RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 79.111/16
van 20 april 2026

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot bepaling van het bedrag van de retributie, vermeld in artikel 81/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers’

‡LW-CAE[OAFAD-HJBBBMW‡

Op 24 maart 2026 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 ministerieel besluit ‘tot bepaling van het bedrag van de retributie, vermeld in artikel 81/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 14 april 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 april 2026.

*

‡LW-CAE[OAFAD-HJBBBMW‡

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.

2. Artikel 2 van het ontwerp voorziet in de inwerkingtreding van de bepalingen uit het besluit van 28 november 2025 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers' die betrekking hebben op de retributie die verschuldigd is voor het indienen van een aanvraag voor een toelating tot arbeid conform hoofdstuk 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 'houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers'.[1]

Deze bepaling vindt rechtsgrond in het in de rubriek 'Rechtsgronden' van de aanhef vermelde artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2025, dat de minister, bevoegd voor werk, machtigt om de datum van inwerkingtreding van de desbetreffende artikelen van dit besluit te bepalen.

3.1. Artikel 1 van het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit legt het bedrag van de hiervoor vermelde retributie vast op 200 euro. Het beoogt aldus uitvoering te geven aan het in de rubriek 'Rechtsgronden' van de aanhef vermelde artikel 81/1, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018, zoals ingevoegd door het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2025.[2] Deze bepaling, die op zijn beurt rechtsgrond vindt in het tevens in de rubriek vermelde artikel 8, § 3, van de wet van 30 april 1999 'betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers', machtigt de minister om het bedrag te bepalen van de retributie die verschuldigd is voor elke aanvraag voor een toelating tot arbeid die is ingediend conform hoofdstuk 9 van het voornoemde besluit van 7 december 2018.

3.2. Een retributie dient een geldelijke vergoeding te zijn voor een dienst die de overheid presteert ten voordele van de bijdrageplichtige individueel beschouwd, en zij moet een louter vergoedend karakter hebben, zodat er een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de bijdrageplichtige verschuldigd is.[3] Bij ontstentenis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt de bijdrage van fiscale aard.

3.3. Uit het advies van de Inspectie van Financiën naar aanleiding van de meest recente wijziging aan het voornoemde artikel 8, § 3, van de wet van 30 april 1999, blijkt dat de geraamde inkomsten van een retributie van 200 euro noemenswaardig hoger zijn dan de geraamde uitgaven.[4]

[1] Het gaat om aanvragen om de gecombineerde vergunning, de Europese blauwe kaart of een andere verblijfstitel te verkrijgen voor werk voor een periode van meer dan negentig dagen.

[2] Waarvan artikel 2 van het ontwerp in de inwerkingtreding voorziet.

[3] Zie bijv. GwH 29 maart 2018, nr. 42/2018, B.19.

[4] In 2026 gaat het om 2.164.800 euro aan inkomsten tegenover 1.898.274,71 euro aan uitgaven, terwijl dit in 2028 zal oplopen tot ongeveer 3,2 miljoen geraamde inkomsten tegenover bijna 1,5 miljoen euro geraamde uitgaven.

‡LW-CAE[OAFAD-HJBBBMW‡

Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde dat de retributie niet louter bedoeld is om de kost van de administratieve afhandeling van de aanvraag te dekken maar ook om de extra engagementen uit de conceptnota "Verscherpt en geïntegreerd arbeidsmigratiebeleid"[5] na te komen. In de rubriek "Motivering" van de aanhef van het voorliggende ontwerp wordt dit als volgt verduidelijkt:

> "De retributie dekt de administratieve verwerking en controle van het gewest en laat toe dat het departement WEWIS ook in de toekomst een verkorte doorlooptijd voor gecombineerde vergunningen kan waarborgen. Daarnaast maakt de retributie investeringen mogelijk in extra capaciteit voor een kwaliteitsvolle dossierbehandeling, moderne technologie en IT-systemen die de controles verbeteren en vergemakkelijken en fraude efficiënter opsporen."

De hoogte van de retributie strekt er bijgevolg niet enkel toe om de kosten van een verstrekte dienst, individueel beschouwd (*in casu* de administratieve behandeling van een aanvraag op grond van hoofdstuk 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018) te vergoeden maar ook om uitgaven van algemeen bestuur te financieren (zoals de nodige investeringen in kwaliteitsvolle dossierbehandeling, moderne technologie en IT-systemen).

Uit de geciteerde motivering blijkt eveneens dat de retributie ertoe strekt kosten te dekken die verband houden met de controles en het opsporen van fraude, zijnde het toezicht op de naleving van de regels dat los van een of andere aanvraag van de bijdrageplichtige wordt verricht.[6]

3.4. De retributie in artikel 1 van het ontwerp is bijgevolg niet beperkt tot een vergoeding van de door de overheid gepresteerde dienst ten voordele van deze bijdrageplichtige en vertoont geen redelijke verhouding tot de kostprijs van de verstrekte dienst aan de bijdrageplichtige individueel beschouwd. In werkelijkheid gaat het niet om een retributie maar om een belasting.[7] Hiervoor bieden artikel 81/1, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 en artikel 8, § 3, van de wet van 30 april 1999 geen rechtsgrond.[8]

---

[5] VR 2025 0905 MED.0150/1QUATER, conceptnota goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 9 mei 2025.

[6] De gemachtigde verwijst in dit verband naar het volgende uitgave die mede vergoed zou worden door de retributie: "In samenwerking met VSI [= Vlaamse Sociale Inspectie]: het opzetten, uitwerken en systematisch uitvoeren van een effectieve en efficiënte ex post controle van de uitgereikte toelatingen tot arbeid. Dit betreft administratieve on desk controles door een inspecteur van VSI in samenwerking met de controlekamer van DEM [= Dienst Economische Migratie]. Bovendien heeft DEM de systematische hulp nodig van VSI gezien DEM niet over dezelfde toegangen tot applicaties en databronnen als VSI beschikt (cfr. Dolsis, e-PV, etc.)." Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt ook dat de personeelskosten van de Vlaamse Sociale Inspectie (voor het luik economische migratie) mee in rekening gebracht werden voor het bepalen van de hoogte van de retributie.

[7] Het fiscaal wettigheidsbeginsel vereist overigens dat de essentiële elementen van een dergelijke belasting bij decreet worden vastgesteld, zie bijv. GwH 14 maart 2024, nr. 30/2024, B.3.1.

[8] Omdat niet aangetoond werd dat het bedrag van de retributie in een redelijke verhouding stond tot de kostprijs van de geleverde dienst, werden twee koninklijke besluiten die voorzagen in een (federale) retributie voor verblijfsaanvragen vernietigd door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak. Zie RvS 11 september 2019, nr. 245.403 en RvS 11 september 2019, nr. 245.404.

‡LW-CAE[OAFAD-HJBBBMW‡

3.5. Artikel 1 van het om advies voorgelegde ontwerp kan slechts doorgang vinden in zoverre het bedrag verminderd wordt tot een niveau waarop dit een louter vergoedend karakter heeft.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI Wouter PAS

‡LW-CAE[OAFAD-HJBBBMW‡