



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.301/16
van 5 november 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging
van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018
betreffende de nadere regels voor het verkrijgen van een
zorgtoeslag’

Op 6 oktober 2025 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 betreffende de nadere regels voor het verkrijgen van een zorgtoeslag’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 28 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 november 2025.

*

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 ‘betreffende de nadere regels voor het verkrijgen van een zorgtoeslag’ met betrekking tot de beoordelings- en toekenningsprocedure voor het toekennen van een zorgtoeslag aan kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte.

Het ontwerpbesluit bepaalt dat de beoordeling van de gevolgen van de aandoening die aanleiding geeft tot de specifieke ondersteuningsbehoefte voortaan wordt uitgevoerd door een evaluatieteam, bestaande uit een evaluerend arts, één of meer verpleegkundigen en, in voorkomend geval, andere zorgprofessionals met relevante expertise.

Daarnaast wordt de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van de aanvragen geconcentreerd bij het agentschap Opgroeien regie, zodat de uitbetalingsactor van de gezinsbijslagen niet langer in dit proces wordt betrokken. Het ontwerp heft de schriftelijke evaluatieprocedure op en wijzigt de wijze waarop multidisciplinaire teams bij de beoordeling worden betrokken: zij zullen voortaan nog een adviserende rol vervullen. Tevens wordt een bepaling ingevoegd die het mogelijk maakt ingediende stukken te weren bij ernstige aanwijzingen van fraude, valsheid of opzettelijke onvolledigheid.

Voorts wordt het statuut van de evaluerend arts hervormd: de erkenningsregeling wordt opgeheven en vervangen door een systeem van aanstelling via overheidsopdracht, met een aangepaste vergoedingsregeling. De bestaande overgangs- en erkenningsbepalingen, alsook een bijlage met diagnostische gegevens, worden opgeheven.

Het ontwerp voorziet in een gefaseerde inwerkingtreding, waarbij sommige bepalingen in werking treden op een datum die de minister vaststelt. Sommige van die bepalingen treden uiterlijk in werking op 1 september 2026.

RECHTSGROND

3. Luidens de rubriek ‘rechtsgronden’ van de aanhef wordt rechtsgrond gezocht in artikel 16, § 1, derde en vierde lid, van het Groeipakketdecreet van 2018.

Volgens de gemachtigde berust de vermelding van artikel 16, § 1, vierde lid, van het Groeipakket van 2018 op een vergissing. De bepaling strekt het ontwerp inderdaad niet tot rechtsgrond en moet uit de rubriek ‘rechtsgronden’ worden weggelaten.

Artikel 16, § 1, derde lid, van het Groeipakketdecreet van 2018 machtigt de Vlaamse Regering om de voorwaarden te bepalen waaronder de toeslag wordt toegekend, wie de ernst van de ondersteuningsbehoefte bepaalt en hoe de toeslag wordt begroot. Onder voorbehoud van wat volgt, strekt deze bepaling het ontwerp tot rechtsgrond.

Het ontworpen artikel 17, vierde lid, van het besluit van 7 december 2018 (artikel 10 van het ontwerp) bepaalt dat de verjaringstermijn van vijf jaar bedoeld in artikel 95, tweede lid, van het Groeipakketdecreet van 2018 begint te lopen op het moment waarop het advies van het multidisciplinair team aan het agentschap Opgroeien regie wordt bezorgd. Deze bepaling vindt echter geen rechtsgrond in artikel 16, § 1, derde lid, van het Groeipakketdecreet van 2018 en is bovendien strijdig met artikel 95, tweede lid, van dat decreet, dat bepaalt dat de termijn van vijf jaar aanvangt op de eerste dag van de maand die volgt op de maand waarop de gezinsbijslagen vermeld in deel 1 van boek 2 betrekking hebben. Het ontworpen artikel 17, vierde lid, van dat besluit kan bijgevolg geen doorgang vinden en dient uit het ontwerp te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. Luidens het ontworpen artikel 1, 2^o/1, van het besluit van 7 december 2018 wordt het evaluatieteam samengesteld uit een evaluerend arts, één of meer verpleegkundigen en, in voorkomend geval, andere zorgprofessionals uit de gereguleerde beroepen in de gezondheidszorg met een expertise die relevant is voor de opdracht.

Uit het ontwerp blijkt evenwel niet welke voorwaarden worden gehanteerd om in aanmerking te komen als verpleegkundige of als zorgprofessional met een bijzondere expertise. Dergelijke voorwaarden bestaan wel voor de evaluerend arts, van wie de erkenning en selectie worden geregeld bij het besluit van 7 december 2018.

Aan de gemachtigde werd gevraagd om dit nader toe te lichten. Deze antwoordde:

“Het evaluatieteam waarover sprake in dit ontwerp bestaat uit personeelsleden van het agentschap Opgroeien regie, aangevuld met een evaluerend arts. De verpleegkundigen in het evaluatieteam zijn personeelsleden van het agentschap (...).

Opgroeien regie werkt met een team van medisch ondersteuners. Deze mensen dienen op het moment van aanwerving voor hun aanwerving te beschikken over een bachelordiploma in de verpleegkunde of een ander bachelordiploma waarin een goede medische basiskennis wordt aangetoond (bijvoorbeeld bachelor in de biomedische wetenschappen, geneeskunde, medische beeldvorming, vroedkunde, ...). Bij een ander diploma dan het voorkeursdiploma dient de relevantie te worden aangetoond in de sollicitatie.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat de verpleegkundigen en zorgprofessionals in het evaluatieteam personeelsleden zijn van het agentschap Opgroeien regie die aan bepaalde diplomaverensten moeten voldoen. Deze voorwaarden zijn thans niet opgenomen in het ontwerp. Met het oog op de rechtszekerheid dient het ontwerp te worden aangepast zodat deze voorwaarden duidelijk uit de tekst blijken.

Artikel 14

5.1. Het ontworpen artikel 20/1, eerste lid, van het besluit van 7 december 2018 bepaalt de gevallen waarin stukken worden geweerd die door de begunstigen zijn meegedeeld met het oog op een zorgtoeslagevaluatie. Het gaat om de gevallen waarin ernstige en eensluidende aanwijzingen bestaan die het vermoeden doen ontstaan dat de stukken frauduleus, vals of opzettelijk onvolledig zijn. Het artikel bepaalt voorts dat “de stukken worden geweerd uit de procedure tot de verdenking niet meer bestaat of tot de stukken worden vervangen door authentieke stukken waarop geen verdenking rust.” De nota aan de Vlaamse Regering verduidelijkt dat er een verificatie plaatsvindt die erin kan bestaan “de arts of professional die het document heeft ondertekend te contacteren om de echtheid vast te stellen”.

De Raad van State begrijpt uit de laatste zin van de ontworpen bepaling dat de begunstigen deze vermoedens kunnen weerleggen en dat zij de mogelijkheid hebben om geweerde stukken te vervangen door nieuwe stukken waarop geen verdenking rust. Het ontwerp biedt echter geen duidelijkheid over de wijze waarop en de termijn waarbinnen de betrokkenen op de hoogte worden gesteld dat hun stukken zijn geweerd, noch over de procedure om nieuwe stukken in te dienen of bezwaar te maken tegen het weren ervan. Het is raadzaam de dit nader uit te werken in de tekst van het ontwerp.

5.2. Het ontworpen artikel 20/1, tweede lid, van het besluit van 7 december 2018 regelt op gelijklopende wijze als het eerste lid van die bepaling dat stukken kunnen worden geweerd, maar dan in gevallen waarin de evaluatie van de gevolgen van de aandoening, waaruit de specifieke ondersteuningsbehoefte voortvloeit, reeds heeft plaatsgevonden. Het is echter niet duidelijk waarom voor deze gevallen, in tegenstelling tot wat lijkt te worden beoogd in het eerste lid van dit artikel, niet is voorzien in de mogelijkheid om nieuwe stukken in te dienen of bezwaar te maken tegen het weren ervan. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of voor dit verschil in behandeling een redelijke verantwoording bestaat en het verdient aanbeveling om de nota aan de Vlaamse Regering in die zin aan te vullen, dan wel in voorkomend geval alsnog in die mogelijkheid te voorzien.

Artikel 16

6. Luidens artikel 16 van het ontwerp “worden hoofdstuk 4, dat bestaat uit artikel 21 tot en met 26, en artikel 32 tot en met 43, opgeheven”. Aan de gemachtigde werd gevraagd of het de bedoeling is om het hele hoofdstuk 4 van het besluit van 7 december 2018 op te heffen, dan wel enkel de artikelen 21 tot 26 en 32 tot 43 van dat besluit. De gemachtigde antwoordde:

“Het is inderdaad de bedoeling dat het volledige hoofdstuk 4 wordt opgeheven, echter de opheffing verloopt in twee fasen. Het erkenningssysteem wordt opgeheven op een latere datum die bepaald wordt door de minister.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat artikel 16 van het ontwerp de opheffing beoogt van de artikelen 21 tot 26 en 32 tot 43 van het besluit. De opheffing van de artikelen 27 tot 31 is geregeld in artikel 18 van het ontwerp, waarvoor een andere inwerkingtredingsdatum geldt. Om verwarring en rechtsonzekerheid te vermijden dient artikel 16

van het ontwerp preciezer te vermelden welke opheffingen erin worden beoogd. Daartoe schrijven men hetzij “worden in hoofdstuk 4, artikel 21 tot 26 en 32 tot 43 opgeheven”, hetzij “worden hoofdstuk 4, afdeling 1, dat bestaat uit artikel 21 tot 26, en afdeling 2, onderafdelingen 3 tot 6, die bestaan uit artikel 32 tot 43, opgeheven”.

Artikel 21

7.1. Artikel 21 van het ontwerp regelt de inwerkingtreding van het te nemen besluit. Luidens artikel 21, eerste lid, van het ontwerp treden de artikelen 1, 2°, 15, 16 en 19 in werking op een datum die de minister vaststelt, en uiterlijk op 1 september 2026. De artikelen 4, 2° en 3°, en 13, 1°, treden overeenkomstig artikel 21, tweede lid, van het ontwerp in werking op een datum die de minister vaststelt.

Een dergelijke delegatie aan de minister van de inwerkingtreding kan slechts als een regel van bijkomstige aard of van beperkt belang worden beschouwd als de Vlaamse Regering voorziet in een nabije uiterste datum waarop het te nemen besluit in werking treedt. In het andere geval zou de minister immers de ontworpen regeling voor langere tijd kunnen uitstellen, wat niet kan worden ingepast in de aangehaalde voorwaarden voor delegatie aan de minister. Er dient dus nog te worden voorzien in een uiterste datum van inwerkingtreding voor de artikelen 4, 2°, en 3°, en 13, 1°, van het ontwerp.

7.2. Daarnaast rijst de vraag of de bijzondere termijn van inwerkingtreding in alle gevallen aanvaardbaar is. De nota aan de Vlaamse Regering bevat de volgende motivering dienaangaande:

“Dit artikel bepaalt de inwerkingtreding van de verschillende artikels. Een aantal artikels zullen pas in werking treden op een later moment aangezien de overheidsopdracht voor de externe arts moet opgezet worden en er nog analyses moeten gebeuren voor het verplaatsen van de aanvraag naar het agentschap Opgroeien regie”.

Waar deze doelstellingen voor een aantal van de gevallen van bijzondere inwerkingtreding toereikend zijn, geldt dit niet voor artikel 19 van het ontwerp. Deze bepaling strekt immers tot de opheffing van artikel 51 van het besluit van 7 december 2018, een overgangsbepaling die inhoudt dat niet-erkende evaluerend artsen op 1 januari 2019 van rechtswege een driejarige erkenning verkrijgen. Aangezien deze overgangsbepaling is uitgewerkt en geen bestaande rechten meer beïnvloedt, heeft het geen nut om voor artikel 19 van het ontwerp een afwijkende (latere) inwerkingtreding te voorzien. Het is wenselijk dat artikel 19 in werking treedt volgens de gebruikelijke termijn en derhalve wordt weggelaten uit artikel 21, eerste lid, van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Wouter PAS