



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.675/16
van 23 december 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging 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, wat betreft de invoering van een aanpassingscoëfficiënt aan het deel K in de basistegemoetkoming voor zorg in woonzorgcentra en centra voor kortverblijf’

Op 16 december 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 vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging 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, wat betreft de invoering van een aanpassingscoëfficiënt aan het deel K in de basistegemoetkoming voor zorg in woonzorgcentra en centra voor kortverblijf’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 22 december 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Elly VAN DE VELDE en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 december 2025.

*

1.1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in die adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“Deze maatregel, met impact op de begroting 2026, moet voor de betreffende voorzieningen tijdig duidelijk zijn zodat de uitbaters hier voldoende rekening mee kunnen houden bij het opmaken van hun begroting 2026 en het inschatten van hun inkomsten voor 2026.”

1.2. Volgens artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State moet de motivering voor de spoedeisendheid die in de adviesaanvraag voorkomt, woordelijk worden overgenomen in de aanhef. In dit geval stemt de motivering die in het tweede lid van de rubriek ‘Vormvereisten’ van de aanhef van het ontwerp wordt weergegeven, niet overeen met de motivering in de adviesaanvraag, wat zal moeten worden verholpen.

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging 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’, teneinde het deel “K” van de formule voor de berekening van de basistegemoetkoming voor zorg in een woonzorgcentrum, in voorkomend geval met het bijbehorende centrum voor kortverblijf, te koppelen aan een aanpassingscoëfficiënt, waardoor een vermindering op dat deel “K” wordt toegepast. Daartoe wordt artikel 473, § 3, eerste lid, inleidende zin en punt 21°, van voormeld besluit gewijzigd (artikel 1 van het ontwerp).

Luidens artikel 2 treedt het te nemen besluit in werking op 1 januari 2026 en treedt het buiten werking op 1 januari 2027.

RECHTSGROND

4. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de in de rubriek ‘Rechtsgronden’ vermelde bepalingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5.1. Naar luid van het ontworpen punt 21° van artikel 473, § 3, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 (artikel 1, 2°, van het ontwerp) bedraagt de aanpassingscoëfficiënt, die luidens de inleidende zin van die bepaling aan het deel “K” van de formule voor de berekening van de basistegemoetkoming voor zorg wordt gekoppeld (artikel 1, 1°, van het ontwerp), 0,8046441964. Bij overschrijding van spilindex 133,28 bedraagt de aanpassingscoëfficiënt 0,8086091579 en bij overschrijding van spilindex 135,95 bedraagt de aanpassingscoëfficiënt 0,8120632586.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt gewag gemaakt van de volgende impact van die nieuwe aanpassingscoëfficiënt op de basistegemoetkoming voor zorg in een woonzorgcentrum, in voorkomend geval met het bijbehorende centrum voor kortverblijf:

“Deel K is een vast bedrag binnen de BTZ die bedoeld is voor de financiering van het ondersteunend personeel. Door een vermindering toe te passen op deel K gebeurt er geen vermindering op de financiering van het zorgpersoneel. Door dit bedrag aan te passen d.m.v. de toepassing van een aanpassingscoëfficiënt wordt er dus een gelijke en eerlijke vermindering gerealiseerd voor elke voorziening. Op deze manier heeft een vermindering van deel K voor een voorziening met een hogere personeelsbezetting (en dus een hoger deel A1 of A2) geen grotere impact dan voor een voorziening met een lagere personeelsbezetting.

(...)

Het deel K wordt vermenigvuldigd met een bepaalde aanpassingscoëfficiënt, afhankelijk van de geldende spilindex. De wijziging van de aanpassingscoëfficiënt bij spilindexoverschrijding zorgt ervoor dat bij spilindexoverschrijding niet meer dan de verwachte nominale correctie van 29.300.000 euro wordt gerealiseerd.

(...)

(...) Naar aanleiding hiervan en rekening houdend met de komende spilindexoverschrijdingen, moet telkens de aanpassingscoëfficiënt worden bijgesteld om een correctie van 29.300.000 euro op te leveren. Aangezien we de exacte impact van deze maatregelen op de Basistegemoetkoming Zorg nu nog niet gekend zijn, is het niet mogelijk om nu al de aanpassingscoëfficiënt verder dan 2026 te bepalen.”

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Binnen de begrotingsmaatregelen 2026 van de Vlaamse Regering is afgesproken om een besparing van 29.300.000 euro te realiseren op de basistegemoetkoming voor zorg voor de woonzorgcentra, al dan niet met bijhorend centrum voor kortverblijf. Deze besparing wordt gerealiseerd door het toepassen van de aanpassingscoëfficiënt op deel K van de basistegemoetkoming voor zorg. Ten gevolge van afrondingsregels ramen we de correctie op 29.540.057,23 euro. Dit betekent concreet voor de woonzorgcentra een vermindering van de basistegemoetkoming voor zorg van 0,97 euro per bewoner per dag in 2026 (globale besparing op het totaalbudget van slechts 1,08 %).”

Bijkomend bevraagd over de situatie bij overschrijding van de spilindex, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het volledige bedrag van basistegemoetkoming voor zorg wordt geïndexeerd vanaf de maand die volgt op de overschrijding van de spilindex (zie hiervoor art. 511 BVR VSB), zodat deze evenredig is aan de stijging van de levensduurte. Als de aanpassingscoëfficiënt niet zou worden bijgesteld bij een spilindexoverschrijding zou meer worden bespaard dan de vooropgestelde 29.300.000 euro en zou deze minder evenredig stijgen dan de stijging van de levensduurte.”

5.2. De vraag rijst of de beoogde vermindering van het deel “K” van de formule voor de berekening van de basistegemoetkoming voor zorg door de koppeling aan de ontworpen aanpassingscoëfficiënt leidt tot een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van de zorg in een woonzorgcentrum, in voorkomend geval met het bijbehorende centrum voor kortverblijf, in de zin van artikel 23 van de Grondwet.

Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening ervan bepalen. Die rechten omvatten onder meer het recht op sociale bijstand en het recht op bescherming van de gezondheid (artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet).

Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting 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 redelijke verantwoording.¹

In sociaaleconomische aangelegenheden beschikt de bevoegde wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid om de maatregelen te bepalen die moeten worden genomen om de door hem vastgestelde doelstellingen te bereiken.² De *standstill*-verplichting kan evenwel niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de bij wet bepaalde nadere regels van sociale bijstand. Zij verbiedt hun om maatregelen aan te nemen die, zonder redelijke verantwoording, een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde recht, maar zij onttrekt hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.³

¹ GwH 17 juli 2025, nr. 111/2025, B.13.3.

² Zie bijvoorbeeld: GwH 27 april 2023, nr. 69/2023, B.6.3; GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.5.2-B.5.4; GwH 7 november 2024, nr. 116/2024, B.39.2-B.39.4.

³ GwH 27 april 2023, nr. 69/2023, B.6.4; GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.5.5 en B.11.2.5.

Gevraagd om nader toe te lichten of de achteruitgang van het beschermingsniveau van de zorg in een woonzorgcentrum, in voorkomend geval met het bijbehorende centrum voor kortverblijf, als aanzienlijk kan worden beschouwd, gaf de gemachtigde het volgende antwoord:

“De erkenningsvoorwaarden voor de woonzorgcentra en centra voor kortverblijf blijven ongewijzigd waardoor de bewoners van dezelfde dienstverlening moeten blijven genieten, ongeacht deze beperkte vermindering van de basistegemoetkoming voor zorg.”

5.3. Met dit ontwijkende antwoord maakt de gemachtigde het voor de Raad van State niet aannemelijk dat er geen aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van de zorg in de desbetreffende instellingen zal zijn. Ongewijzigde erkenningsnormen impliceren niet dat het niveau van de zorg ongewijzigd blijft. Het aanzienlijke karakter van de achteruitgang kan dan ook niet *a priori* met zekerheid worden uitgesloten.

Bij het nastreven van een legitiem doel, zoals een budgettair oogmerk, moet de wetgever bovendien waken over de redelijkheid en de evenredigheid van de maatregel.⁴ De voormelde verantwoording (opmerking 5.1) besteedt vooral aandacht aan de budgettaire impact van de maatregel, maar verschaft weinig inzicht in de concrete impact op de betrokken instellingen. In het licht van artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet staat het aldus aan de stellers van het ontwerp om in de nota aan de Vlaamse Regering een afdoende redelijke verantwoording op te nemen voor de ontworpen vermindering van het deel “K” van de formule voor de berekening van de basistegemoetkoming voor de zorg, zonder dewelke de ontworpen regeling geen doorgang kan vinden.

Artikel 2

6. Naar luid van artikel 2 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op 1 januari 2026. Gelet op de datum waarop de Raad van State om advies is verzocht en gelet op de datum waarop dit advies wordt uitgebracht, is het niet uitgesloten dat aan de bepalingen van het te nemen besluit alsnog terugwerkende kracht zal worden verleend. Hierop gewezen, beaamde de gemachtigde dit als volgt:

“De definitieve goedkeuring en publicatie is voorzien voor begin 2026, waardoor dit met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2026 van toepassing zal zijn. Als deze maatregel pas later in werking zou treden, zal hetzelfde bedrag nog steeds bespaard moeten worden maar op een kortere periode met een zwaardere impact voor de voorzieningen. Vandaar is het belangrijk dat deze aanpassing zo snel mogelijk in werking treedt zodat de besparing over een zo lang mogelijke periode kan gespreid worden voor de voorzieningen.”

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in

⁴ Zie ook adv.RvS 78.460/16 van 15 december 2025 over amendementen op een ontwerp van ‘Programmdekret 2025 (II)’ van de Duitstalige Gemeenschap, opmerkingen 6.1-6.3; adv.RvS 78.041/1/V van 8 augustus 2025 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 34, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie’, opmerkingen 4.1 tot 4.3.

zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Uit de verantwoording van de gemachtigde valt af te leiden dat de terugwerkende kracht noodzakelijk is voor de goede werking van het bestuur. Het verdient aanbeveling om het antwoord van de gemachtigde op te nemen in de nota aan de Vlaamse Regering.

Gelet op de beoogde datum van 1 januari 2026 waarop het te nemen besluit uitwerking zal hebben, dienen de stellers van het ontwerp te waken over een spoedige bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

7. Luidens artikel 2 van het ontwerp treedt het te nemen besluit buiten werking op 1 januari 2027. Aangezien het ontwerp een wijzigingsbesluit van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 betreft, is die ontworpen buitenwerkingtredingsbepaling onwerkzaam.⁵

Indien de stellers van het ontwerp werkelijk een in de tijd beperkte afwijkende regeling willen uitwerken, dienen ze dan ook te voorzien ofwel in een autonome bepaling in het ontwerp waarin aan de ontworpen wijzigingen aan artikel 473, § 3, eerste lid, van voormeld besluit een beperkte geldigheidsduur wordt gegeven tot 31 december 2026 door te voorzien in een buitenwerkingtredingsbepaling van die autonome bepaling op die datum,⁶ ofwel in de opheffing van de ontworpen wijziging met ingang van 1 januari 2027.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁵ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), aanbeveling 129 (daar wat betreft de opheffing van een in werking getreden wijzigingsbepaling, maar hetzelfde geldt voor de buitenwerkingtreding).

⁶ En dus niet op 1 januari 2027, zoals nu wordt bepaald. Tenzij anders vermeld, treedt een tekst immers buiten werking op het einde van de vermelde dag om middernacht ("wettelijk uur"), zie *Beginselen van de wetgevingstechniek*, aanbeveling 160.