



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.300/3
van 31 oktober 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2020 tot vastlegging van de procedure voor het verlenen van voorafgaande vergunningen en planningsvergunningen voor lokale dienstencentra, centra voor dagopvang van een dienst voor gezinszorg, centra voor dagverzorging, centra voor kortverblijf, centra voor herstelverblijf of woonzorgcentra, en tot bepaling van de elementen van de globale zorgstrategische visie voor deze voorafgaande vergunningen, wat betreft de indiening van een ontvankelijke aanvraag voor een voorafgaande vergunning van een woonzorgcentrum of een centrum voor kortverblijf type 1’

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 18 december 2020 tot vastlegging van de procedure voor het verlenen van voorafgaande vergunningen en planningsvergunningen voor lokale dienstencentra, centra voor dagopvang van een dienst voor gezinszorg, centra voor dagverzorging, centra voor kortverblijf, centra voor herstelverblijf of woonzorgcentra, en tot bepaling van de elementen van de globale zorgstrategische visie voor deze voorafgaande vergunningen, wat betreft de indiening van een ontvankelijke aanvraag voor een voorafgaande vergunning van een woonzorgcentrum of een centrum voor kortverblijf type 1’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 oktober 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. Artikel 42 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2018 ‘tot vaststelling van de regels voor het verlenen van een erkennings- of omzettingsskalender en tot wijziging van de regels voor de voorafgaande vergunning’ voorziet tot 31 december 2025 in een zogenaamde programmatiestop voor centra voor kortverblijf en woonzorgcentra: naar luid van die bepaling kunnen “[m]et behoud van de toepassing van de bepalingen van hoofdstuk 3 en 4 (...) tot en met 31 december 2025 geen ontvankelijke aanvragen van voorafgaande vergunningen worden ingediend die een verdere invulling van de programmatie van centra voor kortverblijf of woonzorgcentra impliceren”.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de programmatiestop te verlengen tot 31 december 2026. Daartoe wordt artikel 3/1, § 3, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2020 ‘tot vastlegging van de procedure voor het verlenen van voorafgaande vergunningen en planningsvergunningen voor lokale dienstencentra, centra voor dagopvang van een dienst voor gezinszorg, centra voor dagverzorging, centra voor kortverblijf, centra voor herstelverblijf of woonzorgcentra, en tot bepaling van de elementen van de globale zorgstrategische visie voor deze voorafgaande vergunningen’ aangepast (artikel 1 van het ontwerp) en wordt in hoofdstuk 2 van dat besluit een afdeling 5 toegevoegd, die bestaat uit een artikel 9/1, waarin wordt bepaald dat tot 31 december 2026 geen ontvankelijke aanvragen voor voorafgaande vergunningen kunnen worden ingediend die een verdere invulling van de programmatie van centra voor kortverblijf type 1 of woonzorgcentra impliceren (artikel 2).

Tevens wordt bijlage 9 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 ‘betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers’ gewijzigd teneinde enkele overgangsmaatregelen inzake bepaalde reeds op 31 december 2019 aangemelde centra te verlengen tot 31 december 2026 (artikelen 3 tot 5).

RECHTSGROND

3. De artikelen 1 en 2 van het ontwerp vinden rechtsgrond in de artikelen 51 § 1, en 52, § 1, eerste lid, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019. In die bepalingen wordt de Vlaamse Regering onder meer gemachtigd om de programmatie te bepalen van de woonzorgvoorzieningen met uitzondering van de diensten voor thuisverpleging en de groepen van assistentiewoningen, alsook de programmatie van de verenigingen, en om de procedure te bepalen voor de voorafgaande

vergunning waaraan een initiatiefnemer is onderworpen die met het oog op de uitbating van een lokaal dienstencentrum, een centrum voor dagopvang van een dienst voor gezinszorg, een centrum voor dagverzorging, een centrum voor kortverblijf, een centrum voor herstelverblijf of een woonzorgcentrum wil bouwen of verbouwen, een bestaand gebouw alsdusdanig wil inrichten, zijn activiteiten wil verplaatsen of de capaciteit van zijn voorziening wil verhogen.

De artikelen 3 tot 5 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 99, § 2, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 naar luid waarvan de Vlaamse Regering de noodzakelijke overgangsmaatregelen bepaalt voor de woonzorgvoorzieningen en verenigingen die op 1 januari 2019 aangemeld zijn bij de Vlaamse Regering conform artikel 65 van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. De programmatiestop tot verlenging waarvan het ontwerp strekt werd oorspronkelijk ingevoerd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013¹ en gold voor de periode van 1 januari 2014 tot 31 december 2015. Ze werd vervolgens verlengd door de besluiten van de Vlaamse Regering van 13 november 2015² en 19 oktober 2018.³ Het voorliggende ontwerp verlengt deze programmatiestop nogmaals tot 31 december 2026.

4.2. Over het ontwerp dat geleid heeft tot het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015, merkte de Raad van State in advies 58.245/3 het volgende op:

“Een regeling waarbij een erkenningsvereiste of een vergunningsstelsel wordt opgelegd of gewijzigd, moet in overeenstemming zijn met het recht van vestiging en het vrije verkeer van diensten, zoals vervat in de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 ‘betreffende de voorafgaande vergunning voor centra voor kortverblijf en woonzorgcentra en tot wijziging van de regels betreffende de voorafgaande vergunning en de erkenning van die centra’.

² Besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 ‘betreffende de omzetting van voorafgaande vergunningen of erkenningen voor centra voor kortverblijf of woonzorgcentra en tot wijziging van de regelgeving betreffende de voorafgaande vergunning voor centra voor kortverblijf en woonzorgcentra’.

³ Besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2018 ‘tot vaststelling van de regels voor het verlenen van een erkennings- of omzettingskalender en tot wijziging van de regels voor de voorafgaande vergunning’.

de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), ook al kan worden aangenomen dat de dienstenrichtlijn⁴ niet van toepassing is op de betrokken centra.⁵⁻⁶

Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie zijn, bij ontstentenis van communautaire wetgeving (zoals harmoniserende richtlijnen) dienaangaande, nationale regelen, zoals deze vervat in het om advies voorgelegde ontwerpbesluit, die beperkingen inhouden voor (in dit geval) het vrije verkeer van diensten en de vestigingsvrijheid, slechts verzoenbaar met de genoemde verdragsbepalingen indien deze beperkingen objectief en redelijkerwijze gerechtvaardigd zijn door dwingende vereisten van algemeen belang, en indien deze beperkingen proportioneel zijn met het nagestreefde doel.

De ontworpen regeling raakt aan het vrije verkeer van diensten en de vestigingsvrijheid doordat tijdelijk wordt belet dat voorafgaande vergunningen worden verkregen, die een voorwaarde vormen voor de erkenning en derhalve voor de exploitatie van de betrokken centra. Aldus wordt in beginsel belet dat nieuwkomers zich kunnen vestigen of hun diensten kunnen aanbieden tussen 1 januari 2014 en 31 december 2020. Uit de nota aan de Vlaamse Regering kan worden afgeleid dat de ontworpen maatregel is ingegeven door budgettaire overwegingen. In zoverre het bewaken van de besteding van overheidsmiddelen voor de betrokken voorzieningen beschouwd kan worden als een dwingende vereiste van algemeen belang⁷, lijkt de aantasting van het vrije verkeer niet disproportioneel. De beperking om een voorafgaande vergunning aan te vragen en om een erkenningskalender in te dienen is van tijdelijke aard, de bestaande voorafgaande

⁴ Voetnoot 5 van het aangehaalde advies: Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’.

⁵ Voetnoot 6 van het aangehaalde advies: Zie HvJ 11 juli 2013, C-57/12, vzw Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Femarbel). In dat arrest wordt een ruime interpretatie gehuldigd van de uitzonderingsgronden van artikel 2, lid 2, f) en j), van de dienstenrichtlijn (“diensten van de gezondheidszorg, al dan niet verleend door gezondheidszorgfaciliteiten en ongeacht de wijze waarop zij op nationaal niveau zijn georganiseerd en worden gefinancierd en ongeacht de vraag of de diensten openbaar of particulier van aard zijn”, respectievelijk “sociale diensten betreffende sociale huisvesting, kinderopvang en ondersteuning van gezinnen of personen in permanente of tijdelijke nood, die worden verleend door de staat, door dienstverrichters die hiervoor een opdracht hebben of een mandaat gekregen van de staat, of door liefdadigheidsinstellingen die als zodanig door de staat zijn erkend”). De uiteindelijke beoordeling van de toepasselijkheid van deze uitzonderingsgronden wordt door het Hof van Justitie evenwel overgelaten aan de nationale rechter. Het Grondwettelijk Hof heeft ten aanzien van service-residenties, centra voor dagopvang en centra voor nachtopvang van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie geoordeeld dat ze “zich onderscheiden van de zorgcentra in zoverre zij een opvangstructuur en geen structuur inzake zorgverstrekking aanbieden aan personen die te kampen hebben met een verlies aan autonomie zonder sterk afhankelijk te zijn” en dat “de zorgactiviteiten die worden verzekerd in de centra voor dagopvang en in de centra voor nachtopvang, geen hoofdbestanddeel vormen van alle daar aangeboden diensten” (GwH 23 januari 2014, nr. 6/2014, B.13.2, B.16 en B.28). Die “structuur inzake zorgverstrekking” lijkt wel als een “hoofdbestanddeel” aanwezig te zijn in de centra waarop de thans ontworpen regeling van toepassing is, gelet op de omschrijving van de erin aangeboden zorg in de artikelen 30, 31, 37 en 38 van het Woonzorgdecreet, zodat voldaan is aan de eerstgenoemde uitzonderingsgrond.

⁶ Voetnoot 7 van het aangehaalde advies: In het *Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn* (editie 2007) van de Europese Commissie wordt dienaangaande het volgende uiteengezet (p. 8, punt 1.1): “Ook moet duidelijk zijn dat voor onderwerpen die niet onder de Dienstenrichtlijn vallen het EG-Verdrag onverkort van toepassing blijft. Voor diensten die niet onder de richtlijn vallen, blijft uiteraard wel de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting bestaan. Nationale wetgeving waarin deze dienstenactiviteiten worden geregeld, moet in overeenstemming zijn met de artikelen 43 en 49 van het EG-Verdrag, en de beginselen die het Europees Hof van Justitie (HvJ) naar aanleiding van de toepassing van deze artikelen heeft geformuleerd, moet worden geëerbiedigd. Lidstaten moeten erop toezien dat hun wetgeving in overeenstemming is met het EG-Verdrag zoals dat door het HvJ wordt geïnterpreteerd. De Commissie zal haar rol van hoedster van het EG-Verdrag blijven uitoefenen en lidstaten bij deze taken blijven ondersteunen.”

⁷ Voetnoot 8 van het aangehaalde advies: Het bewaken van het financiële evenwicht in de sociale zekerheid kan een dwingende reden van algemeen belang vormen, zie HvJ 28 april 1998, C-158/96, *Kohll v. Union des caisses de maladie*, punt 41; HvJ 16 mei 2006, C-372/04, *Watts v. Bedford Primary Care Trust*, punt 103.

vergunningen worden verlengd, de mogelijkheid wordt gecreëerd om de voorafgaande vergunningen om te zetten in een voorafgaande vergunning, een planningsvergunning of een erkenning voor andere voorzieningen en er wordt voorzien in een afwijkingsmogelijkheid waarbij in bepaalde gevallen toch een erkenningskalender kan worden ingediend. Gelet op die milderende maatregelen kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling verenigbaar is met het vrije verkeer van diensten en met de vestigingsvrijheid.”⁸

4.3. Gevraagd of deze overwegingen volstaan ter verantwoording van de nieuwe verlenging van de programmatiestop, antwoordde de gemachtigde:

“In het advies werd destijds al opgenomen dat het bewaken van het financiële evenwicht in de sociale zekerheid een dwingende reden kan zijn. Dit besluit is verder ook niet enkel ingegeven door deze bewaking, maar vooral ook om een duidelijk systeem te ontwikkelen en de huidige kalender verder in gebruik te laten nemen. Het is duidelijk dat er nog heel wat geplande en vergunde capaciteit in gebruik moet genomen worden.

(...)

Het is dus niet zo dat de programmatiestop alleen ervoor zorgt dat er geen nieuwe capaciteit in gebruik wordt genomen. De programmatiestop is nog steeds noodzakelijk omwille van dwingende eisen van algemeen belang. Het is verder duidelijk dat de beperking nog steeds proportioneel is, aangezien het een beperkte verlenging is die noodzakelijk is om de uitvoering van de vorige erkenningskalender te vervolledigen en om een duidelijke kalender te ontwikkelen.”

4.4. Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat de ontworpen regeling grotendeels is ingegeven door het gegeven dat de geplande capaciteit ten dele nog niet werd gerealiseerd. Zo wordt in die nota het volgende gesteld:

“De erkennings- en omzettingskalender van 2018, maar ook de eerder toegekende kalenders, worden op dit moment uitgevoerd. Deze kalenders hadden origineel het doel om alle geplande capaciteit, vervat in een voorafgaande vergunning afgeleverd voor 1 januari 2014, om te zetten in erkende capaciteit uiterlijk op 31 december 2025. In de regelgeving is echter een mogelijkheid tot uitstel van de goedgekeurde erkennings- en omzettingskalender opgenomen, omdat initiatiefnemers geconfronteerd kunnen worden met onvoorziene omstandigheden, bijvoorbeeld bouwwerken of voorafgaande procedures en formaliteiten die voor vertraging zorgen.

Op 1 juli 2025 zijn er 2.511 bijkomende woongelegenheden woonzorgcentrum en 165 bijkomende verblijfseenheden centrum voor kortverblijf type 1 opgenomen in een goedgekeurde erkennings- en omzettingskalender en dus nog niet omgezet in erkende capaciteit. Het is noodzakelijk om in de eerste plaats deze geplande capaciteit te realiseren en om te zetten in erkende capaciteit.”

⁸ Adv.RvS 58.245/3 van 29 oktober 2015 over het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015, opmerking 4.

Gelet op de in de aangehaalde nota vermelde cijfers⁹ lijkt het niet kennelijk onredelijk dat in een bijkomende verlenging van de programmatiestop wordt voorzien in afwachting van de verdere realisatie van de geplande capaciteit. Dat is des te meer het geval nu die verlenging slechts een jaar bedraagt. Er zal wel op moeten worden toegezien dat die situatie niet al te lang aansleept en dat door het niet realiseren van geplande capaciteit het in de praktijk voor nieuwe initiatiefnemers onmogelijk wordt gemaakt om een voorafgaande vergunning aan te vragen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. Het opschrift van een regelgevende tekst moet nauwkeurig, volledig en beknopt zijn, waarbij een evenwicht moet worden gezocht tussen deze drie elementen.¹⁰

Het opschrift van het voorliggende ontwerp voldoet niet aan dit vereiste, vermits het onvolledig is. Het ontwerp wijzigt immers ook bijlage 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 en niet enkel het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2020. Bovendien hebben deze wijzigingen niet enkel betrekking op “de indiening van een ontvankelijke aanvraag voor een voorafgaande vergunning van een woonzorgcentrum of een centrum voor kortverblijf type 1” maar ook op de overgangsmaatregelen inzake op 31 december 2019 aangemelde centra. Beide elementen zouden in het opschrift tot uiting moeten komen.

Aanhef

6. In de rubriek ‘Vormvereisten’ in de aanhef moet bijkomend worden verwezen naar het krachtens artikel 4, § 2, 2°, van het decreet van 29 juni 2018 ‘tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’ ingewonnen advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

⁹ In het advies van de Inspectie van Financiën wordt zelf gewag gemaakt van 2763 woongelegenheden in woonzorgcentra en 211 verblijfseenheden in centra voor kortverblijf type 1 die nog niet werden gerealiseerd.

¹⁰ Omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing 50.

Artikel 2

7. Het ontworpen artikel 9/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2020 is inhoudelijk nagenoeg identiek aan artikel 42 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2018, dat zoals vermeld in opmerking 2 een programmatiestop bevat tot 31 december 2025. Om onduidelijkheid over de verlenging van de programmatiestop tot 31 december 2026 te vermijden, moet het ontwerp worden aangevuld met een bepaling die artikel 42 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2018 opheft.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE