



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.572/16

van 6 juli 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
toekenning van een subsidie voor investeringskosten in
kinderopvanglocaties voor gezinsopvang’

Op 11 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 toekenning van een subsidie voor investeringskosten in kinderopvanglocaties voor gezinsopvang’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 25 juni 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 juli 2026.

*

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 voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een subsidieregeling in te voeren voor investeringskosten in kinderopvanglocaties voor gezinsopvang. Het ontwerp bevat definities (hoofdstuk 1 van het ontwerp) en regelt de subsidie en de bijbehorende voorwaarden voor specifieke dienstverlening (hoofdstuk 2), de procedure (hoofdstuk 3), het toezicht en de handhaving (hoofdstuk 4) en het bezwaar tegen een weigeringsbeslissing (hoofdstuk 5).

Het te nemen besluit treedt in werking op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum (artikel 22).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in het in de aanhef vermelde artikel 12, § 1, tweede lid, en § 3, van het decreet van 20 april 2012 ‘houdende de organisatie van kinderopvang van baby’s en peuters’, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de nadere regels te bepalen voor de subsidies, vermeld in de artikelen 7 tot 11 van hetzelfde decreet, en om de procedure voor de aanvraag, de toekenning en de wijziging van de subsidie te bepalen, inclusief de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen.

VORMVEREISTEN

4.1. 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.

Artikel 3 van het ontwerp bepaalt in dat verband dat de subsidie wordt toegekend met inachtneming van het besluit 2025/2630/EU van de 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).

4.2. 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. 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”.¹ Evenmin volgt uit het decreet van 20 april 2012 ondubbelzinnig dat de dienstverlening op het vlak van kinderopvang in alle omstandigheden als een dienst van algemeen economisch belang beschouwd kan worden.²

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*-verordening³ 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

5. Een “bestaande” kinderopvanglocatie wordt gedefinieerd als een vergunde kinderopvanglocatie waar op de dag van de aanvraag “minstens” 24 maanden kinderen opgevangen worden (artikel 1, 1°, van het ontwerp). De definitie van “nieuwe” kinderopvanglocatie verwijst naar een vergunde kinderopvanglocatie waar op de dag van de aanvraag “maximaal” 24 maanden kinderen werden opgevangen (artikel 1, 3°).

Om elke overlap te vermijden wordt in het eerste geval het best geschreven “meer dan” in plaats van “minstens”, of in het tweede geval “minder dan” in plaats van “maximaal”.

¹ 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).

² 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.

³ 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’.

Artikelen 2 en 4

6.1. Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de subsidie, vermeld in het eerste lid, wordt toegekend binnen het beschikbare budget. Als er voor een bepaald jaar geen budget meer beschikbaar is, deelt het agentschap dat onmiddellijk mee aan de organisatoren van gezinsopvang.

Naar luid van artikel 4, eerste lid, kunnen voor een nieuwe kinderopvanglocatie slechts kosten worden gedekt die zijn betaald in de periode van zes maanden voorafgaand aan de start van de werking van de kinderopvanglocatie tot twaalf maanden na de start van de werking van de kinderopvanglocatie; voor een bestaande kinderopvanglocatie gaat het om de kosten betaald in de periode van twaalf maanden voorafgaand aan de indiening van de aanvraag. Tegelijk bepaalt artikel 4, tweede lid, dat “[m]et behoud van de toepassing van het eerste lid”⁴ elke organisator van gezinsopvang die voldoet aan de voorwaarden, per kinderopvanglocatie, tot en met 30 juni 2027 eenmalig een subsidieaanvraag kan indienen voor de investeringskosten die zijn betaald in 2024, 2025 of in de periode van januari tot en met juni 2026. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dat omschreven als een “eenmalige uitbreiding”.

6.2. De subsidie bedraagt naar luid van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp maximaal 3000 euro per aanvraag. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering “kunnen er jaarlijks maximaal 600 locaties genieten van deze subsidie als zij de vereiste investering deden. Mogelijks meer locaties als een organisator een lagere subsidie dan 3000 euro vraagt”.

De ontworpen regeling berust aldus op het principe “wie eerst komt, eerst maalt”. In een dergelijk systeem kan het tijdstip van indiening van de aanvraag bepalend zijn voor het al dan niet verkrijgen van een subsidie of voor de omvang ervan. Afhankelijk van het aantal organisatoren dat in de loop van een bepaald jaar in aanmerking komt voor het indienen van een aanvraag (de inschatting waarvan de Raad van State niet kan maken), en ermee rekening houdend dat het aantal kansen om de subsidie aan te vragen voor sommige organisatoren beperkt is,⁵ kan deze wijze van toewijzing van de subsidie op gespannen voet staan met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid- en niet-discriminatie. Met name moeten de stellers van het ontwerp dan kunnen verantwoorden hoe het tijdstip van de aanvraag een pertinent criterium vormt voor de toewijzing van middelen. Indien die verantwoording niet voorhanden is, moet de ontworpen regeling worden aangepast.⁶

⁴ Het lijkt erop dat veeleer wordt bedoeld “in afwijking van het eerste lid”, wat dan moet worden aangepast.

⁵ Een organisator die, bijvoorbeeld, op 1 oktober 2026 kosten betaalt voor een investering in een bestaande kinderopvanglocatie, de subsidie nog datzelfde jaar aanvraagt maar bericht krijgt dat het budget is uitgeput, zal de subsidie weliswaar opnieuw kunnen aanvragen tot 1 oktober 2027, maar niet later.

⁶ Zie ook adv.RvS 78.731/16 van 27 januari 2026 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2026 ‘tot wijziging van verschillende besluiten van de Vlaamse Regering van het beleidsveld opgroeien, wat betreft de kinderopvang van baby’s en peuters’, opm. 7.

Artikel 13

7. Artikel 13 van het ontwerp bepaalt dat de organisator de subsidie aanvraagt “volgens de richtlijnen van het agentschap”. Een dergelijke verordenende bevoegdheid, verleend aan het agentschap, moet zeer beperkt worden begrepen, namelijk in die zin dat de richtlijnen slechts een niet-beleidsmatig karakter kunnen hebben door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte.

Artikelen 17 en 19

8. De artikelen 17 en 19 van het ontwerp hernemen in essentie de inhoud van artikel 15/1, respectievelijk artikel 20, tweede lid, van het decreet van 20 april 2012. Het dispositief mag echter geen bepalingen bevatten die andere bepalingen herhalen, bijvoorbeeld door een hogere norm over te nemen.⁷ Beide artikelen moeten dan ook worden weggelaten.

Artikel 18

9. Artikel 18, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat de organisator de factuur van de gemaakte investeringskosten moet bewaren gedurende minstens vijf jaar. Artikel 18, eerste lid, vereist niettemin dat zowel een factuur als een betalingsbewijs moeten kunnen worden bezorgd. De gemachtigde bevestigde dat het de bedoeling is dat ook het betalingsbewijs voor die periode moet worden bewaard en dat de tekst zal worden aangepast. Dat is inderdaad aan te bevelen.

Artikel 22

10. Artikel 22 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op een datum die de Vlaamse Regering vaststelt.

Een reglementaire bepaling waarin de Vlaamse Regering zichzelf machtigt om de inwerkingtreding te regelen van haar eigen besluit is zinloos. Om te vermijden dat het te nemen besluit in werking zou treden volgens de gebruikelijke regels, namelijk tien dagen na de bekendmaking ervan, is het eenvoudiger om het nemen van het besluit uit te stellen tot de datum van inwerkingtreding ervan kan worden bepaald.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS

⁷ Omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing 120.