



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.903/1/V
van 29 juli 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van verschillende besluiten van de Vlaamse Regering van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, wat betreft indexformules, de toevoeging van units, de overdracht van personeelspunten en de ouderinitiatieven’

Op 27 juni 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, van rechtswege verlengd tot 13 augustus 2025,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van verschillende besluiten van de Vlaamse Regering van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, wat betreft indexformules, de toevoeging van units, de overdracht van personeelspunten en de ouderinitiatieven’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 22 juli 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 juli 2025.

*

^{*} 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ten eerste tot aanpassing van de indexformule in verscheidene besluiten¹ ter berekening van sommige werkingsmiddelen toegekend door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (verder: VAPH) (de artikelen 1 tot 6, 16, 2°, 18, 19, 20, 2°, en 21 tot 26 van het ontwerp).

Ten tweede strekt het ontwerp tot het wijzigen van twee besluiten van de Vlaamse Regering² wat betreft het maximale aantal personen dat kan worden ondersteund door enerzijds een geregistreerd ouderinitiatief, en anderzijds door de rechtspersoon die het ouderinitiatief organiseert en zich registreert bij het VAPH. Ook wordt gepreciseerd dat minimaal één derde van de bestuurs- en uitvoeringsorganen van die rechtspersoon moet bestaan uit mantelzorgers of familieleden (de artikelen 7 tot 9 van het ontwerp).

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 1991 ‘betreffende de indiening en afhandeling van de aanvraag tot ondersteuning bij het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’; besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 ‘houdende de vaststelling van de criteria van toekenning van onderhoudstoelagen aan centra of diensten voor revalidatie’; besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 ‘tot vaststelling van de bepalingen en voorwaarden van erkenning en subsidiëring van organisaties inzake vrijetijdszorg voor personen met een handicap’; besluit van de Vlaamse Regering van 22 februari 2013 ‘betreffende rechtstreeks toegankelijke hulp voor personen met een handicap’; besluit van de Vlaamse Regering van 29 maart 2013 ‘betreffende de regels inzake de attestatie van assistentiehonden, vermeld in artikel 4 van het decreet van 20 maart 2009 houdende de toegankelijkheid van publieke plaatsen voor personen met een assistentiehond’; besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 ‘houdende erkenning en subsidiëring van multifunctionele centra voor minderjarige personen met een handicap’; besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2017 ‘over de erkenning en subsidiëring van voorzieningen die ondersteuning bieden aan personen met een handicap in de gevangenis, en van units voor geïnterneerden’; besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2017 ‘over de erkenning en subsidiëring van observatie-, diagnose- en behandelingsunits’; besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2018 ‘over de zorg en ondersteuning voor personen met een niet-aangeboren hersenletsel of tetraplegie ten gevolge van een hoge dwarslaesie met de hoogste zorg- en ondersteuningsnood’; besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 ‘over de zorg en ondersteuning voor geïnterneerde personen met een handicap door vergunde zorgaanbieders’; 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’.

² Besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 ‘houdende het vergunnen van aanbieders van niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor personen met een handicap’; besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 ‘over de besteding van het budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor meerderjarige personen met een handicap en over organisatiegebonden kosten voor vergunde zorgaanbieders’.

Ten derde beoogt het ontwerp de units voor mensen met een bijkomende ernstige problematiek en de units die time-outplaatsen aanbieden, op te nemen in de regelgeving die betrekking heeft op de subsidiëring van personeelspunten³ (de artikelen 10, 11, 12, 13 en 14 van het ontwerp).

Ten vierde strekt het ontwerp tot wijziging van twee besluiten van de Vlaamse regering⁴ zodat diensten die ondersteuning bieden in de gevangenis en de units voor time-outplaatsen hun personeelspunten kunnen overdragen aan een andere voorziening die door het agentschap is erkend of vergund en erdoor wordt gesubsidieerd (de artikelen 15, 16 en 20 van het ontwerp).

Het aan te nemen besluit heeft uitwerking vanaf 1 januari 2025, met uitzondering van artikel 16, 1°, dat uitwerking heeft vanaf 1 januari 2024, artikel 20, 1°, dat uitwerking heeft vanaf 1 augustus 2024, en artikel 2 dat in werking treedt op 1 januari 2026.

3.1. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in de bepalingen die zijn opgenomen in de rubriek “Rechtsgronden” van het ontwerp. Evenwel dient rekening te worden gehouden met de volgende opmerkingen.

3.2. In de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef wordt melding gemaakt van artikel 9, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’. Uit de rechtsgrondentabel die door de gemachtigde ter beschikking werd gesteld, blijkt die bepaling (mede) rechtsgrond zou bieden voor artikel 5 van het ontwerp. Artikel 9 van het decreet van 7 mei 2004 bevat evenwel geen machtiging aan de Vlaamse Regering. Het is bovendien niet nodig om op deze bepaling een beroep te doen aangezien voor artikel 5 van het ontwerp voldoende rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 4, derde lid, van het decreet van 20 maart 2009 ‘houdende de toegankelijkheid van publieke plaatsen voor personen met een assistentiehond’.

3.3. Artikel 8, eerste lid, 1°, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’ biedt rechtsgrond aan artikel 15 van het ontwerp dat betrekking heeft op de overdracht van personeelspunten.

3.4. Geen van de in het ontwerp opgenomen bepalingen heeft betrekking op de aangelegenheden die worden genoemd in artikel 8, eerste lid, 4°, 8° en 9°, van het decreet van 7 mei 2004, zodat die bepalingen het ontwerp niet tot rechtsgrond strekken.

³ Besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2017 ‘houdende de methodiek voor de berekening van de subsidies voor personeelskosten’; besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2017 ‘over de erkenning en subsidiëring van voorzieningen die ondersteuning bieden aan personen met een handicap in de gevangenis, en van units voor geïnterneerden’.

⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2017 ‘over de erkenning en subsidiëring van voorzieningen die ondersteuning bieden aan personen met een handicap in de gevangenis, en van units voor geïnterneerden’; besluit van de Vlaamse Regering van ‘8 december 2017 over de erkenning en subsidiëring van observatie-, diagnose- en behandelingsunits’.

3.5. Artikel 55, § 1, van het programmadecreet van 20 december 2024 ‘bij de begroting 2025’ biedt geen rechtsgrond aan het ontwerp aangezien deze bepaling geen machtiging bevat aan de Vlaamse Regering om de indexformules te wijzigen. Om tegemoet te komen aan de voorwaarde in het begrotingsakkoord om een verwijzing op te nemen naar deze bepaling, kan deze worden opgenomen in de rubriek “Juridisch kader” in de aanhef.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt deels tot wijziging van de indexeringsformule van subsidie-elementen die geen loon uitmaken en waarvan de evolutie in principe gekoppeld is aan de schommelingen van het prijsindexcijfer. In de begrotingsjaren 2015 tot en met 2024 werd deze indexering niet doorgevoerd. Artikel 55, § 1, eerste lid, van het programmadecreet van 20 december 2024 ‘bij de begroting 2025’ moet tot de hervatting van de indexering leiden, zij het slechts gedeeltelijk.

Om te beginnen gaat het slechts om de indexatie ten belope van 50% van het te indexeren bedrag voor de begrotingsjaren 2025, 2028 en 2029, terwijl voor de begrotingsjaren 2026 en 2027 geen indexaanpassing wordt verrekend.

De ontworpen regeling heeft tot gevolg dat ook eerdere niet-indexeringen blijven doorwerken. In het ontwerp wordt telkens bepaald dat het bedrag uit het jaar x-2 als referentiecijfer zal dienen om de indexatie van het subsidiebedrag te berekenen. Zo geldt het indexcijfer uit het jaar 2023 bijvoorbeeld als referentie voor een eerste indexering in 2025. Dit leidt ertoe dat de indexatie voor bijvoorbeeld jaar 2025 (referentiejaar 2023) gebaseerd is op een referentie-indexcijfer dat al jaren niet meer gewijzigd is, terwijl hetzelfde niet geldt voor de levensduurte.

4.2. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat artikel 23 van de Grondwet een *standstill*-verplichting bevat die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.⁵

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in het verleden reeds gewaarschuwd dat de niet-indexering, desgevallend gecombineerd met een beperkte indexering op langere termijn kan leiden tot een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau van de in artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde grondrechten:

“De niet-indexering van de niet-loon-component van subsidies is geen nieuwe maatregel. De Raad van State wijst er wel op dat een aanhoudende niet-indexering op langere termijn tot gevolg zou kunnen hebben dat in bepaalde omstandigheden, in vergelijking met de periode van voor die niet-indexering, een aanzienlijke vermindering voorligt van het beschermingsniveau dat geboden wordt met betrekking tot de in artikel 23

⁵ Zie o.m. GwH 12 maart 2020, nr. 41/2020, B.6.1-B.6.2; GwH 13 oktober 2022, nr. 123/2022, B.11.

van de Grondwet opgesomde grondrechten. In dat geval moeten daarvoor redenen voorhanden zijn die verband houden met het algemeen belang.”⁶

4.3. De gemachtigde werd gevraagd de verenigbaarheid van deze indexregeling met het *standstill*-beginsel toe te lichten. Deze antwoordde:

“De opschorting van de indexering van niet-loonsubsidies werd in het verleden bepaald door het programmadecreet bij de begroting 2020. Verder wordt de beperking van die indexering bepaald door het programmadecreet bij de begroting 2025. Met het huidige ontwerp van besluit wordt echter geen verdere beperking van de indexering doorgevoerd. Er wordt enkel verduidelijkt hoe de indexering vanaf 2025 berekend zal worden.

Voor wat de artikelen 3, 5 en 6 van het ontwerp van besluit betreft, zou de lezing van de formules zoals ze momenteel in de regelgeving staan ertoe kunnen leiden dat de berekening, nadat de index gedurende meerdere jaren niet verrekend werd, opnieuw moet starten van [het] basisbedrag en voor de hele periode sinds de invoering van de regelgeving. Daardoor zouden de bedragen geïndexeerd moeten worden zonder er rekening mee te houden dat die bedragen gedurende een aantal jaren bevroren werden. Het besluit heeft op dit punt enkel tot doel om ervoor te zorgen dat de bevroren jaren niet tenietgedaan wordt.

We wensen hieraan nog toe te voegen dat de bevroren jaren van de indexering enkel betrekking had op werkingsmiddelen, zodat deze maatregel geen achteruitgang vormt voor de personen met een handicap.

Voor wat de artikelen 1, 4, 16, 20, 18, 19, 20, 21, 22 en 24 tot 26 van ontwerp van besluit betreft, wordt opgemerkt dat zij juist tot doel hebben om een indexeringsmechanisme te voorzien waar dit momenteel ontbreekt. Het betreft namelijk ondersteuningsvormen die in de regelgeving opgenomen werden tijdens de periode waarin de indexering tijdelijk opgeschort was. De invoering van de indexering voor die werkingsmiddelen zal ervoor zorgen dat ook daarvoor een indexering toegepast wordt, overeenkomstig artikel 55, §1 van het programmadecreet 20 december 2024 bij de begroting 2025.

Gelet op het voorgaande, kunnen de bepalingen van het huidige ontwerp dus niet voor een aanzienlijke achteruitgang in hoofd van de persoon met een handicap zorgen.”

4.4. Niettegenstaande deze toelichting, verwijst de Raad van State naar hetgeen hij reeds eerder heeft opgemerkt over de mogelijke gevolgen op lange termijn van een aanhoudende niet-indexering, *in casu* gecombineerd met een gedeeltelijke, met de helft verlaagde indexering, in het licht van het beschermingsniveau geboden door artikel 23 van de Grondwet.

⁶ Adv.RvS 60.219/1/3 van 14 oktober 2016 een voorontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 23 december 2016 van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2017’, p. 19; adv.RvS 66.660/1/3 van 25 oktober 2019 over een voorontwerp van programmadecreet dat heeft geleid tot het programmadecreet van 20 december 2019 ‘bij de begroting 2020’, p. 25; adv.RvS 77.161/1-3-16 van 4 november 2024 over een voorontwerp van programmadecreet dat heeft geleid tot het programmadecreet van 20 december 2024 ‘bij de begroting 2025’, p. 22; adv.RvS 77.288/3 van 16 december 2024 over een ontwerp van besluit dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2024 ‘tot wijziging van verschillende besluiten, wat betreft de aanpassing van de indexformules’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met wat werd opgemerkt onder randnummer 3.1-3.5.

Artikel 7

6. In artikel 7 van het ontwerp dient het woord “gewijzigd” éénmaal geschrapt te worden.

Artikel 22

7. In artikel 22 van het ontwerp dient de datum van het wijzigingsbesluit van “22 maart 2024” te worden vervangen door “23 maart 2024”.

Artikel 27

- 8.1. Luidens artikel 27 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2025. De artikelen 16, 1° en 20, 1° van het te nemen besluit hebben respectievelijk uitwerking vanaf 1 januari 2024 en 1 augustus 2024. De betrokken bepalingen hebben aldus terugwerkende kracht.

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.

- 8.2. Aan de gemachtigde werd gevraagd om toe te lichten hoe de terugwerkende kracht van voormelde bepalingen wordt verantwoord:

“Artikel 16, 1° en artikel 20, 1° voorzien beide in de mogelijkheid om personeelspunten over te dragen. Aangezien de afrekening van de subsidies voor 2024 nog niet afgerond is, werd ervoor gekozen om de overdracht reeds toe te laten vanaf 1 januari 2024 zodat de overdracht reeds mogelijk is vanaf het moment van de erkenning. Deze terugwerkende kracht is gerechtvaardigd, omdat ze geen negatieve gevolgen zal hebben voor de personen met een handicap.

Artikel 20, 1° kan echter pas vanaf 1 augustus 2024 in werking treden, omdat het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2024 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2017 over de erkenning en subsidiëring van observatie-, diagnose- en behandelingsunits, wat betreft de ondersteuning van minderjarigen en de invoering van time-out plaatsen, en het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2022 over de toekenning van een subsidie aan Stan Trefpunt verstandelijke handicap vzw, wat betreft de inschakeling van externe coaches, dat artikel 15/8 invoegt in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2017 over de erkenning en subsidiëring van observatie-, diagnose- en behandelingsunits, pas op 1 augustus 2024 in werking getreden is.”

8.3. Van de artikelen 16, 1° en 20, 1°, van het besluit kan worden aangenomen dat ze een begunstigend karakter hebben en dat de terugwerkende kracht aldus kan worden aanvaard.

Voor de terugwerkende kracht van de overige bepalingen wordt echter geen verantwoording geboden. De stellers van het ontwerp doen er goed aan om zich ervan te vergewissen dat de retroactiviteit waarin wordt voorzien in al haar aspecten wel degelijk kan worden ingepast in één van de zo-even genoemde gevallen. Zo dit niet het geval zou zijn, dient te worden afgezien van de terugwerkende kracht. In het andere geval strekt het tot aanbeveling om de verantwoording op te nemen in een nota aan de Vlaamse Regering.

8.4. Luidens artikel 27 van het ontwerp treedt artikel 2 van het te nemen besluit in werking op 1 januari 2026. Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom de indexering van werkingsmiddelen voor centra of diensten voor revalidatie voor de eerste maal op een later tijdstip zal plaatsvinden dan die voor de overige in het ontwerp genoemde voorzieningen. De gemachtigde antwoordde:

“Er wordt een nieuwe indexeringsformule ingevoegd om ook dit bedrag op dezelfde wijze te indexeren als de andere subsidies - gekoppeld aan de afgevlakte gezondheidsindex, waar voordien de spilindex toegepast werd. Het is echter niet nodig om dit met terugwerkende kracht te doen.”

In de mate dat de inwerkingtreding van artikel 2 op het vlak van de indexering van de werkingsmiddelen voor het kalenderjaar 2025 tot een verschil in behandeling leidt tussen enerzijds de centra of diensten voor revalidatie en de overige voorzieningen waarop het ontwerp betrekking heeft, dient hiervoor in het licht van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel een redelijke verantwoording voorhanden te zijn.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC