



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.473/3

van 1 juli 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van 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 en het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2024 over de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers, wat betreft maatregelen bij verhoogd toezicht voor woonzorgvoorzieningen’

Op 1 juni 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van 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 en het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2024 over de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers, wat betreft maatregelen bij verhoogd toezicht voor woonzorgvoorzieningen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 juni 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Steven LIERMAN, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juli 2026.

*

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 de wijziging van bijlage 2 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’ en tot de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2024 ‘over de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers’.

Zo wordt in artikel 29, tweede lid, van bijlage 2 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 een nieuw punt 6° opgenomen waarin aan de lijst van bewijzen, waarmee men voldoet aan de kwalificatievereisten voor het verzorgend personeel van de diensten voor gezinszorg, het bewijs van beroepskwalificatie van verzorgende of zorgkundige, behaald na een beroepskwalificerend traject dat erkend is door het Departement Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie en Sociale Economie, wordt toegevoegd (artikel 1 van het ontwerp). Daarnaast wordt aan artikel 50 van dezelfde bijlage 2 bij dat besluit een zevende lid toegevoegd, naar luid waarvan een dienst voor gezinszorg geen uitbreiding van het urencontingent kan aanvragen als de secretaris-generaal die dienst in de twaalf maanden voorafgaand aan de uiterste indieningsdatum van die aanvraag onder verhoogd toezicht heeft geplaatst (artikel 2).

Wat betreft de wijzigingen aan het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2024, is het niet langer mogelijk om een erkenning van een dienst voor gezinszorg (artikel 3, 1°), een bijkomende erkenning van een centrum voor dagopvang (artikel 3, 2°), een dienst voor oppashulp (artikel 4), een dienst voor thuisverpleging (artikel 5), een dienst maatschappelijk werk van het ziekenfonds (artikel 6), een lokaal dienstencentrum (artikel 7), een centrum voor kortverblijf type 2 of een centrum voor kortverblijf type 3 (artikel 8), een dienst voor gastopvang (artikel 9) of een vereniging voor mantelzorgers en gebruikers (artikel 10) over te dragen aan een initiatiefnemer die onder verhoogd toezicht is geplaatst voor een woonzorgvoorziening van hetzelfde type. Daartoe worden de artikelen 20 tot 27 van dat besluit aangevuld. Daarnaast wordt artikel 44, § 5, tweede lid, van hetzelfde besluit gewijzigd, zodat geen bijkomende erkenning als centrum voor dagopvang meer kan worden aangevraagd als de initiatiefnemer van de woonzorgvoorziening door de secretaris-generaal onder verhoogd toezicht is geplaatst en er nog niet is vastgesteld dat de initiatiefnemer zich op structurele en blijvende wijze naar de erkenningsvoorwaarden heeft geschikt (artikel 11).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 juli 2026 (artikel 12).

RECHTSGROND

3. Artikel 1 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 38, tweede lid, 2°, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, naar luid waarvan de Vlaamse Regering aanvullende erkenningsvoorwaarden kan vastleggen die onder meer betrekking hebben op de personeelsleden van woonzorgvoorzieningen en verenigingen.

Artikel 2 van het ontwerp vindt rechtsgrond in het *eerste lid* van de artikelen 55, § 1, en 56 van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019. Op grond van de eerst vermelde bepaling kan de Vlaamse Regering, binnen de begrotingskredieten, subsidies verlenen aan woonzorgvoorzieningen, verenigingen en koepelorganisaties. Naar luid van de laatst vermelde bepaling bepaalt de Vlaamse Regering de regels voor de aanvraag, de vaststelling, de toekenning en de vereffening van de subsidie.

De artikelen 3 tot 10 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 38, zesde lid, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, luidens hetwelk de Vlaamse Regering de erkenningsprocedure bepaalt die de mogelijkheid bevat om een bezwaar in te dienen. Ze kan woonzorgvoorzieningen en verenigingen alleen erkennen als ze passen in de programmatie, vermeld in artikel 51 van dat decreet, die van toepassing is.

Artikel 11 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 64, eerste lid, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, op grond waarvan de Vlaamse Regering, volgens de regels die ze bepaalt, de erkenning kan wijzigen, alsook de erkenning kan schorsen of intrekken als de woonzorgvoorziening of vereniging de erkenningsvoorwaarden niet naleeft. Die regels bevatten de mogelijkheid om een bezwaar in te dienen.

ALGEMENE OPMERKING

4. Artikel 20, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2024 wordt zowel bij het voorliggende ontwerp (artikel 3, 1°) gewijzigd, als bij het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering¹ waarover de Raad van State advies 79.472/3 geeft op dezelfde dag als dit advies (artikel 18). Daarbij rijst de vraag of het ontworpen zevende lid van die bepaling bij artikel 3, 1°, van het voorliggende ontwerp pas wordt ingevoegd *nadat* artikel 18 van ontwerp 79.472/3 een nieuw derde lid heeft ingevoegd. Die laatste bepaling heeft immers uitwerking met ingang van 1 januari 2026, terwijl artikel 3, 1°, van het voorliggende ontwerp in werking treedt op 1 juli 2026.

¹ Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van het totale aantal subsidiabele uren gezinszorg en schoonmaakhulp, karweihulp of oppashulp voor de diensten voor gezinszorg voor het jaar 2026, en tot wijziging van bijlage 2 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 en het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2024 over de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers, wat betreft de diensten voor gezinszorg’.

Gevraagd of de beide ontworpen wijzigingen op elkaar zijn afgestemd, antwoordde de gemachtigde bevestigend. Hij voegde er nog aan toe dat de inwerkingtreding van artikel 18 van ontwerp 79.472/3 zal worden afgestemd op de inwerkingtreding van artikel 3, 1°, van het voorliggende ontwerp.² De twee ontworpen wijzigingen hebben betrekking op verschillende onderdelen van het voormelde artikel 20, § 1, zodat er geen bezwaar rijst tegen een gelijktijdige inwerkingtreding.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hierover is uiteengezet in opmerking 3, met name dat de verwijzingen naar de artikelen 55, § 1, en 56 van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 moeten worden beperkt tot het eerste lid ervan.

Artikelen 2 en 11

6. Bij de artikelen 2 en 11 van het ontwerp worden bijkomende maatregelen ingevoerd voor woonzorgvoorzieningen die onder verhoogd toezicht worden geplaatst. Zo kan een erkende dienst voor gezinszorg geen uitbreiding van het urencontingent aanvragen als de secretaris-generaal die dienst in de twaalf maanden voorafgaand aan de uiterste indiendatum van die aanvraag onder verhoogd toezicht heeft geplaatst (artikel 2 van het ontwerp). Een dienst voor gezinszorg kan tevens geen bijkomende erkenning als centrum voor dagopvang meer aanvragen als de initiatiefnemer van de woonzorgvoorziening door de secretaris-generaal onder verhoogd toezicht is geplaatst en er nog niet is vastgesteld dat de initiatiefnemer zich op structurele en blijvende wijze naar de erkenningsvoorwaarden heeft geschikt (artikel 11).

7. Blijkens de nota aan de Vlaamse Regering luidt de verantwoording voor het vereiste dat de diensten voor gezinszorg in de twaalf maanden voorafgaand aan het uiterste moment van het indienen van de aanvraag voor de uitbreiding van het urencontingent niet onder verhoogd toezicht zijn geplaatst als volgt:

“Concreet betekent dit het volgende: De aanvragen voor extra uren moeten door de diensten aan het Departement Zorg ingediend worden vóór 1 oktober van het kalenderjaar dat voorafgaat aan het kalenderjaar x waarin het extra urencontingent gezinszorg door de minister wordt toegekend. Van zodra een dienst gedurende het jaar voorafgaand aan deze datum (tussen 1 oktober x-2 en 1 oktober x-1) op een bepaald moment op de lijst verhoogd toezicht stond, wordt de aanvraag voor extra uren als niet ontvankelijk verklaard. Op die manier wordt er ook niet gekeken naar één momentopname, maar is dit principe zoveel mogelijk in lijn getrokken met het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.”

² Zie daarover adv.RvS 79.472/3, opmerking 4.

Dat het opnieuw mogelijk is om een bijkomende erkenning als centrum voor dagopvang aan te vragen als intussen is vastgesteld dat de initiatiefnemer van de woonzorgvoorziening die door de secretaris-generaal onder verhoogd toezicht werd geplaatst zich op structurele en blijvende wijze naar de erkenningsvoorwaarden heeft geschikt, wordt in de nota aan de Vlaamse Regering verantwoord als volgt:

“In principe kunnen aanvragen van de diensten voor gezinszorg voor een bijkomende erkenning als CDO gedurende het hele jaar ingediend worden (met uitzondering van de aanvragen die gelinkt zijn aan de omzettingsskalender dewelke gebonden zijn aan een kwartaal). Dit betekent dat zodra een dienst voor gezinszorg zich conformeert aan de regelgeving – met andere woorden als de structurele inbreuken weggewerkt werden, de kwaliteit van zorg terug verzekerd is en de dienst niet lang onder verhoogd toezicht staat – deze wel een bijkomende erkenning als CDO kan aanvragen.”

Hieruit kan worden opgemaakt dat het gegeven dat een aanvraag al dan niet gedurende het hele jaar kan worden ingediend, wordt ingeroepen als verantwoording voor een verschil in behandeling tussen diensten voor gezinszorg die ofwel een uitbreiding van het urencontingent aanvragen (die vóór 1 oktober van het voorafgaande kalenderjaar moet worden ingediend en waarvoor is vereist dat de dienst in de twaalf maanden voorafgaand aan het uiterste aanvraagmoment niet onder verhoogd toezicht is geplaatst) ofwel een bijkomende erkenning als centrum voor dagopvang aanvragen (die gedurende het hele jaar kan worden ingediend en waarvoor de twaalf maanden voorafgaand aan het uiterste aanvraagmoment irrelevant zijn voor de beoordeling). Daarover wordt in de nota aan de Vlaamse Regering nog het volgende vermeld:

“Deze bepaling is wel degelijk proportioneel: die is ingegeven vanuit het gelijkheidsbeginsel. Er kan slechts op één bepaald moment in een jaar een aanvraag tot bijkomende uren (voor het volgende jaar) gedaan worden. Daarom wordt er in dit geval gekeken naar de voorafgaande periode van 12 maanden, zodat alle diensten voor gezinszorg die onder verhoogd toezicht geplaatst worden – los van het tijdstip waarop dat gebeurt – gelijk behandeld worden. Er wordt dus niet gekeken naar één momentopname, die in het voor- of nadeel kan spelen van een bepaalde dienst. Op die manier wordt vermeden dat er een bepaalde (on)geluksfactor meespeelt. Bij een aanvraag tot bijkomende erkenning als CDO is de situatie helemaal anders, aangezien deze aanvraag gedurende het volledige jaar kan plaatsvinden en niet enkel op een bepaald moment. Elke dienst heeft met andere woorden evenveel kansen in het jaar om een aanvraag tot erkenning te doen, van zodra die niet meer onder verhoogd toezicht staat.”

8. De vraag rijst of dit verschil in behandeling wel verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

8.1. Uit het voormelde verschil in behandeling naargelang de aanvraag al dan niet gedurende het hele jaar kan worden ingediend volgt ten eerste dat op het moment van de aanvraag voor een bijkomende erkenning als centrum voor dagopvang (artikel 11 van het ontwerp), die gedurende het hele jaar kan worden ingediend, een dienst voor gezinszorg die in de twaalf maanden voorafgaand aan de aanvraag onder verhoogd toezicht is geplaatst maar waarbij *op het moment van de aanvraag* kan worden vastgesteld dat die dienst opnieuw voldoet aan alle erkenningsvoorwaarden, *gelijk* wordt behandeld met een dienst voor gezinszorg die in de twaalf maanden voorafgaand aan de aanvraag geen verhoogd toezicht heeft ondergaan.

Ten tweede volgt uit het voormelde verschil in behandeling naargelang de aanvraag al dan niet gedurende het hele jaar kan worden ingediend, dat op het moment van de aanvraag voor een uitbreiding van het urencontingent (artikel 2 van het ontwerp), die enkel vóór 1 oktober van het voorafgaande kalenderjaar kan worden ingediend, de diensten voor gezinszorg die *op het moment van de aanvraag* niet onder verhoogd toezicht zijn geplaatst onderling *niet gelijk* worden behandeld. Een dienst voor gezinszorg die zich evenwel opnieuw op structurele en blijvende wijze naar de erkenningsvoorwaarden heeft geschikt en waarvoor het verhoogd toezicht is opgeheven wordt bijgevolg nadeliger behandeld dan een dienst voor gezinszorg die in de twaalf maanden voorafgaand aan het uiterste aanvraagmoment niet onder verhoogd toezicht is geplaatst, ook wanneer beide diensten voor gezinszorg – zoals in het eerste geval van de aanvraag voor een bijkomende erkenning als centrum voor dagopvang – (opnieuw) op structurele en blijvende wijze de erkenningsvoorwaarden naleven.

8.2. Het argument, zoals vermeld in de nota aan de Vlaamse Regering, dat op die manier wordt vermeden dat een bepaalde “(on)geluksfactor” meespeelt voor diensten voor gezinszorg door niet te kijken naar “één momentopname” bij de aanvraag voor een uitbreiding van het urencontingent, is geen pertinent criterium in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Die “(on)geluksfactor” kan niet verantwoorden dat een dienst voor gezinszorg die op het uiterste aanvraagmoment niet meer onder verhoogd toezicht is geplaatst en waarbij op dat moment is vastgesteld dat die dienst opnieuw op structurele en blijvende wijze de erkenningsvoorwaarden naleeft, nadeliger wordt behandeld dan een dienst voor gezinszorg die tijdens de voorafgaande periode van twaalf maanden niet onder verhoogd toezicht is geplaatst.

Tenzij alsnog in een deugdelijke en pertinente verantwoording voor het verschil in behandeling kan worden voorzien, moet worden afgezien van het vereiste dat diensten voor gezinszorg voor de aanvraag van een uitbreiding van het urencontingent ook in de twaalf maanden voorafgaand aan het uiterste aanvraagmoment niet onder verhoogd toezicht zijn geplaatst.

Artikel 11

9. In artikel 11 van het ontwerp schrijve men “gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 26 (en niet: 29) september 2025”.

Artikel 12

10. Het te nemen besluit treedt in werking op 1 juli 2026.

Gelet op de datum van de adviesaanvraag en die waarop dit advies wordt verleend, kan het te nemen besluit niet voor 1 juli 2026 worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Teneinde de terugwerkende kracht uit te sluiten, moet ofwel de inwerkingtreding worden uitgesteld ofwel artikel 12 uit het ontwerp worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE