



ADVIES

VOORONTWERP VAN PROGRAMMADECREET BIJ
DE BEGROTING 2026



Vlaamse Raad WVG
Welzijn • Volksgezondheid • Gezin

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	Voorontwerp van Decreet Programmadecreet bij de begroting 2026
Adviesvrager	Ben Weyts - Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Begroting en Financiën, Vlaamse Rand, Onroerend Erfgoed en Dierenwelzijn
Ontvangst adviesvraag	5 oktober 2025
Decretale opdracht	adviesfunctie
Goedkeuring	Intersectorale kamer op 16 oktober 2025, bij consensus
Contactpersoon	Gunter Naets gnaets@serv.be

Inhoud

Advies	4
1. Participatietoelagen	4
2. Reserves en subsidiëring	6

Advies

De Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) spreekt zich in dit advies over het voorontwerp van programmadecreet bij de begroting 2026 alleen uit over die bepalingen die een directe impact hebben op het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

De raad is van mening dat het voorgestelde programmadecreet maatregelen bevat die op meerdere vlakken – juridisch, financieel en maatschappelijk – problematisch zijn. De raad adviseert om deze voorstellen grondig te herzien en de aanbevelingen in dit advies ter harte te nemen. De raad roept op tot rechtszekerheid, proportionaliteit en het waarborgen van kwalitatieve en toegankelijke zorg en ondersteuning voor alle gezinnen en organisaties.

De raad vraagt om de keuzes rond de participatietoelagen te heroverwegen. De raad heeft ook fundamentele bedenkingen bij de maatregelen over de reserves en vraagt deze maatregel te schrappen. De raad is zeker bereid om samen met de overheid heldere regelgeving uit te werken over de opbouw en besteding van kapitaalreserves uit subsidies, met duidelijke definities en onderscheid tussen bestemde en niet-bestemde reserves. Transparantie, communicatie en vertrouwen zijn essentieel voor een sterk en toekomstgericht beleid.

1. Participatietoelagen

De participatietoelagen worden voortaan beperkt tot gezinnen met recht op een sociale toeslag en **verliezen aldus hun inkomens-neutrale karakter**. De memorie van toelichting verantwoordt de maatregel voornamelijk vanuit de algemene begrotingscontext en verwijst (in algemene termen) naar het richten van steun op kwetsbare gezinnen. Deze motivering blijft voor de raad te algemeen: zo kadert de maatregel niet binnen een bredere beleidsvisie op het Groeipakket of de geplande hervorming van de sociale toeslagen. De raad betreurt dit **ad-hoc optreden** en het **gebrek aan een beleidsmatige heroriëntatie van middelen binnen het Groeipakket**. Hij vraagt dan ook om de vrijgekomen middelen opnieuw binnen het Groeipakket aan te wenden.

De raad wijst erop dat elke **vermindering van sociale rechten zorgvuldig moet worden gemotiveerd** in het licht van artikel 23 van de Grondwet. De huidige toelichting is daarvoor onvoldoende onderbouwd, zoals ook de Inspectie van Financiën aangeeft. De raad vraagt dat de proportionaliteit van de maatregel duidelijk wordt aangetoond en dat wordt onderbouwd waarom deze beperking noodzakelijk is en niet op een minder ingrijpende manier kon worden gerealiseerd. De raad vraagt om een **cijfermatige onderbouwing en een analyse van de impact en mogelijke neveneffecten van de maatregel**.

De raad stelt ook vast dat deze maatregel **de bestaande inkomensvallen verder versterkt**: gezinnen die door een lichte stijging van hun inkomen het recht op een sociale toeslag verliezen, verliezen nu ook de gekoppelde participatietoeslag. Een dergelijke inkomensval staat op gespannen voet met de beleidsdoelstellingen rond armoedebestrijding en het versterken van de sociale bescherming en is in strijd met de doelstelling van de minister in haar Beleidsnota WVG 2025-2029: *'We maken het Groeipakket effectiever in haar doelstellingen en bestrijden het armoederisico en promotievallen'*. In het licht van die doelstellingen zou het logischer zijn om te evolueren naar het geleidelijk uitfasen van inkomensgerelateerde toeslagen. Aangezien er al een traject loopt om de sociale toeslagen te hervormen en stelselmatig uit te faseren, zou het **aangewezen zijn om de aanpassing van de participatietoeslagen pas te herbekijken in samenhang met dat traject**.

Tot slot merkt de raad op dat de toepassing van de halvering van de toeslag bij gedeelde huisvesting tot discussies kan leiden over de feitelijke zorgverdeling, vooral wanneer er geen rechterlijke beslissing bestaat. Dit verhoogt de complexiteit voor gezinnen, en kan leiden tot administratieve discussies en rechtszaken.

De raad doet volgende aanbevelingen:

- Voer een grondige impactanalyse uit naar de gevolgen voor gezinnen, met bijzondere aandacht voor het armoederisico.
- Heroriënteer het vrijgekomen budget van deze toeslag binnen het Groeipakket, bijvoorbeeld door het over te hevelen naar het budget voor de sociale toeslagen in functie van de geplande hervorming hiervan.
- Maak de regeling rond gedeelde huisvesting eerlijker door objectieve toetsing en bewijsvoering te vereisen, zodat ouders niet onterecht worden benadeeld.
- Communiceer helder over de wijzigingen en vereenvoudig de procedures voor gezinnen.

2. Reserves en subsidiëring

Het voorstel om bij de toekenning van subsidies rekening te houden met opgebouwde reserves van organisaties schept onzekerheid en beperkt het goed bestuur van sociale ondernemers. Ook vraagt de raad welke doelstelling de Vlaamse Regering met het artikel 162 echt nastreeft.

Het artikel lijkt gestoeld op een houding van wantrouwen en leidt tot bijkomende administratieve lasten, zonder een aantoonbare meerwaarde te bieden. Daarom vraagt de raad om de bestaande kaders te versterken via dialoog en transparantie. Door in te zetten op vertrouwen, wederzijds begrip en resultaatgerichte samenwerking, kunnen overheid en private partners samen maatschappelijke meerwaarde creëren zonder onnodige administratieve druk. De Vlaamse Raad WVG is een geschikt instrument waar overheid en werkveld samen werken aan heldere, uitvoerbare en toekomstgerichte regelgeving die het vertrouwen in het beleid versterkt.

De raad vreest dat het voorgestelde artikel in de praktijk voor averechts gedrag zal zorgen. Organisaties worden ertoe aangezet om hun reserves zo snel mogelijk aan te wenden, ongeacht het doel, om hun volledige subsidie te behouden. Hierdoor verdwijnen de prikkels om op langere termijn te plannen of duurzaam te investeren. Dit leidt tot kortetermijndenken en verhindert een optimale besteding van publieke middelen. Hoewel het geld dan misschien niet verloren zal gaan, zal het zeker niet altijd efficiënt ingezet worden. Op lange termijn zal dit zich uiten in structurele problemen, bijvoorbeeld een gebrek aan infrastructuur of investeringsruimte. Dit tast uiteindelijk ook de betrouwbaarheid en de duurzaamheid van het systeem aan.

In plaats van efficiëntie en duurzaamheid te bevorderen, zet deze maatregel de continuïteit van de werking van sociale ondernemers onder druk. Bovendien komt deze maatregel bovenop een aantal maatregelen die de financiële druk op de sector al verhogen. In deze context is het niet verder opbouwen van reserves een daad van slecht beheer. We verwijzen naar de niet-indexering van werkingsmiddelen in 2026 en 2027, gecombineerd met federale maatregelen zoals de laattijdige indexering (+ 3mnd) van de lonen en wedden, de autofiscaliteit en de solidariteitsbijdrage voor langdurig zieken, ... Maatregelen die de financiële druk op de sector verder verhogen als de Vlaamse overheid niet anticipeert.

Definitie en afbakening

Er is nood aan één duidelijke en eenduidige definitie van reserves. De raad vraagt hiervoor gebruik te maken van de definitie zoals opgenomen in de intersectorale richtlijnen voor reservevorming binnen WVG waarin een reserve ondubbelzinnig wordt gedefinieerd als het overschot op subsidies. Deze definitie is bovendien opgenomen in de Codex Vlaamse Overheidsfinanciering, waarin duidelijke regels zijn vastgelegd over maximale jaarlijkse en cumulatieve reservevorming.

Het moet duidelijk zijn dat alleen reserves opgebouwd met Vlaamse subsidies in rekening mogen worden gebracht. In de praktijk is het echter niet mogelijk – en naar de toekomst toe

ook niet wenselijk - om reserves te herleiden tot specifieke subsidiestromen. De financiering van organisaties is immers divers: naast Vlaamse subsidies zijn er andere inkomsten: federale subsidies, RIZIV-middelen, eigen bijdragen van zorggebruikers, lokale of Europese middelen, legaten, giften... . Het is dus onrealistisch én ongewenst om reserves zonder duidelijke bron zomaar als 'Vlaams' te beschouwen.

Niet alleen de oorsprong van de subsidies is belangrijk ook de doelmatigheid moet in ogenschouw genomen worden. Zo moet er ook rekening mee gehouden worden dat (een deel van de) subsidies die bepaalde sociale ondernemingen ontvangen soms integraal moeten doorgestort worden naar derden, zoals bijvoorbeeld bij het doorstorten van de financiering van woonzorgcentra op basis van de zorgzwaarte van de bewoners.

De toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg en ondersteuning voor mensen met een zorg- en ondersteuningsnood moet steeds het uitgangspunt zijn van elk financieel beleid. Dit vereist ook volledige financiële transparantie en weerbare en financieel gezonde gezondheids- en welzijnsvoorzieningen. Zowel voorzieningen als ook overheden dragen hierin een gedeelde verantwoordelijkheid, in functie van het garanderen en waarborgen van toegankelijke en kwaliteitsvolle zorg voor wie ze nodig heeft.

Reserves zijn een teken van goed bestuur

Reserves worden vaak doelbewust opgebouwd om toekomstige investeringen of verwachte moeilijkere beslissingen of periodes te overbruggen. Het is net een uiting van goed bestuur en financiële gezondheid om een zekere reservegraad aan te leggen. Dergelijk vooruitziend financieel beleid wordt met het bestaan van deze maatregel heel hard ontmoedigd en mogelijks zelfs ten onrechte afgestraft.

De raad herhaalt zijn standpunt uit zijn advies over het verbod op winst op zorg¹: *De raad is van oordeel dat publieke middelen voor zorg en ondersteuning (collectieve financiering) volledig moeten gebruikt worden voor hun bestemming: het aanbieden van Maatschappelijk Verantwoorde Zorg en Ondersteuning. ... Deze publieke middelen voor zorg waarover initiatiefnemers kunnen beschikken moeten efficiënt en effectief ingezet worden opdat geen middelen voor de zorg verloren gaan. **Eventuele overschotten die met publieke middelen worden behaald moeten voorbehouden worden voor (toekomstige) zorgverlening.***

Wanneer middelen op een correcte manier zijn aangewend, kan er geen sprake zijn van terugvordering. De raad is van mening dat verworven middelen die rechtmatig en in lijn met de opgelegde opdracht werden gebruikt, niet in vraag kunnen worden gesteld. Vlaamse subsidies zijn bedoeld ter uitvoering van de specifieke Vlaamse opdracht. De Vlaamse overheid kan dan ook enkel oordelen over de middelen die zij zelf heeft toegekend, en niet over andere

¹ Vlaamse Raad WVG (2024), [advies over het voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin waaronder het verbod op winst op zorg](#)

financieringsbronnen die eventueel hebben bijgedragen aan de opbouw van reserves. Het is belangrijk dat Vlaamse subsidies niet worden vermengd met andere middelen.

Daarbij is ook het cruciaal om een duidelijk onderscheid te maken tussen wat men boekhoudkundig onder reserves (bestemde fondsen en overgedragen resultaat) verstaat, en wat effectief als liquide middelen beschikbaar is. Een afroaming van historisch opgebouwde reserves zou ertoe kunnen leiden dat organisaties — ondanks gezonde balansposities — in liquiditeitsnood of kaskrediet terechtkomen, met alle gevolgen van dien voor hun operationele continuïteit.

Het is niet duidelijk hoe de nieuwe regeling zich verhoudt tegenover de heersende regelgeving. Zo vraagt de raad bijvoorbeeld ook verduidelijking over

- Is deze nieuwe maatregel ook van toepassing op organisaties die al onderworpen zijn aan strikte regelgeving over reserveopbouw? Wordt dit nieuwe instrument aanvullend ingezet, of richt het zich specifiek op entiteiten die momenteel buiten deze regelgeving vallen?
- Geldt deze maatregel ook voor entiteiten die binnen het Europees Systeem van Rekeningen (ESR) als deelstaatoverheid (S.1312) worden beschouwd? Hoe verhoudt deze nieuwe regeling zich tot hun bestaande rapporteringsverplichtingen?

Dezelfde regels voor iedereen met dezelfde opdracht

Alle initiatiefnemers die actief zijn in het beleidsdomein WVG moeten op een gelijke manier behandeld worden. Hiervoor is transparantie noodzakelijk. De raad herhaalt zijn oproep dat alle initiatiefnemers (*social profit, profit en lokale besturen*) *maximale financiële transparantie [moeten] bieden over het financiële reilen en zeilen*². Het voeren van onder andere een transparante boekhouding voor alle initiatiefnemers binnen WVG is hierbij van belang.

Sociale ondernemingen, ongeacht hun juridische statuut, met dezelfde opdracht moeten gelijk behandeld worden. Met de voorgestelde maatregel zullen sociale ondernemingen die al reserves hebben opgebouwd, minder subsidies krijgen. Het is onduidelijk op welke objectieve gronden deze ongelijke behandeling steunt en of de verhouding tussen middelen en doel wel evenredig is. De toelichting bij het artikel is erg summier, waardoor het doel en de rechtvaardiging moeilijk te achterhalen zijn.

Daarnaast bestaat het risico dat sociale ondernemingen die een verschillende rechtsvorm of historiek hebben ongelijk behandeld worden in de uitvoering van artikel 162, wat het gelijke speelveld verstoort. De overheid moet zorgen voor een transparant en eenvoudig subsidiekader, waarvan het gebruik helder is en dat afgestemd is op de diverse financieringsstromen in de WVG-sectoren. Nu wordt er alleen gekeken naar de reserves binnen de zorgexploitatie, waardoor het financiële beeld te beperkt is. In het WVG-domein wordt de zorgexploitatie echter

² Vlaamse Raad WVG (2024), [advies over het voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin waaronder het verbod op winst op zorg](#)

vaak ondergebracht in een aparte vereniging of stichting binnen een grotere groep. Middelen uit subsidies of exploitatie kunnen via interne facturatie, leningen of diensten naar de moederorganisatie of andere gelieerde entiteiten stromen waardoor ze middelen buiten de exploitatie opbouwen en zo op papier weinig reserves tonen.

Impact op financieel beheer en continuïteit

Sociale ondernemingen bouwen bewust aan een gediversifieerde financieringsstructuur om hun onafhankelijkheid van één enkele subsidiënt te waarborgen. Door de veelheid aan financieringsvormen is het zeer moeilijk en onwenselijk om opgebouwde reserves rechtstreeks te koppelen aan specifieke subsidies. Een te strikte toewijzing van kosten aan afzonderlijke subsidiestromen zou de noodzakelijke flexibiliteit en maatwerk in de zorgverlening ondermijnen.

Bovendien zijn veel reserves al bestemd of aangewend, waardoor een herziening met terugwerkende kracht onhaalbaar en onrechtvaardig is. De dalende investeringen van de Vlaamse overheid in zorginfrastructuur, gecombineerd met stijgende bouwkosten en strengere regelgeving, zorgen ervoor dat projecten vertragen of zelfs geschrapt worden. In deze context is het opbouwen van reserves essentieel om zelf investeringen te kunnen realiseren. Eigendom van infrastructuur biedt op lange termijn meer financiële stabiliteit dan huur en laat toe om meer middelen te besteden aan de kerntaak: het verlenen van zorg en ondersteuning. Het viseren van reserves ondermijnt het financiële beleid van organisaties en dwingt hen tot het aantrekken van duur privaat kapitaal, terwijl banken steeds terughoudender worden. Dit bedreigt de financiële autonomie en continuïteit van zorgvoorzieningen.

Delegatie van bevoegdheid

De delegatie van bevoegdheid aan de subsidieverstrekker is te ruim en juridisch betwistbaar. Ook de Inspectie van Financiën gaf in zijn advies aan dat er sprake is van een te vergaande delegatie van discretionaire bevoegdheid aan de subsidieverstrekker. Dit verhoogt de rechtsonzekerheid en kan leiden tot willekeur in de subsidietoekenning. Organisaties die reserves hebben opgebouwd uit goed bestuur en verantwoord financieel beleid, mogen hiervoor niet gestraft worden.

Aanbevelingen

- Schrap deze maatregel om te vermijden dat er een averechts effect ontstaat want met deze maatregel worden organisaties in WVG aangezet om zoveel mogelijk middelen op korte termijn aan te wenden waardoor er op lange termijn middelen ontbreken.
- Gebruik binnen de Vlaamse overheid de eenduidige definitie van reserve zoals die in de Codex Vlaamse Overheidsfinanciering geschreven staat, m.n. een reserve is het overschot op subsidies.
- Maak duidelijk op welke objectieve gronden de reserves zullen beoordeeld worden en welke impact dit heeft op de subsidiëring. Motiveer beter waarom de verhouding tussen middelen en doel van deze maatregel evenredig zou zijn.
- Stimuleer het opbouwen van gezonde reserves voor investeringen en continuïteit, met duidelijke grenzen en voorwaarden, zodat organisaties kunnen blijven investeren in kwaliteit en innovatie.
- Maak duidelijk dat alleen reserves opgebouwd uit Vlaamse subsidies in ogenschouw kunnen genomen worden. Maak een onderscheid tussen reserves opgebouwd uit enerzijds Vlaamse subsidies en anderzijds uit inkomsten die voortkomen uit federale middelen, RIZIV-subsidies, andere subsidies, eigen inkomsten, cofinanciering.... Voorkom dat organisaties die maatschappelijk verantwoord ondernemen en op lange termijn werken, benadeeld worden.
- Zorg voor een gelijk speelveld voor alle organisaties en voorkom willekeur in de toepassing van de regels. Het voeren van een transparante boekhouding is belangrijk.
- Beperk de delegatie van bevoegdheid aan de subsidieverstrekker tot strikt technische en detailmatige aspecten, en waarborg politieke verantwoordelijkheid bij beleidskeuzes.