



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.203/16
van 24 september 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van tijdelijke afwijkingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013 betreffende de loopbaanbegeleiding en tot wijziging van artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013 betreffende de loopbaanbegeleiding’

Op 11 september 2025 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 bepaling van tijdelijke afwijkingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013 betreffende de loopbaanbegeleiding en tot wijziging van artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013 betreffende de loopbaanbegeleiding’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 18 september 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 september 2025.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013 ‘betreffende de loopbaanbegeleiding’ voorziet in de tussenkomst in de kosten van de loopbaanbegeleiding voor professioneel actieve personen die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Te dien einde kunnen deze personen beschikken over maximaal twee loopbaancheques gedurende een periode van zes jaar.

Gelet op de door de Vlaamse Regering in het vooruitzicht gestelde vervanging van het instrument van de loopbaancheques door een loopbaankrediet, beoogt het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering overgangsmaatregelen vast te stellen.

Daartoe bepaalt het ontwerp dat professioneel actieve personen nog slechts over maximaal één loopbaancheque kunnen beschikken, die recht geeft op vier uur loopbaanbegeleiding (artikel 2 van het ontwerp), die uiterlijk zes maanden na de datum van de uitgifte van de loopbaancheque moet worden afgerond (artikel 8 van het ontwerp). De loopbaancheque dekt geen nazorg meer in de zin van artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, d), van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013 (artikelen 3 en 7 van het ontwerp). De eigen bijdrage van de professioneel actieve persoon in de loopbaancheque wordt verhoogd van 45 euro tot 90 euro (artikel 4 van het ontwerp). De vergoeding voor de gemandateerde onderneming die de loopbaanbegeleiding verstrekt wordt verlaagd van 150,07 euro per uur naar 90 euro per uur (artikel 5 van het ontwerp). De gemandateerde onderneming moet de informatiegegevens die betrekking hebben op de naleving van de voorwaarden van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013 voor een termijn van vijf jaar bewaren (artikel 6 van het ontwerp).

Artikel 9 van het ontwerp regelt de toepassing van het te nemen besluit in de tijd en bevat een specifieke overgangsbepaling. Artikel 10 van het ontwerp laat het te nemen besluit in werking treden op 1 oktober 2025, en voorziet in de buitenwerkingtreding ervan op 31 december 2026. De minister wordt gemachtigd om de data van inwerkingtreding en buitenwerkingtreding aan te passen (artikel 10, tweede lid, van het ontwerp).

2.1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 102 van het decreet van 19 december 2003 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004’, naar luid waarvan de Vlaamse Regering voorziet in een steunregeling inzake loopbaandienstverlening ten voordele van werkenden (eerste lid) en de Vlaamse Regering de nadere voorwaarden en regels bepaalt in verband met het toepassingsgebied, de aard en de inhoud van de loopbaandienstverlening, de criteria en de procedure tot erkenning en subsidiëring van centra inzake loopbaandienstverlening, het toezicht en de controle (vierde lid).

2.2. Wat betreft artikel 6 van het ontwerp moet evenwel worden vastgesteld dat de ingeroepen rechtsgrond tekortschiet.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden

dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.¹ Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1° de categorie van verwerkte gegevens; 2° de categorie van betrokken personen; 3° de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4° de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5° de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.²

Artikel 6 van het ontwerp voorziet in een afwijking van artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013, door te bepalen dat de gemandateerde onderneming de informatiegegevens die betrekking hebben op de naleving van de voorwaarden van het besluit voor een termijn van vijf jaar moet bewaren.

Hoewel het uitreiken van loopbaancheques en de organisatie van controle op de naleving van de daartoe geldende voorwaarden inherent gepaard gaat met het verwerken van persoonsgegevens, moet worden vastgesteld dat het decreet van 19 december 2003 geen volwaardig kader bevat voor de verwerking van die gegevens. Nochtans moeten, zoals hiervoor is aangegeven, de essentiële elementen van de regeling van de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de bewaartermijn, bij decreet worden geregeld. Aangezien deze decretale basis ontbreekt, kan artikel 6 van het ontwerp geen doorgang vinden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. De rubriek ‘Vormvereisten’ dient te worden vervolledigd met een verwijzing naar het advies nr. 2025/050 van 29 juli 2025 van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens.³

¹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

² Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

³ Ook de datum van het advies van de SERV en de datum en het nummer van onderhavig advies moeten nog worden ingevuld.

Artikel 2

4. Overeenkomstig artikel 2 van het ontwerp heeft de professioneel actieve persoon die al eerder een loopbaancheque heeft ingezet, geen recht meer op een tweede loopbaancheque.

Het kan niet worden uitgesloten dat sommige begunstigden van een loopbaancheque de afgelopen maanden nog maar één loopbaancheque hebben gevraagd en verkregen en vervolgens een begeleidingstraject wordt uitgetekend dat (meer dan) zeven uur beslaat, waarvoor zij gerekend hadden op een bijkomende tussenkomst in de vorm van een tweede loopbaancheque.⁴

Bijgevolg kan de ontworpen bepaling vragen doen rijzen met betrekking tot het vertrouwensbeginsel of de bescherming van legitieme verwachtingen. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, eerder al heeft opgemerkt, geldt in dat geval als uitgangspunt dat “de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid inherent [zijn] aan het begrip zelf van een democratische samenleving”.⁵ Dit betekent niet dat, wat de voorwaarden van een steunmechanisme betreft, de burgers het vertrouwensbeginsel zouden kunnen inroepen om de onveranderlijkheid ervan te eisen. Wel moet rekening worden gehouden met de impact van de wijzigingen op begunstigden van eerdere steun, waarbij deze moeten kunnen vertrouwen op toezeggingen die het gevolg zijn van de door een beleidsregel opgewerkte gerechtvaardigde verwachtingen.

De gemachtigde gaf daaromtrent aan:

“De beperking tot één loopbaancheque vloeit rechtstreeks voort uit de noodzakelijke budgettaire aanpassing die werd doorgevoerd naar aanleiding van de regeringsvorming in 2024. Het beschikbare budget voor loopbaancheques werd daarbij gehalveerd, van 20,667 miljoen euro naar 10,667 miljoen euro.

Om binnen dit sterk verminderde budget te blijven, heeft VDAB vanaf maart 2025 een bewarende maatregel ingevoerd waarbij maximaal 1.000 loopbaancheques per maand worden uitgegeven. Deze maatregel werd ook gecommuniceerd aan de erkende loopbaancentra. Vanaf dat moment kon redelijkerwijs verwacht worden dat een begeleidingstraject van 7 uur op basis van twee cheques niet langer haalbaar zou zijn binnen het bestaande systeem. De loopbaancentra hadden dan ook de mogelijkheid om hun aanbod hierop aan te passen en bijvoorbeeld trajecten van 4 uur aan te bieden die aansluiten bij de inzet van één cheque.

Bovendien blijft het steeds mogelijk voor professioneel actieve personen om, indien gewenst, het begeleidingstraject op eigen initiatief en buiten het systeem van loopbaancheques verder te zetten — zowel na 4 als na 7 uur begeleiding.

⁴ De eerste loopbaancheque geeft recht op vier uur loopbaanbegeleiding, de tweede loopbaancheque geeft recht op drie uur loopbaanbegeleiding (artikel 3, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013).

⁵ Adv.RvS 25.582/1/8 van 1 en 2 oktober 1996 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 20 december 1996 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997’, *Parl.St.* VI. Parl. 1996-1997, nr. 428/1, (84), 102, met verwijzing naar adv.RvS 24.676/1/8 van 16 en 17 oktober 1995 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 22 december 1995 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996’, *Parl.St.* VI. R. 1995-96, nr. 147-1, (73), 133-134, en RvS 24 november 1992, *Lejeune*, nr. 41.140.

Ten slotte wordt voorzien dat professioneel actieve personen die tijdelijk geen recht meer hebben op een tweede loopbaancheque, bij de inwerkingtreding van het nieuwe systeem van loopbaankrediet opnieuw recht krijgen op twee uur loopbaanbegeleiding. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan hun behoefte aan verdere ondersteuning, binnen de grenzen van het beschikbare budget.”

Uit het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde dossier en uit de door de gemachtigde verschaft toelichting blijkt niet dat de stellers van het ontwerp rekening hebben gehouden met de impact op de individuele professioneel actieve personen, zodat niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat het vertrouwensbeginsel afdoende in acht werd genomen.

De “bewarende maatregel” die in tussentijd klaarblijkelijk door de VDAB werd genomen en die tot gevolg heeft dat maximaal 1.000 loopbaancheques per maand worden uitgereikt, is, voor zover de Raad van State, afdeling Wetgeving, kan nagaan, tot stand gekomen zonder duidelijke wettelijke of reglementaire basis. Het bestaan van deze maatregel kan dan ook niet worden ingeroepen om een inbreuk op het vertrouwensbeginsel te rechtvaardigen.

Artikel 9

5. De draagwijdte van artikel 9, eerste lid, tweede zin, van het ontwerp lijkt reeds gevat te zijn door artikel 9, eerste lid, eerste zin, van het ontwerp, vermits het gegeven dat het ontworpen besluit van toepassing is op loopbaancheques die aangevraagd worden vanaf de datum van inwerkingtreding met zich meebrengt dat artikel 5 niet van toepassing is op loopbaancheques die zijn uitgegeven voor de datum van inwerkingtreding van dit besluit.

De gemachtigde verklaarde over de verhouding tussen deze beide zinnen:

“We willen duidelijk aangeven dat de cheques aangevraagd voor wijziging van de regelgeving nog volledig zullen uitbetaald worden aan het huidige bedrag van 150,07 euro per uur exclusief BTW en niet aan het nieuwe tarief van [90] euro per uur exclusief BTW.”

Aangezien artikel 9, eerste lid, tweede zin, van het ontwerp herhaalt wat al werd opgenomen in artikel 9, eerste lid, eerste zin, van het ontwerp kan deze zin worden weggelaten.

Artikel 10

6. Artikel 10, tweede lid, van het ontwerp machtigt de minister, bevoegd voor werk, om de datum van inwerkingtreding en buitenwerkingtreding van het ontworpen besluit aan te passen.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

Een delegatiebepaling aan de minister om de inwerkingtreding te regelen, zonder dat daarbij wordt voorzien in een uiterlijke datum van inwerkingtreding waaraan de minister zich dient te houden, kan niet worden geacht in overeenstemming te zijn met de algemene principes inzake delegatie.⁶ Een dergelijke bepaling maakt het de minister namelijk mogelijk om de ontworpen regeling voor onbepaalde tijd uit te stellen of zelfs uit te sluiten. Hetzelfde geldt *a fortiori* voor wat betreft een machtiging aan de minister om zowel de inwerkingtreding als de buitenwerkingtreding van het ontworpen besluit van de Vlaamse Regering te regelen, zodat daarvan moet worden afgezien.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Wouter PAS

⁶ Zie ook *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen 154.1 en 154.1.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).