



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.490/3

van 1 juli 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 maart 2011 tot vaststelling van de investeringssubsidie en de bouwtechnische en bouwfysische normen voor de sector van de kinderopvang, wat betreft de bouwtechnische en bouwfysische normen’

Op 2 juni 2026 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 wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 maart 2011 tot vaststelling van de investeringssubsidie en de bouwtechnische en bouwfysische normen voor de sector van de kinderopvang, wat betreft de bouwtechnische en bouwfysische normen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 16 juni 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Steven LIERMAN, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juli 2026.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 maart 2011 ‘tot vaststelling van de investeringssubsidie en de bouwtechnische en bouwfysische normen voor de sector van de kinderopvang’, in hoofdzaak wat betreft de bouwfysische en bouwtechnische normen die nageleefd moeten worden om in aanmerking te komen voor een investeringssubsidie van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (hierna: VIPA).

In de eerste plaats wordt de term ‘erfgoedgebouw’ aangevuld met een verwijzing naar gebouwen erkend en beschermd overeenkomstig de UNESCO-overeenkomst van 16 november 1972 ‘inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld’ en wordt een definitie van de term ‘zorggebruiker’ toegevoegd (artikel 1 van het ontwerp). Daarnaast wordt niet langer bepaald dat de infrastructuur moet voldoen aan de “geldende algemene bouwtechnische en bouwfysische normen”, maar dat ze moet zijn afgestemd op de doelgroep waarvoor ze wordt gerealiseerd en moet voldoen aan alle toepasselijke regelgeving over infrastructuur. Het vereiste van gemakkelijke toegankelijkheid en bereikbaarheid wordt weggelaten (artikel 2). Voorts worden de aangepaste bouwtechnische en bouwfysische normen om in aanmerking te komen voor een investeringssubsidie geregeld, alsook de mogelijkheid om ervan af te wijken op gemotiveerd verzoek (artikel 3). Ten slotte wordt voorzien in een overgangsregeling voor aanvragen die voor de inwerkingtreding van het te nemen besluit ontvankelijk zijn verklaard (artikel 4).

RECHTSGROND

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 6, § 1, en 10, eerste lid, van het decreet van 23 februari 1994 ‘inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden’. Krachtens de eerstgenoemde bepaling bepaalt de Vlaamse Regering de sectoren waarvoor een investeringssubsidie kan worden verkregen, de wijze van toekenning en vereffening ervan, alsook de investeringssubsidie per categorie van investering. Naar luid van de laatstgenoemde bepaling stelt de Vlaamse Regering per categorie van investering de bouwfysische, technische en kwalitatieve normen voor investeringen vast.

VORMVEREISTEN

3.1. Ook al omvat het ontwerp geen ingrijpende wijziging van het systeem van de investeringssubsidies, een aantal wijzigingen hebben wel degelijk tot gevolg dat voortaan subsidies kunnen worden verleend onder soepeler voorwaarden dan voorheen of voor investeringen die voorheen niet voor subsidiëring in aanmerking kwamen. Het verlenen van subsidies aan voorzieningen in persoonsgebonden aangelegenheden, zoals kinderopvanginitiatieven, moet mogelijk worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en valt dan ook in beginsel onder het toepassingsgebied van de aanmeldingsplicht bij de Europese Commissie, bedoeld in artikel 108, lid 3, van datzelfde Verdrag.

3.2. Gevraagd of de ontworpen regeling al dan niet werd aangemeld, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De investeringssteun is steeds gekoppeld aan en noodzakelijk voor het beheer van de DAEB (uitbaten kinderopvang). Omdat de steunregeling louter compensatoir is, werd de regeling niet aangemeld bij de Europese Commissie.”

De gemachtigde voegde daar nog aan toe dat dat compensatoire karakter volgt uit artikel 1, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 maart 2011, waarin wordt vermeld dat de investeringssubsidie toegekend wordt met inachtneming van 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’. Dat besluit is inmiddels evenwel ingetrokken bij besluit (EU) 2025/2630 van de Europese Commissie van 16 december 2025 ‘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 en tot intrekking van Besluit 2012/21/EU’ (hierna: DAEB-besluit), dat ervoor in de plaats is gekomen.¹

De gemachtigde stelde voor om de verwijzing in artikel 1, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 maart 2011 te actualiseren. Het ontwerp moet inderdaad worden aangevuld met een wijzigingsbepaling in die zin.

3.3. De vraag rijst evenwel of elke voor een investeringssubsidie in aanmerking komende kinderopvanginfrastructuur, gebruikt in het kader van het verrichten van een economische activiteit, zonder meer als een verlener van diensten van algemeen economisch belang (hierna: DAEB) beschouwd mag worden. Het volstaat daartoe niet om een bepaling op te nemen zoals artikel 1, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 maart 2011.² Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie vloeit immers voort dat er bij het aanduiden van een DAEB-dienstverlener sprake dient te zijn van “een overheidsbesluit waarbij de betrokken ondernemers worden belast met een taak van algemeen economisch belang, en dat die taak universeel en verplicht van aard is”.³ Evenmin volgt uit het decreet van 20 april 2012 ‘houdende de organisatie van kinderopvang van baby’s en peuters’ ondubbelzinnig dat de dienstverlening op

¹ De gemachtigde stelde voor om de verwijzing in artikel 1, vierde lid, van het ontwerp te actualiseren. Daarmee kan worden ingestemd.

² Een soortgelijke bepaling is ook terug te vinden in artikel 2 van 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’.

³ Ger.EU 12 februari 2008, T-289/03, *BUPA e.a. t. Commissie*, ECLI:EU:T:2008:29, punt 172. De lidstaat moet daarbij aangeven waarom die dienst van andere diensten te onderscheiden is (HvJ 10 december 1991, C-179/90, *Merci Convenzionali Porto di Genova*, ECLI:EU:C:1991:464, punt 27).

het vlak van kinderopvang in alle omstandigheden als een dienst van algemeen economisch belang beschouwd kan worden.⁴

3.4. De stellers van het ontwerp doen er in het licht van het voorgaande goed aan om na te gaan of alle aangeboden diensten waarop de ontworpen regeling van toepassing is, daadwerkelijk als een niet-economische algemene dienst of als een dienst van algemeen economisch belang kunnen worden beschouwd. Wat dat laatste betreft moet bovendien worden opgemerkt dat zelfs wanneer het DAEB-besluit of desgevallend de DAEB-de-minimis-verordening⁵ principieel toepassing zou kunnen vinden, dit niet automatisch tot een vrijstelling van de aanmeldingsplicht leidt, maar pas wanneer is voldaan aan de voorwaarden vervat in deze regelingen. De stellers van het ontwerp moeten zich er dan ook van vergewissen dat aan deze voorwaarden is voldaan opdat de ontworpen regeling niet zou moeten worden aangemeld als staatssteun bij de Europese Commissie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. In het ontworpen artikel 1, eerste lid, 1°, e), van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 maart 2011 (artikel 1, 1°, van het ontwerp) schrijve men “het cultureel en natuurlijk erfgoed” in plaats van “he cultureel en natuurlijk erfgoed”.

Artikel 2

5. Het ontworpen artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 maart 2011 (artikel 2 van het ontwerp) bevat eisen waaraan de infrastructuur (bestemd voor kinderopvang) moet voldoen. Er wordt echter niet uitdrukkelijk bepaald dat het voldoen aan die eisen nodig is om in aanmerking te komen voor de investeringssubsidie, zoals het geval is voor het huidige artikel 2, eerste lid, van het voormelde besluit.

De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“De ontworpen tekst vervangt artikel 2 en stelt dat er moet voldaan zijn aan alle regelgeving over infrastructuur die van toepassing is. Artikel 2 valt onder hoofdstuk 2 ‘bouwtechnische en bouwfysische normen’ en impliceert dus wel degelijk dat er moet voldaan zijn aan alle andere regelgeving over infrastructuur.

Concreet komt het erop neer dat de ‘externe’ regelgeving blijft gelden om in aanmerking te komen voor VIPA-investeringssubsidie, maar we vermelden ze niet meer expliciet, omdat ze sowieso geldt. We geven enkele voorbeelden van die ‘externe’

⁴ Zo geeft artikel 3 van dat decreet niet ondubbelzinnig aan dat de dienstverlening steeds als dienst van algemeen economisch belang te beschouwen zal zijn en worden kinderopvanglocaties ook niet zodanig als DAEB-dienstverrichters aangeduid.

⁵ Verordening (EU) 2023/2832 van de Commissie van 13 december 2023 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun verleend aan diensten van algemeen economisch belang verrichtende ondernemingen’.

regelgeving in de nota VR en zullen deze externe normen opnemen op onze website als uitleg bij het besluit.”

Het is dus wel degelijk de bedoeling om het naleven van de voormelde eisen mee in overweging te nemen bij de beoordeling of infrastructuur in aanmerking komt voor een investeringssubsidie. Ter wille van de duidelijkheid en naar analogie met het ontworpen artikel 3 van het voormelde besluit kan dan ook beter in de twee leden van het ontworpen artikel 2 worden vermeld dat aan die eisen moet zijn voldaan “om in aanmerking te komen voor een investeringssubsidie”.

Artikel 3

6. In het ontworpen artikel 3, eerste lid, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 maart 2011 (artikel 3 van het ontwerp) wordt vereist dat bij het ontwerpen van de infrastructuur en de signalisatie rekening gehouden wordt met de “principes van Universal Design”. Gevraagd om welke principes het gaat en of die principes reeds zijn vervat in Vlaamse regelgeving, gaf de gemachtigde het volgende antwoord:

“Universal design (UD) is een internationaal gangbare methodiek die toegankelijkheidsvraagstukken benadert vanuit de behoeften van iedere mogelijke gebruiker. Deze principes staan niet opgenomen in regelgeving, de zogenaamde ‘toegankelijkheidsverordening’ van 2009, maar wel op de website van INTER: Universal Design of ontwerpen voor iedereen | Vlaanderen.be. Hier is sprake van ‘uitgangspunten van ontwerpen voor iedereen’ i.p.v. ‘principes’. We kunnen de tekst in het besluit in die zin aanpassen en in de nota aan de Vlaamse Regering expliciet naar die principes en die website verwijzen.”

Uit dat antwoord blijkt dat de stellers van het ontwerp de betrokken ‘uitgangspunten’ of ‘principes’ als verordenende voorschriften wensen op te leggen in het kader van de beoordeling of infrastructuur in aanmerking zal komen voor een investeringssubsidie.

Zelfs indien in de ontworpen bepaling wordt verwezen naar de door de gemachtigde aangehaalde website, moet worden opgemerkt dat artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat geen wet, geen besluit of geen verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur verbindend is dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald. Dat grondwetsartikel verwoordt een algemeen rechtsbeginsel dat geldt voor alle algemene rechtsnormen. De mogelijkheid voor elke persoon om te allen tijde ervan kennis te nemen, is een recht dat inherent is aan de rechtstaat, omdat het die kennisneming is die iedereen in staat zal stellen zich naar die teksten te gedragen. Zolang er geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad is tot stand gekomen, zijn de als normatief geconcipeerde uitgangspunten of principes van Universal Design waaraan wordt gerefereerd, geen overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet bekendgemaakte normen, zodat zij niet tegenwerpbaar zijn aan iedereen.

De voormelde ‘uitgangspunten’ of ‘principes’, of in elk geval de elementen waarvan men de naleving wil opleggen, moeten daarom in de ontworpen regeling worden opgenomen of er als bijlage aan worden toegevoegd.

7. In het ontworpen artikel 3, eerste lid, 3°, wordt gewag gemaakt van een “overwegend” nuttige hoogte van 2,50 meter. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dan weer melding gemaakt van “hoofdzakelijk” een nuttige hoogte van 2,50 meter. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Die gehanteerde termen zullen op elkaar afgestemd worden. De nota aan de Vlaamse Regering stelt dat (1) in geval van hellende daken het laagste punt 1,80 m mag zijn, waardoor de rest van het hellende gedeelte van het dak dat geen 2,5 meter is, tussen de 1,80 en de 2,50 meter is; (2) de plaatselijke verlagingen (bij een vlak plafond) enkel toegelaten worden in functie van technieken in het plafond (ventilatiebuizen). In de praktijk zal het dus niet zo zijn dat een plafond van 1,80 meter zonder reden (hellend dak of technieken) aanvaard zal worden. Het is evenwel moeilijk om hier een vast % te formuleren.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE