



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.795/1/V
van 27 augustus 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging
in het jaar 2026 van de regelgeving over het beleidsdomein
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’

Op 13 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 27 augustus 2026*, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit ‘van de Vlaamse Regering tot wijziging in het jaar 2026 van de regelgeving over het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 augustus 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Steven LIERMAN, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Benjamin MEEUSEN en Pieter AERTGEERTS, auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 augustus 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.

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 voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van verschillende besluiten van de Vlaamse Regering en een koninklijk besluit betreffende de regelgeving over het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, waaronder besluiten inzake zorginfrastructuur, ziekenhuizen, preventief gezondheidsbeleid, erkenning van gezondheidszorgberoepen, Groeipakket, kinderopvang, Vlaamse sociale bescherming, niet-dringend liggend ziekenvervoer, sociale akkoorden, algemeen welzijnswerk en woonzorg en thuiszorg (artikelen 1 tot 67).

Het te nemen besluit treedt in werking tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van elf artikelen die in werking treden op 1 januari 2027 (artikel 68) en zes artikelen die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2026 (artikel 69).

RECHTSGROND

3. Voor het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in de bepalingen vermeld in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef, onder voorbehoud van wat volgt.

3.1. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ wordt melding gemaakt van artikel 46, § 2, derde lid, van het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse Sociale Bescherming’ naar luid waarvan de Vlaamse Regering de voorwaarden bepaalt voor de vaststelling van situaties van behartigenswaardigheid. Volgens de gemachtigde wordt in die bepaling rechtsgrond gezocht voor artikel 25 van het ontwerp dat artikel 120 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 ‘houdende de uitvoering van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming’ opheft, luidens hetwelk de zorgkas jaarlijks verslag uitbrengt aan het Agentschap voor Vlaamse Sociale Bescherming over de toepassing van de behartigenswaardigheid volgens de nadere regels die het agentschap bepaalt. Artikel 46, § 2, derde lid, van het voormelde decreet heeft echter geen betrekking op een rapporteringsverplichting. Hierover ondervraagd gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“Het klopt dat artikel 46, § 2, derde lid, van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming geen afdoende rechtsgrond biedt voor de opheffing van de rapporteringsverplichting. De vermelding hiervan berust op een vergissing. Er kan een beroep gedaan worden op artikel 22, derde lid, van hetzelfde decreet. Op grond van die bepaling bepaalt de Vlaamse Regering eenvormige regels voor de controle op en de werking, de organisatie, de financiële responsabilisering en het beheer van de zorgkassen. De rapporteringsverplichting inzake behartigenswaardigheid betreft een verplichting die aan de zorgkassen wordt opgelegd in het kader van hun werking en hun rapportering aan het agentschap. De opheffing van die verplichting heeft bijgevolg betrekking op de

organisatie en werking van de zorgkassen en valt binnen de draagwijdte van de voormelde delegatie.”

Met die zienswijze van de gemachtigde kan worden ingestemd.

3.2. Voor de artikelen 29 en 30 van het ontwerp wordt volgens de aan de Raad van State ter beschikking gestelde rechtsgrondentabel rechtsgrond gezocht in de artikelen 139/1, 145, 146, § 2, 147, 149, 150 en 152 van het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse Sociale Bescherming’. Zoals de gemachtigde beaamde, kan voor die bepalingen van het ontwerp enkel rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 145, § 2, en 152, § 2, van het voormelde decreet.

De artikelen 146, § 2, 147 en 150 van het decreet van 18 mei 2018, waarnaar eveneens wordt verwezen in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef, vormen geen rechtsgrond voor het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontwerp, moet in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef bijkomend worden verwezen naar artikel 22, derde lid, van het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse Sociale Bescherming’ en dient de verwijzing naar de artikelen 146, § 2, 147 en 150 van datzelfde decreet te worden weggelaten.

Artikel 15

5. Luidens het ontworpen tweede lid van artikel 110 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 mei 2014 ‘houdende de procedures voor de aanvraag en de toekenning van de vergunning en de subsidies voor gezinsopvang en groepsopvang van baby’s en peuters’, bepaalt het Agentschap Opgroeien Regie een termijn waarbinnen de bezwaarindieners de mogelijkheid krijgt om het bezwaarschrift tegen de beslissing van het agentschap om een vergunning of een subsidie voor een kinderopvanglocatie te weigeren, te regulariseren. Bevraagd over de draagwijdte van de bevoegdheid van het agentschap gaf de gemachtigde de volgende verduidelijking:

“Het gaat om een individuele beslissingsbevoegdheid, zodat per bezwaar, naargelang de vormvereiste waaraan niet voldaan is, een daarop afgestemde termijn geboden kan worden, aangezien de aanvulling van een gegeven op het bezwaarschrift een andere termijn vereist dan bijvoorbeeld het bezwaar alsnog aangetekend verzenden. Uiteraard zou wel ten aanzien van alle organisatoren een gelijke aanpak gehanteerd worden, zodat in vergelijkbare gevallen een vergelijkbare termijn gehanteerd zou worden.”

De ontworpen regeling verleent het agentschap een ruime beoordelingsbevoegdheid bij het bepalen van de regularisatietermijn. Een dergelijke regeling vereist dat het agentschap in elk individueel geval rekening houdt met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, niet in het minst de formele motiveringsplicht en het gelijkheidsbeginsel. Ook indien wordt beoogd om in vergelijkbare gevallen vergelijkbare termijnen te hanteren, kan een ruime beoordelingsmarge

aanleiding geven tot onzekerheid omtrent de duur van de toegekende regularisatietermijn en tot discussies over de gelijke behandeling van bezwaarindieners. Om het risico op rechtsonzekerheid en uiteenlopende toepassingen te beperken, verdient het aanbeveling de regularisatietermijn in het ontwerp zelf af te bakenen door een minimum- en maximumtermijn vast te stellen.

Artikel 19

6. Artikel 19 van het ontwerp strekt tot wijziging van artikel 4, § 3, tweede lid, *tweede zin*, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2018 ‘houdende nadere regels betreffende de aanwijzing van de begunstigden van de gezinsbijslagen en de uitbetaling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’. De ontworpen bepaling vervangt de thans geldende verplichting waarbij het formulier waarmee de bankrekening wordt meegedeeld door de financiële instelling moet worden gevalideerd, door een verplichting voor die instelling om te bevestigen dat minstens één van de begunstigden titularis is van de opgegeven bankrekening.

Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat de stellers van het ontwerp beogen dat begunstigden “ook met een ander formulier kunnen aantonen dat zij begunstigden zijn van een rekening voor de uitbetaling van het Groeipakket”. Die toelichting lijkt niet volledig aan te sluiten bij de ontworpen regeling. Artikel 4, § 3, tweede lid, *eerste zin*, van het voormelde besluit bepaalt immers nog steeds dat het rekeningnummer wordt meegedeeld aan de hand van een formulier waarvan het model door het Agentschap Opgroeien Regie wordt vastgesteld.

Hierover bevraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 4, §3, van het voormelde BVR bepaalt dat het agentschap het model bepaalt van het formulier waarbij de begunstigden van de bankrekening wordt opgegeven. In het huidige formulier worden de gegevens m.b.t. de bankrekening ingevuld door de betrokkene en gevalideerd, dit wil zeggen ondertekend, door de bankinstelling. Door de recente evolutie in het bankwezen waarbij de dienstverlening hoofdzakelijk digitaal gebeurt en de toegang tot een loket beperkt is, of zelfs niet meer bestaat (zoals bij internetbanken) kan de validatie van dit door de begunstigde ingevulde formulier niet meer gebeuren. De begunstigden moeten op een andere manier kunnen aantonen, zoals door een attest identificatie bankrekening (RIB) afgeleverd door hun bankinstelling, bijvoorbeeld via hun bankapp, dat zij titularis zijn van de opgegeven bankrekening.

Middels de woorden ‘ook met een ander formulier’ beoogt de nota bijgevolg te benadrukken dat de bankrekening dus nog steeds moet worden meegedeeld via het door het agentschap vastgestelde formulier, maar het bewijs van titulariteit kan voortaan ook geleverd worden met andere door de financiële instelling verstrekte stukken.”

Ter wille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid doen de stellers van het ontwerp er goed aan de nota aan de Vlaamse Regering in overeenstemming te brengen met de toelichting van de gemachtigde.

Artikel 26

7. Bevraagd over artikel 26, 2°, van het ontwerp dat specificeert dat het functioneringsrapport, thans vervat in artikel 139/2, 5°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 en dat onderdeel uitmaakt van het rolstoeladviesrapport, “gedetailleerde informatie [bevat], waarbij alle voorliggende vragen worden beantwoord”, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“Hiermee wordt bedoeld: alle vragen die in het sjabloon van functioneringsrapport gesteld worden. Het rolstoeladviesrapport bevat een heel aantal vragen en die moeten allemaal beantwoord worden.”

Uit de tekst van het ontwerp kan niet worden afgeleid op welke vragen de verplichte vermeldingen in het functioneringsrapport betrekking hebben. Ter wille van de duidelijkheid moet de tekst van het ontwerp worden aangepast overeenkomstig de toelichting van de gemachtigde.

Artikel 27

8. Gevraagd naar de draagwijdte van artikel 27 van het ontwerp, dat een artikel 364/1 toevoegt aan het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 en naar luid waarvan de leidend ambtenaar van het agentschap er onder meer toe overgaat om een mobiliteitshulpmiddel van de productlijst te schrappen “als zwaarwichtige redenen van algemeen belang de schrapping noodzakelijk maken”, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“We voorzien in een vangnetbepaling voor uitzonderlijke situaties waarin de aanwezigheid van een mobiliteitshulpmiddel op de productlijst niet langer verenigbaar is met een zwaarwichtig algemeen belang. Het kan daarbij onder meer gaan om situaties waarin ernstige aanwijzingen bestaan dat het product risico’s inhoudt voor de veiligheid of gezondheid van gebruikers, waarin het product niet langer voldoet aan toepasselijke wettelijke of reglementaire vereisten. Ook omstandigheden waarbij de productie- of distributieketen van een product op ernstige wijze verband houdt met schendingen van fundamentele rechten of van het internationaal recht, kunnen in voorkomend geval een zwaarwichtige reden van algemeen belang uitmaken.”

De ontworpen bepaling verleent de leidend ambtenaar van het agentschap een beoordelingsbevoegdheid die berust op het ruime en weinig afgebakende begrip “zwaarwichtige redenen van algemeen belang”. Uit de tekst van het ontwerp blijkt niet welke omstandigheden daaronder moeten worden begrepen, noch aan de hand van welke criteria de schrapping van een mobiliteitshulpmiddel kan worden verantwoord.

De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering is in principe ontoelaatbaar, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

In het licht van de toelichting van de gemachtigde verdient het aanbeveling om de gevallen waarin een mobiliteitshulpmiddel om zwaarwichtige redenen van algemeen belang van de productlijst dient te worden geschrapt, in het ontwerp zelf te preciseren.

Artikel 46

9. Gevraagd of de garantie van vrije toegang voor de bedienaren van de erediensten en de mogelijkheid om een actuele lijst van de bedienaren en afgevaardigden bij het woonzorgcentrum op te vragen kan worden beperkt om verantwoorde organisatorische redenen, gelet op de ontworpen opheffing van het punt 12° van artikel 13, § 3, eerste lid, van bijlage 11 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’ (artikel 46, 3°, van het ontwerp), antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De interne afsprakennota tussen het woonzorgcentrum en de bewoners bevat de concrete praktische informatie over het verblijf en de dagelijkse werking in de voorziening. De vrije keuze van ziekenhuis kan beperkt worden bij noodgevallen. De regeling moet daarom vervat zitten in de interne afsprakennota.

De toegang voor de bedienaren van de erediensten moet zonder uitzondering gegarandeerd blijven, er zijn geen organisatorische redenen waardoor de grootst mogelijke vrijheid van de bewoner ingeperkt wordt. Als een woonzorgcentrum zou aangeven dat er geen ruimte beschikbaar is, wordt dit niet aanvaard als verantwoorde reden.”

Artikel 66

10. In de inleidende zin van artikel 66 van het ontwerp vervange men de zinsnede “gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 en 26 september 2025” door “gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 en 29 september 2025”.

Artikelen 69

11. Luidens artikel 69 van het ontwerp hebben de artikelen 1, 7 tot 10 en 32 van het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2026.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk wanneer ofwel voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, ofwel de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend ofwel de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

11.1. Voor artikel 1 van het ontwerp, dat definities omvat, rijst er geen probleem.

11.2. De artikelen 7 tot 9 van het ontwerp beperken het toepassingsgebied van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juni 2010 ‘tot vaststelling van de investeringssubsidie en de bouwtechnische en bouwfysische normen voor de door het agentschap Opgroeien Regie erkende voorzieningen en vergunde diensten’, zodat de diensten voor herstelgerichte en constructieve afhandeling geen aanspraak meer kunnen maken op de in dat besluit bedoelde subsidies.

Bevraagd over de terugwerkende kracht voor die bepalingen, gaf de gemachtigde de volgende verantwoording:

“De diensten voor herstelgerichte en constructieve afhandeling (HCA-diensten) vallen sinds 1 januari 2026 niet meer onder het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG), maar wel onder het beleidsdomein Justitie en Handhaving.

VIPA kan daarom deze diensten vanaf 1 januari 2026 dus ook geen investeringssubsidies meer beloven en toekennen, aangezien VIPA enkel bevoegd is voor de financiële ondersteuning van WVG-voorzieningen. Daarom treden artikel 7-9 van het ontwerp retroactief in werking, omdat de HCA-diensten sinds 1 januari 2026 geen onderdeel uitmaken van WVG.

Er wordt wel een overgangsbepaling ingeschreven in artikel 9 van het ontwerp voor de diensten die vóór 1 januari 2026 een subsidiebelofte hebben ontvangen. Rekening houdend met de redelijke verwachtingen van de diensten die reeds investeringen zijn gestart, kunnen deze diensten een aanspraak blijven maken op de beloofde subsidies.”

Hoewel het aannemelijk is dat de overheveling naar het agentschap Justitie en Handhaving van de diensten voor herstelgerichte en constructieve afhandeling tot gevolg heeft dat het agentschap Opgroeien Regie niet langer verantwoordelijk is voor het toekennen van de subsidies, wordt daarmee niet aangetoond dat de terugwerkende kracht noodzakelijk is voor de goede werking van het bestuur en de continuïteit van de openbare dienst. Het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juni 2010 voorziet immers nog steeds in de subsidiemogelijkheid. De overheveling van de dienst heeft niet tot gevolg dat het agentschap Opgroeien Regie geen subsidies meer kan toekennen.

Bijgevolg komt het de stellers van het ontwerp toe om op een meer overtuigende wijze te verantwoorden waarom de terugwerkende kracht noodzakelijk is voor de continuïteit van de openbare dienst of de goede werking van het bestuur. Zonder die verantwoording kan de terugwerkende kracht geen doorgang vinden.

11.3. De terugwerkende kracht voor artikel 10 van het ontwerp heeft tot gevolg dat de centra voor algemeen welzijnswerk een indexering van de subsidiebedragen kunnen ontvangen waarop zij onder de huidige regeling geen recht zouden hebben gehad. De ontworpen regeling kan aldus worden beschouwd als het toekennen van een voordeel, waardoor geen probleem voor de terugwerkende kracht rijst.

11.4. Artikel 32 van het ontwerp wijzigt de berekeningswijze van de opnemingsprijs in psychiatrische verzorgingstehuizen. Hierover bevraagd, verklaarde de gemachtigde de terugwerkende kracht als volgt:

“Volgens artikel 88/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 houdende de uitvoering van het decreet van 6 juli 2018 betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging, voeren de psychiatrische verzorgingstehuizen een boekhouding conform de regels, die opgenomen zijn in bijlage 1, die bij het koninklijk besluit van 14 augustus 1987 tot bepaling van de minimumindeling van het algemeen rekeningenstelsel voor de ziekenhuizen is gevoegd.

Het voormelde KB werd echter gewijzigd in 2024 en de wijzigingen traden in werking op 1 januari 2026. Ten gevolge van die wijziging dienen investeringen afgeschreven te worden vanaf het moment van ingebruikname.

Met voorliggende wijziging wordt artikel 534/141, §1, derde lid, van het besluit van 30 november 2018 aangepast zodat investeringswaarden voor nieuwe investeringen vastgelegd worden aan de hand van de bouwindex die van toepassing is in het jaar van ingebruikname. Op die manier wordt de bepaling opnieuw afgestemd op het gewijzigde koninklijk besluit van 19 juni 2007. De aanpassing moet zo zorgen voor juridische conformiteit met de federale regels, consistentie tussen de sectoren die met MARZ moeten werken (psychiatrische ziekenhuizen en psychiatrische verzorgingstehuizen), meer rechtszekerheid en administratieve eenvoud.

Er wordt dus gewerkt met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2026 omdat de wijziging van federaal KB dan in werking trad.”

Bijkomend gevraagd of het door de gemachtigde vermelde koninklijk besluit in de praktijk sinds 1 januari 2026 reeds is toegepast, antwoordde hij als volgt:

“De wijziging heeft uitsluitend gevolgen voor de vaststelling van de werkelijke investeringswaarden die als basis dienen voor de afschrijvingslasten die onder prijsonderdeel A1 kunnen worden opgenomen.

De afschrijvingslasten voor gebouwen, uitrusting en apparatuur worden berekend op basis van deze werkelijke investeringswaarden en zijn begrensd tot een vastgesteld maximumbedrag.

Tot voor kort werden de investeringswaarden die aan deze afschrijvingslasten ten grondslag liggen, vastgesteld aan de hand van de bouwindex die gold in het eerste jaar na de ingebruikname van de investering. Volgens de nieuwe regeling wordt de bouwindex toegepast die geldt in het jaar waarin het gebouw, de uitrusting of de apparatuur in gebruik wordt genomen. De wijziging heeft bijgevolg slechts een beperkte impact op de bepaling van de werkelijke investeringswaarden en daarmee op de afschrijvingslasten die onder prijsonderdeel A1 kunnen worden opgenomen.

In de opnemingsprijs leidt dit tot een aangepast bedrag voor prijsonderdeel C (C2A en C2B). Deel C bevat de inhaalbedragen voor een tekort of een teveel aan ontvangsten ten opzichte van het budget dat vastgesteld is voor het lopende kalenderjaar, of van het budget dat vastgesteld is voor een of meer van de vorige kalenderjaren. Het bedrag C2A wordt voor elke voorziening bij de jaarlijkse herziening afzonderlijk vastgesteld op basis van de ingediende en goedgekeurde afschrijvingslasten. C2B wordt over alle voorzieningen heen via de jaarlijkse herziening vastgelegd.

De wijziging betreft dus geen fundamentele aanpassing van de berekeningswijze van prijsonderdeel A1 of C2A, maar enkel van de bouwindex die wordt gebruikt om de onderliggende investeringswaarden te bepalen.

De gewijzigde berekeningswijze wordt momenteel nog niet toegepast. De huidige herziening (2026) op basis van de afschrijvingslasten jaar 2024 werd nog op basis van de huidige regelgeving toegepast.”

Aangezien volgens de gemachtigde de gewijzigde berekeningswijze nog niet wordt toegepast, rijst de vraag waarom de terugwerkende kracht in dat geval nodig is en of er niet beter van kan worden afgezien.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE