



PROGRAMMATIE EN ERKENNING IN DE OUDERENZORG

Advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel
W www.vlaamseraadwvg.be – T +32 2 209 01 11 – E info@vlaamseraadwvg.be

Adviesvraag	Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging 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, wat betreft de programmatiecijfers voor woonzorgcentra en centra voor kortverblijf type 1. Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de regels voor het verlenen van een erkennings- of omzettingskalender.	
Adviesvrager	Caroline Gennez - Vlaams minister van Welzijn en Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen	
Ontvangst adviesvraag	23 juli 2026	
Decretale opdracht	adviesfunctie	
Goedkeuring	Sectorale kamer VSB en Personen met een handicap op 7 september 2026, bij consensus	
Contactpersoon	Annemie Nys	anys@serv.be

Inhoud

Advies	4
Situering	4
Algemene beschouwingen	5
Deel I: Actualisering van de programmatie	6
1.1 Van historisch naar actueel gebruik	6
Deel II: Erkenning, omzetting en benutting	7
2.1 Van programmatie naar effectieve erkenningsruimte	7
2.2 Gericht prioriteren	8
2.3 Flexibiliteit via omzetting	9
2.4 Bestaande en reeds geplande capaciteit maximaal benutten	11
2.5 Zorg voor een werkbare procedure	12
Deel III: Geef de overgang richting	12
3.1 Evolveer naar een behoeftegestuurde en geïntegreerde planning	13
3.2 Evolveer naar een flexibeler zorg- en erkenningslandschap	14
3.3 Gebruik de overgangperiode om te leren en bij te sturen	16

Advies

Situering

De voorliggende ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering betreffen ten eerste de **wijziging van de programmatiecijfers voor woonzorgcentra en centra voor kortverblijf type 1** en ten tweede de **vaststelling van de regels voor het verlenen van een erkennings- of omzettingskalender**.

Het eerste besluit¹ **actualiseert de programmatiecijfers**, die nog gebaseerd zijn op gebruiksgegevens uit 1997. De nieuwe programmatie vertrekt van gebruikersgegevens uit de periode 2024–2026 en past de daaruit afgeleide gebruikerspercentages toe op bevolkingsprojecties. Het tweede besluit² voert voor 2027–2029 een nieuwe **erkennings- en omzettingskalender** in. Die maakt een beperkte uitbreiding van de erkende capaciteit mogelijk, bepaalt de voorwaarden en criteria voor de toekenning ervan en creëert bijkomende mogelijkheden om capaciteit tussen woonzorgvormen om te zetten.

De twee besluiten hangen nauw samen: **de geactualiseerde programmatie bepaalt de programmatorische ruimte, terwijl de erkenningskalender bepaalt welk deel daarvan in 2027–2029 daadwerkelijk voor erkenning in aanmerking komt**. De raad behandelt beide adviesvragen dan ook samen in voorliggend advies.

¹ Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging 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, wat betreft de programmatiecijfers voor woonzorgcentra en centra voor kortverblijf type 1.

² Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de regels voor het verlenen van een erkennings- of omzettingskalender.

Algemene beschouwingen

De raad volgt de programmatie en erkenning van capaciteit in de ouderenzorg al langer op. In zijn advies³ van 2025 over de verlenging van de programmatiestop vroeg hij om opnieuw ruimte te creëren voor bijkomende capaciteit, meer flexibiliteit en reconversie tussen zorgvormen mogelijk te maken en werk te maken van een toekomstgericht zorgprognosemodel. **De raad drong daarbij aan op snel en daadkrachtig beleid, omdat de vergrijzing de druk op de formele en informele zorg verhoogt en verder uitstel die druk alleen verder doet toenemen.**

De raad verwelkomt dan ook dat er **stappen worden gezet**. De sterk verouderde programmatiecijfers worden geactualiseerd, er wordt voor het eerst sinds 2015 opnieuw beperkte bijkomende erkenningsruimte gecreëerd en er komen meer mogelijkheden om bestaande capaciteit om te zetten en opnieuw te benutten.

Deze stappen zijn belangrijk, maar bieden onvoldoende antwoord op de toenemende zorg- en ondersteuningsbehoeften. Voor 2027–2029 wordt slechts beperkte erkenningsruimte vrijgemaakt. Die ligt aanzienlijk lager dan de bijkomende capaciteit die uit de geactualiseerde programmatie voortvloeit. **Buiten deze beperkte erkenningsronde blijft de programmatiestop de facto verder bestaan.**

Dat is zorgwekkend. Na meer dan tien jaar programmatiestop is de noodzakelijke inhaalbeweging groot, omdat de sterke groei van de oudste leeftijdsgroepen de zorg- en ondersteuningsbehoeften de komende jaren verder doet toenemen. **De zorg- en ondersteuningsnoden van ouderen wachten niet op de voltooiing van het toekomstige zorgprognosemodel.**

De raad erkent dat de voorliggende besluiten **een overgangsregeling** vormen en dat de Vlaamse Regering parallel werkt aan een nieuw zorgprognosemodel en verdere initiatieven rond onder meer respijtzorg, personeelsinzet en infrastructuur. **Het overgangskarakter kan echter geen reden zijn om noodzakelijke beslissingen opnieuw door te schuiven.** De overgangsregeling moet een voldoende antwoord bieden op de noden van vandaag en de komende jaren, en tegelijk **maximaal aansluiten bij de richting van de toekomstige hervorming.**

Het advies beoordeelt de voorliggende overgangsregeling daarom zowel vanuit de noden van vandaag als vanuit de richting die de ouderenzorg op termijn moet uitgaan. Het is opgebouwd in drie delen. **Deel I** gaat in op de actualisering van de programmatie. **Deel II** behandelt de erkenning, omzetting en benutting van capaciteit. **Deel III** richt de blik op de verdere ontwikkeling van de planning en organisatie van de ouderenzorg en op de manier waarop de overgangsperiode daar al op kan aansluiten.

³ <https://www.vlaamseraadwvg.be/vlarwvg/publicatie/advies-ontwerpbesluit-verlenging-programmatiestop-wzc-en-ckv>

Deel I: Actualisering van de programmatie

1.1 Van historisch naar actueel gebruik

De huidige programmatieparameters voor woonzorgcentra en centra voor kortverblijf type 1 zijn nog gebaseerd op gebruiksgegevens uit 1997. De Vlaamse Regering actualiseert deze parameters op basis van recente gebruikersgegevens uit de periode 2024-2026 en past de daaruit afgeleide gebruikerspercentages toe op bevolkingsprojecties.

De raad vindt deze actualisering **nodig en positief** als tijdelijke stap. Recente gebruiksgegevens vormen een relevantere basis dan de sterk verouderde cijfers waarop de huidige programmatie nog steunt. De actualisering is echter **ook niet meer dan een noodzakelijke tussenstap. Ze biedt nog geen volwaardige raming van de toekomstige zorg- en ondersteuningsbehoefte.** De onderliggende methodiek blijft immers dezelfde: het feitelijke gebruik binnen verschillende leeftijdsgroepen wordt doorgetrokken naar de toekomst.

Dat onderscheid is belangrijk: **gebruik is niet hetzelfde als behoefte.** Het feitelijke gebruik wordt mee bepaald door het beschikbare aanbod, de toegankelijkheid en betaalbaarheid ervan, personeelsschaarste en de aanwezigheid van alternatieve zorg- en ondersteuningsvormen. **Een laag gebruik betekent daarom niet noodzakelijk dat de behoefte laag is. Bovendien biedt het huidige gebruik slechts beperkt zicht op zorg- en ondersteuningsbehoeften die zich de komende jaren zullen ontwikkelen.** Gegevens over onder meer de evolutie van de zorgzwaarte, sociodemografische kenmerken, de woon- en leefsituatie van ouderen en het beschikbare mantelzorgpotentieel kunnen helpen om die toekomstige behoeften beter in te schatten.

De behoefte aan residentiële zorg kan bovendien niet los worden gezien van andere zorg- en ondersteuningsvormen. Thuiszorg, mantelzorg, kortverblijf, dagverzorging, ziekenhuiszorg en revalidatie beïnvloeden mee hoeveel residentiële capaciteit nodig is. Een verdere verschuiving naar zorg thuis veronderstelt bijvoorbeeld dat daar voldoende ondersteuning, personeel en middelen beschikbaar zijn.

Ook tijdens de overgangperiode is daarom een completer zicht op de zorg- en ondersteuningsbehoeften van ouderen nodig. Naast gebruiksgegevens is al heel wat informatie beschikbaar **die kan helpen om die behoeften beter in te schatten**, zoals gegevens over zorgzwaarte, bezetting, signalen van niet-ingevulde zorg- en ondersteuningsbehoeften (bijvoorbeeld op basis van wachtlijsten), sociodemografische kenmerken, de woon- en leefsituatie van ouderen, Ook gegevens over het gebruik, de beschikbaarheid en de ontwikkeling van andere zorg- en ondersteuningsvormen zijn daarbij relevant.

Geen van deze gegevens biedt op zichzelf een volledig beeld. De overheid moet bestaande gegevens en databronnen daarom slim combineren en zo de blinde vlekken van een louter gebruiksgebaseerde benadering beter in beeld te brengen, **zonder onnodige bijkomende registratielasten te creëren.**

De raad vraagt daarom:

- **Verfijn de huidige methodiek met reeds beschikbare gegevens**, met als doel een vollediger zicht te krijgen op de zorg- en ondersteuningsbehoeften van ouderen;
- Benut daarvoor maximaal bestaande databronnen, **ook over verschillende zorg- en ondersteuningsvormen en sectoren heen**;
- Houd expliciet rekening met de sterke groei van de oudste leeftijdsgroepen en hun grotere residentiële zorgbehoefte.
- **Onderzoek of de daling van de programmatie voor CVK voldoende rekening houdt met de behoefte aan kortverblijf als vorm van respijtzorg**, en of er aanleiding is om de bestaande programmatie tijdens de overgangsperiode geheel of gedeeltelijk te behouden.
- Maak de aannames en methodiek achter de Brusselcorrectie transparant. Ook de Inspectie van Financiën stelt vragen bij de actualiteit en onderbouwing van de gebruikte correctiefactor.

Deel II: Erkenning, omzetting en benutting

2.1 Van programmatie naar effectieve erkenningsruimte

Voor de periode 2027-2029 wordt opnieuw bijkomende capaciteit vrijgegeven. De erkenningskalender voorziet maximaal **564 bijkomende WZC-woongelegenheden en 551 CVK-verblijfseenheden**. Het gaat om de eerste verdere invulling van de programmatie sinds 2015.

De raad verwelkomt dat opnieuw erkenningsruimte wordt gecreëerd, maar stelt vast **dat de voorziene uitbreiding zeer beperkt is in verhouding tot de omvang en urgentie van de uitdaging**. Dat blijkt ook uit de verhouding tussen de geactualiseerde programmatie en de effectieve erkenningsruimte. Zelfs wanneer wordt uitgegaan van de huidige gebruiksgebaseerde methodiek (waarvan de raad in Deel I de beperkingen aangeeft) ligt de berekende bijkomende behoefte aanzienlijk hoger dan de capaciteit die voor 2027-2029 daadwerkelijk kan worden erkend. **Ook volgens de inschatting in de regeringsnota ligt de bijkomende programmatorische ruimte voor WZC (ongeveer 5.700 woongelegenheden) een veelvoud hoger dan de maximaal 564 bijkomende WZC-woongelegenheden die via deze erkenningskalender kunnen worden toegekend⁴.**

De erkenningskalender vult daarmee slechts een beperkt deel in van de bijkomende programmatorische ruimte die uit de huidige methodiek voortvloeit. De kernvraag is daarom niet alleen hoeveel residentiële capaciteit wordt vrijgegeven, maar ook **welke zorgbehoeften waarvoor residentiële zorg het passende antwoord is onbeantwoord blijven, welke zorg-**

⁴ Het gaat om een globale inschatting. De regeringsnota geeft aan dat de definitieve vrije ruimte kan afwijken, aangezien die uiteindelijk op het niveau van de gemeenten en werkingsgebieden wordt berekend.

en ondersteuningsbehoeften men elders verwacht op te vangen en of daarvoor voldoende en financieel toegankelijk aanbod beschikbaar is.

Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de effectieve realiseerbaarheid van bijkomende capaciteit. Stijgende bouwkosten, infrastructuurvoorwaarden, personeelskrapte en het financierings- en dagprijskader zullen mee bepalen of toegekende capaciteit daadwerkelijk wordt gerealiseerd en tegen welke prijs. De Vlaamse Regering kondigt zelf verdere voorstellen aan rond personeelsinzet en infrastructurele randvoorwaarden. Het is cruciaal dat deze randvoorwaarden snel mee worden aangepakt, zodat bijkomende erkenningsruimte ook daadwerkelijk kan leiden tot bijkomend, betaalbaar aanbod.

De raad vraagt daarom om:

- transparant te maken welk deel van de geactualiseerde programmatie tijdens de periode 2027-2029 daadwerkelijk kan worden ingevuld en **welke deel daarmee niet wordt gedekt;**
- ruimte te voorzien voor **tussentijdse bijsturing** wanneer de ontwikkeling van de zorg- en ondersteuningsbehoeften of tekorten erop wijst dat de voorziene erkenningsruimte onvoldoende is;
- de ontwikkeling van residentiële en andere zorg- en ondersteuningscapaciteit **in samenhang op te volgen**, zodat zichtbaar wordt of zorg- en ondersteuningsbehoeften die niet residentieel worden opgevangen elders daadwerkelijk een antwoord krijgen;
- **bij de uitvoering van de kalender ook de effectieve realisatie van de bijkomende capaciteit te bewaken**, met aandacht voor zowel de **financiële haalbaarheid voor initiatiefnemers als de betaalbaarheid voor bewoners**, en snel werk te maken van de aangekondigde maatregelen rond infrastructuur en personeelsinzet.

2.2 Gericht prioriteren

Omdat de erkenningsruimte beperkt is, wordt ze prioritair toegewezen waar de behoefte het grootst is. Daarnaast gelden voorwaarden rond onder meer financiële gezondheid, kwaliteit en de realisatie van eerder toegekende capaciteit. Zo zijn een negatief eigen vermogen, verhoogd toezicht, minder dan 75% realisatie van een afgelopen erkenningskalender en onvoldoende invulling van het bovennormpersoneel (A2) uitsluitingsgronden.

De raad ondersteunt de keuze om **voorrang te geven waar de behoefte het grootst is**. Wel moet transparant zijn **hoe en op welk geografisch niveau die behoefte wordt bepaald**, rekening houdend met reële zorgstromen. Ook het principe dat bij de toekenning voldoende garanties worden ingebouwd dat toegekende capaciteit daadwerkelijk kan worden gerealiseerd en gedurende lange termijn kwaliteitsvol en duurzaam kan worden aangeboden, wordt ondersteund.

De raad stelt wel vragen bij **de proportionaliteit en praktische toepassing van een aantal criteria die daarvoor naar voren worden geschoven**, en bij de mate waarin zij een goede indicatie geven van de werkelijke realiseerbaarheid en duurzaamheid van een project. Ze

mogen er niet toe leiden dat haalbare projecten worden uitgesloten om redenen die daar onvoldoende verband mee houden.

Dat speelt bijvoorbeeld wanneer omstandigheden **tijdelijk zijn of buiten de wil van de initiatiefnemer liggen**, maar ook wanneer een criterium onvoldoende rekening houdt met verschillen tussen initiatiefnemers of met de context waarin zij werken.

De raad vraagt daarom om:

- het criterium inzake **negatief eigen vermogen waar nodig te verfijnen**, zodat relevante elementen zoals achtergestelde leningen, het gecorrigeerd eigen vermogen en reeds vroeger aangenomen wettelijke bepalingen aangaande negatief eigen vermogen⁵ kunnen worden meegenomen en het criterium rechtsvormneutraal kan worden toegepast;
- een **uitzonderingsmogelijkheid bij de 75%-realisatievoorwaarde** te voorzien wanneer vertraging buiten de wil van de initiatiefnemer ligt en objectief kan worden verantwoord;
- de **A2-invulling** te behouden als relevante voorwaarde, maar volledige A2-invulling niet als absolute uitsluitingsdrempel te hanteren. De mate van A2-invulling kan wel mee worden genomen bij de prioritering van de erkenningsruimte;
- **buurtgericht werken ruimer en meer inhoudelijk in te vullen**, met aandacht voor onder meer preventie en wonen en voor de feitelijke werking in plaats van alleen een formele samenwerkingsovereenkomst;
- **transparant te maken hoe en op welk geografisch niveau de behoefte wordt bepaald**, welke gegevens daarvoor worden gebruikt en hoe daarbij rekening wordt gehouden met reële zorgstromen.

2.3 Flexibiliteit via omzetting

Als de erkenningsruimte schaars is, is het niet alleen belangrijk om goed te kiezen waar ze terecht komt, maar ook om bestaande capaciteit zo goed mogelijk te benutten. Met de omzettingsskalender introduceert de Vlaamse Regering mogelijkheden om capaciteit om te zetten tussen WZC, CVK type 1, oriënterend kortverblijf en centra voor dagverzorging. Houders van een erkenning, voorafgaande vergunning of planningsvergunning kunnen hun capaciteit geheel of gedeeltelijk laten omzetten. **Dit komt tegemoet aan een eerdere vraag van de raad om meer reconversie tussen zorgvormen mogelijk te maken.**

Niet alle zorg- en ondersteuningsvormen worden in deze regeling opgenomen. Voor onder meer de gezinszorg lopen afzonderlijke hervormingstrajecten. De Vlaamse Regering kiest er dus bewust voor om de omzettingsskalender tijdens deze overgangsperiode af te bakenen.

Aan de omzettingen worden ook programmatiegrenzen gekoppeld: na omzetting moet minstens 90% van de programmatie van de bronzorgvorm behouden blijven en mag de doelzorgvorm

⁵ cf. financiële fiche 8d i.h.k.v. BVR m.b.t. versterken financiële weerbaarheid WZC van 8 maart 2024

maximaal 110% van haar programmatie bereiken. Daarnaast worden omzettingssleutels gebruikt om de omzettingen voor de Vlaamse overheid zo budgetneutraal mogelijk te maken.

De raad beoordeelt de **bijkomende omzettingmogelijkheden positief**. Wel vraagt hij aandacht voor de financiële gevolgen van de omzettingssleutels. Die zijn opgevat vanuit budgetneutraliteit voor de Vlaamse overheid, maar kunnen bij bepaalde omzettingen leiden tot een daling van de financiering voor de initiatiefnemer en zo een drempel vormen voor omzettingen die vanuit de zorgbehoefte aangewezen zijn. Daarnaast rijst de vraag wat er gebeurt met middelen die door omzettingsverschillen vrijkomen.

De Vlaamse Regering bouwt met de marge van 90 tot 110% bewust enige flexibiliteit in, omdat de programmatie niet alle lokale zorgvragen perfect kan vatten. De raad vraagt of die marge in alle situaties voldoende is om een **kwaliteitsvolle en contextgerichte reconversie** mogelijk te maken.

Naast de structurele omzettingen vraagt de raad ook om **meer operationele flexibiliteit binnen bestaande erkenningen**. Concreet moet worden onderzocht of voorzieningen hun erkende capaciteit tussen WZC en CVK op jaarbasis flexibeler kunnen inzetten. Zo kan de inzet van bestaande capaciteit beter worden afgestemd op schommelingen in de reële zorgvraag, zonder dat daarvoor telkens een structurele omzetting nodig is.

Deze vorm van flexibiliteit staat los van de omzettingsskalender die nu voorligt: het gaat niet om een definitieve omzetting van capaciteit van de ene zorgvorm naar de andere, maar om meer ruimte in de dagelijkse inzet van reeds erkende capaciteit. **Daarbij is ook afstemming nodig: de beoordeling van de erkende capaciteit door Zorginspectie op dagbasis beperkt de operationele flexibiliteit te sterk. De regelgeving en het toezicht moeten daarom op elkaar worden afgestemd.**

De raad vraagt daarom om:

- de **onderbouwing van de omzettingssleutels te verduidelijken en waar nodig te verfijnen** en hun financiële effecten voor initiatiefnemers te toetsen, zodat de financiële gevolgen geen drempel vormen voor omzettingen die vanuit de zorgbehoefte aangewezen zijn;
- te verduidelijken of middelen die door **omzettingsverschillen** vrijkomen opnieuw binnen de ouderenzorg kunnen worden ingezet;
- te onderzoeken of bij de **90-110%-grens** ruimte nodig is voor gemotiveerd maatwerk wanneer de lokale context dit verantwoordt;
- **meer operationele flexibiliteit mogelijk te maken** in de inzet van erkende capaciteit tussen WZC en CVK op jaarbasis (los van de structurele omzettingmogelijkheden) zodat voorzieningen beter kunnen inspelen op de reële zorgvraag. De regelgeving en het toezicht door Zorginspectie moeten hier ook op worden afgestemd;

2.4 Bestaande en reeds geplande capaciteit maximaal benutten

De Vlaamse Regering wil beschikbare capaciteit beter benutten. Zo wordt het mogelijk om capaciteit uit ingetrokken of vervallen erkenningen en vrijwillige stopzettingen via een jaarlijkse oproep opnieuw in te vullen. Daarmee wordt vermeden dat bestaande programmatorische en budgettaire ruimte verloren gaat. **De raad ondersteunt deze keuze.**

Tegelijk blijft de toekomst van andere bestaande en reeds geplande capaciteit onduidelijk. Dat geldt in het bijzonder voor de **aangemelde herstelverblijven**. De raad wees hier ook in zijn advies van 2025 al op. Een deel van deze capaciteit dreigt verloren te gaan, terwijl deze verblijfseenheden vaak deel uitmaken van een breder zorgaanbod binnen een woonzorgcentrum en kunnen worden geïntegreerd in het bestaande zorgcontinuüm. De raad vroeg daarom in zijn eerder advies om **de verblijfseenheden herstelverblijf te behouden waar dat mogelijk is en voor de andere reconversie naar WZC of CVK mogelijk te maken.**

Die vraag blijft onverminderd actueel en vraagt nu nog meer om een structurele oplossing. Vanaf 2027 dreigt bestaande capaciteit buiten gebruik te moeten worden gesteld, terwijl tegelijk bijkomende capaciteit nodig is en nieuwe infrastructuur moet worden gerealiseerd. Het is daarom aangewezen om na te gaan welke bestaande capaciteit kwalitatief geschikt is om duurzaam binnen het erkende zorgaanbod te worden ingezet en ervoor te zorgen dat deze capaciteit **binnen de nieuwe regeling in aanmerking kan komen voor erkenning of omzetting.**

Daarnaast is duidelijkheid nodig over **niet-vervallen voorafgaande vergunningen en reeds vergevorderde projecten uit eerdere kalenders**, waarin initiatiefnemers al belangrijke investeringen of voorbereidingen hebben gedaan. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en een zo snel mogelijke realisatie van benodigde capaciteit moet worden bekeken welk perspectief deze projecten binnen de nieuwe regeling krijgen.

De onderliggende bekommernis is dezelfde: **benut bestaande en reeds voorbereide capaciteit maximaal voordat nieuwe capaciteit van nul wordt opgebouwd**, voor zover die capaciteit kwalitatief geschikt is en aansluit bij de actuele zorg- en ondersteuningsbehoeften.

De raad vraagt daarom om:

- dringend een **definitieve regeling voor de aangemelde herstelverblijven** uit te werken, voortbouwend op het eerdere advies van de raad om verblijfseenheden herstelverblijf waar mogelijk te behouden en voor de andere reconversie naar WZC of CVK mogelijk te maken, en ervoor te zorgen dat **kwalitatief geschikte bestaande capaciteit binnen de nieuwe regeling in aanmerking kan komen voor erkenning of omzetting;**
- een **bepaalde overgangsregeling voor objectief vergevorderde projecten** te onderzoeken;

2.5 Zorg voor een werkbare procedure

De nieuwe erkennings- en omzettingskalender voorziet een relatief korte termijn voor het indienen van een volledig aanvraagdossier. De raad vraagt om daarbij rekening te houden met de **praktische haalbaarheid voor alle initiatiefnemers**. Vooral voor publieke initiatiefnemers kunnen de vereiste formele besluitvormingsprocedures bijkomende tijd vragen.

Het is belangrijk dat de procedure voldoende snel verloopt om de beschikbare capaciteit tijdig te kunnen realiseren, maar tegelijk moet worden vermeden dat geschikte projecten louter door een moeilijk haalbare procedurele timing niet in aanmerking kunnen komen.

De raad vraagt daarom om:

- de **haalbaarheid van de indieningstermijn voor alle initiatiefnemers te toetsen**, met bijzondere aandacht voor de formele besluitvormingsprocedures van publieke initiatiefnemers, en de timing zo nodig bij te sturen.

Deel III: Geef de overgang richting

In de nota's bij de voorliggende besluiten plaatst de Vlaamse Regering deze regeling in een bredere overgang. Ze verwijst daarbij naar de ontwikkeling van een **“breder en sterker onderbouwd zorgprognosemodel”**, dat na 2029 moet toelaten om de programmatie gerichter af te stemmen op de reële noden. Daarnaast kondigt ze onder meer een voorstel aan rond **“meer maatwerk en flexibiliteit in de personeelsinzet binnen woonzorgcentra”** en een voorstel rond **“infrastructuur, met bijzondere aandacht voor de randvoorwaarden die de realisatie van nieuwe capaciteit kunnen ondersteunen”**. Ook een bijkomend initiatief rond respijtzorg wordt aangekondigd.

De raad vertrekt daarom niet van de vaststelling dat een structureel toekomsttraject ontbreekt. De vraag is eerder **welke richting dat traject moet uitgaan en hoe de overgangperiode daar vandaag al op kan aansluiten**.

Een belangrijk uitgangspunt voor de raad daarbij is dat de toekomstige organisatie van de ouderenzorg moet vertrekken van **ouderen met hun verschillende en veranderende zorg- en ondersteuningsnoden en voorkeuren**. Zij moeten kunnen rekenen op een passend en samenhangend aanbod van wonen, zorg en ondersteuning.

De vraag welk aanbod Vlaanderen in de toekomst wil garanderen, is onlosmakelijk verbonden met de vraag welke middelen de samenleving daarvoor wil en kan inzetten. Dat zijn uiteindelijk maatschappelijke en politieke keuzes. De raad verwacht niet dat die keuzes in de voorliggende overgangsregeling definitief worden beslecht, maar vraagt wel dat **het debat daarover expliciet wordt gevoerd en dat een financieel kader deel uitmaakt van het verdere hervormingstraject**. Zonder dat perspectief blijft onduidelijk binnen welke randvoorwaarden

het toekomstige zorgprognosemodel en de aangekondigde hervormingen kunnen worden vertaald in voldoende, kwaliteitsvol en betaalbaar aanbod.

Ook de keuzes die tijdens de overgangperiode worden gemaakt, moeten vanuit dat toekomstperspectief worden bekeken. Beslissingen over programmatie, erkenning en financiering werken immers voor meerdere jaren door. **Tijdelijke keuzes moeten daarom waar mogelijk al in de richting van de toekomstige hervorming bewegen en mogen die niet bemoeilijken.**

3.1 Evolveer naar een behoeftegestuurde en geïntegreerde planning

De Vlaamse Regering werkt aan een nieuw zorgprognosemodel dat na 2029 richting moet geven aan de programmatie. Volgens de Vlaamse Regering moet dit model breder en sterker onderbouwd zijn dan de huidige methodiek en beter rekening houden met evoluerende zorgnoden, demografische ontwikkelingen en lokale verschillen in zorgvraag. Het moet toelaten om de toekomstige programmatie gericht af te stemmen op de reële noden.

De raad ondersteunt die richting. Zoals in Deel I aangegeven, volstaat het niet om de toekomstige programmatie hoofdzakelijk te baseren op gerealiseerd zorggebruik. **De verwachte zorg- en ondersteuningsbehoeften van ouderen moeten het vertrekpunt vormen.** Het toekomstige model moet daarom ook gegevens meenemen die zicht geven op **hoe die behoeften zich de komende jaren kunnen ontwikkelen**, zoals demografische ontwikkelingen, de evolutie van de zorgzwaarte, dementie en multimorbiditeit, functionele beperkingen, de huishoud- en woonsituatie, het beschikbare mantelzorgpotentieel en sociaaleconomische kwetsbaarheid.

Die behoeften moeten bovendien over de verschillende zorg- en ondersteuningsvormen heen worden bekeken. Residentiële zorg, thuiszorg, gezinszorg, kortverblijf, dagverzorging, mantelzorg, ziekenhuiszorg en revalidatie beïnvloeden elkaar. Een verdere verschuiving naar zorg thuis kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de benodigde residentiële capaciteit, maar veronderstelt tegelijk dat daar voldoende ondersteuning, personeel en middelen beschikbaar zijn. **Een geïntegreerde planning vertrekt daarom niet vooraf van een verschuiving naar één bepaalde zorgvorm, maar gaat vanuit de verwachte behoeften na welk geheel van wonen, zorg en ondersteuning nodig is.** Daarbij moet voldoende residentiële capaciteit worden gewaarborgd voor ouderen met zware en complexe zorg- en ondersteuningsnoden.

Omdat zowel de behoeften als het zorgaanbod verder zullen evolueren, moet het model ook met onzekerheid kunnen omgaan en ruimte laten voor innovatie. Werken met verschillende toekomstscenario's kan zichtbaar maken wat bijvoorbeeld een sterkere ontwikkeling van zorg thuis, een verdere toename van de residentiële zorgzwaarte **of nieuwe manieren om zorg en ondersteuning te organiseren** betekenen voor de benodigde capaciteit. Het model mag de toekomstige planning daarbij niet bij voorbaat vastzetten op de zorgvormen zoals we die vandaag kennen.

Ook de geografische schaal waarop behoeften en aanbod worden geraamd, moet daarbij worden bekeken. Zorgbehoeften, zorgaanbod en feitelijke zorgstromen stoppen niet noodzakelijk aan gemeentegrenzen. Het toekomstige zorgprognosemodel moet daarom onderzoeken **op welk geografisch schaalniveau behoeften en aanbod het meest betekenisvol in samenhang kunnen worden geraamd**, rekening houdend met reële zorgstromen en regionale verschillen.

Tot slot moet **een behoeftegestuurde planning ook rekening houden met de realiseerbaarheid van het benodigde aanbod.** Een betere raming van de toekomstige zorg- en ondersteuningsbehoeften volstaat niet als onduidelijk blijft welk aanbod Vlaanderen daartegenover wil en kan realiseren. Dat vergt aandacht voor onder meer personeel en infrastructuur, maar ook voor het **financiële perspectief**: welke middelen wil en kan de samenleving voor dat aanbod inzetten? **De ontwikkeling van het zorgprognosemodel moet daarom in samenhang gebeuren met de keuzes over het toekomstige aanbod en de randvoorwaarden en middelen die nodig zijn om dat te realiseren.**

De raad vraagt daarom om:

- het toekomstige zorgprognosemodel te baseren op **verwachte zorg- en ondersteuningsbehoeften** en niet hoofdzakelijk op historisch gebruik;
- daarbij relevante factoren zoals **zorgzwaarte, demografische ontwikkelingen, de woon- en leefsituatie, het beschikbare mantelzorgpotentieel en sociaaleconomische kwetsbaarheid** in samenhang mee te nemen;
- **verschillende toekomstscenario's door te rekenen**, zodat zichtbaar wordt hoe veranderingen in zorgbehoeften en in de organisatie van het zorgaanbod de benodigde capaciteit beïnvloeden;
- de benodigde capaciteit in **verschillende zorg- en ondersteuningsvormen in samenhang** te ramen en daarbij voldoende residentiële capaciteit voor ouderen met zware en complexe zorgnoden te blijven waarborgen⁶;
- te onderzoeken **op welk geografisch schaalniveau** behoeften, aanbod en reële zorgstromen het best in samenhang kunnen worden geraamd, zonder daarbij vooraf één schaalniveau als uitgangspunt vast te leggen;
- **bij de ontwikkeling van het zorgprognosemodel ook de realiseerbaarheid van het benodigde aanbod mee te nemen**, met aandacht voor de personele, infrastructurele en financiële randvoorwaarden.

3.2 Evolveer naar een flexibeler zorg- en erkenningslandschap

De voorliggende besluiten creëren meer flexibiliteit binnen het huidige systeem, onder meer door bijkomende mogelijkheden om capaciteit tussen bestaande zorgvormen om te zetten. De

⁶ Zie ook het [advies van de raad over de ziekenhuishervorming](#). Daarin vroeg de raad om de impact van de hertekening van het ziekenhuislandschap op het Vlaamse zorg- en ondersteuningsaanbod te analyseren, waaronder de ouderenzorg, en daarbij ook de mogelijke gevolgen voor Vlaamse regelgeving zoals de programmatie van woonzorgcentra, kortverblijf, herstelverblijf en gezinszorg in beeld te brengen.

raad beoordeelt die beweging positief. Op langere termijn stelt zich evenwel een fundamentele vraag: **moeten zorg- en ondersteuningsaanbieders telkens capaciteit tussen afzonderlijke erkenningsvormen omzetten, of kan het zorg- en erkenningslandschap zelf flexibeler worden georganiseerd rond de veranderende zorg- en ondersteuningsnoden van ouderen?**

Een meer geïntegreerde erkenning kan daarbij een piste zijn om verder te onderzoeken, zonder vandaag al vast te leggen hoe zo'n model er precies moet uitzien. Voor ouderen is immers niet de erkenningsvorm bepalend, maar de vraag of zij op het juiste moment passende zorg en ondersteuning kunnen krijgen. Ook zorg- en ondersteuningsaanbieders moeten voldoende ruimte hebben om hun werking en aanbod af te stemmen op veranderende behoeften. **Flexibiliteit is daarbij geen doel op zich, maar moet ten dienste staan van passende en continue zorg en ondersteuning.**

Daarbij liggen in de eerste plaats nog mogelijkheden **binnen de brede woonzorg zelf**. Residentiële zorg, thuiszorg en de verschillende vormen van zorg en ondersteuning daartussen moeten meer in samenhang worden bekeken en georganiseerd. Vervolgens moet ook over de grenzen van de woonzorg heen worden onderzocht hoe samenwerking en kruisbestuiving tussen verschillende zorg- en ondersteuningssectoren kunnen bijdragen aan een meer geïntegreerd antwoord op vergelijkbare behoeften.

Om tegemoet te komen aan de veranderende zorg- en ondersteuningsnoden van ouderen zullen ook nieuwe en alternatieve manieren om zorg en ondersteuning te organiseren moeten worden onderzocht. Dat is niet alleen nodig om beter aan te sluiten bij wat ouderen nodig hebben en verkiezen, maar ook om binnen de beschikbare personele, infrastructurele en financiële mogelijkheden een voldoende en passend aanbod te kunnen blijven organiseren. **We moeten het toekomstige kader daarom niet vastzetten op de zorgvormen zoals we ze vandaag administratief hebben georganiseerd.** Nieuwe mogelijkheden, onder meer door technologische ontwikkelingen, die kunnen bijdragen aan zorgcontinuïteit en een efficiëntere inzet van mensen, middelen en infrastructuur, moeten voldoende ruimte krijgen om te worden verkend en onderzocht.

De raad vraagt daarom om:

- te onderzoeken hoe het zorg- en erkenningslandschap **flexibeler kan worden georganiseerd rond veranderende zorg- en ondersteuningsnoden**, onder meer door **meer zorg- en ondersteuningsvormen te betrekken bij de omzetting en flexibele inzet van capaciteit** en door de mogelijkheid van **een meer geïntegreerde erkenning** te onderzoeken, zonder vandaag al één organisatiemodel voorop te stellen;
- daarbij **de mogelijkheden tot meer geïntegreerde zorg en ondersteuning binnen de brede woonzorg maximaal te benutten** en vervolgens ook de mogelijkheden voor samenwerking en kruisbestuiving over sectoren heen te onderzoeken;
- bij de toekomstige organisatie van zorg en ondersteuning **niet uitsluitend te vertrekken van de bestaande zorg- en erkenningsvormen**, maar ruimte te laten om alternatieve en nieuwe manieren van zorg en ondersteuning te verkennen en te onderzoeken, met inbegrip van mogelijkheden die ontstaan door technologische ontwikkelingen;

- een **structureel mechanisme voor herbestemming van bestaande infrastructuur** ontwikkelen, zodat infrastructuur gemakkelijker een andere zorgfunctie kan krijgen wanneer de behoeften veranderen, met behoud van kwaliteits- en financieringsvoorwaarden.

3.3 Gebruik de overgangsperiode om te leren en bij te sturen

De periode 2027–2029 is niet alleen een overgang tussen het huidige systeem en het toekomstige zorgprognosemodel. Ze biedt ook de mogelijkheid om **gericht kennis op te bouwen over wat werkt, waar tekorten ontstaan en welke bijsturingen nodig zijn**.

De keuzes die vandaag worden gemaakt over programmatie, erkenning en omzetting leveren nieuwe informatie op. Door die systematisch op te volgen, kan de overgangsperiode worden gebruikt om het toekomstige model beter te onderbouwen. **De overgangsperiode mag dus geen wachtperiode worden tot het nieuwe zorgprognosemodel klaar is**. Nieuwe inzichten moeten ook tussentijds kunnen doorwerken in het beleid.

Tegelijk moet deze periode worden gebruikt om **de inhoudelijke én financiële keuzes voor de periode na 2029 voor te bereiden**. Een beter zicht op toekomstige zorg- en ondersteuningsbehoeften volstaat niet als onduidelijk blijft welk aanbod Vlaanderen daartegenover wil stellen en welke middelen daarvoor nodig en beschikbaar zijn. De ontwikkeling van het zorgprognosemodel en het financiële perspectief moeten daarom in samenhang worden voorbereid.

De raad vraagt daarom om:

- **systematisch op te volgen welke selectiecriteria** daadwerkelijk bijdragen aan kwaliteit, financiële continuïteit en een tijdige maar ook duurzame realisatie van toegekende capaciteit, en die inzichten te gebruiken voor het toekomstige erkenningsbeleid;
- op te volgen in welke mate de geactualiseerde programmatie daadwerkelijk leidt tot bijkomend gerealiseerd aanbod en waar daarbij **knelpunten** ontstaan;
- **de effecten van de omzettingmogelijkheden te evalueren**: welke omzettingen vinden plaats, welke niet en welke financiële of regelgevende drempels spelen daarbij;
- de ontwikkeling van **residentiële en andere zorg- en ondersteuningscapaciteit in samenhang op te volgen**, zodat zichtbaar wordt in welke mate verschuivingen tussen zorgvormen zich daadwerkelijk voordoen;
- nieuwe inzichten uit lopende studies en hervormingstrajecten **ook tussentijds te benutten**;
- voldoende ruimte te behouden om de overgangsregeling **bij te sturen wanneer nieuwe gegevens of ontwikkelingen daartoe aanleiding geven**;
- de opgedane inzichten en ervaringen **actief te gebruiken bij de ontwikkeling van het toekomstige zorgprognosemodel en het toekomstige erkenningsbeleid**;
- **de overgangsperiode ook te benutten om de inhoudelijke en financiële keuzes voor de periode na 2029 voor te bereiden en expliciet te maken**, zodat duidelijk wordt welk aanbod Vlaanderen tegenover de geraamde behoeften wil stellen en welke middelen daarvoor nodig zijn.