



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.402/16

van 17 juni 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de regelgeving over de kwaliteitszorg van voorzieningen van personen met een handicap’

Op 18 mei 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 de regelgeving over de kwaliteitszorg van voorzieningen van personen met een handicap’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 11 juni 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 juni 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wijzigt diverse besluiten inzake erkenningsvoorwaarden en kwaliteitszorg van voorzieningen voor personen met een handicap. Het wijzigt in het bijzonder de rechtspositie van de gebruiker, verduidelijkt begrippen, voert bijkomende transparantieverplichtingen in, regelt vrijheidsbeperkende maatregelen (afzondering en fixatie) en past het toezicht- en handhavingskader aan.

Hoofdstuk 1 wijzigt het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2011 ‘betreffende de algemene erkenningsvoorwaarden en kwaliteitszorg van voorzieningen voor opvang, behandeling en begeleiding van personen met een handicap’ door onder meer definities te actualiseren en aan te vullen, de vertegenwoordiging van minderjarige gebruikers te verduidelijken en het toepassingsgebied uit te breiden tot vergunde voorzieningen, in plaats van alleen erkende voorzieningen. Daarnaast worden de regels inzake de individuele dienstverleningsovereenkomst aangepast, met nadruk op afstemming op zorgnoden en transparantie over kosten. Ook het handelingsplan wordt nader geregeld, met aandacht voor opvolging en betrokkenheid van de gebruiker en derden. De bepalingen over gebruikersrechten worden herwerkt, onder meer wat betreft dossierbeheer, verwerking van persoonsgegevens, inzage, inspraak en informatie. Verder wordt een transparant signalen- en klachtenbeleid uitgewerkt en wordt een regeling ingevoerd voor ernstige gebeurtenissen en meldingsplichten. Het ontwerp bevat tevens een kader voor afzondering en fixatie als uiterste maatregel. Tot slot wordt het toezicht- en handhavingssysteem hervormd, met onder meer administratieve geldboeten en andere mogelijke sancties, en worden de bijlagen aangepast.

De hoofdstukken 2 tot 8 beogen de afstemming van aanverwante regelgeving op de in hoofdstuk 1 ingevoerde wijzigingen.

Hoofdstuk 9 bevat slotbepalingen, met inbegrip van overgangsmaatregelen en de regeling van de inwerkingtreding. Zo krijgen voorzieningen tot en met 31 december 2027 de tijd om zich in orde te stellen met de verplichtingen inzake het infrastructuurforfait. Daarnaast moeten organisaties die op 1 mei 2026 bij het agentschap geregistreerd zijn en op grond van het te nemen besluit vergunningsplichtig worden uiterlijk op 1 januari 2028 over een vergunning beschikken. Het te nemen besluit treedt in werking op 1 mei 2026, met uitzondering van de regeling inzake afzondering en fixatie, die pas op 7 mei 2027 in werking treedt.

RECHTSGROND

3.1. Uit de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef vloeit voort dat het ontwerp uitvoering geeft aan de artikelen 6, § 1, 9, tweede lid, 10, § 1, vierde lid, en 11 van het decreet van 17 oktober 2003 ‘betreffende de kwaliteit van de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen’ en aan artikel 8, eerste lid, 2°, en 12°, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’.

3.2. De gemachtigde verschaft daarnaast de volgende rechtsgrondentabel:

Artikel	Rechtsgrond
1	/
2	artikel 8, eerste lid, 2° van het decreet van 7 mei 2004
3	artikel 8, eerste lid, 2° van het decreet van 7 mei 2004 artikel 9, tweede lid, van het decreet van 17 oktober 2003
4	artikel 8, eerste lid, 2° en 9° van het decreet van 7 mei 2004
5-32	artikel 8, eerste lid, 2°, van het decreet van 7 mei 2004
33	artikel 6, §1, van het decreet van 17 oktober 2003
34-35	artikel 8, eerste lid, 2°, van het decreet van 7 mei 2004
36	artikel 8, eerste lid, 2°, van het decreet van 7 mei 2004 artikel 9, tweede lid, art. 10, § 1, vierde lid, en artikel 11 van het decreet van 17 oktober 2003
37-42	artikel 8, eerste lid, 2°, van het decreet van 7 mei 2004
43	artikel 8, eerste lid, 2°, van het decreet van 7 mei 2004
44-45	artikel 8, eerste lid, 2°, van het decreet van 7 mei 2004
46-50	artikel 8, eerste lid, 2°, van het decreet van 7 mei 2004
51-55	artikel 8, eerste lid, 3°, van het decreet van 7 mei 2004
56-61	artikel 8, eerste lid, 2°, van het decreet van 7 mei 2004
62-68	artikel 8, eerste lid, 2°, van het decreet van 7 mei 2004 artikel 14, lid 1 en artikel 20 van het decreet van 25 april 2014 houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap
69	artikel 8, eerste lid, 1°, van het decreet van 7 mei 2004
70	Inwerkingtreding
71-72	Overgangsbepaling
73	Overgangsbepaling
74	Inwerkingtreding

Met deze rechtsgrondentabel kan worden ingestemd onder voorbehoud van de volgende opmerking.

3.3. De artikelen 14, 21 en 31 van het ontwerp regelen de verwerking van persoonsgegevens. De rechtsgrondentabel en de aanhef bevatten daaromtrent geen uitdrukkelijke rechtsgrond.

De gemachtigde heeft verduidelijkt dat de rechtsgrond voor deze verwerking van persoonsgegevens voortvloeit uit artikel 11/1, § 5, vierde en vijfde lid, van het decreet van 7 mei 2004. Luidens deze bepaling verwerken de door het agentschap erkende, vergunde of geregistreerde organisaties, met het oog op de uitvoering van hun opdracht, de persoonsgegevens van personen met een handicap of een vermoeden van handicap, en in voorkomend geval hun vertegenwoordiger, waarbij tevens de categorieën van verwerkte persoonsgegevens nader worden omschreven.

Aangenomen kan worden dat deze bepaling rechtsgrond biedt voor de in het ontwerp geregelde gegevensverwerkingen.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp bevat verscheidene bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen, waaronder de ontworpen artikelen 9, § 1, 21 tot 23, 34, 42, 45/3 en 45/5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2011.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Vlaamse Toezichtcommissie bedoeld in artikel 10/1 van het decreet van 18 juli 2008 ‘betreffende het elektronisch bestuurlijke gegevensverkeer’ of de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

De gemachtigde verschafte het volgende antwoord op de vraag waarom het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie niet werd ingewonnen:

“Er werd geen advies van de Vlaamse Toezichtcommissie ingewonnen omdat er ten aanzien van het oorspronkelijk besluit geen bijkomende persoonsgegevens door het agentschap worden verwerkt.

Voor de huidige verwerking van deze persoonsgegevens bestaat een decretale grond en bij de aanpassing van deze decretale bepaling werd het advies VTC gevraagd.”

Die uitleg kan niet zonder meer worden gevolgd, nu het ontwerp op verscheidene punten betrekking heeft op gegevensverwerking door voorzieningen.

Aangezien het ontwerp een bijkomende verwerking van persoonsgegevens inhoudt, moet de bevoegde toezichthoudende autoriteit worden geraadpleegd. Dit advies moet derhalve nog worden ingewonnen.

5. Overeenkomstig artikel 2, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2021 ‘houdende de erkenningsvoorwaarden, de erkenningsprocedure en het toezicht op de Vlaamse advies- en beleidsparticipatieraad van personen met een handicap’ is het advies van de Vlaamse advies- en beleidsparticipatieraad van personen met een handicap (NOOZO) onder meer vereist voor ontwerpen van reglementaire besluiten van de Vlaamse Regering die van strategisch belang zijn en verstreckende gevolgen kunnen hebben voor personen met een handicap. Dit advies werd niet ingewonnen.

Het advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, dat eveneens verplicht is voor besluiten van strategisch belang, werd daarentegen wel ingewonnen. Dit wijst erop dat de Vlaamse Regering het ontwerp als strategisch heeft aangemerkt. De gemachtigde verschaftte in dit verband de volgende toelichting:

“Het advies van de Raad WVG werd ingewonnen in functie van de bredere hervormingen rond kwaliteit binnen het beleidsdomein. Het Vlaams regeerakkoord voorziet immers in een streven naar administratieve vereenvoudiging en de creatie van 1 soort erkenning die WVG-breed van toepassing kan zijn. In de praktijk vereist dit dat regelgeving binnen de verschillende sectoren op elkaar afgestemd wordt. Voorafgaand aan de opmaak van dit ontwerp van besluit zijn brede consultaties gevoerd met de verschillende stakeholders binnen het VAPH. Het ontwerp van besluit is ook voorgelegd aan het Raadgevend Comité. Hoe de verschillende stakeholders naar deze hervorming kijken, was op het moment van principiële goedkeuring afdoende duidelijk. Maar de regering wenste ook de visie van het bredere WVG-landschap te bevragen.”

Het antwoord van de gemachtigde gaat niet in op de vraag waarom het advies van NOOZO niet werd gevraagd. Er blijkt integendeel uit dat het ontwerp kadert in een brede hervorming waarbij verschillende belanghebbenden worden betrokken. Dit bevestigt dat het ontwerp dient te worden beschouwd als een besluit van strategisch belang, met mogelijk verstreckende gevolgen voor personen met een handicap.

Het advies van NOOZO moet bijgevolg alsnog worden ingewonnen alvorens het ontwerp doorgang kan vinden.

6. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van de voormelde adviezen nog wijzigingen zou ondergaan,¹ moeten de gewijzigde of toegevoegde

¹ Namelijk andere wijzigingen dan deze waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of dan deze die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met de rechtsgrondentabel en worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 11/1, § 5, vierde en vijfde lid, van het decreet van 7 mei 2004.

Artikel 1

8. In artikel 1, 3°, van het ontwerp moet “m.i.v.” voluit worden geschreven.²

Artikel 7

9. In artikel 7, 3°, van het ontwerp wordt bepaald dat de meerderjarige gebruiker die beschikt over een persoonsvolgend budget woon- en leefkosten betaalt (ontworpen artikel 9, § 3, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2011). Aan de gemachtigde werd gevraagd toe te lichten of dit impliceert dat andere gebruikers geen woon- en leefkosten betalen en wat daarvoor de reden is. Het antwoord luidde als volgt:

“Gebruikers die ondersteund worden door een Multifunctioneel Centrum (MFC) (art. 27 van het BVR van 26 februari 2016) of door een dienst rechtstreeks toegankelijke hulp (art. 15 van het BVR 22 februari 2013) betalen een eigen financiële bijdrage.”

In antwoord op een andere vraag verschaft de gemachtigde meer duidelijkheid:

“Daarnaast heeft een gebruiker, zoals iedere burger, ook woon- en leefkosten. Die kosten moet de gebruiker, net als iedereen met zijn eigen inkomen betalen.”

Uit deze toelichtingen volgt dat het niet de bedoeling is om woon- en leefkosten uitsluitend aan te rekenen aan gebruikers met een persoonsvolgend budget. De huidige tekst van de betrokken bepaling wekt evenwel die indruk. Ze dient dan ook te worden herwerkt.

Artikel 31

10. In het ontworpen artikel 44 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2011 wordt bepaald dat elke voorziening een beleid rond vrijheidsbeperkende maatregelen ontwikkelt, met nadruk op de preventie en de afbouw ervan. De gebruiker of diens vertegenwoordiger worden betrokken bij het opstellen van dit beleid. Het is evenwel onduidelijk

² Omzendbrief betreffende de wetgevingstechniek, VR 2019/4, aanwijzing 14.

of het hier gaat om een individueel dan wel een algemeen beleid op het niveau van de voorziening. De gemachtigde verschaft hieromtrent de volgende toelichting:

“Het gaat over een algemeen beleid. Het preventiebeleid wordt gemaakt op maat van de voorziening en de doelgroep die zij ondersteunen. In de visietekst geeft de voorziening aan hoe zij kijkt naar het gebruik van VBM, de streefdoelen en welke stappen er gezet moeten worden om dit te realiseren. Deze omvat naast een visie o.a. informatie over de procedures, opleiding en personeel, infrastructuur, e.a.

Individuele afspraken worden, in overleg met de persoon met een handicap en zijn vertegenwoordiger, vastgelegd in het handelingsplan of het dossier van de gebruiker.”

Het is raadzaam om de tekst van de bepaling op dit punt te verduidelijken.

11. In het ontworpen artikel 45/2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2011 wordt bepaald dat de maatregel van afzondering of fixatie om de veiligheid te waarborgen enkel kan worden opgelegd wanneer de gebruiker of diens vertegenwoordiger daarmee instemt.

Aan de gemachtigde werd gevraagd om toe te lichten of deze toestemming voorafgaandelijk dan wel op het moment zelf moet worden verleend. Het antwoord luidde als volgt:

“Beide. De maatregel mag in deze situaties enkel worden ingesteld als er toestemming is van de persoon met een handicap en zijn vertegenwoordiger. De afspraken zijn opgenomen in het handelingsplan of het dossier van de gebruiker. Ook bij de toepassing van de maatregel is de toestemming van de gebruiker of zijn vertegenwoordiger noodzakelijk en moet deze tijdens de uitvoering van de maatregel continu gewaarborgd blijven.”

Met het oog op de rechtszekerheid moet in de tekst van het ontwerp worden verduidelijkt dat de toestemming voor de betrokken maatregel tijdens de volledige duur ervan moet zijn gewaarborgd.

Artikel 36

12. Artikel 36 van het ontwerp heeft betrekking op het toezicht, de evaluatie en de strafbepalingen ten aanzien van zorgvoorzieningen. In het ontworpen artikel 57, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2011 wordt bepaald dat de leidend ambtenaar een geldboete kan opleggen van 100 tot 100.000 euro wanneer de zorgvoorziening de eerder opgelegde begeleidende maatregelen onvoldoende of niet uitvoert. Aan de gemachtigde werd gevraagd om toe te lichten welke criteria de leidend ambtenaar moet hanteren om het boetebedrag te bepalen. Het antwoord luidde:

“De in het ontwerp opgenomen boetevork van 100 tot 100.000 euro is geen nieuwe regeling, maar stemt overeen met de bestaande bepaling. Om een consistente en transparante toepassing te bevorderen, wordt momenteel wel een boetekader uitgewerkt met indicatoren en beoordelingscriteria voor het bepalen van de hoogte van de geldboete. Zo wordt de beoordelingsvrijheid van de leidend ambtenaar verder geconcretiseerd, met behoud van de nodige flexibiliteit om rekening te houden met de omstandigheden van het concrete geval.”

Het Grondwettelijk Hof heeft reeds bij herhaling geoordeeld dat bestuurlijke geldboetes geen straffen zijn in de zin van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet,³ zodat het in die bepalingen vervatte strafrechtelijk wettigheidsbeginsel niet van toepassing is. Dat neemt echter niet weg dat de exclusieve bestuurlijke geldboetes, wegens het overheersende repressieve karakter ervan, een straf zijn in de zin van artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het in die bepaling vervatte wettigheidsbeginsel vereist volgens het Hof dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.⁴

Doordat een bijzonder ruime appreciatiemarge aan de leidend ambtenaar wordt gelaten om de omvang van de geldboete bepalen, voldoet de ontworpen regeling niet aan de vereiste dat eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, de op te lopen straf kan kennen. Het ontwerp moet dan ook de nodige criteria ontwikkelen op basis waarvan de administratieve geldboete kan worden opgelegd.

13. In het ontworpen artikel 59 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2011 wordt bepaald dat de leidend ambtenaar onmiddellijk begeleidende maatregelen of een sanctie kan opleggen wanneer de veiligheid of integriteit van de gebruikers in gevaar is. De vraag rijst of de betrokken zorgvoorziening in dat geval de mogelijkheid heeft om een bezwaar in te dienen zoals in de reguliere handavingsprocedure, geregeld bij de artikelen 55 tot 58 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2011. Door de gemachtigde werd het volgende antwoord verschaft:

“De administratieve geldboete is niet definitief. Net zoals in het huidige kwaliteitsbesluit kan de voorziening binnen veertien dagen schriftelijk bezwaar indienen, waarna de bevoegde minister de geldboete kan bevestigen of ontkrachten.

Bovendien wordt een sanctie pas opgelegd na een procedure met toezicht, hersteltermijnen, begeleidende maatregelen en verschillende mogelijkheden tot bezwaar. De rechten van verdediging en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur blijven daarbij gewaarborgd.”

Het antwoord van de gemachtigde spreekt vooreerst tegen dat de sanctie “onmiddellijk” kan worden opgelegd, zoals nochtans uitdrukkelijk blijkt uit de tekst van de onderhavige bepaling. Uit deze toelichting blijkt daarenboven dat het de intentie van de steller is om te voorzien in de mogelijkheid om schriftelijk bezwaar te maken. Evenwel bevat het ontworpen artikel 59 geen expliciete regeling van procedurele waarborgen. Met het oog op de rechtszekerheid is het raadzaam om in de tekst van het ontwerp te verduidelijken welke waarborgen gelden en in welke mate tegen dergelijke maatregelen een vorm van bezwaar of heroverweging openstaat.

³ Zie GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.17.2; GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.13; GwH 22 oktober 2015, nr. 147/2015, B.5; GwH 8 mei 2019, nr. 60/2019, B.4; GwH 15 september 2022, nr. 103/2022, B.33.5; zie tevens Cass. 10 februari 2023, C.22.0184.N.

⁴ GwH 18 februari 2016, nr. 25/2016, B.18.2.

Artikel 43

14. In het ontworpen artikel 4/4, § 1, punt 2°, van het van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 februari 2013 ‘betreffende rechtstreeks toegankelijke hulp voor personen met een handicap’ wordt verwezen naar de remediëringstermijn uit artikel 59 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2011. Die bepaling bevat evenwel geen dergelijke termijn. De tekst van die bepaling moet dan ook worden aangepast.

Artikel 70

15. In artikel 70 van het ontwerp wordt de inwerkingtreding van artikel 14, tweede lid, punten 1° en 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2024 ‘over de erkenning en subsidiëring van units voor personen met een handicap met een bijkomende ernstige psychische problematiek’ vastgesteld op 1 april 2026.

Op de vraag of het de bedoeling is om aan die bepaling terugwerkende kracht te verlenen, antwoordde de gemachtigde dat deze datum nog zal worden aangepast naar 1 september 2026. De tekst van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden aangepast.

Artikel 73

16. Artikel 73 van het ontwerp stelt de inwerkingtreding van het te nemen besluit vast op 1 mei 2026, met uitzondering van artikel 31, dat in werking treedt op 7 mei 2027.

De gemachtigde heeft aangegeven dat de datum van inwerkingtreding nog zal worden aangepast. Daarnaast werd toegelicht dat voor 7 mei 2027 werd gekozen om de bepalingen inzake preventie van afzondering en fixatie gelijktijdig in werking te laten treden met de bepalingen over dit thema in het decreet van 7 mei 2004 ‘betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp en binnen het kader van het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht’.

De tekst van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden aangepast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS