



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.193/16
van 7 oktober 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de oproep en het subsidiekader voor tien pilootprojecten “Huizen van het Kind in functie van de implementatie van het perinatale programma”’

Op 9 september 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de oproep en het subsidiekader voor tien pilootprojecten “Huizen van het Kind in functie van de implementatie van het perinatale programma”’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 2 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 oktober 2025.

*

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot het invoeren van een éénmalige subsidie voor een periode tot en met 31 december 2026 voor het uitvoeren van tien pilootprojecten “Huizen van het Kind in functie van de implementatie van het perinatale programma”.

Het ontwerpbesluit bevat bepalingen inzake opdrachten, beoordelingsindicatoren, criteria om in aanmerking te komen voor de subsidie, procedureverloop, uitbetalingsschijven, besteding van de middelen, opvolging en verantwoording.

RECHTSGROND

3.1. Luidens de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef wordt voor het te nemen besluit rechtsgrond gezocht in de artikelen 8, derde lid, en 14, § 2, van het decreet van 29 november 2013 ‘houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning’, artikel 31 van het decreet van 17 mei 2024 ‘over de organisatie van een geïntegreerd jeugd- en gezinsbeleid’ en artikel 35 van het decreet van 20 december 2024 ‘houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2025’.

Daarbij dient het volgende te worden opgemerkt.

3.2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 8, derde lid, en 14, § 2, van het decreet van 29 november 2013 en artikel 31 van het decreet van 17 mei 2024.

3.3. In de mate dat het een regeling betreft met betrekking tot het begrotingsjaar 2025 zou rechtsgrond kunnen worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 3, derde lid, 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’, en artikel 31 (en niet 35, zoals vermeld in de aanhef van het ontwerp) van het decreet van 20 december 2024.

Er moet evenwel de aandacht op worden gevestigd dat artikel 31 van het decreet van 20 december 2024 slechts als grondslag kan gelden voor een regeling met betrekking tot het begrotingsjaar 2025, en niet voor het jaar dat erop volgt, zoals het ontwerp beoogt. Opdat ook voor de toepassing van het subsidiebesluit gedurende het volgende begrotingsjaar rechtsgrond

voorhanden zou zijn, is vereist dat in de algemene uitgavenbegroting voor dat jaar een gelijkaardig begrotingsartikel wordt opgenomen.

Het verdient de voorkeur dat de rechtsgrond voor een subsidieregeling waarvan de geldingsduur een begrotingsjaar overschrijdt, wordt geboden door een organieke regeling vastgesteld bij een afzonderlijk decreet, zoals in voorkomend geval reeds het geval is middels de artikelen 8, derde lid, en 14, § 2, van het decreet van 29 november 2013 en artikel 31 van het decreet van 17 mei 2024.

3.4. De artikelen 4 tot 8 en 11 en 12 van het ontwerp vinden bijkomend rechtsgrond in artikel 76/2, derde lid, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019.

3.5. Artikel 10 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 33 van het decreet van 17 mei 2024.

3.6. Artikel 13 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 76, tweede lid, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019. Die bepaling biedt rechtsgrond, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, voor de terugvordering van de subsidies.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen over de rechtsgrond is opgemerkt.

De verwijzing naar artikel 35 van het decreet van 20 december 2024 ‘houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2025’ dient te worden geschrapt en er dient een verwijzing naar de artikelen 76, tweede lid, en 76/2, derde lid, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, artikel 33 van het decreet van 17 mei 2024 ‘over de organisatie van een geïntegreerd jeugd- en gezinsbeleid’ en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ te worden toegevoegd.

Artikel 15

5. Luidens artikel 15 heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 5 september 2025.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de

retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Gevraagd naar de verantwoording voor de terugwerkende kracht van het voorliggende ontwerp verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De terugwerkende kracht van voorliggend ontwerp BVR is noodzakelijk om de organisatie en het verloop van de pilootprojecten op een ordentelijke en efficiënte wijze te waarborgen.

De betrokken projectsubsidie wordt toegekend via een oproepingsprocedure. Aangezien de subsidie betrekking heeft op een periode van 1 november 2025, is het essentieel dat de oproep tijdig wordt gelanceerd en afgerond. De oproeping werd inmiddels reeds uitgestuurd naar de Huizen van het Kind, weliswaar onder voorbehoud van definitieve goedkeuring.

Daarnaast loopt de subsidieperiode tot 31 december 2026. Om een vlotte en tijdige opstart van de pilootprojecten binnen deze periode te garanderen, is het cruciaal dat de Huizen van het Kind voldoende voorbereidingstijd krijgen voor de implementatie van het perinataal programma. De doelstelling van deze pilootprojecten kadert in de versterking van de perinatale zorg en het vroegtijdig detecteren en ondersteunen van kwetsbare situaties. Dit beantwoordt aan een dringend maatschappelijke noodzaak, met name de nood aan toegankelijke, geïntegreerde en preventieve ondersteuning voor gezinnen in een kwetsbare positie.

Aangezien de oproepingsprocedure is uitgewerkt in het BVR, is het van belang dat het BVR met terugwerkende kracht in werking treedt vanaf de oproep. Alleen zo kan rechtszekerheid worden geboden aan de betrokken actoren en kan de uitvoering van het perinataal programma zonder vertraging van start gaan.”

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft er in het verleden meermaals op gewezen dat het procedé waarbij een regeling onmiddellijk wordt ingevoerd zonder de totstandkoming van de noodzakelijke decretale of reglementaire basis af te wachten, en aan die laatste dan, wanneer zij uiteindelijk tot stand komt, terugwerkende kracht te verlenen 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 reglementaire 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.

Van de terugwerkende kracht dient derhalve te worden afgezien. De datum van inwerkingtreding van de regeling dient zo te worden bepaald dat de betrokkenen over voldoende tijd beschikken om van de nieuwe regeling kennis te nemen en er zich naar te richten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Wouter PAS