



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.094/1/V
van 10 september 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2020 tot uitvoering van het decreet van 26 april 2019 houdende de oprichting van een afstammingscentrum en een DNA-databank, wat betreft de basissubsidie en het subsidiekader’

Op 25 juli 2025 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, van rechtswege verlengd tot 10 september 2025,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2020 tot uitvoering van het decreet van 26 april 2019 houdende de oprichting van een afstammingscentrum en een DNA-databank, wat betreft de basissubsidie en het subsidiekader’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 2 september 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 september 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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. Zoals uit het opschrift ervan blijkt, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2020 ‘tot uitvoering van het decreet van 26 april 2019 houdende de oprichting van een afstammingscentrum en een DNA-databank’, wat betreft de bepalingen inzake de subsidiëring van het afstammingscentrum.

Artikel 1 van het ontwerp wijzigt de bepaling inzake het jaarverslag dat door de vergunde organisatie moet worden opgemaakt en bezorgd aan het Vlaams Centrum voor Adoptie om vergund te kunnen blijven. Artikel 2 verhoogt de basissubsidie voor personeels- en werkingskosten van de voor het afstammingscentrum vergunde organisatie en voegt een verhoging op de basissubsidie toe voor de periode van 1 september 2025 tot 31 december 2025. Artikel 3 voegt een bepaling in over indicatoren voor de beoordeling van de resultaten van de opdrachten (lees: van de wijze waarop de opdrachten worden uitgeoefend). Artikel 4 voegt bepalingen in inzake het voorkomen van dubbele subsidiëring en inzake het erkennen, door het afstammingscentrum, van het belang van het gebruik van het Nederlands bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten. Tot slot vervangt artikel 5 de regeling inzake de controle op de aanwending van de subsidies.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 september 2025.

RECHTSGROND

3. Blijkens de aanhef ervan wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in artikel 7, eerste lid, 3°, en derde lid, en artikel 8 van het decreet van 26 april 2019 ‘houdende de oprichting van een afstammingscentrum en een DNA-databank’.

De gemachtigde bezorgde tevens een rechtsgrondentabel, waarin per artikel van het ontwerp de specifieke rechtsgrond wordt vermeld. Met die rechtsgrondanalyse kan worden ingestemd, onder voorbehoud van de volgende opmerkingen.

4. Artikel 3 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 8, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019. Luidens die bepaling bepaalt de Vlaamse Regering de nadere regels voor de subsidie, met inbegrip van het subsidiebedrag en de wijze waarop het toezicht en de handhaving op de besteding van de subsidie wordt uitgevoerd.

4.1. Gevraagd of de indicatoren zoals vastgelegd in artikel 3 van het ontwerp niet alleen worden gebruikt ter controle van de uitvoering van de opdrachten en de naleving van de vergunningsvoorwaarden maar, gelet op de plaats van het ontworpen artikel 26/1 in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2020, ook voor het toezicht op de aanwending van de subsidiëring, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het betreft hier de uitvoering van de VCO, niet het vastleggen van de evaluatiecriteria. Deze indicatoren maken het mogelijk om een evaluatie te maken van de aanwending van de subsidie en de mate waarin de opdrachten werden gerealiseerd. De beoordeling zal gebeuren door Opgroeien regie. Het ontwerp zal in die zin nog worden aangepast.”

Het verdient aanbeveling in de ontworpen bepaling zelf tot uitdrukking te brengen dat het om het toezicht op de aanwending van de subsidiëring gaat.

4.2. Dienaangaande moet worden opgemerkt dat, in zoverre de gemachtigde in voormeld antwoord stelt dat de beoordeling op grond van de indicatoren zal gebeuren door “Opgroeien regie”, zal moeten worden bepaald dat de beoordeling gebeurt door “het Vlaams Centrum voor Adoptie”. Het Vlaams Centrum voor Adoptie is weliswaar een afdeling van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie,¹ maar artikel 36, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019 bepaalt dat het Vlaams Centrum voor Adoptie het toezicht uitoefent op de naleving van de bepalingen van het decreet (zie ook opmerking 6.1).

5. Ook artikel 4 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 8, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019.

Evenzeer gevraagd naar de relatie van het ontworpen artikel 27, derde en vierde lid, met de subsidievoorwaarden, bevestigde de gemachtigde dat het wel degelijk om subsidievoorwaarden gaat die deel uitmaken van het subsidiekader van de voor het afstammingscentrum vergunde organisatie.

Ook hier verdient het aanbeveling om in de ontworpen bepaling uitdrukkelijk te bepalen dat het om subsidievoorwaarden gaat.

6. Artikel 5 van het ontwerp vervangt artikel 30 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2020. De nieuwe bepaling handelt over het toezicht op de naleving van de bepalingen van dat besluit en de terugvordering van subsidies.

Die bepaling vindt rechtsgrond in de artikelen 8, tweede lid, en 36, vierde lid, van het decreet van 26 april 2019, onder voorbehoud van wat hierna volgt. Luidens artikel 36, vierde lid, van het decreet van 26 april 2019, kan de Vlaamse Regering de regels voor het toezicht door en de bevoegdheid van het Vlaams Centrum voor Adoptie nader bepalen.

¹ Zie de artikelen 3, 8° en 13°, en 20, § 1, eerste lid, eerste zin, van het decreet van 20 januari 2012 ‘houdende regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen’.

6.1. Om dezelfde reden als uiteengezet onder opmerking 4.2, dienen in het ontworpen artikel 30, eerste lid, de woorden “Opgroeien regie” te worden vervangen door de woorden “het Vlaams Centrum voor Adoptie”.

6.2. Luidens artikel 37, derde lid, van het decreet van 26 april 2019 kan het agentschap² de subsidie van het afstammingscentrum verminderen of stopzetten als het afstammingscentrum een inbreuk begaat op de vergunningsnormen. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de procedure. Deze bepaling geldt enkel voor het niet-naleven van de vergunningsvoorwaarden, en heeft aldus geen betrekking op de controle van de naleving van de subsidievoorwaarden. Daarvoor geldt, bij gebrek aan een specifieke bepaling in het decreet van 26 april 2019, artikel 76, eerste en tweede lid, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, waarbij het tweede lid verwijst naar artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’.³

Het komt de Vlaamse Regering niet toe een bepaling voor de terugvordering van subsidies in de plaats te stellen van deze bepalingen. Het ontworpen artikel 30, tweede lid, dient dan ook te worden weggelaten.

6.3. Luidens artikel 36, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019 wordt het toezicht ter plaatse uitgevoerd door de inspecteurs die zijn aangesteld bij het decreet van 19 januari 2018 ‘houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid’. Luidens artikel 2, 7°, van dat laatste decreet zijn “de inspecteurs” bedoeld in dat decreet “de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid die aangesteld zijn door de Vlaamse Regering om toezicht te houden op de naleving van de regelgeving, vermeld in artikel 3, eerste lid, door actoren in de zorg of zorggebruikers”. Gelet op de artikelen 3, § 2, en 4, § 2, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 ‘over het Departement Zorg’ zijn dat de personeelsleden van de Zorginspectie. De bevoegdheden waarover deze inspecteurs beschikken en de wijze waarop ze te werk gaan, zijn bepaald in het decreet van 19 januari 2018. Het ontworpen artikel 30, derde lid, is dan ook overbodig.

Het komt de Vlaamse Regering overigens niet toe eigen bepalingen in de plaats te stellen van de genoemde bepalingen. Het verlenen van toezichtsbevoegdheden die dwangmaatregelen inhouden, zou bij decreet moeten gebeuren dan wel op grond van een uitdrukkelijke en specifieke machtiging.⁴ Het ontworpen artikel 30, derde en vierde lid, dient bijgevolg te worden weggelaten.

² Dit is het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie (artikel 2, 1°/1, van het decreet van 26 april 2019).

³ De zogenaamde “Algemenebepalingenwet”.

⁴ Zie ook adv.RvS 57.369/3 van 6 mei 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het (inmiddels opgeheven) koninklijk besluit van 23 februari 2018 ‘betreffende het toezicht op de verplichtingen en de administratieve boetes van de wet van 17 juli 2013 houdende de minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes fossiele motorbrandstoffen, die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten’, opmerking 4.1.

VORMVEREISTEN

7. Gevraagd of het ontwerp voor advies werd voorgelegd aan de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin op grond van artikel 4, § 2, 2°, van het decreet van 29 juni 2018 ‘tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het ontwerp betreft een wijziging van het bestaande besluit en bevat geen bepalingen die als strategisch beschouwd kunnen worden. Daarnaast bevat het besluit de toepassing van VCO en BVCO die zelf werden voorgelegd aan de Vlaamse Raad.”

Er kan mee worden ingestemd dat het ontwerp niet van strategisch belang is.

8. Gevraagd of het ontwerp, dat bepalingen bevat inzake subsidies, werd aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (hierna: VWEU) als mogelijke staatssteun, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De aanmelding lijkt ons niet vereist aangezien de opdrachten van het afstammingscentrum geen economische activiteit vormen. Er is geen markt voor de opdrachten van het afstammingscentrum die, zoals in dit geval, door de overheid ondersteund wordt door subsidies. De opdrachten van het afstammingscentrum maken deel uit van het openbaar gezag van de overheid en zijn daarom niet-economisch van aard.

Op grond van de exceptie voor de uitoefening van het openbaar gezag, dient de subsidiëring voor het afstammingscentrum als een niet-economische dienst van algemeen belang te worden gekwalificeerd.”

Verschillende van de opdrachten van het afstammingscentrum, zoals bepaald in artikel 4 van het decreet van 26 april 2019, kunnen ook door commerciële marktdeelnemers worden uitgevoerd. Het lijkt aldus te gaan om een economische activiteit. Het valt bijgevolg niet uit te sluiten dat de ontworpen regeling kan worden beschouwd als een regeling betreffende staatssteun in de zin van de artikelen 107 en 108 van het VWEU die, behoudens zo ze onder één van de vrijstellingscategorieën zou vallen, bij de Europese Commissie dient te worden aangemeld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. De rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervoor werd opgemerkt betreffende de rechtsgrond voor het ontwerp.

9.1. Dienaangaande moet de verwijzing naar artikel 7, derde lid, van het decreet van 26 april 2019, naar luid waarvan het Vlaams Centrum voor Adoptie minstens elke vijf jaar de werking van het afstammingscentrum evalueert en daarbij nagaat of de organisatie aan de voorwaarden van en krachtens dit decreet voldoet, worden weggelaten.

- 9.2. Aan de verwijzing naar artikel 8 van het decreet van 26 april 2019 moet “, tweede lid,” worden toegevoegd.
- 9.3. Artikel 36, vierde lid, van het decreet van 26 april 2019 moet als rechtsgrond worden toegevoegd.

Artikel 4

10. Artikel 4 voegt een bepaling in aangaande het erkennen, door de voor het afstammingscentrum vergunde organisatie, van het belang van het gebruik van het Nederlands bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten.

Gevraagd of die bepaling tot doel heeft het afstammingscentrum te verplichten om het Nederlands te gebruiken bij de uitvoering van zijn opdrachten, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 76/2 van de Vlaamse codex overheidsfinanciën stelt dat het subsidiekader minstens de volgende elementen moet bevatten:

1° de doelstelling en de effecten die met de subsidieverstrekking worden nagestreefd;

2° de beschrijving en de duurtijd van de activiteit van algemeen belang waarvoor de subsidie wordt toegekend;

3° de indicatoren die toelaten om bij de beleidsevaluatie de subsidie inhoudelijk en financieel te evalueren;

4° het bedrag van de subsidie of de wijze waarop dat bedrag wordt bepaald;

5° de categorieën van subsidiabele en niet-subsidiabele kosten;

6° de subsidieontvanger of de wijze waarop de subsidieontvanger wordt bepaald;

7° de voorwaarden waaraan de subsidieontvanger moet voldoen;

8° de voorwaarden waaronder de subsidie wordt verleend of kan worden verleend;

9° de rechten en plichten van de subsidieontvanger en van de subsidiërende overheid, waaronder ook het engagement van de subsidieontvanger om het belang van het gebruik van het Nederlands te erkennen bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten;

10° de voorwaarden waaronder de subsidie kan worden gewijzigd of ingetrokken;

11° de wijze en, in voorkomend geval, de periodiciteit van de uitbetaling van de subsidie;

12° de inhoudelijke en financiële verantwoording over het gebruik van de subsidie, die de subsidieontvanger moet voorleggen;

13° de openbaarmaking van de resultaten van de gesubsidieerde activiteiten.

Het is niet onze bedoeling om een verplicht gebruik van het Nederlands op te leggen, eerder de sensibilisering voor de gesubsidieerde instanties om, waar mogelijk, het gebruik te stimuleren.”

Nader gevraagd naar de vorm van erkenning voor het belang van het Nederlands, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“Op dit ogenblik zal de opvolging ervan eerder het voorwerp zijn van eventuele inspecties ter plaatse waarbij zal kunnen nagegaan worden in welke mate het centrum gebruik van het Nederlands in zijn dienstverlening stimuleert.”

De gemachtigde bevestigde aldus dat het niet de bedoeling is een verplicht gebruik van het Nederlands op te leggen en dat bijgevolg de organisatie zich er enkel toe moet verbinden om het belang van het gebruik van het Nederlands te erkennen.

De ontworpen bepaling houdt geen regeling in van het gebruik der talen en kan dan ook worden aanvaard.⁵

Artikel 6

11. Luidens artikel 6 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op (lees: “heeft uitwerking met ingang van”) 1 september 2025.

Gevraagd of die datum behouden blijft, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De terugwerkende kracht waarborgt de continuïteit van dienstverlening van het afstemmingscentrum en de verderzetting van de subsidie die nodig is om personeel dat met een tijdelijk contract is aangesteld, in dienst te houden.

Er worden geen rechtsonderhorigen in een nadeliger positie geplaatst dan zonder terugwerkende kracht.”

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.

Artikel 2 van het ontwerp, dat de jaarlijkse basissubsidie verhoogt en een bijkomend bedrag toekent, kan met terugwerkende kracht worden genomen.

De artikelen 1 en 4 voeren evenwel bijkomende verplichtingen in die niet met terugwerkende kracht uitwerking kunnen hebben.

⁵ Zie GwH 30 juni 2014, nr. 97/2014, opmerking B.16.1.

Artikel 3 voegt indicatoren in voor de beoordeling van de wijze van uitvoering van de opdrachten in het kader van het toezicht op de aanwending van de subsidies. Ook die bepaling kan niet met terugwerkende kracht worden genomen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Wouter PAS