RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 79.133/16
van 28 april 2026

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen, het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht van 30 april 2004, het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap 'Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding' en het decreet van 10 juni 2016 tot regeling van bepaalde aspecten van alternerende opleidingen’

‡LW-CIE[PAIED-HJBDDXV‡

Op 30 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 voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen, het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht van 30 april 2004, het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap 'Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding' en het decreet van 10 juni 2016 tot regeling van bepaalde aspecten van alternerende opleidingen’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 23 april 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, voorzitter, Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN, staatsraad, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 april 2026.

*

‡LW-CIE[PAIED-HJBDDXV‡

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van Vlaams decreet strekt tot wijziging van een aantal decreten in het beleidsdomein werk, economie, wetenschap, innovatie, landbouw en sociale economie. Het gaat om de wet van 30 april 1999 ‘betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers’ (artikel 2), de wet van 20 juli 2001 ‘tot bevordering van de buurtdiensten en -banen’ (artikel 3), het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht (artikelen 4 en 5), het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap 'Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding'’ (artikelen 6 tot 8) en het decreet van 10 juni 2016 ‘tot regeling van bepaalde aspecten van alternerende opleidingen’ (artikelen 9 tot 13).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. Het ontworpen artikel 12/4, § 1, tweede lid, 2°, van de wet van 30 april 1999 machtigt de Vlaamse Regering om in het kader van de regeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van een opdrachtgever, aannemer of intermediaire aannemer “bijkomende voorwaarden” vast te stellen waaraan moet zijn voldaan om als “risicosector of -activiteit” te worden beschouwd, in welk geval een zorgvuldigheidsplicht van toepassing is. Uit de memorie van toelichting blijkt echter dat die bijkomende voorwaarden niet noodzakelijk met het risicogehalte van de sector of activiteit verband moeten houden. Het is immers de bedoeling om in grensbedragen te kunnen voorzien.[2]

De gemachtigde bevestigde dat het correcter zou zijn om te bepalen dat de Vlaamse Regering veeleer de toepasselijkheid van de zorgvuldigheidsplicht aan bijkomende voorwaarden kan onderwerpen. Het voorontwerp kan in die zin worden aangepast.

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Zie ook adv.RvS 78.161/16 van 1 oktober 2025 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 tot uitvoering van het decreet van 10 december 2010 betreffende de private arbeidsbemiddeling, wat betreft de gedragscode uitzendactiviteiten, en 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, wat betreft de zorgvuldigheidsplicht bij ketenaansprakelijkheid’, opmerking 6.

‡LW-CIE[PAIED-HJBDDXV‡

Artikel 3

5. In de inleidende zin van artikel 3 van het voorontwerp moet worden verduidelijkt dat de voorgenomen wijziging plaatsvindt in "artikel 10quinquies, *eerste lid,* 10°," van de wet van 20 juli 2001.

6.1. In die strafbepaling worden de woorden "om de dienstencheques te ondertekenen" opgeheven. Luidens de memorie van toelichting gaat het om een technische aanpassing om in te spelen op de afschaffing van de papieren dienstencheques. Ten gevolge van de voorgenomen wijziging zullen echter worden gestraft met een geldboete "de werkgever, zijn lasthebbers of de aangestelden (…) die de werknemer vertegenwoordigen". Het is niet duidelijk of het de bedoeling is dat de bepaling die algemene draagwijdte krijgt. Gevraagd om uitleg over de reikwijdte van de bestaande strafbaarstelling, antwoordde de gemachtigde:

> "In casu betreft dit vooral de onrechtmatige vertegenwoordiging door de dienstencheque-onderneming van de gebruiker (klant) bij het aankopen van dienstencheques.
>
> Daarnaast ook de onrechtmatige vertegenwoordiging door de dienstencheque-onderneming van gebruikers en werknemers bij het valideren van geleverde prestaties."

In zoverre het de bedoeling zou zijn om specifiek die laatste hypothese te behouden onder het toepassingsgebied van de strafbepaling, rekening houdend met de afschaffing van de papieren dienstencheque, moet dat worden verduidelijkt in de tekst ervan.

6.2. Dezelfde opmerking geldt, *mutatis mutandis*, voor artikel 5, 2°, van het voorontwerp, waarbij artikel 13/3, § 2, 10°, van het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht wordt gewijzigd.

Artikel 5

7.1. Artikel 5 van het voorontwerp strekt ertoe om in artikel 13/3, § 2, 8°, van het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht de woorden "willens en wetens" op te heffen.

Ten gevolge van die wijziging zou, onder de voorwaarden vermeld in dat decreet, en als de feiten ook voor strafvervolging vatbaar zijn, een administratieve geldboete opgelegd worden van 50 tot 500 euro aan de gebruiker of de werknemer die heeft deelgenomen aan de daar vermelde inbreuken. De memorie van toelichting verduidelijkt dat het gaat om een "technische rechtzetting" en dat het "wetens en willens" deelnemen aan die inbreuken nog steeds (strenger) wordt gestraft met toepassing van artikel 13/3, § 4, 7°, van hetzelfde decreet. Gevraagd om de toepassing van de gewijzigde inbreukbepaling toe te lichten, gaf de gemachtigde het volgende voorbeeld:

> "Zo kan bijvoorbeeld een gebruiker aan een werknemer vragen een niet-toegelaten activiteit uit te voeren, terwijl een van beiden of allebei niet op de hoogte is/zijn dat die activiteit niet toegelaten is. De onderneming die deze activiteiten aanvaardt doet dit echter met kennis van zaken en derhalve wetens en willens (inbreuk artikel 10 sexies, §1, 2° DC-

‡LW-CIE[PAIED-HJBDDXV‡

wet). Maar ook de werknemer en gebruiker worden in beginsel geacht de dienstencheque-regelgeving te kennen. Echter begaan ze deze inbreuk dus niet noodzakelijk intentioneel."

7.2. Het is onduidelijk welke draagwijdte de aldus gewijzigde bepaling zal hebben. Het moet naar luid daarvan immers nog steeds gaan om een *deelneming* van de te sanctioneren persoon aan de vermelde inbreuken. In zoverre dat begrip dezelfde uitlegging krijgt als in het strafrecht,[3] lijkt de wijziging onwerkzaam. Met toepassing van artikel 19 van het nieuw Strafwetboek, dat op 1 september 2026 in werking zal treden, geldt immers dat als deelnemers kunnen worden beschouwd (en als daders worden gestraft) diegenen die "wetens en willens" op betekenisvolle wijze bijdragen tot een misdrijf, op de wijze en binnen de perken als in die bepaling aangegeven.[4] Deelneming veronderstelt dan met andere woorden op zichzelf dat de bijdrage "wetens en willens" plaatsgrijpt.

7.3. Zelfs in de veronderstelling dat voor de deelneming voor wat betreft de administratiefrechtelijke sanctionering niet langer zou worden verondersteld dat dit "wetens en willens" gebeurt, en nog in de veronderstelling dat het bestuur bij die sanctionering niet zou worden gehinderd door de vereiste dat de feiten in die hypothese niet voor strafvervolging vatbaar zijn, rijst voorts de vraag of de beoogde sanctie wel verenigbaar is met de vereisten van het gelijkheidsbeginsel en van het evenredigheidsbeginsel.[5] Het gelijkheidsbeginsel vereist dat voor de gelijke behandeling van onvergelijkbare gevallen een redelijke verantwoording voorhanden moet zijn, terwijl het evenredigheidsbeginsel inhoudt dat straffen proportioneel moeten zijn ten opzichte van de ernst van de inbreuk. De afdeling Wetgeving heeft in het verleden reeds opgemerkt dat het beginsel van de evenredigheid van de straffen niet alleen voor de rechter, maar ook voor de wetgever en de regelgever geldt.[6] Het geldt zowel ten aanzien van strafrechtelijke als administratieve sancties.[7] Bij de beoordeling van de evenredigheid is bovendien rekening te houden met het vereiste moreel bestanddeel van de inbreuk.[8]

De Raad van State bedenkt in dat verband dat het ten aanzien van verschillende van de door de werkgever, zijn lasthebbers of aangestelden gepleegde inbreuken moeilijk of onmogelijk

---

[3] In de inleidende zin van de te wijzigen bepaling wordt benadrukt dat een administratieve geldboete alleen wordt opgelegd als de feiten ook voor strafvervolging vatbaar zijn, hetgeen daarop lijkt te wijzen (althans, voor zover daarmee bedoeld wordt dat de feiten vatbaar zijn voor strafvervolging in hoofde van de administratiefrechtelijk te sanctioneren persoon).

[4] In de rechtsleer wordt de nieuwe bepaling zo uitgelegd dat het vereiste deelnemingsopzet inhoudt "dat de deelnemer weet dat hij een bijdrage levert aan een welbepaald misdrijf en die bijdrage ook uit vrije wil stelt." (T. VANDER BEKEN, "Misdrijf en dader in het Nieuw Strafwetboek" in W. DE BONDT, S. DE COENSEL, J. ROELANDT e.a. (eds.), *51e postuniversitaire cyclus Willy Delva – Straf(proces)recht vandaag, morgen en overmorgen*, Intersentia, 2025, 18). Ook wat betreft het thans nog van toepassing zijnde Strafwetboek werd in de memorie van toelichting bij het nieuwe Strafwetboek opgetekend dat "[e]lke deelnemer moet worden beschouwd als diegene die een significante bijdrage heeft geleverd aan het eindresultaat. Deelnemers zijn m.a.w. zij die wetens en willens op betekenisvolle wijze bijdragen tot het plegen van het misdrijf." (voetnoot weggelaten) (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3374/1, 89).

[5] Vergelijk adv.RvS 77.717/16 van 4 juni 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juni 2025 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques, wat betreft de bijkomende kosten', opmerking 6.

[6] Adv.RvS 60.893/3 van 27 maart 2017 over een voorontwerp van 'Strafwetboek - Boek I', opmerking 12.

[7] GwH 18 februari 2016, nr. 25/2016, B.23.2.

[8] Vgl. adv.RvS 78.804/16 van 2 maart 2026 over een voorontwerp van Vlaams decreet 'over het loopbaankrediet', opmerking 30.1 (*Parl.St*. Vl.Parl. 2025-26, nr. 760/1).

‡LW-CIE[PAIED-HJBDDXV‡

is voor de gebruiker of de werknemer om er zich van te vergewissen of die personen de toepasselijke regels hebben nageleefd.[9] Het komt in dat geval onevenredig voor om hen administratiefrechtelijk te bestraffen.

7.4. In het licht van het voorgaande moet artikel 13/3, § 2, 8°, tevens in zijn verhouding tot artikel 13/3, § 4, 7°, van het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht, aan een nieuw onderzoek worden onderworpen.

Artikel 7

8. In artikel 7 van het ontwerp wordt de sluiting van een beheersovereenkomst tussen de Vlaamse Regering en de 'Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding' (hierna: VDAB) geregeld. Daarmee rekening houdend is het onlogisch om in het ontworpen artikel 12, § 3, eerste lid, van het decreet van 7 mei 2004 te bepalen dat de beheersovereenkomst slechts opgesteld wordt door de raad van bestuur van de VDAB, in samenspraak met de gedelegeerd bestuurder en de algemene directeurs. Dat zal immers in overleg met de Vlaamse Regering moeten gebeuren.

De gemachtigde bevestigde dat de ontworpen bepaling in die zin zal worden aangepast en dat het overbodig is om de voorbereiding van de onderhandelingen van de beheersovereenkomst aan de zijde van de VDAB uitdrukkelijk te regelen. Daartegen rijst geen bezwaar.

Artikel 13

9. De gemachtigde bevestigde dat in het ontworpen artikel 19, eerste lid, 3°, van het decreet van 10 juni 2016 de volledige zinsnede "*een opleiding* van het deeltijds beroepssecundair onderwijs, de leertijd," opgeheven moet worden.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Pierre LEFRANC

[9] Zo rijst onder meer de vraag of van een gebruiker kan worden verwacht dat hij zicht heeft op de activiteiten waarop de beslissing tot erkenning betrekking heeft (artikel 10*sexies*, § 1, eerste lid, 1°, van de wet van 20 juli 2001) of op de vraag of de werknemer werd aangeworven voor de uitvoering van bepaalde buurtwerken of -diensten (artikel 13/3, § 2, 2°, van het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht).

‡LW-CIE[PAIED-HJBDDXV‡