RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 79.901/16
van 30 september 2026

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de regelgeving over de Vlaamse sociale bescherming, wat betreft de handhaving’

‡LW-DAJQBJBA-HJJABVT‡

Op 23 juli 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn en Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 8 september 2026,[*] een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de regelgeving over de Vlaamse sociale bescherming, wat betreft de handhaving’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 17 september 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 september 2026.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

‡LW-DAJQBJBA-HJJABVT‡

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 om advies voorgelegde voorontwerp van Vlaams decreet strekt in hoofdzaak tot vaststelling van een vernieuwd en eenvormig handhavingskader in de context van de regelgeving over de Vlaamse sociale bescherming. Het regelt de aard van de bestuurlijke maatregelen die kunnen worden opgelegd bij overtreding van de toepasselijke regels, de procedure tot het opleggen van de bestuurlijke maatregelen en de beroepsmogelijkheden tegen de beslissing daaromtrent. Daarnaast bevat het voorontwerp enkele bepalingen betreffende de termijn voor facturatie van tegemoetkomingen aan de zorgkas, de bewijslevering over de vrijstelling van een premiebetaling en de schorsing van de uitbetaling in het geval van onterechte tegemoetkomingen.

Hoofdstuk 2 van het voorontwerp strekt tot wijziging van artikel 582, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek (artikel 2 van het voorontwerp). Die bepaling regelt de bevoegdheid van de arbeidsrechtbanken om zich uit te spreken over beroepen tegen het opleggen van bestuurlijke maatregelen.

Hoofdstuk 3 van het voorontwerp strekt tot wijziging van het decreet van 7 december 2007 ‘houdende oprichting van een Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers’ en regelt de bevoegdheid van de adviescommissie voor de beoordeling van een georganiseerd administratief beroep tegen bepaalde handhavingsbeslissingen (artikel 3).

Hoofdstuk 4 van het voorontwerp bevat de eigenlijke wijzigingen aan het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’ (hierna: VSB-decreet). De meeste bepalingen van dit hoofdstuk regelen het vernieuwde handhavingskader en heffen de bepalingen inzake het momenteel geldende kader op. Daarnaast voorziet het voorontwerp in de volgende regelingen. Artikel 4 van het voorontwerp bevat de definitie van een “onterechte tegemoetkoming”. Artikel 5 strekt tot het verlenen van een delegatie aan de Vlaamse Regering tot het vaststellen van een regeling inzake de bewijslevering over de toepasselijkheid van de Vlaamse sociale bescherming. Artikel 9 bepaalt de termijn waarbinnen tegemoetkomingen kunnen worden gefactureerd aan de zorgkas. Uit de artikelen 13 tot 15 van het voorontwerp volgt dat een tegemoetkoming niet kan worden uitgevoerd voor een periode die verder in het verleden ligt dan twee jaar, tenzij de verjaring gestuit wordt overeenkomstig de artikelen 2242 tot 2250 van het oud Burgerlijk Wetboek.

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

‡LW-DAJQBJBA-HJJABVT‡

Hoofdstuk 5 bevat de inwerkingtredingsbepaling.

BEVOEGDHEID

3. De artikelen 11 en 24 van het voorontwerp wijzigen de termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld bij de arbeidsrechtbank.[2] Artikel 11 wijzigt de termijn waarbinnen een zorgvoorziening, verstrekker van mobiliteitshulpmiddelen, deelnemer aan het multidisciplinair overleg, vervoerder, gebruiker of diens vertegenwoordiger beroep kan instellen tegen bepaalde beslissingen (ontworpen artikel 76, § 5, van het VSB-decreet). Artikel 24 regelt de beroepstermijn die openstaat tegen een beslissing om de uitbetalingen door de zorgkas te schorsen (ontworpen artikel 135/2, derde lid, van het VSB-decreet).

Het bepalen van de bevoegdheid van de rechtscolleges en het regelen van de rechtspleging ervoor behoren in beginsel tot de bevoegdheid van de federale wetgever. De decreetgever kan daarin slechts voorzien indien is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (hierna: BWHI).[3]

De gemachtigde verschafte de volgende toelichting in het licht van de impliciete bevoegdheden:

> "Er wordt inderdaad een onderscheid gemaakt in de beroepstermijnen. Wanneer het gaat om professionelen, zoals zorgvoorzieningen, verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen en vervoerders, wordt de beroepstermijn ingekort van drie maanden naar één maand. Voor gebruikers blijft de beroepstermijn van drie maanden gelden (…).
>
> De bepaling die de beroepstermijn voor zorgvoorzieningen, verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen en vervoerders inkort van drie maanden naar één maand, zoals bijvoorbeeld in artikel 11, 6° van het voorontwerp, is noodzakelijk voor de doeltreffende uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheid inzake de Vlaamse sociale bescherming. Zij draagt immers bij tot een snellere definitieve afhandeling van terugvorderingen en aldus tot de rechtszekerheid. Bovendien kadert dit ook in het verantwoord beheer van de middelen van de Vlaamse sociale bescherming. Met de verkorting wordt beoogd sneller duidelijkheid te krijgen over de definitieve omvang van terugvorderingen ten aanzien van professionele actoren die beroepsmatig deelnemen aan het stelsel van de Vlaamse sociale bescherming. De aangelegenheid leent zich tot een gedifferentieerde regeling omdat zij nauw samenhangt met het specifieke terugvorderings- en handhavingsmechanisme van dit stelsel. De weerslag op de federale bevoegdheid inzake gerechtelijk recht blijft bovendien beperkt, aangezien de maatregel geen afbreuk doet aan de bevoegdheid of organisatie van de arbeidsgerechten en enkel betrekking heeft op de termijn waarbinnen een geschil betreffende een Vlaamse tegemoetkoming aan de rechter kan worden voorgelegd."

[2] Artikel 2 van het voorontwerp wijzigt artikel 582, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de bevoegdheid van de arbeidsrechtbanken. Die wijziging strekt evenwel hoofdzakelijk tot actualisering van bestaande verwijzingen ingevolge de opheffing en vervanging van een aantal bepalingen van het VSB-decreet.

[3] Zie adv.RvS 62.331/1 van 11 december 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het VSB-decreet, opmerking 4.2 (*Parl.St*. Vl.Parl. 2017-18, nr. 1474/1).

‡LW-DAJQBJBA-HJJABVT‡

Die verantwoording kan aannemelijk worden geacht. Het verdient evenwel aanbeveling ze op te nemen in de memorie van toelichting.

4. De artikelen 6, 2°, en 30 van het voorontwerp bepalen dat het beroep bij de Raad van State tegen een beslissing tot oplegging van een administratieve geldboete de uitvoering van die beslissing schorst. Zij raken aldus aan de bevoegdheid en de rechtspleging van de Raad van State, wat in beginsel een aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid is.[4] De decreetgever kan daarin slechts voorzien indien voldaan is aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 BWHI.

Daaromtrent verklaarde de gemachtigde:

> "De artikelen 6, 2° en 30 van het voorontwerp hebben betrekking op beslissingen tot het opleggen van een administratieve geldboete. Het beroep tegen dergelijke beslissing werd doelbewust schorsend gemaakt. Op die manier wordt vermeden dat geldboetes die onmiddellijk worden ingevorderd, moeten worden terugbetaald als de beslissing in graad van beroep wordt vernietigd. De terugbetaling van reeds betaalde geldboetes geeft immers aanleiding tot boekhoudkundige problemen en kan leiden tot heel wat discussies over intresten, kosten, ... Door het beroep schorsend te maken, beperken we de administratieve belasting die gepaard gaat bij een latere vernietiging van de beslissing. Het is noodzakelijk om dit te regelen omdat dit deel uitmaakt van de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap om een eigen handhavingsstelsel uit te werken binnen haar bevoegdheid inzake de Vlaamse sociale bescherming.
>
> (…)
>
> Een gedifferentieerde regeling is hier mogelijk en de bevoegdheid van de Raad van State en de procedure voor dat rechtscollege worden hier slechts zeer marginaal geraakt."

Deze verantwoording, die het best wordt opgenomen in de memorie van toelichting, maakt het voldoende aannemelijk dat het noodzakelijk is voor de uitoefening van de eigen bevoegdheden om een schorsende werking toe te kennen aan het vernietigingsberoep dat wordt ingesteld tegen de administratieve geldboete.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 8

5. Artikel 8 van het voorontwerp heeft betrekking op de procedure voor de schorsing van de uitbetaling van het zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden en het basisondersteuningsbudget en voegt een tweede lid toe aan artikel 61 van het VSB-decreet.

Het is raadzaam om de ontworpen bepaling onder te brengen bij artikel 76 van het VSB-decreet. Artikel 61 van het VSB-decreet heeft immers enkel betrekking op de schorsing van de tegemoetkoming van gerechtigden die zijn opgesloten in gevangenissen of opgenomen worden in inrichtingen, terwijl artikel 76 van het VSB-decreet de algemene regels bevat omtrent de

[4] Adv.RvS 62.331/1 van 11 december 2017, opmerking 4.3.

‡LW-DAJQBJBA-HJJABVT‡

terugvordering van onterecht ontvangen tegemoetkomingen, hetgeen aansluit bij de ontworpen schorsingsmogelijkheid.

Artikelen 26 en 28

6. Het ontworpen artikel 135/3, vierde lid, van het VSB-decreet (artikel 26 van het voorontwerp) bepaalt dat tegen een beslissing tot schorsing of intrekking van een erkenning van een organisatie, zorgvoorziening of zorgverlener als indicatiesteller beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State binnen een termijn van zestig dagen en dat dit beroep niet-schorsend is. Het ontworpen artikel 135/4, vierde lid, van hetzelfde decreet (artikel 28 van het voorontwerp) bevat een gelijkaardige regeling voor beslissingen tot schorsing of intrekking van de machtiging van een verstrekker van mobiliteitshulpmiddelen.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of met die bepalingen wordt beoogd af te wijken van de bestaande regeling inzake beroepen bij de Raad van State. Hij verklaarde:

> "Het is noodzakelijk om deze bepalingen te voorzien omwille van de rechtszekerheid. Voor de rechtszoekende is het immers niet altijd duidelijk, ingeval van het opleggen van administratieve geldboeten, naar welke rechtbank hij zich zal moeten wenden: de arbeidsrechtbank, de rechtbank van eerste aanleg, de Raad van State? We willen hier geen enkele onduidelijkheid laten bestaan.
>
> Wat betreft de vermelding van de beroepstermijn bij de Raad van State in voormelde bepalingen moet worden opgemerkt dat dit gebeurt omwille van de duidelijkheid. De termijn van zestig dagen en de berekening ervan aligneert zich volledig op de federale regelgeving betreffende de procedure bij de Raad van State inzake beroepen tot nietigverklaring. Ze wijkt er niet van af. Er wordt niet geraakt aan mogelijke andere procedures die voorzien zijn in de federale regelgeving over de Raad van State (...)."

Uit die toelichting blijkt dat met de ontworpen bepalingen niet wordt beoogd af te wijken van de bestaande regeling inzake beroepen bij de Raad van State, maar veeleer de reeds toepasselijke regels in herinnering te brengen. Indien dat inderdaad de bedoeling is, rijst evenwel de vraag naar de noodzaak van die bepalingen. Door de toepasselijke beroepsmogelijkheid en beroepstermijn uitdrukkelijk in het decreet op te nemen, kunnen zij verwarring doen ontstaan omtrent hun verhouding tot de bestaande federale regeling en bijgevolg omtrent hun precieze draagwijdte.

De adviesaanvrager dient de ontworpen bepalingen te heroverwegen. Indien de ontworpen bepalingen niettemin worden behouden om redenen van leesbaarheid of een goed begrip van de regeling, is het raadzaam te vermelden dat het beroep wordt ingesteld overeenkomstig de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Artikel 30

7. Aan de gemachtigde werd gevraagd of het in het vierde lid van het ontworpen artikel 135/5 van het VSB-decreet vermelde bedrag van 10.000 euro per verkeerd meegedeeld gegeven of per factuur van niet-verleende zorg deel uitmaakt van de in het derde lid van die

‡LW-DAJQBJBA-HJJABVT‡

bepaling bedoelde administratieve geldboete van 1.000 tot 100.000 euro, dan wel daarbovenop komt. Hij heeft bevestigd dat het eerste het geval is.

Artikel 40

8. Artikel 40 van het voorontwerp machtigt de Vlaamse Regering om de datum van inwerkingtreding te bepalen voor iedere bepaling van het aan te nemen decreet.

Om te vermijden dat de delegatie aan de Vlaamse Regering op gespannen voet staat met het beginsel, bedoeld in artikel 20 BWHI, volgens hetwelk ze decreten niet mag schorsen, noch vrijstelling van hun uitvoering mag verlenen, dient een uiterste datum te worden bepaald waarop het decreet in werking treedt indien de Vlaamse Regering zou nalaten binnen een redelijke termijn de datum van inwerkingtreding ervan vast te stellen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Wouter PAS

‡LW-DAJQBJBA-HJJABVT‡