



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.618/16
van 14 januari 2026

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het Gerechtelijk
Wetboek en de herstellwet van 22 januari 1985 houdende sociale
bepalingen, wat betreft het Vlaams opleidingsverlof’

Op 8 december 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 voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en de herstellwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen, wat betreft het Vlaams opleidingsverlof’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 13 januari 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 januari 2026.

*

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 rechtsgrond¹, 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 de regeling van het Vlaams opleidingsverlof. De arbeidsrechtbanken worden middels een wijziging van het Gerechtelijk Wetboek bevoegd gemaakt om kennis te nemen van de geschillen betreffende dat verlof (artikel 2 van het voorontwerp). Daarnaast wordt ook de herstelwet van 22 januari 1985 ‘houdende sociale bepalingen’ (hierna: Herstelwet) gewijzigd, onder andere met betrekking tot de kwalificatie van bedrijfsinterne opleidingen, het miskennen van administratieve verplichtingen door de opleidingsverstrekker, de terugbetaling aan de werkgevers van lonen en sociale bijdragen, de toekenning van een compensatie voor productiviteitsverlies, de handhaving van de regeling en de uitsluiting van werkgevers en opleidingsverstrekkers ingeval van veroordeling, vaststelling van schuld of het opleggen van een administratieve geldboete (artikelen 3 tot 11).

Het aan te nemen decreet treedt in werking op 1 september 2026 (artikel 12).

BEVOEGDHEID

3.1. Artikel 2 van het voorontwerp regelt de materiële bevoegdheid van de arbeidsrechtbanken om kennis te nemen van de geschillen over het Vlaams opleidingsverlof. Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof behoren de omschrijving van de bevoegdheden van de rechtscolleges en het vaststellen van procedureregels voor de rechtscolleges echter tot de principiële bevoegdheid van de federale wetgever.²

Er moet bijgevolg worden nagegaan of de decreetgever voor het aannemen van die bepaling een beroep zou kunnen doen op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ bedoelde impliciete bevoegdheden. Op grond van die impliciete bevoegdheden kan de bevoegdheid van een andere overheid worden betreden voor zover zulks noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid, de aangelegenheid

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

² Zie onder meer: GwH 14 juli 1997, nr. 46/97, B.3-B.5; GwH 16 december 1998, nr. 139/98, nr. 3; GwH 1 maart 2001, nr. 27/2001, B.4-B.5; GwH 28 oktober 2004, nr. 168/2004, B.3.3-B.4.2; GwH 24 februari 2011, nr. 29/2011, B.4.4-B.5.2.

zich tot een gedifferentieerde regeling leent en de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.³

3.2. De memorie van toelichting erkent dat op die bepaling moet worden gesteund, maar beperkt zich er vervolgens toe de voorwaarden waaronder dat mogelijk is te hernemen. De stellers van het voorontwerp moeten beargumenteren waarom aan die voorwaarden is voldaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Ter wille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling om in de inleidende zin van artikel 2 van het voorontwerp te verduidelijken dat het koninklijk besluit nr. 424 van 1 augustus 1986 werd bekrachtigd bij de wet van 15 december 1986.

Artikel 3

5. Vermits artikel 109 van de Herstelwet reeds een tweede lid heeft, moeten in de inleidende zin van het tweede punt de woorden “tweede lid” worden vervangen door “derde lid”.

Artikel 7

6. Het verdient aanbeveling om in het ontworpen artikel 121 van de Herstelwet te voorzien in een delegatie aan de Vlaamse Regering om de nadere voorwaarden te bepalen in verband met de tijdelijke schorsing, waaronder de maximale duur ervan, en de te volgen procedure.

7. In dezelfde bepaling kan nog worden verduidelijkt dat wordt verwezen naar de sociaalrechtelijke inspecteur, “bedoeld in het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht”.

8. In dezelfde bepaling wordt het best duidelijker aangegeven van welke bepalingen uit “deze wet of de uitvoeringsbesluiten ervan” de schorsing van de terugbetaling precies de naleving beoogt te bevorderen. De Herstelwet bevat immers nog andere regelingen. Uit de memorie van toelichting blijkt dat (enkel) de regels over het Vlaams opleidingsverlof worden bedoeld.

Artikel 8

9. Het verdient aanbeveling om de woorden “het aantal werknemers dat betrokken is bij de inbreuk” in het ontworpen artikel 132, derde lid, van de Herstelwet te vervangen door de woorden “het aantal werknemers voor wie onterecht een terugbetaling als vermeld in artikel 120,

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijvoorbeeld: GwH 12 maart 2015, nr. 29/2015, B.11; GwH 21 april 2016, nr. 53/2016, B.92.4.

is aangevraagd, verkregen of behouden”. Op die manier wordt aangesloten bij de duidelijkere formulering uit het tweede lid.

Artikelen 9 tot 11

10. De inleidende zin van de artikelen 9 tot 11 van het voorontwerp dient telkens als volgt te worden gesteld: “In dezelfde wet wordt een artikel (...) ingevoegd dat luidt als volgt:”.

11.1. De ontworpen artikelen 136*bis* en 136*quater* van de Herstelwet (artikelen 9 en 11 van het voorontwerp) voorzien in de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om bij een veroordeling of vaststelling van schuld wegens bepaalde inbreuken, respectievelijk bij de oplegging van een administratieve geldboete, de werkgever die onrechtmatig terugbetalingen heeft verkregen of behouden, of de opleidingsverstrekker die de inbreuk heeft begaan, gedurende een periode van maximaal vierentwintig maanden uit te sluiten van het voordeel van de terugbetalingen (wat betreft de werkgever) of uit te sluiten van het stelsel van het opleidingsverlof (wat betreft de opleidingsverstrekker). In geval van herhaling binnen vijf jaar na afloop van die periode kan de maximale periode van uitsluiting verdubbeld worden.

De vraag rijst of die maatregel een straf is, in welk geval rekening moet worden gehouden met de toepassing van het *non bis in idem*-beginsel. Volgens dat beginsel, onder meer gewaarborgd in artikel 4 van het Zevende Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM), mag niemand strafrechtelijk worden vervolgd of gestraft wegens een strafbaar feit waarvoor hij reeds is vrijgesproken of veroordeeld. Voor de toepassing van dat artikel wordt het begrip “strafrechtelijke vervolging” of “strafrechtelijke sanctie”, wat betreft het bijvoeglijk naamwoord “strafrechtelijk” op dezelfde wijze geïnterpreteerd als het geval is voor het begrip “strafvervolging” in artikel 6, lid 1, EVRM.

11.2. Afgezien van de internrechtelijke kwalificatie van een maatregel moet dus ook rekening worden gehouden met de autonome kwalificatie die aan het strafbegrip wordt gegeven in supranationale normen, in het bijzonder in artikel 6 EVRM.⁴ Daarvoor worden de zogenaamde “Engel”-criteria gehanteerd:⁵ (1) indien de inbreuk volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft of (2) indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte, het preventieve en het repressieve karakter van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsancie gaat, of nog (3) indien uit de aard en de ernst van de sanctie die de betrokkene ondergaat blijkt dat hij een straffend en daardoor ontradend karakter heeft. Dat zijn alternatieve en geen cumulatieve criteria: wanneer een criterium op zich alleen niet doorslaggevend lijkt, is een

⁴ Zie adv.RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022 dat heeft geleid tot de wet van 15 januari 2024 ‘betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen’, opmerking 18 (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 3152/1); adv.RvS 78.110/AV van 31 december 2025 over een voorontwerp van wet ‘betreffende het administratief verbod van rechtspersonen, vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid, en feitelijke verenigingen of groeperingen die een ernstige en actuele bedreiging vormen voor de nationale veiligheid of het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde’, opmerking 59.

⁵ Zie in die zin ook GwH 6 november 2025, nr. 142/2025, B.5.2.

cumulatieve benadering mogelijk.⁶ Wat het tweede criterium betreft, namelijk de beoordeling van de aard zelf van het in het geding zijnde strafbare feit, houdt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens rekening met de omvang van de kring van personen voor wie de geschonden regel bestemd is, het type en de aard van de beschermde belangen, alsook het bestaan van een doel van afschrikking en bestraffing.⁷

Gevraagd of het gaat om een bijkomende straf en of die mogelijkheid dan in overeenstemming is met het *non bis in idem*-beginsel, antwoordde de gemachtigde:

“De uitsluiting van de terugbetalingen dient niet beschouwd te worden als een bijkomende straf in de juridische zin van het woord. Om als strafsancie te worden beschouwd moet worden gekeken naar de aard van de overtreden norm en de aard en zwaarte van de maatregel (Engel-criteria, EHRM).

Een strafsancie heeft een punitief karakter en een repressief doel, namelijk het bestraffen en afschrikken van normoverschrijdend gedrag. Een administratieve maatregel, zoals de uitsluiting van een subsidie of terugbetaling, heeft daarentegen geen bestraffend doel maar de bescherming van het algemeen belang en het correct en doelmatig gebruik van publieke middelen.

De terugbetaling in het kader van het Vlaams Opleidingsverlof betreft geen verworven recht maar een voorwaardelijk voordeel, dat slechts wordt toegekend mits naleving van bepaalde verplichtingen. Het primaire doel van de uitsluiting is het beschermen van overheidsmiddelen en het verzekeren dat de terugbetalingen enkel worden toegekend aan actoren die betrouwbaar zijn en voldoen aan de wettelijke voorwaarden. Hoewel de uitsluiting een economisch nadeel kan meebrengen, is dit nadeel het gevolg van het verlies van de toegang tot een voordeel en geen opzettelijke leedtoevoeging ter bestraffing van een schuld.

Het verlies van een voordeel kan niet gelijk worden gesteld aan een straf. Het Grondwettelijk Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat maatregelen die voortvloeien uit het verlies van een recht of voordeel dat afhankelijk is van voorwaarden, niet strafrechtelijk van aard zijn louter omdat zij nadelig zijn.

De maatregel is bovendien beperkt in de tijd, wat bevestigt dat zij geen repressieve finaliteit heeft en derhalve niet kan worden beschouwd als een overdreven zware maatregel.

In tegenstelling tot een administratieve geldboete, die wel een administratieve sancie met strafrechtelijk karakter vormt, kan een uitsluiting van terugbetalingen dus worden gecumuleerd met een strafsancie zonder dat sprake is van een schending van het *non bis in idem*-beginsel.

Er bestaan ook reeds verschillende andere maatregelen waarbij het mogelijk is om, naast de strafsancie of administratieve geldboete, ook een bijkomende administratieve maatregel te nemen in de vorm van een uitsluiting van de subsidie, zoals bijvoorbeeld:

- Art. 31 van het decreet van 22 maart 2024 over de ondersteuning van sociale economie en maatschappelijk verantwoord ondernemen:
- Art. 50 van het decreet van 14 januari 2022 over maatwerk bij individuele inschakeling:

⁶ EHRM (Grote Kamer) 3 november 2022, *Vegotex International S.A. t. België*, § 67.

⁷ EHRM 30 juni 2020, *Saqueti Iglesias t. Spanje*, § 25.

- Art. 18 van het decreet van 23 december 2022 over de premie kwalificerend werkplekleren voor ondernemingen en de leerlingenpremie alternerende opleiding”.

11.3. Hoewel de Raad van State zich er rekenschap van geeft dat vergelijkbare regelingen reeds terug te vinden zijn in andere Vlaamse decreten, sluit hij niet uit dat de voorliggende maatregel door de rechter die belast is met het toezicht erop zou worden beschouwd als een straf. De vaststelling dat de maatregel, waartoe de Vlaamse Regering kan, maar geenszins moet overgaan, bijdraagt tot de doelmatige inzet van publieke middelen, sluit op zich immers niet uit dat hij een preventief en repressief karakter heeft. De afdeling Wetgeving merkt daarbij ook op dat de gevolgen van de sanctie voor de opleidingsverstrekkers in dat verband aanzienlijk ernstiger kunnen uitvallen dan voor de werkgevers. Dat de maatregel beperkt is in de tijd doet daar niet aan af: de mogelijkheid tot verdubbeling van de periode van uitsluiting tot maximaal achtenveertig maanden in geval van herhaling wekt integendeel de indruk dat ook een bestraffende doelstelling wordt nagestreefd.

11.4. In die hypothese zou de maatregel dus als straf worden opgelegd in samenhang met een straf van gemeen strafrecht (ontworpen artikel 136*bis* van de Herstelwet) of met een administratieve geldboete die eveneens als straf moet worden beschouwd (ontworpen artikel 136*quater*).

Uit de rechtspraak blijken het preventieve of (deels) beteugelende karakter, de temporele samenhang en de zwaarte van de maatregel belangrijke elementen te zijn in de beoordeling van de verenigbaarheid van een maatregel met het *non bis in idem*-beginsel. Zoals de Raad van State reeds oordeelde:⁸

“In de recente rechtspraak van zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens⁹ als van het Hof van Justitie¹⁰, blijkt hoe dan ook dat er enige ruimte wordt gelaten voor een gecombineerde handhaving via klassieke strafsancties en andere maatregelen met een strafkarakter, onder een aantal voorwaarden. Ook al is er een duidelijke voorkeur voor een ‘*una via*’ regeling, waarbij er in een bepaald stadium een keuze wordt gemaakt voor één handhavingspiste, het is de wetgever toegestaan om zowel straf- als administratieve sancties in de wet in te schrijven en parallelle procedures die een geïntegreerd en coherent antwoord bieden op maatschappelijk wangedrag, mogelijk te maken. Indien beide pistes ook zouden worden aangewend, is het aan de (tweede) rechter om na te gaan of het *non bis in idem*-beginsel toepassing vindt en al of niet geschonden is.”¹¹

Volgens diezelfde rechtspraak moet de wetgever die niet kiest voor een procedure via een enkel spoor, een geïntegreerd stelsel ontwikkelen dat het mogelijk maakt met verschillende aspecten van de beteugelde schendingen om te gaan op een samenhangende, voorzienbare en evenredige manier, met procedures die een voldoende nauw verband vertonen naar inhoud en tijd.

⁸ Adv.RvS 72.195/2/AV, opmerking 23; adv.RvS 78.110/AV, opmerking 62.

⁹ Voetnoot 17 uit het geciteerde advies: EHRM 15 november 2016, *A en B t. Noorwegen*.

¹⁰ Voetnoot 18 uit het geciteerde advies: HvJ (Grote Kamer) 20 maart 2018, *Menci*; HvJ (Grote Kamer) 20 maart 2018, *Garlsson Real Estate*.

¹¹ Voetnoot 19 uit het geciteerde advies: Zie ook GwH 6 december 2000, nr. 127/2000, waarin het Grondwettelijk Hof aanvaardt dat één feit een inbreuk oplevert op twee normen (een federale en een gewestelijke), maar oordeelt dat het aan de rechter die ermee is belast te oordelen of de tenlasteleggingen zijn aangetoond, staat om te vermijden dat de regel “*non bis in idem*” wordt geschonden (B.12.4).

Bij de beoordeling over de toepasselijkheid en al dan niet schending van het ‘*non bis in idem*’-beginsel, moet de rechter rekening houden met de in de aangehaalde rechtspraak ontwikkelde criteria. Tegelijk moet de wetgever daarmee rekening houden bij de uitwerking van een handhavingssysteem op een dubbel spoor. Die criteria zijn de complementaire doeleinden van de onderscheiden sanctiestelsels, de voorzienbaarheid van de parallelle toepassing van de sanctieprocedures, de onderlinge afstemming van de sanctieprocedures door afdoende interactie tussen de diverse bevoegde overheidsinstanties en de proportionaliteit van de sancties, waarbij het mogelijk moet zijn om de eerdere sanctie te betrekken bij het oordeel over de latere sanctie.¹² Ook van essentieel belang is de temporele samenhang tussen beide procedures.”

Rekening houdend met het voorgaande is het raadzaam om in de memorie van toelichting te verantwoorden hoe deze criteria worden ontmoet, dan wel, in voorkomend geval, de tekst van het voorontwerp erop af te stemmen.

12. Het ontworpen artikel 136^{ter} van de Herstelwet (artikel 10 van het voorontwerp), waarin wordt bepaald dat de administratieve geldboete wordt opgelegd met toepassing van de bepalingen van het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht, lijkt overbodig. In artikel 13/7, § 2, van dat decreet wordt reeds bepaald dat onder de voorwaarden, vermeld in dat decreet, en als de feiten ook voor strafvervolgung vatbaar zijn, voor de daar bepaalde inbreuken op hoofdstuk IV, afdeling 6, van de Herstelwet een administratieve geldboete opgelegd kan worden. Als het de bedoeling is om dat te verduidelijken, hoort een en ander veeleer in de memorie van toelichting thuis.¹³

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS

¹² Voetnoot 20 uit het geciteerde advies: Zie ook advies 64.229/1-2-3-4 van 14 november 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 11 juni 2020 ‘tot aanpassing van verscheidene belastingwetboeken aan de wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake eredienssen, en tot wijziging van de wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie en van het Sociaal Strafwetboek’, algemene opmerkingen over het *Una via*-principe, opmerking nr. 2.3 (*Parl. St.* Kamer 2018-19, nr. 3515/005, 247-249) en advies 64.535/3 van 10 januari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het kaderdecreet van 22 maart 2019 van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest ‘betreffende de bestuurlijke handhaving’, nr. 17.5.3 (*Parl. St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1825/1, 393).

¹³ De tekst vermeldt administratieve geldboeten op grond van inbreuken “op dit decreet”. Dat moet alleszins worden verbeterd in “op deze afdeling”.