



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 75.864/16  
van 11 april 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging  
van diverse besluiten van de Vlaamse Regering van het  
beleidsveld opgroeien’

Op 12 maart 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering van het beleidsveld opgroeien’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 9 april 2024. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State en Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN, staatsraad, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lise VANDENHENDE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 april 2024.

\*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe verschillende besluiten van de Vlaamse Regering in het beleidsveld opgroeien te wijzigen,<sup>1</sup> teneinde daarin verschillende uiteenlopende maatregelen te implementeren.

2.2. De artikelen 1 en 6 van het ontwerp bepalen dat de duurtijd van de subsidies (tien jaar) automatisch wordt verlengd met maximaal tien jaar als de voorwaarden voor de realisatie van de specifieke dienstverlening zijn vervuld, en heffen de bestaande aanvraagprocedure voor organisatoren om hun subsidies na tien jaar te kunnen laten verlengen, op. Deze bepalingen hebben uitwerking met ingang van 1 april 2024 (artikel 19, eerste lid).

Artikel 2 brengt enkele wijzigingen aan in het pedagogisch beleid dat de organisator van gezinsopvang of groepsopvang van baby's en peuters moet realiseren.

De artikelen 3, 5, 8, 10, 11 en 13 voegen voor verschillende beslissingstermijnen een termijn van orde in, en heffen een aantal vormen van stilzwijgende beslissing op.

Artikel 4 maakt het onder bepaalde voorwaarden mogelijk dat bij wijziging van een organisator een subsidiebelofte kan overgaan naar de nieuwe organisator, zonder dat dit via een oproep verloopt.

Artikel 7 brengt enkele wijzigingen aan in de situaties waarin een organisator Opgroeien regie kan vragen om bepaalde subsidieerbare plaatsen over te hevelen naar een andere subsidiegroep.

De artikelen 9 en 12 brengen wijzigingen aan in de gegevens die de aangetekende brief moet bevatten waarmee een bezwaar wordt aangetekend tegen bepaalde weigerings- en handhavingsbeslissingen.

Artikel 14 beoogt te verduidelijken dat een organisator groepsopvang slechts recht heeft op een bijkomende subsidie van 126,05 euro per vergunde plaats voor de financiële

---

<sup>1</sup> Het gaat meer bepaald om:

- het Subsidiebesluit van 22 november 2013 (artikel 1 van het ontwerp);
- het Vergunningsbesluit van 22 november 2013 (artikel 2);
- het Procedurebesluit van 9 mei 2014 (artikel 3 tot 11);
- het Handhavingsbesluit Baby's en Peuters van 11 december 2015 (artikelen 12 en 13);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017 'betreffende de subsidiëring van de organisatoren kinderopvang en buitenschoolse opvang ter uitvoering van het Vlaams Intersectoraal Akkoord' (artikel 14);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 'houdende toekenning van een subsidie aan het lokaal loket kinderopvang' (artikel 15 );
- het besluit van de Vlaamse Regering van 22 februari 2019 'houdende de toekenning van een subsidie aan pools gezinsopvang' (artikelen 16 tot 18).

ondersteuning van de doelstellingen, wanneer hij minstens sinds 1 september van het voorafgaande kalenderjaar een subsidie voor inkomenstarief ontvangt voor meer dan 18 plaatsen. Deze bepaling heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2022 (artikel 19, tweede lid).

Artikel 15 wil verduidelijken hoe in gevallen van intergemeentelijke samenwerking en samenvoeging van gemeenten de subsidie voor een lokaal loket kinderopvang moet worden berekend.

De artikelen 17 en 18 beogen de subsidie voor de ondersteuning van organisatoren gezinsopvang te verlengen tot 31 december 2025. Artikel 16 maakt het mogelijk dat de subsidiebedragen voor deze ondersteuning naar beneden bijgesteld kunnen worden, indien blijkt uit de opgebouwde reserves dat de subsidie te hoog is.

3.1. Voor het ontwerp kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de bepalingen die worden vermeld in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef, onder voorbehoud wat volgt.<sup>2</sup>

3.2. Artikel 2 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 6, § 5, van het decreet van 20 april 2012 ‘houdende de organisatie van kinderopvang van baby’s en peuters’, dat weliswaar wordt vermeld in zowel de rubriek “Rechtsgronden” als de rechtsgrondentabel opgenomen in de nota aan de Vlaamse Regering, evenwel gelezen in samenhang met artikel 6, § 1, van het decreet van 20 april 2012, dat niet wordt vermeld in de rubriek “Rechtsgronden”.

Voor zover artikel 3 van het ontwerp artikel 47 van het Procedurebesluit van 9 mei 2014 opheft, dat betrekking heeft op de afwijking van de vergunningsvoorwaarden, dient ervoor rechtsgrond te worden gezocht in artikel 6, § 7, laatste zin, van het decreet van 20 april 2012.

3.3. Geen enkele bepaling van het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 6 en 8, § 2, van het decreet van 30 april 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie’, die na het eerste streepje in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef worden vermeld. Volgens de rechtsgrondentabel in de nota aan de Vlaamse Regering zouden deze bepalingen mede rechtsgrond moeten bieden voor artikel 14 van het ontwerp, maar kan, zoals de gemachtigde overigens bevestigde, voor deze bepaling voldoende rechtsgrond worden gevonden in artikel 12, § 1, tweede lid, van het decreet van 20 april 2012, in samenhang gelezen met artikel 10, 3°, van het decreet van 20 april 2012.

3.4. Ten overvloede kan er op worden gewezen dat geen enkele bepaling van het ontwerp rechtsgrond vindt in artikel 8, § 1, van het decreet van 20 april 2012, dat weliswaar niet in de rubriek “Rechtsgronden” wordt vermeld. Volgens de rechtsgrondentabel die is opgenomen in de nota aan de Vlaamse Regering biedt deze bepaling mede rechtsgrond voor de artikelen 16 tot 18 van het ontwerp, die wijzigingen bevatten aan het besluit van de Vlaamse Regering van 22 februari 2019 ‘houdende de toekenning van een subsidie aan pools gezinsopvang’. In het verleden heeft de

---

<sup>2</sup> In de nota aan de Vlaamse Regering is een rechtsgrondentabel opgenomen voor de verschillende bepalingen van het ontwerp. Met die analyse kan grotendeels worden ingestemd. Hierna worden echter in beginsel enkel opmerkingen geformuleerd met betrekking tot bepalingen die al dan niet voorkomen in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef.

afdeling Wetgeving van de Raad van State<sup>3</sup> echter reeds opgemerkt dat voor de bij de artikelen 16 en 17 gewijzigde bepalingen rechtsgrond kan worden gevonden in “een ruim gelezen” artikel 12 van het decreet van 30 april 2004.<sup>4</sup> Artikel 18 van het ontwerp, dat de buitenwerkingtreding regelt, vindt rechtsgrond in de artikelen 12 en 13, § 4, van het decreet van 30 april 2004.

### VORMVEREISTEN

4.1. In het verleden heeft de Raad van State herhaaldelijk opgemerkt dat subsidieregelingen aan kinderopvanginitiatieven in beginsel dienen te worden beschouwd als een vorm van staatssteun in de zin van artikel 107 van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (hierna: VWEU), en moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het VWEU, tenzij die subsidieregeling van aanmelding wordt vrijgesteld omdat ze onder een vrijstellingsregeling valt (bijvoorbeeld het besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 ‘betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen’, hierna “besluit 2012/21/EU” genoemd), en daarbij voldaan is aan alle voorwaarden die in de vrijstellingsregeling zijn bepaald.

Het ontwerp wijzigt verschillende bepalingen van besluiten waarin subsidies worden verleend aan kinderopvanginitiatieven. Sommige van die wijzigingen, met name de artikelen 1, 14 en 16 tot 18 van het ontwerp, zijn inhoudelijk van aard. De vraag rijst dus of de genoemde bepalingen van het ontwerp niet eveneens moeten worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107 van het VWEU, en of zij desgevallend moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het VWEU.

4.2. Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De meeste subsidiebesluiten die gewijzigd worden, worden als DAEB onder het DAEB-besluit geplaatst. Hieronder verwijs ik naar de bepalingen in de betreffende regelgeving. Ook alle wijzigingen vallen onder het DAEB-besluit.

---

<sup>3</sup> Adv.RvS 65.100/1 van 8 februari 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 22 februari 2019 ‘houdende de toekenning van een subsidie aan pools gezinsopvang’, opm. 3.1.; zie ook Adv.RvS 70.910/1 van 23 februari 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017 betreffende de subsidiëring van de organisatoren kinderopvang en buitenschoolse opvang ter uitvoering van het Vlaams Intersectoraal Akkoord, het besluit van de Vlaamse Regering van 23 februari 2018 houdende toekenning van een subsidie aan het ondersteuningsnetwerk kinderopvang en het besluit van de Vlaamse Regering van 22 februari 2019 houdende de toekenning van een subsidie aan pools kinderopvang, wat betreft de realisatie van de kwaliteitsondersteuning op de werkvloer ter uitvoering van het zesde Vlaams Intersectoraal Akkoord van 30 maart 2021 voor de social/non-profitsectoren voor de periode 2021-2025’, opm. 3.2

<sup>4</sup> Waarbij de Raad van State niettemin het volgende suggereerde: “Kan in navolging van de gemachtigde worden aangenomen dat de ontworpen regeling rechtsgrond vindt in een ruim gelezen artikel 12 van het decreet van 30 april 2004, dan blijft niettemin de vaststelling dat het duidelijker en ook meer coherent zou zijn indien voor het ontwerp een uitdrukkelijke rechtsgrond zou worden tot stand gebracht in het decreet van 20 april 2012 ‘houdende de organisatie van kinderopvang van baby’s en peuters’.”

De subsidies voor de lokale loketten moeten niet aangemeld worden of uitgevoerd worden volgens het DAEB-besluit omdat de activiteiten niet beschouwd worden als een economische activiteit.

Het besluit wijzigt onder meer volgende subsidiebesluiten:

1. Wijziging aan het subsidiebesluit van 22 november 2022:

**‘Artikel 2.** (18/04/2019- ...)

Het agentschap kan aan de organisator subsidies toekennen voor de realisatie van specifieke dienstverlening, vermeld in dit besluit.

De subsidies worden toegekend met inachtneming van het besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen.’

2. Wijziging aan het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017 betreffende de subsidiëring van de organisatoren kinderopvang en buitenschoolse opvang ter uitvoering van het Vlaams Intersectoraal akkoord.

**‘Artikel 2.** (01/10/2019- ...)

Een organisator met minstens één werknemer als vermeld in artikel 5, vierde lid, ontvangt een subsidie ter uitvoering van het Vlaams Intersectoraal Akkoord conform de bepalingen van dit besluit.

De subsidies worden toegekend met inachtneming van het besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen.’

3. Wijziging aan het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 houdende de toekenning van een subsidie aan het lokaal loket kinderopvang

De opdrachten van de lokale loketten kinderopvang worden niet beschouwd als een economische activiteit en moeten dus niet aangemeld worden.

4. Wijziging aan het besluit van de Vlaamse Regering van 22 februari 2019 houdende de toekenning aan de pools gezinsopvang

**‘Artikel 7.** (01/01/2019- 31/12/2024)

De subsidie wordt toegekend met inachtneming van het besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen.’”

4.3.1. Wat betreft de mogelijkheid dat de artikelen 1, 14 en 16 tot 18 zijn vrijgesteld van aanmelding omdat de bepalingen voldoen aan de voorwaarden van het besluit 2012/21/EU, kan worden verwezen naar wat de Raad van State in dat verband heeft opgemerkt in zijn adviezen over

de ontwerpen die hebben geleid tot de besluiten die door de betrokken bepalingen worden gewijzigd.<sup>5</sup>

4.3.2. Wat betreft artikel 1 van het ontwerp, dat een derde lid toevoegt aan artikel 3 van het Subsidiebesluit van 22 november 2013 op grond waarvan het agentschap de subsidie voor de realisatie van specifieke dienstverlening “automatisch [verlengt] voor een nieuwe periode van maximaal 10 jaar” als de voorwaarden voor de realisatie van de specifieke dienstverlening zijn vervuld, moet evenwel op het volgende worden gewezen.

Artikel 1, lid 2, van het besluit 2012/21/EU bepaalt dat dit besluit enkel van toepassing is “wanneer de periode waarvoor de onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, niet langer is dan tien jaar. Wanneer die periode langer is dan tien jaar, is dit besluit alleen van toepassing voor zover van de dienstverrichter een aanzienlijke investering wordt gevergd die, in overeenstemming met algemeen aanvaarde boekhoudkundige beginselen, over een langere periode moet worden afgeschreven.”

Artikel 1 van het ontwerp voert een procedure in van automatische verlenging van de subsidie voor een periode van tien jaar zonder dat daartoe een uitdrukkelijke beslissing is vereist van het agentschap. Dienaangaande verklaarde de gemachtigde immers het volgende:

“Als alle voorwaarden vervuld zijn zal geen expliciete individuele beslissing door het agentschap genomen worden. De organisatoren die op vandaag beschikken over een subsidietoekenning worden wel van die automatische verlenging voor een nieuwe periode van maximum 10 jaar op de hoogte gebracht.”

Door de aanvraagprocedure na het verstrijken van een termijn van tien jaar te vervangen door een automatische verlenging na het verstrijken van een periode van tien jaar, zonder uitdrukkelijke beslissing van een orgaan van de uitvoerende macht, is de subsidie en ook de periode waarvoor de onderneming is belast met een dienst van algemeen economisch belang, niet meer beperkt tot tien jaar. Door de invoering van het ontworpen artikel 3, derde lid, van het Subsidiebesluit, lijkt de subsidieregeling in het Subsidiebesluit aldus niet meer te voldoen aan de toepassingsvoorwaarde vastgelegd in artikel 1, lid 2, van het besluit 2012/21/EU, tenzij zou worden aangetoond dat de regeling in het Subsidiebesluit voldoet aan de andere toepassingsvoorwaarde van artikel 1, lid 2, van het besluit 2012/21/EU, met name dat van de opvanginitiatieven die de subsidie ontvangen een aanzienlijke investering wordt gevergd die, in overeenstemming met algemeen aanvaarde boekhoudkundige beginselen, over een langere periode dan tien jaar moet worden afgeschreven.

Het verdient derhalve aanbeveling om artikel 1 van het ontwerp, alsook het daarmee samenhangende artikel 6 van het ontwerp, vanuit dit oogpunt aan een nieuw onderzoek te

---

<sup>5</sup> Adv.RvS 53.682/3 van 4 oktober 2013, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 22 november 2013 ‘houdende de subsidies en de eraan gekoppelde voorwaarden voor de realisatie van specifieke dienstverlening door gezinsopvang en groepsopvang van baby’s en peuters’, opmerking 5.1. tot 5.6.; adv.RvS 60.710/3 van 10 februari 2017, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017 ‘betreffende de subsidiëring van de organisatoren kinderopvang en buitenschoolse opvang ter uitvoering van het Vlaams Intersectoraal Akkoord’, opmerking 4.; adv.RvS 65.100/1 van 8 februari 2019, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 22 februari 2019 ‘houdende de toekenning van een subsidie aan pools gezinsopvang’, opmerking 4.

onderwerpen en om in voorkomend geval die bepalingen uit de tekst van het ontwerp weg te laten. Indien de stellers van het ontwerp de bepalingen willen behouden, maar toch twijfel blijft bestaan over de verenigbaarheid van de ontworpen bepalingen met artikel 1, lid 2, van het besluit 2012/21/EU, en derhalve over de vraag of wel is voldaan aan de voorwaarden om de vrijstelling van aanmelding te genieten, zal het ontwerp samen met het volledige Subsidiebesluit – dat immers niet werd aangemeld – als nieuwe steunmaatregel alsnog moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie. Die aanmelding is noodzakelijk om de sanctie te vermijden in geval van een onterechte niet-aanmelding (nietigheid van de staatssteun zelfs indien ze verenigbaar zou kunnen worden verklaard met het Unierecht mocht ze correct zijn aangemeld). Uiteraard kunnen in die hypothese de artikelen 1 en 6 van het ontwerp, krachtens artikel 108, lid 3, derde zin, van het VWEU, geen doorgang vinden voordat de Commissie ter zake een eindbeslissing heeft genomen.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

5. Overeenkomstig wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond (opmerkingen 3.2. en 3.3.), dient in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef:

- na het eerste streepje, de verwijzing naar de artikelen 6 en 8, § 2, van het decreet van 30 april 2004 te worden geschrapt; en

- na het tweede streepje de verwijzing naar artikel 6, §§ 1 en 7, van het decreet van 20 april 2012 te worden toegevoegd.

### Artikel 15

6. Het ontworpen artikel 4, tweede lid, van het besluit van 14 december 2018, bepaalt dat als één lokaal loket optreedt voor meer dan één gemeente, de subsidie van het lokaal loket gelijk is aan de som van de bedragen die zouden worden toegekend per lokaal loket voor de betrokken gemeenten afzonderlijk.

Het vigerende artikel 4, eerste lid, van het besluit van 14 december 2018 verwijst voor de berekening van de subsidie naar artikel 22 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 maart 2014 ‘tot uitvoering van het decreet van 29 november 2013 houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning’. Artikel 22, §1, van het genoemde besluit bepaalt dat de berekening van het subsidiebedrag gebeurt in functie van het aantal minderjarigen in het werkingsgebied van het Huis van het Kind.

Gevraagd of het nieuw ingevoegde artikel 4, tweede lid, betekent dat een lokaal loket dat optreedt voor meer dan één gemeente meer subsidie zal ontvangen dan wanneer een lokaal loket voor slechts één gemeente met dezelfde grootte zou optreden, verklaarde de gemachtigde het volgende:



“Dit is niet het geval. De subsidie van een lokaal loket wordt berekend, zoals vermeld in artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14/12/2018 houdende toekenning van een subsidie aan het lokaal loket kinderopvang in combinatie met artikel 22 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28/03/2014 tot uitvoering van het decreet van 29 november 2013 houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning.

Hierin is bepaald dat de hoogte van de subsidie gekoppeld is aan een aantal parameters, zoals het aantal minderjarigen in de gemeente. Als een loket dus optreedt voor meerdere gemeenten, zal de subsidie in verhouding staan tot het aantal minderjarigen in de verschillende gemeenten samen en zal dat bedrag overeenstemmen met het bedrag van een loket van 1 gemeente met een zelfde aantal minderjarigen.”

Gelet op die verklaring lijkt het ontworpen artikel 14, tweede lid, overbodig, aangezien ook uit artikel 22 van het besluit van 28 maart 2014 lijkt te volgen dat de berekening van de subsidie voor een lokaal loket dat optreedt voor meer dan één gemeente wordt bepaald op basis van de som van het aantal minderjarigen van de betrokken gemeenten en dus gelijk is aan de som van de bedragen die de afzonderlijke gemeenten zouden ontvangen. Een dergelijke werkwijze is verwarrend omdat onduidelijk is in welke bepaling de berekening zijn precieze grondslag vindt.

Het verdient aanbeveling om de noodzaak van het ontworpen artikel 4, tweede lid, opnieuw te onderzoeken en de bepaling desgevallend weg te laten. Als de stellers van het ontwerp echter van oordeel zijn dat het nieuw ingevoegde artikel 4, tweede lid, noodzakelijk is voor de leesbaarheid en een goed begrip van de ontworpen regeling, doen zij er ter wille van de duidelijkheid goed aan om in die bepaling te verwijzen naar de bepaling (“overeenkomstig ....”) waarin de berekeningswijze wordt vastgelegd.

7. In het ontworpen artikel 4, derde lid, van het besluit van 14 december 2018 wordt ten onrechte verwezen naar artikel “38” van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’. Er moet worden verwezen naar de correcte bepaling (wellicht artikel 384/2).

### Artikel 19

8.1. Luidens artikel 19, tweede lid, van het ontwerp heeft artikel 14 van het ontwerp uitwerking met ingang van 1 januari 2022.

De terugwerkende kracht van reglementaire bepalingen is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of voor zover de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen rechten of situaties worden aangetast.<sup>6</sup>

8.2. Het genoemde artikel 14 wijzigt artikel 14/1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017. Op grond van de ontworpen bepaling heeft een organisator groepsopvang slechts recht op een bijkomende subsidie van 126,05 euro per vergunde plaats voor de financiële ondersteuning van de doelstellingen, wanneer hij “minstens sinds 1 september van

<sup>6</sup> Zie o.m. ook Omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende de Wetgevingstechniek’, aanwijzing 236.

het voorafgaande kalenderjaar” een subsidie voor inkomenstarief ontvangt conform artikel 18 van het Subsidiebesluit van 22 november 2013 voor meer dan 18 plaatsen. Door de ontworpen bepaling wordt het recht op een bijkomende subsidie beperkt tot de gevallen waarin hij sinds 1 september van het voorafgaande kalenderjaar een subsidie voor inkomenstarief ontvangt, terwijl het volgens de huidige regeling zonder meer voldoende is dat hij een subsidie voor inkomenstarief ontvangt. Aldus wordt met terugwerkende kracht een bijkomende voorwaarde opgelegd om trecht te hebben op de betrokken subsidie.

Een dergelijke maatregel lijkt niet te kunnen worden ingepast in één van de opgesomde gevallen waarin retroactiviteit toelaatbaar kan worden geacht. Dat de maatregel volgens de nota aan de Vlaamse Regering “van in aanvang zo bedoeld [was] en [zo] werd (...) toegepast”, doet van deze vaststelling niets af. In het verleden heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State er al meermaals op gewezen dat het procedé waarbij een regeling onmiddellijk wordt ingevoerd zonder de totstandkoming van de noodzakelijke reglementaire basis af te wachten, en waarbij aan die laatste dan, wanneer zij uiteindelijk tot stand komt, terugwerkende kracht wordt verleend voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen, in beginsel niet toelaatbaar is. Dit is vooreerst het geval omdat met dat procedé wordt afgeweken van de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van regelgevende bepalingen en aldus die regels dreigen te worden uitgehold, ten tweede, omdat erdoor de beslissingsbevoegdheid van de Vlaamse Regering in sommige gevallen feitelijk aan banden wordt gelegd, ten derde, omdat de inhoud van de nieuwe meegedeelde regelgeving niet wordt bekendgemaakt op een wijze als bedoeld bij artikel 190 van de Grondwet en, ten slotte, omdat het gevolgde procedé een bron van rechtsonzekerheid is voor de bestemmingen van de betrokken normen.

Uit wat voorafgaat, blijkt dat van de terugwerkende kracht voor artikel 14 van het ontwerp moet worden afgezien.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Wilfried VAN VAERENBERGH