RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 79.474/3
van 1 juli 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Welzijn en Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen ‘tot vastlegging van de voorwaarden voor de toekenning van een subsidiabel urencontingent gezinszorg voor het werkjaar 2026 en tot wijziging van het ministerieel besluit van 4 februari 2021 tot vastlegging voor de diensten voor gezinszorg van de voorwaarden voor de toekenning van een subsidiabel urencontingent gezinszorg, vermeld in artikel 49, en van de ontvankelijkheidscriteria voor de aanvraag van extra uren gezinszorg, vermeld in artikel 50 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’

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 ministerieel besluit ‘tot vastlegging van de voorwaarden voor de toekenning van een subsidiabel urencontingent gezinszorg voor het werkjaar 2026 en tot wijziging van het ministerieel besluit van 4 februari 2021 tot vastlegging voor de diensten voor gezinszorg van de voorwaarden voor de toekenning van een subsidiabel urencontingent gezinszorg, vermeld in artikel 49, en van de ontvankelijkheidscriteria voor de aanvraag van extra uren gezinszorg, vermeld in artikel 50 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’.

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 Ronald VAN CROMBRUGGE, 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. Bij het 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’, waarover de Raad van State advies 79.472/3 geeft op dezelfde dag als dit advies, worden de uren subsidiabele gezinszorg voor het werkjaar 2026 verminderd.

Als gevolg hiervan wordt voor het werkjaar 2026 afgeweken van de principes voor de berekening van het subsidiabel urencontingent gezinszorg per dienst, zoals vervat in het ministerieel besluit van 4 februari 2021 ‘tot vastlegging voor de diensten voor gezinszorg van de voorwaarden voor de toekenning van een subsidiabel urencontingent gezinszorg, vermeld in artikel 49, en van de ontvankelijkheidscriteria voor de aanvraag van extra uren gezinszorg, vermeld in artikel 50 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’. De artikelen 2 tot 4 van het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Welzijn en Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen bevatten een dergelijke regeling.

Voorts worden enkele wijzigingen aangebracht in het ministerieel besluit van 4 februari 2021. De gesubsidieerde uren die een leerling duaal leren presteert worden meegenomen in de berekening van de gesubsidieerde gepresteerde uren gezinszorg (artikelen 5 en 6). Aanvragen tot herberekeningen van de realisatiegraad van het urencontingent zijn voor 2023 en 2024 niet meer mogelijk (artikel 7).

RECHTSGROND

3. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontwerp gezocht in de artikelen 49, derde lid, 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’. Die bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in de artikelen 51, § 1, eerste en tweede lid, en 55, § 1, eerste lid, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019.

Naast de voormelde rechtsgrondbepalingen wordt de rechtsgrond voor de artikelen 6 en 7 van het ontwerp minstens ten dele ook geboden door artikel 50, tweede lid, van bijlage 2 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019, dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in artikel 56, eerste lid, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019.

ALGEMENE OPMERKING

4. Het ontwerp strekt ertoe om voor het werkjaar 2026 te voorzien in een afwijkende en minder gunstige regeling op grond waarvan het subsidiabel urencontingent gezinszorg wordt toegekend. Op de vraag of deze regeling, die betrekking heeft op het lopende werkjaar (dat reeds voor de helft is gevorderd), daardoor in de feiten geen terugwerkende kracht krijgt, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Het totale aantal subsidiabele uren gezinszorg voor een werkjaar kan pas worden bepaald nadat de beschikbare kredieten voor het urencontingent gezinszorg definitief door de Vlaamse Regering zijn goedgekeurd. Voor het werkjaar 2026 gebeurde dat op 19 december 2025. Vooraleer het volledige regelgevende proces, bepaling van het totaal aantal subsidiabele uren gezinszorg door de Vlaamse Regering en de toekenning van de uren gezinszorg aan de diensten door de minister, is doorlopen, is het betreffende werkjaar al opgestart. Door het begrotingsproces gebeurt de definitieve toewijzing van subsidiabele uren aan de diensten voor gezinszorg dus noodzakelijkerwijze tijdens het werkjaar 2026.
>
> Volgens het MB van 4/02/2021 (artikel 2, eerste lid) behoudt een erkende dienst voor gezinszorg binnen de beschikbare begrotingskredieten minstens zijn maximale aantal subsidiabele uren, zoals toegewezen in het kalenderjaar dat voorafgaat aan het kalenderjaar waarin de extra uren gezinszorg worden toegekend (met uitzondering van onderbenutting – zie verder). In principe hebben de diensten voor gezinszorg dus zekerheid over hun beschikbare urencontingent gezinszorg. Het gaat daarbij niet om een absoluut verworven recht, aangezien dit steeds afhankelijk is van de beschikbare begrotingskredieten. 2026 is een uitzonderlijk jaar. Door de daling van de beschikbare kredieten in 2026 zijn er geen extra uren gezinszorg toe te wijzen en moet zelfs het totale aantal subsidiabele uren gezinszorg dalen. Deze onzekerheid in het begin van het jaar hoeft voor de diensten niet noodzakelijk een probleem te zijn om de bestaande zorg en ondersteuning verder te zetten. Het urencontingent gezinszorg wordt immers geleidelijk gerealiseerd, en in het begin van het jaar is er nog voldoende ruimte binnen het uiteindelijke toegewezen urencontingent gezinszorg. De diensten worden ook zo snel mogelijk, onder voorbehoud van de definitieve goedkeuring van het totale aantal subsidiabele uren gezinszorg door de Vlaamse Regering, op de hoogte gebracht van het urencontingent gezinszorg dat aan hen zal worden toegewezen. Voor het werkjaar 2026 was dat op 13 februari 2026.
>
> In 2026 ontvangen de diensten voor gezinszorg een subsidiabel urencontingent gezinszorg op basis van hun hoogste realisatiegraad van hun urencontingent op het niveau van een regionale stad in 2023 of 2024. De hoogste realisatiegraad wordt toegepast op het toegewezen urencontingent gezinszorg van 2025. De daling van de uren gezinszorg heeft dus betrekking op niet gerealiseerde uren. Aangezien de vermindering van het urencontingent gezinszorg betrekking heeft op niet-gerealiseerde uren en de bestaande zorgcapaciteit dus maximaal behouden blijft, wordt de continuïteit van de zorg voor huidige gebruikers gevrijwaard."

Zoals de Raad van State ook uiteenzet in opmerking 6.1 van advies 79.472/3, 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 kan de Raad van State, 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 uitwerking in de tijd van het te nemen besluit, ook indien er formeel geen terugwerkende kracht aan wordt verleend.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 3 moet in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef bijkomend worden verwezen naar artikel 50, tweede lid, van bijlage 2 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019.

Artikel 4

6. In artikel 4, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat alle gemotiveerde aanvragen tot vrijwillige verlaging of behoud van het urencontingent gezinszorg die diensten in 2025 hebben ingediend, worden geweigerd (met een uitzondering die is vervat in het tweede lid). Een dergelijke bepaling komt neer op een instructie vanwege de minister aan zichzelf over hoe in individuele dossiers wordt beslist, die niet op haar plaats is in een reglementair besluit. Indien een dergelijke weigeringsbeslissing voortvloeit uit de bestaande regelgeving,[1] is de ontworpen bepaling bovendien ook overbodig. Indien dat niet het geval is, moet artikel 4 van het ontwerp worden omgevormd tot een wijziging van artikel 2/1 van het ministerieel besluit van 4 februari 2021, die tot gevolg heeft dat de aanvragen vermeld in artikel 4, eerste lid, van het ontwerp niet in aanmerking komen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jeroen VAN NIEUWENHOVE

[1] In welk geval deze individuele weigeringsbeslissing nog steeds afdoende zal moeten worden gemotiveerd in overeenstemming met de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.