



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.472/3

van 1 juli 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van het totale aantal subsidiabele uren gezinszorg en schoonmaakhulp, karweihulp of oppashulp voor de diensten voor gezinszorg voor het jaar 2026, en tot wijziging van bijlage 2 bij 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 en het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2024 over de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers, wat betreft de diensten voor gezinszorg’

Op 1 juni 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn en Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van het totale aantal subsidiabele uren gezinszorg en schoonmaakhulp, karweihulp of oppashulp voor de diensten voor gezinszorg voor het jaar 2026, en tot wijziging van bijlage 2 bij 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 en het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2024 over de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers, wat betreft de diensten voor gezinszorg’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 juni 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Steven LIERMAN, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juli 2026.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Luidens artikel 49, tweede lid, respectievelijk artikel 70 van bijlage 2 bij 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’ bepaalt de Vlaamse Regering elk jaar het totale aantal subsidiabele uren gezinszorg en het totale aantal subsidiabele uren schoonmaakhulp, karweihulp of oppashulp voor de diensten van gezinszorg. Hoofdstuk 1 van het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe deze aantallen vast te leggen voor het jaar 2026 (artikelen 1 en 2 van het ontwerp).

Hoofdstuk 2 van het ontwerp bevat verscheidene wijzigingen van dezelfde bijlage 2 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019. Artikel 3 van het ontwerp voegt in artikel 49 van dat besluit twee leden in die voorzien in het van rechtswege vervallen van de erkenning van een dienst voor gezinszorg die gedurende twee opeenvolgende kalenderjaren minder dan 15.000 uren gezinszorg realiseert. De artikelen 4, 6 tot 10, 12, 16 en 17 van het ontwerp strekken tot de aanpassing van de globale bedragen van een aantal jaarlijkse toeslagen. Artikel 5 van het ontwerp verlaagt de grens van het aantal gelijkgestelde uren waarvoor een dienst voor gezinszorg kan worden gesubsidieerd. Artikel 11 van het ontwerp strekt tot de opheffing van artikel 64 van het voormelde besluit met betrekking tot het budget voor maatregelen voor milieubewuste verplaatsingen. De artikelen 13 en 14 van het ontwerp behelzen terminologische aanpassingen ingevolge de voormelde wijziging. Artikel 15 van het ontwerp betreft een correctie in het kader van de indexering van het forfaitaire bedrag per uur dat de leerling duaal leren voor de dienst voor gezinszorg gepresteerd heeft.

Hoofdstuk 3 van het ontwerp strekt tot de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2024 ‘over de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers’. Artikel 18 van het ontwerp voert in artikel 20 van dat besluit een afwijkende regeling in inzake de overdraagbaarheid van een erkenning, waarbij onder bepaalde voorwaarden een overdracht mogelijk wordt gemaakt voor diensten voor gezinszorg met minder dan tien voltijdsequivalent verzorgend personeel.

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2026, met uitzondering van enkele bepalingen, die een andere uitwerking in de tijd hebben (artikel 19 van het ontwerp).

RECHTSGROND

3. De artikelen 1, 2, 4 tot 14, 16 en 17 van het ontwerp vinden rechtsgrond in de artikelen 55, § 1, eerste lid, en 56, eerste lid, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019.

Artikel 3 van het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 38, tweede lid, 4°, en 64, eerste lid, van hetzelfde decreet.

Artikel 15 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 56, eerste lid, van hetzelfde decreet.

Artikel 18 van het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 38, zesde lid, en 64, eerste lid, van hetzelfde decreet.

ALGEMENE OPMERKING

4. Artikel 20, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2024 wordt zowel bij het voorliggende ontwerp (artikel 18) gewijzigd, als bij het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering¹ waarover de Raad van State advies 79.473/3 geeft op dezelfde dag als dit advies (artikel 3, 1°). Daarbij rijst de vraag of het ontworpen zevende lid van die bepaling bij artikel 3, 1°, van het ontwerp 79.473/3 pas wordt ingevoegd nadat artikel 18 van het voorliggende ontwerp een nieuw derde lid heeft ingevoegd. Die laatste bepaling heeft immers uitwerking met ingang van 1 januari 2026, terwijl artikel 3, 1°, van het ontwerp 79.473/3 in werking treedt op 1 juli 2026.

Gevraagd of de beide ontworpen wijzigingen op elkaar zijn afgestemd, antwoordde de gemachtigde bevestigend. Hij voegde daar nog het volgende aan toe:

“Als oplossing stellen wij voor om het OBVR van het subsidiekader gezinszorg 2026 (dossier 79.472) aan te passen. In dat dossier zal in artikel 19 worden toegevoegd dat artikel 18 in werking treedt op 1 juli 2026 (of op een latere datum, afhankelijk van het tijdstip van de definitieve goedkeuring van beide OBVR's, maar in elk geval op dezelfde datum waarop het OBVR handhaving (dossier 79.473) in werking treedt).”

De twee ontworpen wijzigingen hebben betrekking op verschillende onderdelen van het voormelde artikel 20, § 1, zodat er geen bezwaar rijst tegen een gelijktijdige inwerkingtreding. Het is dan wel raadzaam om in de inleidende zin van artikel 18 van het voorliggende ontwerp de vermelding “, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van XX,” weg te laten.

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 en het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2024 over de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers, wat betreft maatregelen bij verhoogd toezicht voor woonzorgvoorzieningen’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De verwijzingen naar het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moeten worden aangepast, gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 3.

Artikel 19

6. Luidens artikel 19 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2026, met uitzondering van de artikelen 3, 12 en 15 van het ontwerp, die een andere uitwerking in de tijd hebben. De artikelen 12 en 15 van het ontwerp hebben uitwerking met ingang van, respectievelijk, 1 januari 2025 en 23 oktober 2025.

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.

6.1. De terugwerkende kracht voor de bepalingen die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2026 kan problematisch zijn in zoverre die bepalingen bepaalde toeslagen verlagen (de artikelen 4, 7, 1^o en 2^o, 8, 9, 10, 1^o, 16 en 17), zonder dat die verlagingen gepaard gaan met een corresponderende verhoging op andere vlakken. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Het budget voor een groot aantal toeslagen in de gezinszorg is gekoppeld aan de groei van het urencontingent gezinszorg. Concreet stijgt het budget jaarlijks met hetzelfde percentage als het percentage waarmee het urencontingent gezinszorg voor dat jaar wordt verhoogd. 2026 is een uitzonderlijk jaar, aangezien het urencontingent gezinszorg wordt verlaagd. In overeenstemming met de bestaande werkwijze worden de betrokken toeslagen proportioneel aangepast aan deze daling van het urencontingent gezinszorg. De verlagingen vloeien rechtstreeks voort uit de koppeling tussen het urencontingent en de financiering. De regelgeving wordt hiervoor niet expliciet aangepast, aangezien 2026 een uitzonderlijk jaar betreft en er vanaf 2028 een nieuw financieringskader zal worden uitgewerkt, waardoor deze financieringswijze niet langer relevant zal zijn.”

De uitzonderlijke daling van het urencontingent gezinszorg voor het jaar 2026 kan op zich beschouwd niet gelden als een voldoende verantwoording voor de terugwerkende kracht tot 1 januari 2026 voor de verlaging van bepaalde toeslagen. Er kan weliswaar worden aangenomen dat de erkende diensten voor gezinszorg geen subjectief recht hebben op een minstens even groot urencontingent als in 2025 voor de uren die ze nog moeten realiseren in de loop van 2026, inzonderheid na de bekendmaking van het te nemen besluit, maar de Raad van State kan, bij gebrek aan inzicht in de feitelijke omstandigheden, niet zonder meer aannemen dat geen verkregen situaties worden aangetast. Hij moet dan ook een voorbehoud formuleren bij de ontworpen terugwerkende kracht tot 1 januari 2026.

6.2. Gevraagd om de terugwerkende kracht van de artikelen 12 en 15 van het te nemen besluit te verantwoorden, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Artikel 12 zet een materiële fout recht. Vanaf de begroting 2024 was er voor de maatregel mentaal welzijn 3 miljoen euro beschikbaar. In 2025 werd deze maatregel recurrent opgenomen in de regelgeving voor de diensten voor gezinszorg. In de bijhorende nota aan de Vlaamse Regering wordt eveneens melding gemaakt van 3 miljoen euro voor deze maatregel (...). Het bedrag dat uiteindelijk in de regelgeving werd opgenomen, was echter niet aangepast aan het feit dat de subsidiebedragen voor gezinszorg gekoppeld zijn aan de spilindex die van toepassing is op 1 januari 2019. Voor 2025 is de uitbetaling voor deze maatregel al gebeurd, voor een bedrag van 3.060.000 euro (3 miljoen euro aangepast aan de indexoverschrijding van april 2024). Zonder retroactiviteit zou er een inconsistentie tussen intentie, begroting en regelgeving blijven bestaan. De retroactieve correctie heeft geen negatieve financiële impact op de diensten, maar zorgt ervoor dat de regelgeving in overeenstemming wordt gebracht met de al voorziene en uitgevoerde financiering.

Artikel 15 bepaalt dat het subsidiebedrag voor uren duaal leren wordt gekoppeld aan de spilindex die van toepassing is op 1 januari 2019. Momenteel was er nog geen koppeling, waardoor het subsidiebedrag niet geïndexeerd kon worden. Deze wijziging is in het voordeel van de diensten, aangezien zij daardoor een hoger subsidiebedrag voor hun uren duaal leren ontvangen dan anders het geval zou zijn. Ook hier is er dus geen negatieve impact voor de betrokken diensten.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

Slotopmerking

7. De vermelding van de wetsgeschiedenis in verscheidene wijzigingsbepalingen van het ontwerp is niet correct.

Zo vervange men in de artikelen 4 en 6 van het ontwerp de zinsnede “gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 en 12 september 2025” door de zinsnede “laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 september 2025”.

In de artikelen 8 en 9 van het ontwerp vervange men de zinsnede “gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2022 en 12 september 2025” door de zinsnede “laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 september 2025”.

In artikel 17 van het ontwerp vervange men de zinsnede “gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 en 19 juli 2024” door de zinsnede “laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2024”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE