeft advies gegeven op 14 juli 2025. De Inspectie van Financiën verleende een gunstig advies en gaf aan dat het begrotingsakkoord niet vereist is.

De Inspectie van Financiën heeft advies gegeven op 20 november 2025 (na wijzigingen). De Inspectie van Financiën verleende een gunstig advies en gaf aan dat het begrotingsakkoord niet vereist is.

Het bijgaande ontwerp van decreet werd een eerste keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 21 november 2025 (VR 2025 2111 DOC.1067).

De SERV heeft zijn advies gegeven op 5 december 2025.

De Raad van State heeft zijn advies 78.618/16 gegeven op 14 januari 2026, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Replieken op de ingewonnen adviezen:

1. SERV

In haar advies benadrukt de SERV dat de sociale partners veel belang hechten aan het Vlaams opleidingsverlof en wijst ze op het belang van de Vlaamse opleidingscommissie om wijzigingen aan de VOV-regelgeving te bespreken. Zoals terecht aangehaald in het advies moeten enkele bepalingen van dit decreet nog verder uitgewerkt worden in een uitvoeringsbesluit. Binnenkort zal een voorontwerp van BVR worden behandeld door de Vlaamse Regering dat een antwoord biedt op de vragen van de sociale partners. Na principiële goedkeuring van dit voorontwerp door de Vlaamse Regering, zal dit besproken worden in de Vlaamse Opleidingscommissie. Deze bespreking wordt voorzien in maart of april 2026.

De minister heeft geoordeeld dat de opmerkingen van de SERV geen aanleiding gaven tot aanpassing van de door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst.

De gevraagde verduidelijking inzake artikel 7 geeft geen aanleiding tot aanpassing van het artikel. De tijdelijke schorsing is een voorlopige beheersmaatregel die gebaseerd is op vaststellingen van de sociaalrechtelijke inspecteur en die onderworpen is aan de beginselen van behoorlijk bestuur.

De enige concrete aanpassing die de SERV vraagt aan de nota VR, namelijk de meer voorwaardelijke formulering van de passages over artikel 9 en 11, werd wel doorgevoerd.

2. Raad van State:

Het advies 78.618/16 van 14 januari 2026 van de Raad van State formuleert enkele opmerkingen en aanbevelingen. Met deze opmerkingen en aanbevelingen werd als volgt rekening gehouden:

Artikel 2

De Raad van State erkent de mogelijkheid van de decreetgever om op grond van de impliciete bevoegdheden de materiële bevoegdheid van een rechtbank te regelen. De Raad van State stelt echter dat in de memorie van toelichting de argumentatie dient uitgewerkt dat aan de voorwaarden van de impliciete bevoegdheden is voldaan. Bijgevolg wordt in de artikelsgewijze bespreking deze argumentatie aangevuld. Eveneens wordt een legistieke bemerking van de Raad van State doorgevoerd.

Artikel 3

De legistieke aanbeveling van de Raad van State wordt opgevolgd: de door de Raad van State voorgestelde aanpassing in verwijzing wordt doorgevoerd.

Artikel 7

De 2 tekstuele aanbevelingen van de Raad van State op juridisch-technisch vlak worden gevolgd: specificering van de betrokken wetgeving en van de Inspectiedienst. De toevoeging van een delegatie aan de Vlaamse Regering om de nadere voorwaarden te kunnen bepalen van de duur en de procedure voor de tijdelijke schorsing wordt niet gevolgd. De tijdelijke schorsing is een voorlopige beheersmaatregel die gebaseerd is op vaststellingen van de sociaalrechtelijke inspecteur en die onderworpen is aan de beginselen van behoorlijk bestuur.

Artikel 8

De tekstuele aanbevelingen van de Raad van State wordt niet gevolgd teneinde verwarring te vermijden. Opleidingsverstrekkers in het Vlaams opleidingsverlof hebben geen recht op terugbetalingen.

Artikel 9 en 11

De Raad van State stelt de vraag of voldoende wordt rekening gehouden met het principe non bis in idem bij de beide bepalingen ingevoerde mogelijkheid om de werkgever tijdelijk uit te sluiten van betalingen en de opleidingsverstrekker tijdelijk uit te sluiten van het stelsel van het Vlaams opleidingsverlof. De beide mogelijkheden tot tijdelijke uitsluiting dienen niet te worden beschouwd als een bijkomende straf in de juridische zin van het woord. Een strafsanctie heeft een punitief karakter en repressief doel, namelijk het bestraffen en afschrikken van normoverschrijdend gedrag. Een administratieve maatregel, zoals de tijdelijke uitsluiting van een subsidiestelsel, heeft daarentegen geen bestraffend doel maar de bescherming van het algemeen belang en het correct en doelmatig gebruik van publieke middelen. Dit is conform aan (de argumentatie van) andere Vlaamse decreten waarin een gelijkaardige administratieve maatregel is voorzien.

Artikel 10

De Raad van State stelt dat deze bepaling overbodig is gezien dit reeds bepaald wordt in art. 13/7, §2, van het decreet van 30 april 2004 houdende sociaalrechtelijk toezicht. Het artikel wordt bijgevolg verwijderd. De aanbeveling van de Raad van State wordt gevolgd. Hieruit volgt dat het ontworpen artikel 136 quater wordt hernummerd naar artikel 136 ter.

Na de verwerking van het advies van de Raad van State werden nog enkele terminologische rechtzettingen doorgevoerd in het voor advies voorgelegde ontwerp van decreet: het betreft 2

aanpassingen in artikel 3, een wijziging in artikel 6 en het schrappen van een in het ontwerp opgenomen terminologische wijziging in artikel 4 (ten gevolge waarvan de legistische formulering van het wijzigingsartikel wordt aangepast).

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Het Vlaams opleidingsverlof (VOV) is een cruciaal beleidsinstrument. Het biedt werknemers de mogelijkheid om, met behoud van loon, opleidingen te volgen die hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt versterken. De hervorming van het VOV beoogt een meer doelgerichte en efficiënte inzet van publieke middelen, met een duidelijke focus op arbeidsmarktgerichte opleidingen die bijdragen aan de competentieversterking van werknemers en het wegwerken van knelpunten in de arbeidsmarkt.

Het Vlaams opleidingsverlof wordt hervormd en afgestemd op de beleidsdoelstellingen uit de beleidsnota Werk 2024-2029. De doelstellingen van de hervorming zijn: doelmatigheid verhogen, vereenvoudiging realiseren en misbruik tegengaan.

Om deze hervorming uit te voeren moet de regelgeving van het Vlaams opleidingsverlof op de verschillende niveaus bijgestuurd worden. Met het programmadecreet bij begrotingsopmaak 2025 werd in uitvoering van het Vlaams Regeerakkoord 2024-2029 het gemeenschappelijk initiatiefrecht decretaal verankerd en werd voor bedrijfsinterne opleidingen een positief preadvies als extra beperkende voorwaarde ingevoerd. Deze inhoudelijke bijsturing moet nog verder uitgewerkt worden in het besluit maar het bleek aangewezen om hier meer tijd voor te nemen. In de tussentijd werden voor schooljaar 2025-2026 enkele tijdelijke technische aanpassingen aan het besluit doorgevoerd om de gewenste besparing van 5.000 keuro in 2025 te realiseren.¹

Het voorliggend ontwerp van decreet brengt aanpassingen aan in functie van het realiseren van de engagementen in het Vlaams Regeerakkoord en de beleidsnota Werk 2024-2029 maar is tegelijkertijd ook een update van de regelgeving.

Optimalisatie van het sanctiebeleid

Een van de doelstellingen van de hervorming is het tegengaan van misbruik. Om misbruik tegen te gaan is een doortastend sanctiebeleid nodig. Het decreet van 27 oktober 2023 tot wijziging van de toezichts- en handhavingsbepalingen in het beleidsdomein Werk en Sociale Economie heeft het bestaande sanctioneringskader, ook dit van het Vlaams opleidingsverlof, geactualiseerd. Om het sanctiekader nog efficiënter en effectiever te maken worden nog enkele aanpassingen doorgevoerd. In de VOV-regelgeving zijn sanctiemogelijkheden opgenomen voor werkgevers, werknemers en opleidingsverstrekkers. Met het voorliggend voorontwerp van decreet worden hieraan aanpassingen aangebracht voor werkgevers en opleidingsverstrekkers.

Opleidingsverstrekkers

In de wetgeving zijn strafbepalingen opgenomen voor de personen die inbreuken plegen op de wetgeving van het Vlaams opleidingsverlof. De strafbepalingen verwijzen naar “personen”: deze

¹ Dit besluit werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 27/06/2025.

ruime omschrijving zorgt ervoor dat zowel werkgevers als opleidingsverstrekkers gevat zijn. De strafbepalingen bevatten gevangenisstraffen en geldboeten. Voor inbreuken begaan door de werkgever wordt de geldboete vermenigvuldigd met het aantal werknemers betrokken bij de inbreuk (= multiplicator) en verdubbelt de maximale straf bij herhaling binnen 5 jaar. Wanneer geen strafvervolgning wordt ingesteld, kan de dienst administratieve geldboeten van het departement WEWIS een administratieve geldboete opleggen. Ook hier geldt de multiplicator voor de werkgever en de regeling van herhaling. Dezelfde strafbepalingen en bepalingen voor administratieve geldboeten voor de werkgevers zijn van toepassing op de opleidingsverstrekkers. Echter deze bedragen liggen veel lager dan bij de werkgever omdat er geen multiplicator met het aantal werknemers kan toegepast worden. Dit resulteert dus in disproportioneel lage administratieve geldboeten voor opleidingsverstrekkers terwijl al een aantal keer werd vastgesteld dat het misbruik van VOV op hun aangeven gebeurt. Zo werd al misbruik vastgesteld waarin opleidingen werden 'verpakt' als externe opleidingen, terwijl ze dat niet waren. De werkelijk gegeven opleiding verschilt dan aanzienlijk van het opleidingsprogramma uit de opleidingsdatabank waarop men zich beroept. Een andere vorm van misbruik door opleidingsverstrekkers is het systematisch indienen van meer opleidingsuren voor VOV-subsidie dan in werkelijkheid gegeven, via vervalste aanwezigheidslijsten. Met dit ontwerp van decreet wordt de 'multiplicator' ook van toepassing op opleidingsverstrekkers zodat zij voortaan op dezelfde manier beboet worden als de werkgevers wanneer wordt vastgesteld dat zij strafbare inbreuken begaan.

Naar aanleiding van een aantal gevallen waarbij misbruik van het Vlaams opleidingsverlof door opleidingsverstrekkers werd aangetoond, wordt een nieuwe administratieve maatregel ingevoerd. Opleidingsverstrekkers die veroordeeld werden, schuldig bevonden werden of een administratieve geldboete opgelegd kregen voor de inbreuken bepaald in artikel 132 van de herstellwet van 22 januari 1985 kunnen gedurende een periode van maximaal vierentwintig maanden uitgesloten worden van het stelsel van het Vlaams opleidingsverlof. Dit omvat onder meer dat diens opleidingen voor de bepaalde periode uit de Opleidingsdatabank Vlaamse opleidingsincentives worden verwijderd en dat er voor de bepaalde periode geen nieuwe worden geregistreerd. Indien wordt vastgesteld dat de opleidingsverstrekker binnen een periode van 5 jaar opnieuw een inbreuk pleegt, kan de periode van uitsluiting verdubbeld worden. Deze administratieve maatregel doet geen afbreuk aan het recht van de werknemers om Vlaams opleidingsverlof op te nemen.

Uit de ervaringen van de administratie met het beheer van de maatregel blijkt dat er daarnaast nood is aan een manier om op te treden naar opleidingsverstrekkers toe voor minder zwaarwichtige feiten, namelijk het niet nakomen van die administratieve verplichtingen. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat een derde van de aanwezigheidslijsten die bijgehouden worden door de opleidingsverstrekkers niet voldoende kwalitatief is. De administratie ging in 2024 van start met een actieplan om dit te remediëren. Elke opleidingsverstrekker ontving een rapport met verbeterpunten m.b.t. de kwaliteit van de aanwezigheidslijsten. Er zal jaarlijks een statistisch representatieve steekproef worden uitgevoerd om de kwaliteit van de aanwezigheidslijsten na te gaan. De administratie zet dus sterk in op controle en feedback om te werken aan de kwaliteit van de basisgegevens waarop de berekening van het aantal uren VOV die moeten worden uitbetaald gebaseerd is. Om de overheid meer slagkracht te geven tegenover opleidingsverstrekkers die, ook nadat ze hierop gewezen werden, hun administratieve verplichtingen niet nakomen, wordt de mogelijkheid ingesteld om deze opleidingsverstrekkers bij herhaling tijdelijk uit te sluiten van het VOV.

Werkgevers

Naar aanleiding van een aantal gevallen waarbij misbruik van het Vlaams opleidingsverlof door werkgevers werd aangetoond, wordt een nieuwe administratieve maatregel ingevoerd. Werkgevers die veroordeeld werden, schuldig bevonden werden of een administratieve geldboete opgelegd kregen voor de inbreuken bepaald in artikel 132 van de herstellwet van 22 januari 1985 kunnen gedurende een periode van maximaal vierentwintig maanden geen terugbetalingen meer ontvangen. Indien wordt vastgesteld dat de werkgever binnen een periode van 5 jaar opnieuw een

inbreuk pleegt, kan de periode van uitsluiting verdubbeld worden. Deze administratieve maatregel doet geen afbreuk aan het recht van de werknemers om Vlaams opleidingsverlof op te nemen.

Daarnaast kan de dienst aangeduid door de Vlaamse Regering de terugbetalingen, vermeld in artikel 120, schorsen als de werkgever of de opleidingsverstrekker de wetgeving op het Vlaams opleidingsverlof niet naleeft. Een dergelijke schorsing kan slechts op grond van vaststellingen van de sociaalrechtelijke inspecteur.

Overige aanpassingen

De artikelen van de herstellwet met betrekking op het Vlaams opleidingsverlof werden niet gewijzigd sinds de hervorming in 2019. Met deze decretale wijziging wordt van de opportuniteit gebruik gemaakt om enkele zaken te actualiseren of beter af te stemmen op de realiteit.

- Er wordt een delegatie toegevoegd om de definitie van bedrijfsinterne opleidingen verder te specificeren.
- De compensatie van verschillende kosten door het VOV-forfait wordt verduidelijkt
- Er wordt bepaald dat de VOC jaarlijks de budgettaire situatie opvolgt i.p.v. halfjaarlijks.
- De bepaling over de tijdelijke schorsing van het recht op betaald educatief verlof (BEV) voor werknemers die tijdens het BEV een winstgevende activiteit als zelfstandige of werknemer uitoefent wordt opgeheven.
- Het principe wordt vastgelegd dat een werknemer een opleiding slechts één keer mag volgen met het Vlaams opleidingsverlof tenzij het certificaat niet werd behaald door overmacht. De Vlaamse Regering kan de gevallen van overmacht specificeren en een procedure bepalen.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Voor de toelichting bij de artikelen wordt verwezen naar de artikelsgewijze bespreking in de bijgevoegde memorie van toelichting.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

De aanpassingen aan het decreet hebben geen budgettaire impact.

B. ESR-TOETS

Het ontwerp van decreet is ESR-neutraal.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

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

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het ontwerp van decreet heeft geen impact op de lokale en provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Dit ontwerp van decreet zal ingediend worden bij het Vlaams Parlement.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van decreet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen, wat betreft het Vlaams opleidingsverlof en de bijhorende memorie van toelichting;

2° de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk te gelasten voornoemd ontwerp van decreet en de bijbehorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk,

Zuhal DEMIR