



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.571/3
van 13 juli 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van het maximumaantal en minimumaantal kandidaten dat tot de opleiding voor bepaalde bijzondere beroepstitels kan en moet worden toegelaten voor het jaar 2029’

Op 11 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 bepaling van het maximumaantal en minimumaantal kandidaten dat tot de opleiding voor bepaalde bijzondere beroepstitels kan en moet worden toegelaten voor het jaar 2029’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 juli 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 13 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 voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot vaststelling van het maximumaantal en minimumaantal kandidaten dat voor het jaar 2029 mag en moet worden toegelaten tot de opleiding voor een reeks bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de beoefenaars van de geneeskunde, met inbegrip van de tandheelkunde.

De artikelen 1 en 2 van het ontwerp bepalen het maximumaantal en minimumaantal kandidaten dat wordt toegelaten tot de opleiding tot de beroepstitels voor artsen-specialisten, opgesomd in de artikelen 1 tot 2*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de lijst van bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de beoefenaars van de geneeskunde, met inbegrip van de tandheelkunde’.

Artikel 3 van het ontwerp bepaalt het maximumaantal kandidaten dat wordt toegelaten tot de opleiding tot de beroepstitels voor tandartsen-specialisten, opgesomd in artikel 3 van het koninklijk besluit van 25 november 1991.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 92, § 3, van de wet ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, gecoördineerd op 10 mei 2015, op basis waarvan de Vlaamse Regering het aantal kandidaten kan bepalen dat, na het behalen van het diploma vermeld in artikel 3, § 1, eerste lid, en artikel 4, eerste lid, van die wet in een bepaalde referentieperiode toegang mag of moet krijgen tot opleidingen die leiden tot de beroepstitels of groepen van bijzondere beroepstitels die het voorwerp uitmaken van de erkenning vermeld in artikel 86 van die wet.¹

¹ Zie ook adv.RvS 71.282/3 van 28 april 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juni 2022 ‘tot bepaling van het maximumaantal kandidaten dat tot de opleiding tot bepaalde bijzondere beroepstitels kan worden toegelaten voor het jaar 2025 en tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van artikel 4 van het decreet van 29 maart 2019 houdende wijziging van de wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, gecoördineerd op 10 mei 2015’, opmerking 3; adv.RvS 73.148/VR/3 van 27 maart 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 26 mei 2023 ‘tot bepaling van het maximumaantal kandidaten dat tot de opleiding tot bepaalde bijzondere beroepstitels kan worden toegelaten voor het jaar 2026’, opmerking 4; adv.RvS 76.409/3 van 5 juni 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het (ingetrokken) besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2024 ‘tot bepaling van het maximumaantal kandidaten dat tot de opleiding tot bepaalde bijzondere beroepstitels kan worden toegelaten voor het jaar 2027’, opmerking 3; adv.RvS 77.586/3 van 10 april 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2025 ‘tot bepaling

VORMVEREISTEN

4.1. In advies 73.148/VR/3 van 27 maart 2023 heeft de Raad van State over een gelijkaardige regeling voor het jaar 2026 het volgende opgemerkt:

“5.1. De vraag rijst of het ontwerp het voorwerp moet uitmaken van een ex-antebeoordeling in de zin van artikel 4 van richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 ‘betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen’. Die richtlijn is, gelet op artikel 2, lid 1 ervan, immers uitdrukkelijk van toepassing op regelingen die betrekking hebben op ‘de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de toegang tot of de uitoefening, dan wel één van de wijzen van uitoefening, van een gereguleerd beroep beperken, met inbegrip van het voeren van beroepstitels en de beroepsactiviteiten die een dergelijke titel toelaat, en die binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 2005/36/EG vallen’.

Het ontwerp regelt formeel niet de toegang tot een beroep, maar enkel de toegang tot universitaire opleidingen en heeft dus betrekking op de toegang tot het onderwijs.

In dat verband kan uit overweging (9) van richtlijn (EU) 2018/958 worden afgeleid dat het onderwijs en de beroepsopleiding uit het toepassingsgebied van de betrokken richtlijn zijn uitgesloten, althans tot op zekere hoogte:

‘(9) Deze richtlijn laat de bevoegdheid van de lidstaten onverlet om de organisatie en de inhoud van hun onderwijsstelsel en hun stelsel van beroepsopleidingen vast te stellen, en met name de mogelijkheid om de bevoegdheid voor de organisatie van of het toezicht op het beroepsonderwijs en de beroepsopleidingen aan beroepsorganisaties te delegeren. Bepalingen die niet leiden tot een beperking van de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen, met inbegrip van redactionele wijzigingen of technische aanpassingen van de inhoud van opleidingen of de modernisering van de opleidingsvoorschriften, mogen niet onder het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen. Indien het beroepsonderwijs of de beroepsopleiding bezoldigde activiteiten omvat, moeten de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening worden gegarandeerd.’

Uit de tweede zin van die overweging kan worden afgeleid dat maatregelen inzake beroepsonderwijs en beroepsopleiding buiten het toepassingsgebied van de richtlijn vallen indien ze ‘niet leiden tot een beperking van de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen’. Maatregelen die, zoals in dit geval, wel kunnen leiden tot een dergelijke beperking, lijken a contrario wel onder de richtlijn te vallen. Bovendien wordt in de derde zin van die overweging gesteld dat indien het beroepsonderwijs of de beroepsopleiding bezoldigde activiteiten omvat, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening moeten worden gegarandeerd. Dat is alleszins het geval voor de opleidingen tot bijzondere beroepstitels die in de praktijk bezoldigde activiteiten als specialist in opleiding omvatten.

5.2. Op de vraag of de ex-antebeoordeling werd uitgevoerd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

‘We kwalificeren zelf het ontwerp onder de bevoegdheid voor de subcontingenten in de zin van artikel 5, § 1, I, 7°, b), van de BWHI. Het betreft weliswaar het maximum aantal kandidaten voor de opleidingen inzake de betrokken

van het maximumaantal kandidaten dat tot de opleiding tot bepaalde bijzondere beroepstitels kan worden toegelaten voor het jaar 2028’, opmerking 2.

bijzondere beroepstitels en vormt dus geen maximum op het aantal personen dat de betrokken bijzondere beroepstitels kan voeren.

In het kader van het advies van de Federale Planningscommissie Medisch aanbod wordt met betrekking tot de federa[le] quota, aangegeven: [https://overlegorganen.gezondheid.belgie.be/sites/default/files/documents/formeel_advies_quotas_2028-33 - avis_formel_quotas_2028-33.pdf](https://overlegorganen.gezondheid.belgie.be/sites/default/files/documents/formeel_advies_quotas_2028-33_-_avis_formel_quotas_2028-33.pdf)

'Evenredigheid

Overeenkomstig richtlijn 2018/958 van 28 juni 2018 werd bij de vaststelling van het federale quotum rekening gehouden met het evenredigheidsbeginsel op basis van de elementen die in het advies zijn opgenomen, zoals onder meer de zorgbehoeften van de bevolking, de situatie van de in België waargenomen activiteit, de in en buiten België opgeleide workforce, ... In het verslag over de alternatieve scenario's voor de evolutie van het artsenkorps 2016-2036 worden de verschillende elementen uiteengezet die werden gebruikt om het quota te bepalen.'

De subquota spelen een belangrijke rol in het bewerkstelligen van die evenredigheid door te vermijden dat bv. het federaal quotum voor Vlaanderen volledig zou ingevuld worden door kandidaten voor gecontingenteerde vervolgopleidingen waar op het terrein een overtal aan bestaat, ten koste van kandidaten voor gecontingenteerde vervolgopleidingen waar er een grote zorgvraag naar is.

Het advies van de Federale Planningscommissie heeft eveneens betrekking op 'het aantal geattesteerde kandidaten dat jaarlijks toegang krijgt tot de opleiding die leidt naar één van de beroepstitels in kwestie'. Het KB van 12 juni 2008 betreffende de planning van het medisch aanbod, laatst gewijzigd bij de wet van 30 juli 2022, spreekt over het maximaal te attesteren kandidaten, waarbij een geattesteerde kandidaat de kandidaat is voor een opleiding leidend tot een van de voornoemde beroepstitels, aan wie een Universitair Attest wordt toegekend.'

5.3. De omstandigheid dat, blijkens de verklaring van de gemachtigde, de ex antebeoordeling werd uitgevoerd door de Federale Planningscommissie Medisch aanbod, wat betreft de federale quota, neemt niet weg dat die ex-antebeoordeling geen betrekking kon hebben op de subquota die de gemeenschappen binnen hun specifieke bevoegdheid kunnen vaststellen. Die beoordeling moet alsnog worden doorgevoerd voor de afzonderlijke en meer specifieke beperking voor de toegang tot de bijzondere beroepstitels bij de thans ontworpen regeling. Daarbij kan uiteraard rekening worden gehouden met eerdere bevindingen van de Federale Planningscommissie Medisch aanbod, die de stellers van het ontwerp zich eigen kunnen maken.

De conclusie is dan ook dat, gelet op het feitelijke gevolg van de ontworpen maatregel wat betreft de toegang tot gereguleerde gezondheidszorgberoepen, een ex antebeoordeling moet worden uitgevoerd overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk 5/1 van het decreet van 24 februari 2017 'tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties'.

4.2. In de nota aan de Vlaamse Regering bij het thans om advies voorgelegde ontwerp wordt het volgende uiteengezet:

"Er werd een evenredigheidsbeoordeling overeenkomstig hoofdstuk 5/1 van het decreet van 24 februari 2017 tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2005/36/EG van het

Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties uitgevoerd.

Tijdens de totstandkoming van voorliggend voorontwerp werd op vier verschillende momenten een evenredigheidsbeoordeling gemaakt, en werden de (sub)quota naargelang de uitkomst van deze evenredigheidsbeoordelingen aangepast. Dit gebeurde een eerste maal bij de opmaak van het advies van de Federale Planningscommissie Medisch Aanbod. Nadien volgde een beoordeling door de Koning bij de opmaak van het koninklijk besluit van 23 mei 2023 tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 juni 2008 betreffende de planning van het medisch aanbod met het oog op het vaststellen van de quota voor artsen voor het jaar 2029 én bij de opmaak van het koninklijk besluit van 31 januari 2024 tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 augustus 2011 betreffende de planning van het aanbod van de tandheekkunde met het oog op het vaststellen van de quota voor tandartsen voor het jaar 2029. Verder vond er een evenredigheidsbeoordeling door de Vlaamse Planningscommissie plaats bij de opmaak van de adviezen over de (sub)quota voor 2029 en tot slot bij de opmaak van dit voorontwerp.

Telkens werd rekening gehouden met de meest recente cijfers, inzichten en adviezen. Deze adviezen steunen op uitgebreid onderzoek en zijn het resultaat van input vanuit en overleg met de leden van de Vlaamse Planningscommissie, de erkenningscommissies van alle geneeskundige disciplines (aangezien niet alle disciplines rechtstreeks vertegenwoordigd zijn in de kamer voor arts-specialisten en huisartsen van de Vlaamse Planningscommissie), de belangenverenigingen van de geneeskundestudenten², andere externe deskundigen en vertegenwoordigers van artsen, universiteiten, betrokken overheden. Het voorontwerp heeft de evenredigheidsbeoordeling uit elk van deze stappen eigen gemaakt. In deze stappen werd rekening gehouden met de elementen uit artikel 40/5 van het decreet van 24 februari 2017 tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties waardoor een objectieve en onafhankelijke evenredigheidsbeoordeling kon worden gemaakt. (...)”

4.3. Artikel 40/4, eerste lid, van het decreet van 24 februari 2017 ‘tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties’ bepaalt dat, vóór een Vlaamse instantie nieuwe bepalingen voor de reglementering van een beroep invoert of bestaande bepalingen voor de reglementering van een beroep wijzigt, ze een evenredigheidsbeoordeling uitvoert conform artikel 40/5 van het voormelde decreet. Bij de bepalingen voor de reglementering van een beroep moet luidens het derde lid van deze bepaling een toelichting worden gevoegd die voldoende gedetailleerd is om op basis daarvan de naleving van het evenredigheidsbeginsel te beoordelen. Voorts schrijft deze bepaling in hetzelfde lid voor dat de redenen waarom de voormelde bepalingen gerechtvaardigd en evenredig worden geacht, daarbij met kwalitatieve en, als dat mogelijk en relevant is, kwantitatieve elementen worden onderbouwd. In de toelichting moet luidens het vierde lid van deze bepaling worden aangegeven op welke wijze de objectiviteit en onafhankelijkheid van de beoordeling wordt bewaakt.

De stellers van het ontwerp vermelden uitdrukkelijk dat ze zich de in elk van de ingewonnen adviezen vervatte evenredigheidsbeoordeling eigen hebben gemaakt. Op twee punten

² Voetnoot uit de nota: Voor de opleiding geneeskunde gaat het over externe experts vanuit VGSO, VASO en HOP. De studenten tandheekkunde hebben geen belangenvereniging(en) dus deze konden niet geraadpleegd worden.

wordt afgeweken van het advies van de Vlaamse Planningscommissie, wat als volgt wordt toegelicht in de nota aan de Vlaamse Regering:

“Dit voorontwerp van besluit volgt het advies van de Vlaamse Planningscommissie met twee uitzonderingen. Ten eerste zet de Vlaamse Regering de aanbevolen richtcijfers voor huisartsgeneeskunde en kinder- en jeugdpsychiatrie om in formele minimumquota. Gelet op de precaire situatie binnen deze specialisaties is het ontzettend belangrijk dat het minimumaantal kandidaten dat de Vlaamse Planningscommissie adviseert voor deze disciplines effectief wordt opgeleid. Daarom zet de Vlaamse minister van Welzijn, Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen deze richtlijnen om in formele minimumquota. Voor huisartsgeneeskunde wordt een minimumquotum van 560 plaatsen vastgelegd. Voor kinder- en jeugdpsychiatrie wordt een minimumquotum van 35 plaatsen vastgelegd.

Ten tweede wordt het geadviseerde groepsquotum voor acute en urgentiegeneeskunde verhoogd met twee plaatsen vanwege het knelpuntkarakter van urgentiegeneeskunde. De Vlaamse Regering beroept zich hiervoor op haar beslissing van 15 november 2024 om de bestaande overgangsbepalingen inzake de kwalificatie van de artsen die de medische permanentie op de spoedgevallendienst en MUG kunnen waarnemen te verlengen met vier jaar, gelet op het tekort aan urgentieartsen (VR 2024 1511 DOC.1189/1; VR 2024 1511 DOC.1189/2).”

Uit bovenstaande elementen kan worden afgeleid dat het gerechtvaardigde karakter van het opleggen van de verschillende subquota werd onderzocht door de stellers van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

5. In de uitvoeringsbepaling vervat in artikel 4 van het ontwerp moet enerzijds worden verwezen naar de Vlaamse minister bevoegd voor onderwijs. De erin vermelde bevoegdheden inzake justitie en werk zijn niet relevant voor de uitvoering van het te nemen besluit.

In de uitvoeringsbepaling moet anderzijds worden verwezen naar de Vlaamse minister bevoegd voor de zorg. De erin vermelde bevoegdheden inzake armoedebestrijding, cultuur en gelijke kansen zijn niet relevant voor de uitvoering van het te nemen besluit.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE