



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 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’

Op 1 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 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’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 25 september 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 oktober 2025.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Hoofdstuk 1 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bestaat uit artikel 1, dat strekt tot wijziging van de gedragscode van bureaus voor uitzendactiviteiten bepaald in bijlage 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 ‘tot uitvoering van het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling’.

Hoofdstuk 2 van het ontwerp bevat de artikelen 2 tot 5 en betreft wijzigingen aan hoofdstuk 11/1 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’, dat betrekking heeft op de zogenaamde ketenaansprakelijkheid.

Hoofdstuk 3 bevat slotbepalingen. Krachtens artikel 6 treden de artikelen 2 tot 5 van het te nemen besluit in werking op 1 januari 2026.

2.1. Artikel 1 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 5, 15°, van het decreet van 10 december 2010 ‘betreffende de private arbeidsbemiddeling’, op grond waarvan het bureau dat diensten van private arbeidsbemiddeling verricht “de gedragscode die door de Vlaamse Regering wordt bepaald na het advies van de SERV” moet onderschrijven en naleven.

2.2. De bepalingen van hoofdstuk 2 vinden, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, rechtsgrond in verschillende onderdelen van artikel 12/4 van de wet van 30 april 1999 ‘betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers’. Daartoe is wel vereist dat de wijzigingen aan dit artikel bij decreet van 27 oktober 2023 ‘tot wijziging van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht van 30 april 2004, het decreet van 22 december 2017 houdende een premie om de transitie van werkzoekenden naar ondernemerschap te stimuleren en het decreet van 10 december 2010 betreffende de private arbeidsbemiddeling’¹ en bij decreet van 27 juni 2025 ‘tot wijziging van artikel 12/3 en 12/4 van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en artikel 13/6 van het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht van 30 april 2004’² uiterlijk op 1 januari 2026 in werking zijn getreden.

2.3. Artikel 3 van het ontwerp en het ontworpen artikel 79/2, eerste en vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 (artikel 4 van het ontwerp) vinden rechtsgrond in artikel 12/4, § 1, vierde lid, van de wet van 30 april 1999, op grond waarvan de Vlaamse Regering “de concrete gegevens [bepaalt] die moeten worden aangebracht, overeenkomstig het derde lid, en de nadere modaliteiten van het opvragen ervan”.

¹ Zie wat de inwerkingtreding van artikel 6 van dit decreet betreft artikel 15 van het decreet van 27 oktober 2023, artikel 2, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2024 ‘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, wat betreft de aan te brengen gegevens bij onderaanneming’ en artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2024 ‘tot wijziging van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2024 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, wat betreft de aanpassing van de datum van de inwerkingtreding’.

² Zie wat de inwerkingtreding van artikel 3 van dit decreet betreft artikel 5 van het decreet van 27 juni 2025.

2.4. Het ontworpen artikel 79/2, tweede en derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 (artikel 4 van het ontwerp) luidt als volgt:

“Als de gegevens, vermeld in het eerste lid, niet aanwezig zijn, meldt de opdrachtgever, de aannemer of de intermediaire aannemer dat aan de Vlaamse Sociale Inspectie, via het elektronische meldloket dat de Vlaamse Sociale Inspectie daarvoor ter beschikking stelt.

In het tweede lid wordt verstaan onder Vlaamse Sociale Inspectie: de sociaalrechtelijke inspecteurs, vermeld in artikel 2, §1, van het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht van 30 april 2004.”

Blijkens de aanhef en de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondtabel, wordt voor deze bepalingen rechtsgrond gezocht in artikel 12/4, § 1, zesde lid, van de wet van 30 april 1999. Die bepaling luidt, rekening houdend met de onder opmerking 2.2 vermelde wijzigingen, als volgt:

“Om te voldoen aan de voorwaarde, vermeld in het tweede lid, 2°, spreken de opdrachtgever, de aannemer en de intermediaire aannemer hun rechtstreekse onderaannemer aan als blijkt dat de gegevens, vermeld in het derde lid, niet aanwezig zijn en verzoeken zij hem om deze alsnog aan te brengen. Als de rechtstreekse aannemer of onderaannemer niet ingaat op het verzoek om de informatiegegevens aan te brengen, brengen de opdrachtgever, de aannemer en de intermediaire aannemer de sociaalrechtelijk inspecteurs daarvan onmiddellijk op de hoogte op de wijze die de Vlaamse Regering bepaalt.”

Uit die bepaling volgt dat de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de wijze te bepalen waarop de sociaalrechtelijke inspecteurs op de hoogte moeten worden gebracht nadat achtereenvolgens (a) is gebleken dat de in het derde lid vermelde gegevens niet aanwezig zijn, (b) de onderaannemer daarover is aangesproken en is verzocht deze alsnog aan te brengen en (c) op dat verzoek niet is ingegaan.

Het ontworpen artikel 79/2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 gaat echter al uit van de melding aan de Vlaamse Sociale Inspectie “[a]ls de gegevens (...) niet aanwezig zijn”.

Hieromtrent ondervraagd verklaart de gemachtigde het volgende:

“De onderaannemer moet inderdaad eerst worden aangemaand overeenkomstig de decreetsbepaling vooraleer de melding aan de Vlaamse Sociale Inspectie moet gebeuren. Dit zal als volgt worden verduidelijkt in de ontwerptekst (toevoeging in het vetgedrukt):

‘Als de gegevens, vermeld in het eerste lid, niet aanwezig zijn na het verzoek om deze aan te brengen, meldt de opdrachtgever, de aannemer of de intermediaire aannemer dat aan de Vlaamse Sociale Inspectie, via het elektronische meldloket dat de Vlaamse Sociale Inspectie daarvoor ter beschikking stelt.”’

Op voorwaarde dat het ontworpen artikel 79/2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 op een dergelijke wijze wordt geherformuleerd, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 12/4, § 1, zesde lid, van de wet van 30 april 1999.

2.5. Artikel 5 van het ontwerp strekt tot invoering van een nieuw artikel 79/3 in het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 waarin wordt opgesomd welke sectoren en activiteiten worden beschouwd als risicosectoren. Deze bepaling vindt rechtsgrond in artikel 12/4, § 1, tweede lid, 2°, van de wet van 30 april 1999, op grond waarvan de Vlaamse Regering de risicosectoren bepaalt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

3. Artikel 1 van het ontwerp wijzigt de gedragscode van bureaus voor uitzendactiviteiten in bijlage 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 ‘tot uitvoering van het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling’.

Krachtens artikel 5, 15°, van het decreet van 10 december 2010 moet het bureau dat diensten van private arbeidsbemiddeling verricht de gedragscode onderschrijven en naleven. De Vlaamse Regering kan de erkenning van een bureau intrekken als het “de bepalingen van dit decreet of zijn uitvoeringsbesluiten niet naleeft”.³ De overtreding van de gedragscode door het bureau, zijn lasthebbers of aangestelden kan aanleiding geven tot strafrechtelijke of bestuurlijke sancties.⁴

In het bijzonder in het licht van de mogelijke gevolgen in geval van niet-naleving van de gedragscode, moet de draagwijdte van de verplichtingen die op de bureaus rusten voldoende duidelijk uit de tekst ervan blijken.

4.1. De ontworpen punten 26° en 27° van bijlage 4 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 luiden als volgt:

“26° Het bureau gedraagt zich loyaal, open en respectvol ten aanzien van andere bureaus en concurreert op een eerlijke manier. Het bureau vermijdt conflicten met andere bureaus en streeft naar een oplossing in der minne.

27° Het bureau onthoudt er zich van om de reputatie van andere bureaus aan te tasten en om foutieve informatie te verstrekken over die andere bureaus ten aanzien van de gebruiker.”

4.2. De verplichtingen vervat in punt 26°, eerste zin, en punt 27°, raken de vrijheid van onderneming en de vrijheid van meningsuiting van de betrokken bureaus. Bovendien rijst de vraag hoe de ontworpen bepalingen zich verhouden tot de regelgeving inzake oneerlijke marktpraktijken tussen ondernemingen, zoals bedoeld in artikel VI.103/1 en volgende van het Wetboek van economisch recht.

³ Artikel 14, eerste lid, 1°, van het decreet van 10 december 2010.

⁴ Artikel 13, § 1, 6°, van het decreet van 30 april 2004 ‘houdende sociaalrechtelijk toezicht’; artikel 23, eerste lid, 6°, van het decreet van 10 december 2010.

Hieromtrent ondervraagd verklaart de gemachtigde het volgende:

“Deze regels gaan niet verder dan de regels uit het WER. De ontwerptekst kan worden aangepast in de zin dat er naar de regels uit hoofdstuk 2 ‘Oneerlijke marktpraktijken tussen ondernemingen’, van titel 4 van Boek VI WER zal worden verwezen.

De gedragscode doet geen afbreuk aan de vrijheid van ondernemen en de vrijheid van meningsuiting.”

Een dergelijke wijziging komt de rechtszekerheid ten goede en is daarom wenselijk.

4.3. Het ontworpen punt 26° bevat daarnaast de verplichting om conflicten met andere bureaus te vermijden en te streven naar een oplossing in der minne.

Ondervraagd over de beoogde draagwijdte van die bepaling en met name of zij tot gevolg heeft dat de bureaus worden beperkt in het opkomen voor en afdwingen van hun rechten, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Voor contractuele vorderingen was reeds onder het oude burgerlijk recht een ingebrekestelling vereist (zie bvb. Cass. 9 april 1976, Arr. Cass. 1976, 921). De uitzonderingen op de vereiste van een ingebrekestelling staan in artikel 5.233 Nieuw Burgerlijk Wetboek. Naar aanleiding van een ingebrekestelling komt vaak reeds een oplossing in der minne tot stand.

De bepaling van de gedragscode betekent slechts dat uitzendkantoren elkaar niet overhaast mogen dagvaarden. De bepaling is een herhaling van enkele principes van het burgerlijk recht, zoals het verbod van rechtsmisbruik, de goede trouw en de vereiste van een voorafgaande ingebrekestelling.”

De door de gemachtigde geschetste draagwijdte is beperkter dan wat blijkt uit de formulering van de ontworpen bepaling.

De door de gemachtigde aangehaalde beginselen en bepalingen maken reeds deel uit van het burgerlijk recht. Indien het de bedoeling is om, in het kader van de uitoefening van de eigen bevoegdheid inzake private arbeidsbemiddeling, de naleving van die beginselen en bepalingen, via de opname in de gedragscode ook als voorwaarde voor erkenning vast te stellen en de miskennen ervan te sanctioneren, moeten die op een duidelijke en nauwkeurige wijze in de gedragscode worden opgesomd.

4.4. De ontworpen punten 26° en 27° moeten worden herzien in het licht van hetgeen is opgemerkt.

Artikel 3

5. Artikel 3, 2°, van het ontwerp strekt tot aanpassing van een verwijzing in de inleidende zin van artikel 79/1, eerste lid, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018. Zoals de gemachtigde bevestigde moet worden verwezen naar “artikel 16, § 2, eerste lid, 2°”.

Artikel 5

6.1. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt met betrekking tot de afbakening van de risicosectoren onder meer het volgende opgemerkt:

“Om verwarring te vermijden wordt het toepassingsgebied van de zorgvuldigheidsplicht in overeenstemming gebracht met het federale kader van de aangifte van werken, met uitzondering van de bewakingssector. (...)

De uitzonderingen die van toepassing zijn bij de aangifte van werken, worden ook overgenomen voor de zorgvuldigheidsplicht. Dit betekent dat voor de werken in onroerende staat, inclusief de schoonmaaksector, ook de grensbedragen voor de Aangifte van werken van toepassing zijn. De zorgvuldigheidsplicht is bijgevolg niet van toepassing indien

- de werken minder dan 30.000 euro (zonder btw) bedragen en worden uitgevoerd door een aannemer zonder onderaannemer, of;
- de werken minder dan 5.000 euro (zonder btw) bedragen en er slechts 1 onderaannemer is.”

Wat de grensbedragen betreft, wordt wellicht bedoeld op artikel 31 van het koninklijk besluit van 27 december 2007 ‘tot uitvoering van het artikel 53 van het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen en van de artikelen 12, 30*bis* en 30*ter* van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en van artikel 6*ter* van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’, dat als volgt luidt:

“Voormeld artikel 30*bis*, § 7, is niet van toepassing op de aannemers die geen beroep doen op een onderaannemer, voor de werken waarvoor het totaal bedrag, exclusief de belasting over de toegevoegde waarde, die aan hen zijn toevertrouwd, lager is dan 30.000,00 EUR. Artikel 30*bis*, § 7 is ook niet van toepassing op aannemers die een beroep doen op één enkel onderaannemer voor de hen toevertrouwde werkzaamheden waarvan het totale bedrag zonder belasting op de toegevoegde waarde lager is dan 5.000,00 EUR.”

Deze bepaling vindt rechtsgrond in artikel 30*bis*, § 9, van de wet van 27 juni 1969 ‘tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ op grond waarvan de Koning “de toepassing van de §§ 7 en 8 [kan] beperken tot de werken waarvan het totaalbedrag hoger is dan een door Hem te bepalen bedrag” en waarvoor hetzij geen beroep is gedaan op een onderaannemer, hetzij een beroep is gedaan op één enkele onderaannemer.

6.2. De omstandigheid dat bepaalde activiteiten worden uitgesloten van de toepassing van artikel 30*bis*, § 7 van de wet van 27 juni 1969 neemt echter niet weg dat zij blijven behoren tot de werken bedoeld in artikel 30*bis*, § 1, 1°, van die wet, waarnaar wordt verwezen in het ontworpen artikel 79/3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018. Anders dan in de nota aan de Vlaamse Regering wordt gesteld, volgt uit de ontworpen bepaling dus niet dat werken die onder een bepaald grensbedrag vallen in bepaalde omstandigheden ontsnappen aan de zorgvuldigheidsplicht, bedoeld in artikel 12/4, § 1, tweede lid, 2°, van de wet van 30 april 1999.

6.3. De om advies voorgelegde tekst van het ontwerpbesluit is aldus in overeenstemming met de rechtsgrond. De Vlaamse Regering beschikt immers over de bevoegdheid om “de risicosectoren” te bepalen. Die machtiging kan evenwel niet geacht worden toe te laten om binnen die sectoren bijkomende voorwaarden, zoals grensbedragen, vast te stellen. Ondanks de wens, zoals die blijkt uit de nota aan de Vlaamse Regering, om zo veel als mogelijk aan te sluiten bij het toepassingsgebied van de betrokken federale regelgeving, ontbreekt een machtiging aan de Vlaamse Regering om, naast de afbakening van de risicosectoren, bijkomende voorwaarden vast te stellen (in tegenstelling tot hetgeen het geval is in het zo-even vermelde artikel 30*bis*, § 9, van de wet van 27 juni 1969).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Wouter PAS