

## Uitgifte

Repertoriumnummer <b>2020 /</b>
Datum van uitspraak <b>12 maart 2020</b>
Rolnummer <b>2019/AB/441</b>
Beslissing waartegen beroep <b>18/728/A</b>

Uitgereikt aan

op  
€  
JGR

# Arbeidshof te Brussel

zevende kamer

## Arrest

SOCIALE ZEKERHEIDSRECHT WERKNEMERS - werkloosheid  
tegensprekelijk arrest  
definitief  
kennisgeving per gerechtsbrief (art. 580, 2°, Ger. W.)

**K. L.**,

appellante, vertegenwoordigd mevrouw

tegen

**VLAAMSE DIENST VOOR ARBEIDSBEMIDDELING**, ON 0887.010.362, met zetel te 1000 BRUSSEL, Keizerslaan, 11, geïntimeerde, vertegenwoordigd mr.

\*\*

\*

Na beraad, spreekt het arbeidshof te Brussel het volgend arrest uit:

Gelet op de stukken van de rechtspleging, in het bijzonder op:

- het voor eensluidend verklaard afschrift van het bestreden vonnis, uitgesproken door de arbeidsrechtbank Leuven op 6 mei 2019, 2e kamer (A.R. 18/728/A)
- het verzoekschrift tot hoger beroep, neergelegd ter griffie op 5 juni 2019,
- de neergelegde conclusies,
- de voorgelegde stukken.

\*\*

\*

De partijen hebben hun middelen en conclusies uiteengezet op de openbare zitting van 20 februari 2020, waarna de debatten werden gesloten.

## DE FEITEN EN DE RECHTSPLEGING

1.

Mevrouw K. L., geboren in 1964, heeft een opleiding gevolgd en een diploma bekomen in de grafische sector.<sup>1</sup> Zij is, zoals blijkt uit stuk 4 van het dossier van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (verder VDAB), sinds 1988 tot einde 2016 bij verschillende mediagroepen actief geweest als verantwoordelijke lay-out, gespecialiseerd in de analoge lay-out. Zij werkte voor tijdschriften en kranten.

In het jaar 2016 werd zij ontslagen bij de Persgroep Publishing. Zij was toen dus 52 jaar oud.

Na gedurende 2,5 jaar vergeefs gezocht te hebben naar een nieuwe betrekking, heeft zij het initiatief genomen om zich te heroriënteren naar de sector van begeleider/animator in rust- en verzorgingstehuizen.

2.

Op 22 augustus 2018 heeft zij een gemotiveerde aanvraag ingediend bij de VDAB om een opleiding te mogen volgen als begeleider/animator in de ouderenzorg, met vrijstelling van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt (het betrof een opleiding van 28 uur per week).

Bij beslissing van 31 augustus 2018 werd deze aanvraag geweigerd, met de volgende motivering:

*“Uw opleiding wordt niet aanvaard omdat ze niet past in een traject naar werk. Deze opleiding zal Uw kansen om een job te vinden niet voldoende verhogen. Deze opleiding is onvoldoende arbeidsmarktgericht: de kansen op betaald werk zijn erg klein.”*

3.

Bij verzoekschrift van 23 november 2018 heeft mevrouw K. L. deze beslissing betwist voor de arbeidsrechtbank te Leuven.

Bij vonnis van 6 mei 2019, ter kennis gebracht bij gerechtsbrief van 9 mei 2019, heeft de arbeidsrechtbank te Leuven de vordering als ongegrond afgewezen.

Bij verzoekschrift van 5 juni 2019 heeft mevrouw K. L. hoger beroep ingesteld tegen het vonnis van de arbeidsrechtbank.

---

<sup>1</sup> in het dossier van de VDAB is sprake van een master opleiding beeldende kunsten. Dit werd ter zitting gecorrigeerd. Mevrouw K. L. heeft een opleiding gevolgd bij de “Design en Media Academie” te Genk die geen universitaire instelling is.

## **DE ONTVANKELIJKHEID**

Het hoger beroep is ingesteld in overeenstemming met wettelijke procedureregels. Het is ook tijdig ingesteld.

## **BEOORDELING**

1.

Mevrouw K. L. is van oordeel dat de eerste rechter onvoldoende geantwoord heeft op haar feitelijke argumenten om aan te tonen dat de opleiding, die zij wenste te volgen, veel meer kansen bood op tewerkstelling dan haar opleiding in de grafische sector.

Zij zet uiteen dat de grafische sector, sinds haar studie en tewerkstelling, geëvolueerd is naar digitale lay-out (online) waarvoor zij niet de nodige opleiding en ervaring heeft. Zij kreeg nooit een antwoord op sollicitaties, laat staan een uitnodiging voor een sollicitatiegesprek. Volgens haar is de grafische sector al geruime tijd zeer arm aan vacatures. In april 2009 waren er 38 openstaande vacatures ten overstaan van 2000 werkzoekenden. Zij verwijst daarbij ook naar de briefwisseling die zij gehad heeft met een consultant van het competentiecentrum van de VDAB in verband met de tewerkstellingsmogelijkheden in deze sector.

Integendeel zijn er volgens mevrouw K. L. heel wat mogelijkheden in de sector van de begeleiding in de ouderenzorg. Zij brengt een aantal attesten voor van medestudenten waaruit blijkt dat deze bijna alle onmiddellijk na de voltooiing van de opleiding aan de slag konden. Bovendien heeft ze zelf intussen reeds een job gevonden in de zorgsector. Zij mag van haar werkgever de opleiding voltooien tijdens haar tewerkstelling.

2.

De VDAB laat in de eerste plaats gelden dat het al dan niet toekennen van een vrijstelling met het oog op het volgen van een studietraject een discretionaire bevoegdheid is. Als “arbeidsmarktregisseur” komt het hem toe het passend karakter van het traject naar werk van werkzoekenden te beoordelen.

Ten gronde verwijst de VDAB naar het masterdiploma van mevrouw K. L. en haar zeer ruime ervaring, waardoor zij een aantrekkelijk profiel heeft voor mogelijke werkgevers. Indien mevrouw K. L. niet zelfstandig aan werk zou geraken, dan kan zij beroep doen op de diensten van de VDAB om haar te begeleiden in haar zoektocht naar werk.

De door mevrouw K. L. gevraagde opleiding leidt maximaal tot een certificaat of diploma van het niveau secundair onderwijs, wat duidelijk ver onder haar algemeen studieniveau ligt.

De VDAB verwijst verder naar een onderzoek naar de tewerkstellingsmogelijkheden dat zij gedaan heeft via haar vacature databank. Een onderzoek op 12 februari 2019<sup>2</sup> leverde voor een job als begeleider ouderenzorg slechts 7 vacatures op voor Vlaams-Brabant en 29 voor Vlaanderen onder het trefwoord “animator ouderen”, waarvan het grootste gedeelte dan nog geen betrekking had op begeleiding van ouderen. De VDAB heeft verder deze zoekopdracht nog eens herhaald in het kader van de beroepsprocedure. Het resultaat zou zijn 19 resultaten voor Vlaams-Brabant en 115 voor Vlaanderen. Daarvan zouden voor de zoekopdracht Vlaams-Brabant slechts 4 resultaten relevant zijn en voor de zoekopdracht Vlaanderen 19. Omgekeerd zou de zoekopdracht grafisch ontwerp/design 271 resultaten opgeleverd hebben voor Vlaanderen.

3.

Overeenkomstig artikel 111 /31 van het Besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009, zoals naar aanleiding van de zesde staatshervorming ingevoegd bij besluit van 23 december 2016 en houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding, houdt de vrijstelling van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt voor een studie, opleiding of stage die door de VDAB wordt toegekend aan de verplicht ingeschreven werkzoekende die werkloosheids- of inschakelingsuitkeringen ontvangt, in dat die werkzoekende niet hoeft in te gaan op een passend aanbod of passende dienstbetrekking, en dat hij zich niet langer moet integreren op de arbeidsmarkt voor de duurtijd van de vrijstelling.

De werkzoekende, vermeld in het eerste lid, moet wel ingaan op afspraken bij VDAB die tot doel hebben de studie, opleiding of stage op te volgen waarvoor vrijstelling werd verleend of afspraken die worden gemaakt in het kader van het feit waarvoor de vrijstelling werd verleend. De verplicht ingeschreven werkzoekende moet tevens de studie, opleiding of stage regelmatig blijven volgen voor de duurtijd van de vrijstelling.

Artikel 111/32 houdt dan verder de precieze modaliteiten in om een vrijstelling van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt te bekomen.

Deze bepaling luidt als volgt:

*“§ 1. De verplicht ingeschreven werkzoekende die werkloosheids- of inschakelingsuitkeringen ontvangt, kan vrijgesteld worden gedurende de periode waarin hij een andere studie, opleiding of stage volgt dan die, vermeld in artikel 111/33 tot en met 111/38, als aan de volgende voorwaarden is voldaan:*

*1° de vraag om vrijstelling van de verplicht ingeschreven werkzoekende komt bij VDAB aan vóór de start van de studie, opleiding of stage. In geval van laattijdige aanvraag kan de*

---

<sup>2</sup> Dit is dus 6 maanden na de beslissing

*vrijstelling slechts verleend worden voor de periode vanaf de datum waarop VDAB de aanvraag heeft ontvangen;*

*2° de studie, opleiding of stage wordt aanvaard door VDAB als ze past in het traject naar werk van de verplicht ingeschreven werkzoekende. De aanvaarding geldt alleen voor het verlenen van de vrijstelling met toepassing van dit hoofdstuk;*

*3° het betreft een studie, opleiding of stage van ten minste vier weken en gemiddeld ten minste twintig uur per week, en de lessen mogen niet hoofdzakelijk op zaterdag of na 17 uur worden gegeven;*

*4° het volgen van een studie, opleiding of stage en de modaliteiten van opvolging kunnen door de bemiddelaar opgenomen worden in het formeel afsprakenblad. Als het gaat om een opleiding die niet door VDAB georganiseerd, erkend of gesubsidieerd wordt, is de opmaak van dat formeel afsprakenblad verplicht;*

*5° de verplicht ingeschreven werkzoekende blijft ingeschreven bij VDAB voor de duurtijd van de vrijstelling.*

*§ 2. De verplicht ingeschreven werkzoekende die werkloosheids- of inschakelingsuitkeringen ontvangt, kan van VDAB de toelating krijgen om een studie, opleiding of stage te volgen zonder vrijstelling van beschikbaarheid, maar met behoud van uitkeringen.”*

4.

De vraag die in de eerste plaats moet beantwoord worden is te weten of de toepassing van de regels opgenomen in artikel 111/32 van het besluit al dan niet een discretionaire bevoegdheid uitmaakt in hoofde van de VDAB.

Indien het gaat om een discretionaire bevoegdheid, dan is de controle van de rechter op de uitoefening van die bevoegdheid beperkt (marginaal). De controle is beperkt tot een controle op de rechtmatigheid: is de beslissing in overeenstemming met de wet, werd ze voldoende gemotiveerd, werden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur gerespecteerd en is ze niet kennelijk onredelijk. De rechter kan deze beslissing op basis van deze criteria alleen vernietigen, maar kan zich niet in de plaats stellen van de overheid (die dan een nieuwe beslissing moet nemen).

Gaat het integendeel om een gebonden bevoegdheid, dan oefent de rechter een controle met volledige rechtsmacht uit op de beslissing.

De rechtsleer onderscheidt in feite drie categorieën van bevoegdheden. De gebonden bevoegdheid, de discretionaire bevoegdheid en de bevoegdheid met “beoordelingsvrijheid”<sup>3</sup>. In deze laatste categorie gaat het over wettelijke voorschriften die

---

<sup>3</sup> Zie J. Put, Administratieve sancties in het sociaal zekerheidsrecht, Die Keure 1998, p.492.

gebruik maken van vagere normen als overmacht, behartenswaardige toestand, belang van het kind. In de regel heeft bij deze laatste categorie de rechter eveneens een volledige beoordelingsvrijheid, tenzij uit de wet uitdrukkelijk blijkt dat de wetgever een beleidsvrijheid, dus een discretionaire beoordeling op het oog had.

5.

Uit het gebruik van het woord “kan” in § 1 van artikel 111/32 mag niet afgeleid worden dat het om een discretionaire bevoegdheid gaat. De wetgever gebruikt deze terminologie zowel voor gebonden bevoegdheden als niet gebonden bevoegdheden. Telkens moet in de context van de wet, en ook rekening houdend met andere algemene regels, onderzocht worden welke de bedoeling is van de wetgever: heeft hij het orgaan alleen een machtiging, een bevoegdheid willen geven, of heeft hij integendeel beoogd een beleidsvrijheid toe te kennen(cf. Raad van State, Algemene vergadering, 13 maart 2012, 2018.545).

Daarentegen spreken de bewoordingen van artikel 111/32 § 2, 2° “de studie, opleiding of stage wordt aanvaard door VDAB als ze past in het traject naar werk van de verplicht ingeschreven werkzoekende” tegen dat de wetgever een louter discretionaire bevoegdheid voor ogen had. In zijn arrest van 14 april 2003 (Soc. Kron. 2004, 386) oordeelde het Hof van Cassatie dat een beslissing van de VDAB inzake de stopzetting van een beroepsopleiding een doelgebonden bevoegdheid was.

Voor het hof gaat het aldus om een bevoegdheid met beoordelingsvrijheid, die niet discretionair is.

6.

Gelet op de aard van de materie, moet de rechter uiteraard terughoudend zijn om zich in de plaats te stellen van de VDAB voor de beoordeling van de vraag of een studie of opleiding past in het traject naar werk van de werkzoekende. Hij zal in essentie nagaan of de beslissing voldoende (en pertinent) gemotiveerd is en een voldoende objectieve grondslag heeft.

De motivering van de bestreden beslissing is erg algemeen. Ze beperkt zich ertoe te stellen dat de opleiding niet past in het traject naar werk (waarbij niets gezegd wordt welk het traject naar werk is) en de kansen op een job niet voldoende zal verhogen. Verder wordt nog gezegd dat de opleiding onvoldoende arbeidsmarkt gericht is: “de kansen op betaald werk zijn erg klein”. Alhoewel zulks wettelijk niet voorzien is kan men er zich over verwonderen dat, vooraleer een afwijzende beslissing genomen wordt, geen gesprek wordt georganiseerd met de aanvrager en de arbeidsbemiddelaar die de werkloze opvolgt, en die de opportuniteit van de opleiding het beste te kunnen inschatten.

---

7.

In de voorliggende betwisting wordt de motivering, die aan de grondslag ligt van de beslissing, bovendien uitdrukkelijk tegengesproken door een andere instantie van de VDAB, het Competentiecentrum te Heverlee. Mevrouw K. L. legt het mailverkeer voor met de campusconsulent die haar oorspronkelijk op 27 mei 2019 uitnodigde 2019 voor een infosessie over de mogelijkheden tot heroriëntering “grafische sector”. Mevrouw K. L. antwoordde dat zij aanwezig zou zijn, maar vroeg toch wat meer uitleg over de infosessie.

Op 28 mei 2019 werd geantwoord: “Het gaat om een brede selectie van werkzoekenden die een link hebben met de grafische sector naar heroriëntering toe omdat deze sector arm is aan vacatures momenteel. Indien je concrete vooruitzichten zou hebben laat het maar weten, dan hoef je niet te komen”. In antwoord op een verdere mail van mevrouw K. L. van 28 mei 2019 schreef de campusconsulent “Eigenlijk gaat de info over de mogelijkheden buiten de grafische. Tenzij er toch vooruitzichten zouden zijn in de sector.”

De VDAB reageert in zijn besluiten niet op deze informatie en geeft niet aan op welke basis in de bestreden beslissing wel geoordeeld werd dat er voldoende mogelijkheden waren in de grafische sector. De VDAB verwijst wel naar een consultatie van haar vacaturedatabank. Daaruit blijkt in ieder geval dat er vacatures waren voor de sector begeleider of animator in de ouderenzorg. De opzoeking in de vacaturedatabank moet verder gerelativeerd worden, omdat zij geen rekening houdt met het specifieke profiel van mevrouw K. L. (cf. infra).

Dat er effectief mogelijkheden waren in de sector, blijkt verder uit het feit dat mevrouw K. L., (die volgens de informatie die verstrekt werd ter zitting de opleiding toch aangevangen heeft, met afstand van het recht op werkloosheidsuitkeringen, wat later nog zou kunnen geregulariseerd worden) reeds tijdens de opleiding aan de slag is kunnen gaan in een rust-en verzorgingstehuis, met de afspraak dat zij haar opleiding (en stages) kan verderzetten tijdens de tewerkstelling. De effectieve mogelijkheden blijken ook uit de door mevrouw K. L. voorgelegde verklaringen van andere personen die gemakkelijk werk hebben gevonden in de sector.

8.

In de voorliggende betwisting moet eveneens rekening gehouden worden met het feit dat mevrouw K. L., op het ogenblik dat zij de toelating vroeg om de opleiding af te vatten, reeds 2,5 jaar werkloos was en 54 jaar oud was. Zij had verder een studie gevolgd in de analoge grafische sector en daar haar werkervaring had opgedaan. Zij had geen opleiding, noch ervaring in de digitale grafische sector. Samen met haar leeftijd hypothekeerde dit zeker zeer zwaar haar mogelijkheden om in de sector werk te vinden. De leeftijd van mevrouw K. L. zou uiteraard veel minder (negatief) doorwegen voor een aanwerving in een functie van animator ouderenzorg



Het hof stelt ook vast bij het onderzoek van het administratief dossier dat uit het stuk 4 blijkt dat mevrouw K. L. van in den beginne aangegeven had dat de job van animator in de ouderenzorg één van haar doelstelling was (samen met de mogelijkheid van grafisch ontwerper die zij openliet).

In besluiten geeft de VDAB ook aan dat, indien mevrouw K. L. problemen had om zelfstandig werk te vinden, zij zich steeds tot een bemiddelaar had kunnen wenden. Mevrouw K. L. was zoals gezegd 2,5 jaar werkloos. Normaal moest zij, bij een zo lange werkloosheid, zeker al lang een bemiddelaar hebben toegewezen gekregen. Of dit effectief het geval was, kon ter zitting niet worden toegelicht. Dit argument kan bij gebreke aan verdere toelichting en bewijsstukken niet weerhouden worden.

9.

Het bestreden vonnis dient dan ook hervormd te worden en de bestreden administratieve beslissing dient vernietigd te worden. De VDAB had aan mevrouw K. L. de toelating moeten verlenen voor de door haar gevraagde beroepsopleiding/studie.

#### **OM DEZE REDENEN**

#### **HET ARBEIDSHOF**

Gelet op de Wet van 15 juni 1935 op het taalgebruik in gerechtszaken, in het bijzonder op het artikel 24,

Rechtsprekend op tegenspraak,

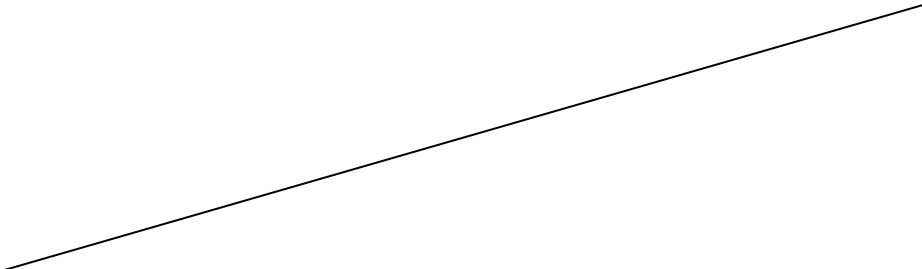
Gelet op het eensluidend mondeling advies van mevrouw N. Van den Brande, advocaat-generaal, waarop repliek voor de VDAB,

Verklaart het hoger beroep ontvankelijk en gegrond. Hervormt het bestreden vonnis en, opnieuw wijzend, verklaart de oorspronkelijke vordering van mevrouw K. L. gegrond.

Vernietigt de bestreden administratieve beslissing van 31 augustus 2018 en zegt voor recht dat de VDAB ten onrechte aan mevrouw K. L. de toelating geweigerd heeft om de gevraagde studie/opleiding te volgen overeenkomstig de voorwaarden van artikel 111/31 en 111/32 van het Besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009.

Veroordeelt, in overeenstemming met artikel 1017, al. 2 van het Gerechtelijk Wetboek, de VDAB tot de kosten van het hoger beroep, niet begroot in hoofde van mevrouw K. L.

Veroordeelt de VDAB tot betaling van een bijdrage van € 20 voor het Fonds voor juridische tweedelijnsbijstand.



Aldus gewezen en ondertekend door de zevende kamer van het Arbeidshof te Brussel, samengesteld uit :

, raadsheer,  
, raadsheer in sociale zaken, werkgever,  
, raadsheer in sociale zaken, werknemer-arbeider,  
Bijgestaan door , griffier

en uitgesproken op de openbare terechtzitting van 12 maart 2020 door

, raadsheer,  
, griffier