RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 265.141 van 10 december 2025
in de zaak A. 243.013/VII-42.662

In zake : 1. S.Z.
2. de BV W.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thierry L'Allemand en Shana Shuerewegen
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Britselei 47-49
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Rik Devloo
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Koning Albertstraat 24/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 september 2024, strekt tot de nietigverklaring van "de beslissing tot onontvankelijkheid van de aanvraag tot toelating tot arbeid voor [W.X.], dewelke ter kennis werd gebracht middels een schrijven dd. 29 juli 2024, met kenmerk CHN_2020_000073 en dossiernummer 280008CCD24NZ".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verzoekende partijen hebben een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur Wendy Depester heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 november 2025.

Staatsraad Frédéric Vanneste heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Evi Degroodt, die *loco* advocaten Thierry L'Allemand en Shanna Schuerewegen verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Louise Delbeke, die *loco* advocaat Rik Devloo verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1 De tweede verzoekende partij baat een horecazaak uit in Wijnegem. De eerste verzoekende partij is één van de twee bestuurders van deze vennootschap.

3.2. De heer [W.X.] heeft de Chinese nationaliteit. De tweede verzoekende partij wenst hem te werk te stellen als chef-kok in voormelde horecazaak.

3.3. Op 31 mei 2024 dienen de verzoekende partijen bij de verwerende partij een eerste aanvraag tot toelating tot arbeid in voor [W.X.]. Het

is een aanvraag tot verlenging gecombineerde vergunning voor bepaalde duur door een werkgever die in België is gevestigd.

Met een schrijven van 29 juli 2024 laat de verwerende partij weten dat de eerste aanvraag van 31 mei 2024 onontvankelijk is:

> "Uw aanvraag van toelating tot arbeid voor [W.X.] (geboren op […], met nationaliteit: China) werd ontvangen op 31/05/2024.
> Deze aanvraag is echter onontvankelijk.
> De aanvraag wordt onontvankelijk verklaard wanneer alle vereiste documenten niet bezorgd worden.
> Voor de functie waarvoor een toelating tot arbeid werd aangevraagd werd een vacature gepubliceerd op de platformen van de VDAB. Voor de invulling van deze vacature heeft de werkgever echter geen actieve bemiddeling door de VDAB aangevraagd. De aanvraag wordt onontvankelijk verklaard op grond van: art. 18 § 1 tweede alinea, 3° BVR 7/12/2018: "De aanvraag voldoet, op straffe van onontvankelijkheid, aan al de volgende voorwaarden: 4° de werkgever vraagt bij de publicatie van de vacature als vermeld in 3° actieve bemiddeling voor de invulling van de vacature door de VDAB."
> De aangeleverde arbeidsovereenkomst bevat niet de vereiste gegevens.
> Ontbrekende bijkomende informatie:
> - Gelieve op de arbeidsovereenkomst bij functiecategorie HRC113 cat. 8 te vermelden en deze opnieuw op te laden ondertekend door beide partijen."

Dit is de bestreden beslissing.

3.4. Op 31 juli 2024 dienen de verzoekende partijen bij de verwerende partij een tweede aanvraag tot toelating tot arbeid in voor de heer [W.X.].

Met een schrijven van 2 september 2024 laat de verwerende partij weten dat de (tweede) aanvraag van 31 juli 2024 onontvankelijk is.

De verzoekende partijen dienen op 19 september 2024 bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring in tegen deze tweede onontvankelijkheidsbeslissing. Deze zaak is bij de Raad van State gekend onder rolnummer G/A. 243.014/VII-42.663.

IV. Ontvankelijkheid

4. In het verzoekschrift tot nietigverklaring lichten de verzoekende partijen hun belang toe: “De ontvankelijkheid van dit beroep kan niet worden betwist. Verzoekers hebben de vereiste hoedanigheid en het vereiste belang. (cfr. infra). De proces-bevoegdheid van verzoekers kan niet worden betwist. Verzoekers hebben alleszins belang bij deze procedure daar de beslissing haar rechtstreeks raakt en zij er daadwerkelijk de gevolgen van dient te dragen.
De beslissing werd aan verzoekers ter kennis gebracht met een brief dd. 29 juli 2024 (stuk 1).”

5. De eerste verzoekende partij heeft niet de vereiste hoedanigheid om voorliggend beroep tot nietigverklaring in te stellen. De aanvraag tot toelating tot arbeid van 31 mei 2024 werd ingediend door de eerste verzoekende partij in haar hoedanigheid van vertegenwoordiger van de werkgever (bestuurder van de tweede verzoekende partij). Enkel de werkgever beschikt over de vereiste hoedanigheid om beroep in te stellen tegen de bestreden beslissing. De omstandigheid dat de bestreden beslissing ook gericht is aan de eerste verzoekende partij in haar hoedanigheid van vertegenwoordiger van de werkgever, doet hieraan geen afbreuk. Het beroep van de eerste verzoekende partij is niet ontvankelijk.

Hierna wordt onder de “verzoekende partijen” enkel de tweede verzoekende partij bedoeld.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. In een eerste middel, dat ze in de toelichtende memorie herhalen, voeren de verzoekende partijen de schending aan van de “algemene motiveringsvereiste”, van de formele motiveringsplicht, zoals deze is geregeld in

de artikelen 1 tot 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: wet van 29 juli 1991) en van artikel 13 van het decreet van 23 oktober 1991 ‘betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering’ (hierna: decreet van 23 oktober 1991).

Hoewel zulke beslissing een uiterst nauwkeurige motivering vereist, wordt volgens de verzoekende partijen in deze akte geen enkele melding gemaakt van de juridische noch feitelijke redenen waarop de beslissing zou zijn gesteund. De formele motiveringsplicht is nochtans geen doel op zich, maar een middel om de legaliteit van de handeling na te gaan.

Beoordeling

7. De verzoekende partijen verduidelijken niet op welke wijze artikel 13 van het decreet van 23 oktober 1991 wordt geschonden door de bestreden beslissing. Het middel is in die mate niet ontvankelijk.

8. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten het bestuur in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze. Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Bij het onderzoek naar het afdoende karakter van de formelemotiveringsplicht moet voorts worden rekening gehouden met het geheel van de formele motivering en niet met één of meerdere onderdelen van de motivering op zich. De motivering in haar geheel moet immers afdoende zijn.

9. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de door de verzoekende partijen ingediende aanvraag onontvankelijk wordt verklaard omdat de werkgever voor deze vacature geen actieve bemiddeling door de VDAB heeft aangevraagd (artikel 18, § 1, tweede alinea, 4°, 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' (hierna: besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018)). Bijkomend merkt de verwerende partij in de bestreden beslissing nog op dat de aangeleverde arbeidsovereenkomst niet de vereiste gegevens bevat.

Uit hun toelichting bij het tweede middel blijkt duidelijk dat de verzoekende partijen deze redenen hebben begrepen en er kritiek op wensen uit te oefenen.

Dat de verwerende partij zich in de bestreden beslissing heeft vergist bij de vermelding van de juridische grondslag voor wat betreft de voorwaarde van de actieve bemiddeling door de VDAB en daarbij "artikel 18, § 1, tweede alinea, 3°, BVR 7/12/2018" heeft aangeduid in plaats van "artikel 18, § 1, tweede alinea, 4°, BVR 7/12/2018" doet hieraan geen afbreuk, aangezien zij de correcte reglementaire bepaling in de bestreden beslissing woordelijk heeft overgenomen. Bovendien hebben de verzoekende partijen in het verzoekschrift duidelijk aangegeven dat zij weten over welke juridische grondslag het te dezen gaat door de materiële vergissing van de verwerende partij zelf te corrigeren.

10. Het eerste middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

11. In een tweede middel, dat ze in de toelichtende memorie herhalen, voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 18 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018.

De verzoekende partijen menen dat de aanvraag aan de voorwaarde van artikel 18, § 1, tweede alinea, 4° (en niet 3° zoals de bestreden beslissing foutief aangeeft) van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 voldeed vermits zij wel degelijk een vacature op de website van de VDAB hebben geplaatst.

Voorts wijzen de verzoekende partijen erop dat bij het plaatsen van de vacature op de website van de VDAB nergens wordt verzocht om een extra aanduiding te maken van "actieve bemiddeling". Dit is, althans volgens hen, "logisch" gezien dit reeds geschiedt door de plaatsing van de vacature op de website van de VDAB. Nadat de competenties worden ingevuld, worden immers automatisch het aantal "matches" vermeld. Via "Mijn VDAB" kan vervolgens via "vind een werknemer" nagekeken worden welke specifieke matches de publicatie van de vacature via VDAB heeft opgeleverd. Hoe de bestreden beslissing dan ook kan stellen dat er geen actieve bemiddeling gevraagd werd bij de VDAB, is onduidelijk voor de verzoekende partijen.

De verzoekende partijen zijn genoodzaakt aan te tonen dat er binnen een redelijke termijn onder de werknemers die reeds aanwezig zijn op de arbeidsmarkt, niemand te vinden is teneinde de openstaande vacature binnen een redelijke termijn in te vullen. Te dezen menen de verzoekende partijen dat ze dit aangetoond hebben. Temeer gezien de vacature, bijna een half jaar nadat ze online werd geplaatst (na eerst zelf actief een invulling te hebben gezocht van de openstaande vacature), nog steeds niet was ingevuld.

Beoordeling

12. Artikel 18, § 1, tweede alinea, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 luidt:

> "De aanvraag voldoet, op straffe van onontvankelijkheid, aan al de volgende voorwaarden:
> 1° de functie wordt vermeld op de knelpuntberoepenlijst die de VDAB jaarlijks publiceert;
> 2° de functie vereist een kwalificatie van niveau 2, niveau 3 of niveau 4;
> 3° de vacature voor de arbeidsplaats is gepubliceerd op de platformen van de VDAB en EURES, gedurende een aaneengesloten periode van minimaal 9 weken in de periode van 4 maanden onmiddellijk voorafgaand aan de aanvraag van toelating tot arbeid;
> 4° de werkgever vraagt bij de publicatie van de vacature als vermeld in 3° actieve bemiddeling voor de invulling van de vacature door de VDAB."

Elk van deze vier voorwaarden moet vervuld zijn. Het volstaat dus dat één van deze voorwaarden niet vervuld is opdat de verwerende partij de aanvraag als onontvankelijk kan afwijzen.

13. De bestreden beslissing stelt dat voor de invulling van de vacature de werkgever geen actieve bemiddeling door de VDAB heeft aangevraagd, zoals vereist door artikel 18, § 1, tweede alinea, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018.

De verzoekende partijen kunnen niet gevolgd worden waar zij beweren dat uit de publicatie van de vacature op de website van de VDAB automatisch zou moeten worden afgeleid dat de werkgever hiermee om actieve bemiddeling door de VDAB heeft verzocht. Uit artikel 18, § 1, tweede alinea, 3° en 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 blijkt vooreerst dat er sprake is van twee van elkaar afgescheiden voorwaarden. Bovendien krijgt de werkgever op het ogenblik van de publicatie van de vacature op het platform van de VDAB de keuze om actieve bemiddeling aan te vragen (door de optie "Ik wil dat de VDAB me helpt om geschikte kandidaten te vinden" aan te vinken). In dat geval gaat de werkgever een "wederzijds engagement" aan.

De verzoekende partijen beweren niet, laat staan dat zij aantonen, dat zij deze optie hebben aangeduid.

Om die reden alleen, kon de verwerende partij in toepassing van artikel 18, § 1, tweede alinea, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 op wettige wijze de aanvraag onontvankelijk verklaren.

14. Het tweede middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

15. In een derde middel, dat ze in de toelichtende memorie herhalen, voeren de verzoekende partijen de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verwerende partij zou de bestreden beslissing genomen hebben op grond van een onvolledig dossier waardoor ze de beslissing niet met kennis van zaken heeft kunnen nemen. Opnieuw verwijzen de verzoekende partijen naar "het verwijt dat er geen actieve bemiddeling door de VDAB zou zijn geschied". Hieruit leiden ze af dat verweerster "zich geenszins [heeft] geïnformeerd over alle relevante elementen van het dossier, laat staan een volledig onderzoek [heeft] verricht". Tevens benadrukken de verzoekende partijen dat ze wel degelijk een correcte versie van de arbeidsovereenkomst hebben gevoegd mét vermelding van de functiecategorie HRC113 cat. 8.

Beoordeling

16. Krachtens het zorgvuldigheidsbeginsel moet elk bestuur zich gedragen zoals een voorzichtig en redelijk handelend bestuur, geplaatst in dezelfde omstandigheden. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de

vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Het bestuur is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat het met kennis van zaken kan beslissen.

Het komt aan verzoeker toe om met concrete gegevens aannemelijk te maken dat de handelwijze van het bestuur niet doet blijken van het vereiste zorgvuldig handelen. Het formuleren door verzoeker van eigen aannames, veronderstellingen en kritieken zonder enig begin van bewijs, volstaat niet om aannemelijk te maken dat de bestreden beslissing op een onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen.

17. Zoals blijkt uit de beoordeling van het eerste en het tweede middel, heeft de verwerende partij op wettige wijze gemotiveerd dat de werkgever geen actieve bemiddeling door de VDAB heeft aangevraagd, zoals vereist door artikel 18, § 1, tweede alinea, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018. Zoals aangegeven bij de beoordeling van het tweede middel, volstaat dit om de beslissing onontvankelijk te verklaren. De verzoekende partijen tonen niet met concrete gegevens aan dat de handelwijze van het bestuur bij de beoordeling hiervan onzorgvuldig is.

18. Gelet op de voorgaande vaststellingen, dient de kritiek van de verzoekende partijen dat er wel degelijk een correcte versie van de arbeidsovereenkomst aan het dossier gevoegd werd, niet te worden onderzocht.

19. Het derde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een bijdrage van 24 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tien december tweeduizend vijfentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Carlo Adams**