RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 80.233/16
van 26 oktober 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques, wat betreft de tijdelijke beperking van de geldigheidsduur van de dienstencheques’

‡LW-CGK(JAIBA-IACDDVT‡

Op 20 oktober 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques, wat betreft de tijdelijke beperking van de geldigheidsduur van de dienstencheques’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 22 oktober 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 oktober 2026.

*

‡LW-CGK(JAIBA-IACDDVT‡

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.

2. In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

> "De hoogdringende behandeling van deze adviesaanvraag is noodzakelijk omdat de maatregel betrekking heeft op dienstencheques die reeds vanaf 1 oktober 2026 werden aangekocht en ertoe strekt anticiperend aankoopgedrag te beperken in aanloop naar de hervorming van het dienstenchequestelsel op 1 januari 2027.
>
> De hoogdringendheid wordt bovendien verantwoord door het reële risico op omvangrijk anticiperend aankoopgedrag. Uit de ervaring met de prijsverhoging van 2025 blijkt dat de voorafgaande aankondiging van gewijzigde voorwaarden tot een uitgesproken hamstereffect leidde: in 2024 werden 25 miljoen dienstencheques meer aangekocht dan in 2023 en steeg het aantal aangekochte dienstencheques boven de grens van 150 cheques van circa 13,4 miljoen tot circa 25,9 miljoen.
>
> Nu de hervorming van het dienstenchequestelsel op 1 januari 2027 in werking treedt, bestaat opnieuw een sterke prikkel om vóór die datum grote hoeveelheden dienstencheques onder de huidige voorwaarden aan te kopen. De tijdelijke beperking van de geldigheidsduur voor dienstencheques die vanaf 1 oktober 2026 en vóór 1 januari 2027 worden aangekocht, is daarom noodzakelijk om te vermijden dat oude en nieuwe voorwaarden gedurende een lange overgangsperiode naast elkaar blijven bestaan, om te vermijden dat de beleids- en begrotingsdoelstellingen van de hervorming worden uitgesteld en dat gebruikers met voldoende financiële middelen een onevenredig voordeel kunnen verwerven.
>
> Indien niet op zeer korte termijn over de maatregel kan worden beslist, dreigt het beoogde preventieve effect verloren te gaan. Tevens moet voldoende tijd worden gevrijwaard voor de technische implementatie door de uitgiftemaatschappij en voor een tijdige en duidelijke communicatie aan gebruikers en erkende ondernemingen.
>
> Om de voormelde redenen laat een adviesaanvraag binnen dertig dagen te weinig tijd."

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 EN RECHTSGROND

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering voorziet in de tijdelijke beperking van de geldigheidsduur van de dienstencheques, die in de periode van 1 oktober 2026 tot en met 31 december 2026 zijn aangekocht, tot en met 31 december 2026. Hiertoe wordt het koninklijk besluit van 12 december 2001 'betreffende de dienstencheques' gewijzigd.

‡LW-CGKJAIBA-IACDDVT‡

4. Zoals aangegeven in de aanhef, vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 4, eerste lid, 1° en 2°, van de wet van 20 juli 2001 'tot bevordering van buurtdiensten- en banen'. Deze bepaling machtigt de Vlaamse Regering om de nadere regels te bepalen van de verwerving en het gebruik van de dienstencheque evenals de voorwaarden en de nadere regels voor de stortingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Overeenkomstig artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, dient de motivering van het spoedeisend karakter, die in de adviesaanvraag wordt opgegeven, te worden overgenomen in de aanhef van het besluit. De motivering van het spoedeisend karakter in de adviesaanvraag stemt evenwel niet overeen met de motivering die opgenomen is in de rubriek "Vormvereisten" van de aanhef. Dit moet worden verholpen.

Artikel 1

6. Tot en met de bekendmaking van het te nemen besluit, kunnen de gebruikers die sinds 1 oktober 2026 dienstencheques hebben aangekocht, er redelijkerwijze op vertrouwen dat deze gedurende de oorspronkelijk geldende geldigheidsduur[1] zouden kunnen worden gebruikt.

7. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat indien de wetgever een beleidswijziging noodzakelijk acht, hij vermag te oordelen dat die beleidswijziging met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en hij in beginsel niet ertoe gehouden is in een overgangsregeling te voorzien. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien de overgangsregeling of de afwezigheid daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat[2] of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.[3] Dat laatste is het geval wanneer de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen worden miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een overgangsregeling kan verantwoorden.[4]

---

[1] Zie artikel 3, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 12 december 2001. Met ingang van 1 januari 2027 wordt deze geldigheidsduur verlaagd van twaalf naar negen maanden na de uitgifte (door het besluit van de Vlaamse Regering van 18 september 2026 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques, wat betreft de naleving van het consumentenrecht en de geldigheidsduur van de dienstencheques').

[2] GwH 26 april 2007, nr. 71/2007, B.7.3

[3] Zie o.m.: GwH 17 april 2008, nr. 67/2008, B.5.2; GwH 18 juni 2009, nr. 100/2009, B.6; GwH 16 juli 2009, nr. 115/2009, B.5; GwH 17 september 2009, nr. 141/2009, B.5; GwH 20 oktober 2009, nr. 163/2009, B.8; GwH 20 januari 2010, nr. 2/2010, B.7; GwH 27 januari 2011, nr. 13/2011, B.4; GwH 8 mei 2013, nr. 63/2013, B.4.1; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.28.3.2.

[4] Zie o.m.: GwH 17 april 2008, nr. 67/2008, B.5.2; GwH 20 oktober 2009, nr. 163/2009, B.8; GwH 20 januari 2010, nr. 2/2010, B.7; GwH 8 mei 2013, nr. 63/2013, B.4.1; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.28.3.2.

‡LW-CGK(JAIBA-IACDDVT‡

8. Het ontwerp dient te worden begrepen tegen de achtergrond van de aangekondigde verhoging van de aanschafprijs en beperking van de gebruiksmogelijkheden van de dienstencheque vanaf 1 januari 2027, binnen het kader van het politiek akkoord over de begrotingsopmaak 2027. Een ontwerp waarin voorzien wordt in dergelijke wijzigingen werd tot op heden nog niet ter advies voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

In zoverre dergelijk besluit inderdaad tijdig aangenomen wordt, teneinde te voorzien in voornoemde wijzigingen vanaf 1 januari 2027, kan in beginsel worden aangenomen dat niet op buitensporige wijze afbreuk gedaan wordt aan het vertrouwensbeginsel van de betrokken gebruikers. De wens om anticiperend aankoopgedrag te vermijden, dat ertoe zou leiden dat de nagestreefde begrotingsdoelstelling slechts met vertraging gerealiseerd wordt, kan immers worden beschouwd als een dwingende reden van algemeen belang.[5] Vanuit dit oogpunt is het temporeel aanknopingspunt van 1 oktober 2026 ook pertinent: de gemachtigde verklaart dat deze datum gekozen werd omdat deze aansluit bij het moment waarop de voornoemde wijzigingen aangekondigd werden naar aanleiding van het politiek akkoord over de begrotingsopmaak 2027.[6] Aangezien na het verstrijken van de geldigheidsduur van de dienstencheque in beginsel voorzien wordt in de automatische terugbetaling hiervan,[7] zijn de gevolgen van het verval hiervan niet onevenredig voor de betrokken gebruikers.

9. De gemachtigde bevestigt echter dat ook de dienstencheques in het kader van moederschapshulp ten gunste van vrouwelijke zelfstandigen[8] onder het toepassingsgebied van de tijdelijke maatregel vallen. Het zou voor het uitgiftebedrijf technisch gezien immers niet mogelijk zijn om deze gebruikers afzonderlijk te identificeren voor de toepassing van de tijdelijke beperking van de geldingsduur.

Aangezien de dienstencheques in het kader van moederschapshulp niet aangekocht worden door de gebruiker, kan de verantwoording voor het verval van de dienstencheques op 1 januari 2027 in beginsel niet op deze dienstencheques betrokken worden. Ten aanzien van deze cheques bestaat er immers geen risico op “anticiperend aankoopgedrag”. In zoverre het inderdaad technisch gezien onmogelijk zou zijn om enkel te voorzien in het verval van de “gewone” dienstencheques, met uitsluiting van de dienstencheques in het kader van moederschapshulp, kan weliswaar aangenomen worden dat ook het verval van deze laatste pertinent is in het licht van de door het ontwerp nagestreefde doelstelling. Dit neemt evenwel niet weg dat erover gewaakt dient

---

[5] Voornamelijk in het kader van de fiscaliteit heeft het Grondwettelijk Hof meermaals geoordeeld dat “[h]et algemeen belang kan vereisen dat een door de wetgever noodzakelijk geachte fiscale maatregel onverwijld uitwerking heeft en dat de mogelijkheid wordt beperkt voor de belastingplichtigen om door anticiperend gedrag de beoogde gevolgen van de maatregel te verminderen” (zie bijv. GwH 17 mei 2006, nr. 77/2006, B.4.4). Aangezien uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat hierin zelfs een verantwoording voor de terugwerkende kracht van een maatregel gevonden kan worden, geldt dit *a fortiori* voor een afbreuk aan de rechtmatige verwachtingen van de betrokkenen vanuit het oogpunt van het vertrouwensbeginsel.

[6] De gemachtigde verwijst bovendien naar het bericht van de Vlaamse Overheid in het *Belgisch Staatsblad* van 6 oktober 2026 waarin uitdrukkelijk werd aangekondigd dat de geldigheidsduur van de dienstencheques beperkt zou worden tot uiterlijk 31 december 2026.

[7] Zie artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 12 december 2001.

[8] Bedoeld in het koninklijk besluit van 17 januari 2006 ‘tot invoering van een stelsel van uitkeringen voor moederschapshulp ten gunste van vrouwelijke zelfstandigen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques’.

‡LW-CGK(JAIBA-IACDDVT‡

te worden dat niet op buitensporige wijze afbreuk gedaan wordt aan de rechtmatige verwachtingen van de betrokken doelgroep. De betrokkenen dreigen niet alleen hun recht te verliezen op de moederschapshulp waarop de desbetreffende dienstencheques aanspraak gaven, maar ze zullen hiervoor op grond van de actuele regelgeving evenmin worden vergoed. Er geldt immers een uitzondering op de automatische terugbetaling van vervallen dienstencheques voor dienstencheques in het kader van moederschapshulp.[9]

Hierover bevraagd, beaamt de gemachtigde dat de motivering voor de tijdelijke maatregel niet op dezelfde wijze op deze doelgroep van toepassing is. Volgens de gemachtigde zal overleg worden gepleegd om hiervoor een praktische oplossing uit te werken.

Zolang er geen dergelijke oplossing is uitgewerkt, zou het verval van de dienstencheques in het kader van moederschapshulp op 1 januari 2027 op buitensporige wijze afbreuk doen aan de rechtmatige verwachtingen van de betrokken rechthebbenden. Op dit punt dient dan ook een voorbehoud te worden gemaakt.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Wouter PAS

[9] Zie artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 12 december 2001.

‡LW-CGK(JAIBA-IACDDVT‡