



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.466/16
van 12 december 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling
van subsidies aan organisatoren groepsopvang, voor de
organisatie van praktijkcentra kinderopvang’

Op 12 november 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 ‘tot regeling van subsidies aan organisatoren groepsopvang, voor de organisatie van praktijkcentra kinderopvang’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 4 december 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 december 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 subsidieregeling voor organisatoren van groepsopvang die daarnaast optreden als praktijkcentra kinderopvang. Het ontwerp voorziet in financiële ondersteuning voor de tijdelijke tewerkstelling van zogenaamde zij-instromers in een ondersteunende functie, in principe tot zij de kwalificatie van kinderbegeleider hebben behaald.

Het ontwerp bepaalt onder meer het subsidiebedrag, de gesubsidieerde periode, de subsidievoorwaarden en de rapporterings- en evaluatiecriteria (hoofdstuk 2 van het ontwerp). Ook de regels voor toezicht en handhaving worden vastgelegd (hoofdstuk 3).

Verder wordt de procedure voor de aanvraag en toekenning van de subsidie geregeld, die aan maximaal honderd praktijkcentra zal worden toegekend. In het geval er meer dan honderd aanvragen worden ingediend, wordt een geografische verdeling gemaakt op basis van de provincies en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Binnen elke regio worden de aanvragen gerangschikt volgens een scoringssysteem dat steunt op vergelijkingscriteria. Daarbij krijgen praktijkcentra die in één opvanglocatie worden gerealiseerd, voorrang (hoofdstuk 4).

Het te nemen besluit zal in werking treden op 1 januari 2026 (hoofdstuk 5).

RECHTSGROND

3. Uit de aanhef blijkt dat voor het ontwerp rechtsgrond wordt gezocht in artikel 10, 3°, artikel 12, § 1, tweede lid, en § 3, en artikel 20, van het decreet van 20 april 2012 ‘houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters’.

Artikel 12, § 1, tweede lid, van dat decreet machtigt de Vlaamse Regering om de programmatieregels vast te leggen voor subsidies. Op grond van artikel 12, § 3, bepaalt de Vlaamse Regering de procedure voor de aanvraag, de toekenning en de wijziging van de subsidie, met inbegrip van de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen. Deze bepalingen volstaan als rechtsgrond voor het voorliggende ontwerp.

VORMVEREISTEN

4. Overeenkomstig artikel 4, § 2, 2°, van het decreet van 29 juni 2018 ‘tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’, is de Vlaamse Regering verplicht om aan de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin om advies te vragen over

ontwerpen van besluit binnen het beleid inzake gezin en jongerenwelzijn die van strategisch belang zijn. Artikel III.94, § 2, tweede lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 kwalificeert ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering van strategisch belang als ontwerpen van reglementair of organiek besluit die uitvoering geven aan de inhoud van een decreet en waarvan de Vlaamse Regering beslist dat het basisuitvoeringsbesluiten zijn.

Dit advies werd niet ingewonnen. De gemachtigde verantwoordde dit als volgt:

“Er is sowieso een groot tekort aan personeel in de kinderopvangsector. In dergelijke maatschappelijke omstandigheden is het evident dat de Vlaamse Regering de nodige maatregelen neemt om tegemoet te komen aan die tekorten.”

Hoewel de Vlaamse Regering een appreciatieruimte heeft om te bepalen welke besluiten van strategisch belang zijn, worden de stellers van het ontwerp verzocht na te gaan in hoeverre de ontworpen regeling kan worden gekwalificeerd als zijnde van strategisch belang, nu blijkt dat het ontwerp een op zichzelf staand besluit betreft dat een subsidieregeling uitwerkt waaraan wel degelijk bepaalde beleidskeuzes ten grondslag kunnen liggen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 3 in verband met de rechtsgrond is opgemerkt. Het volstaat om melding te maken van artikel 12, §§ 1, tweede lid, en 3, van het decreet van 20 april 2012 ‘houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters’.

Artikel 1

6. In artikel 1, 4°, van het ontwerp wordt een “zij-instromer” omschreven als “een ongekwalificeerde persoon met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt”.

Volgens de toelichting van de gemachtigde wordt hiermee bedoeld op personen die “zelf niet direct de weg zouden vinden naar de arbeidsmarkt in het algemeen en specifiek naar de sector kinderopvang, mede omdat ze langdurig werkloos zijn, of een taal- of culturele barrière hebben om aan de slag te kunnen gaan in de kinderopvang, of niet-beroepsactief zijn”. De beoordeling hiervan zou plaatsvinden door de organisator van kinderopvang, in samenwerking met de VDAB en de opleidingsinstanties.

Daargelaten dat het begrip “zij-instromer” in het ontwerp wordt gebruikt in een betekenis die afwijkt van de gebruikelijke betekenis, is het ook na de toelichting van de gemachtigde niet duidelijk wat moet worden begrepen onder “ongekwalificeerd” en “met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt”. Ter wille van de rechtszekerheid en gelet op het feit dat deze kwalificatie bepalend is voor de toegang tot gesubsidieerde tewerkstelling, verdient het aanbeveling de gehanteerde begrippen nader te preciseren en ook de beoordeling door de betrokken instanties duidelijk vast te leggen.

Artikel 5

7. In artikel 5, eerste lid, 3°, van het ontwerp wordt bepaald dat de praktijkcentra per leefgroep een “ervaren kinderbegeleider” met een kwalificatiebewijs zoals bedoeld in artikel 43, § 2, eerste lid, 4°, a), van het Vergunningsbesluit van 22 november 2013 moeten inzetten. De gemachtigde werd uitgenodigd om toe te lichten hoe de vereiste ervaring wordt beoordeeld. Volgens zijn antwoord wordt dit bewust niet nader omschreven, aangezien “een kinderbegeleider met 6 maanden ervaring soms beter in staat zal zijn de opdracht op te nemen dan een kinderbegeleider met 2 jaar ervaring”.

Het criterium “ervaren” is onduidelijk. Het strekt tot aanbeveling de vermelding van deze voorwaarde te heroverwegen, of desgevallend te preciseren op welke wijze de vereiste ervaring moet worden beoordeeld.

Artikel 7

8. Volgens artikel 7 van het ontwerp “erkent [de organisator van de betreffende groepsopvang] het belang van het gebruik van het Nederlands en gaat [hij] het engagement aan om het Nederlands te gebruiken bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten”.

Deze formulering vertoont gelijkenissen met wat bepaald is in artikel 76/2, eerste lid, 9°, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, dat als een van de elementen van een subsidiekader het “engagement van de subsidieontvanger om het belang van het gebruik van het Nederlands te erkennen bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten” vermeldt.

De ontworpen bepaling is echter niet daartoe beperkt, aangezien niet enkel gewag wordt gemaakt van de erkenning van het belang van het gebruik van het Nederlands, maar ook van een engagement voor het gebruik ervan. Dat engagement kan niet anders worden begrepen dan als een verplichting die aan de begunstigde van de subsidie wordt opgelegd, en aldus een voorwaarde is om de subsidies te kunnen ontvangen. De Vlaamse Gemeenschap is evenwel niet bevoegd om middels subsidies het gebruik der talen te regelen, behoudens in de in artikel 129, § 1, van de Grondwet bedoelde aangelegenheden.¹ De ontworpen bepaling moet dan ook worden beperkt tot de verplichting om het belang van het gebruik van het Nederlands te erkennen.

Artikel 21

9. Vermits de organisatoren groepsopvang hun taken kunnen realiseren op verschillende opvanglocaties, rijst de vraag hoe de subsidieaanvraag moet worden ingedeeld wanneer deze opvanglocaties in verschillende regio's gelegen zijn. De gemachtigde verstrekke hierover de volgende toelichting:

“Als er sprake is van verschillende opvanglocaties dan is het de bedoeling dat deze werken binnen eenzelfde geografisch gebied, als vermeld in artikel 21, §1; dit heeft dan tot gevolg dat mbt een aanvraag, de opvanglocaties binnen dezelfde provincie moeten liggen.

¹ GwH 30 juni 2014, nr. 97/2014, B.14-B.17.3.

Om dit te verduidelijken, wordt best in artikel art 18, 5° van het BVR het volgende gele stuk toegevoegd achteraan ‘De vier leefgroepen, die zich in maximaal twee verschillende kinderopvanglocaties bevinden, liggen in dezelfde gemeente of de aangrenzende gemeenten van eenzelfde geografisch gebied, als vermeld in artikel 21, §1’.”

Ter wille van de rechtszekerheid wordt aanbevolen de voorgestelde verduidelijking in het ontwerp op te nemen.

Artikel 24

10. Artikel 24 van het ontwerp voorziet in een administratieve beroepsmogelijkheid tegen de beslissing om een subsidie niet toe te kennen. Evenwel blijkt het niet wat de gevolgen zijn voor de rangschikking, en dus voor de subsidie van de andere aanvragers, wanneer het bezwaar gegrond wordt verklaard.

De gemachtigde verstrekte hierover de volgende toelichting:

“Er wordt een standaard vergelijkende procedure toegepast, hetgeen betekent dat elke toekenning definitief is en dat, als er een bezwaar gegrond blijkt, het agentschap budget zal moeten voorzien om ook voor die organisator een subsidie te voorzien.”

Met het oog op de rechtszekerheid moet deze werkwijze worden verduidelijkt in de tekst van het ontwerp of minstens moet ze worden toegelicht in de nota aan de Vlaamse Regering.

Artikel 25

11. Artikel 25 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit in werking zal treden op 1 januari 2026. Gelet op de datum waarop de Raad van State om advies werd verzocht en gelet op de datum waarop dit advies wordt uitgebracht, is het niet uitgesloten dat de bepalingen van het te nemen besluit met terugwerkende kracht uitwerking zouden hebben. De gemachtigde verklaarde hierover het volgende:

“De kans is inderdaad zeer klein dat de inwerkingtreding op 1 januari 2026 gehaald wordt. In dat geval wordt de datum herzien in functie van wat realistisch is.”

Het verdient aanbeveling de inwerkingtredingsdatum dusdanig vast te stellen, zodat terugwerkende kracht wordt vermeden.

Slotopmerking

12. De tekst van het ontwerp wordt op sommige plaatsen onnodig verzwaard. Bij wijze van voorbeeld wordt gewezen op artikel 9 dat vijf verwijzingen bevat binnen dit ontwerpbesluit. De eerste twee daarvan luiden: “de subsidie, vermeld in artikel 2, (...) de organisator, vermeld in artikel 2”.

In artikel 8, eerste lid, wordt een volledige interne verwijzing binnen hetzelfde artikel daarenboven tussen haakjes geplaatst: “(met uitzondering de werkingskosten zoals vervat in het tweede lid van artikel 8)”.²

Daarnaast bevat artikel 21, §§ 1, en 4, tweede lid, een opsomming van de geografische gebieden die eenvoudig kan worden vervangen door een kortere verwijzing naar de vijf Vlaamse provincies en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Zonder afbreuk te doen aan de inhoud van het besluit kan de leesbaarheid worden verhoogd door de tekst compacter te formuleren, conform de principes van de Vlaamse omzendbrief inzake wetgevingstechniek.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS

² Omzendbrief betreffende de wetgevingstechniek, VR 2019/4, aanwijzing 118.