RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 79.340/1-3
van 12 mei 2026

over

een voorontwerp van ‘Programmadecreet bij de begrotingsaanpassing 2026’

‡LW-BCF[NDFDH-HJDEAVT‡

Op 5 mei 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting en Financiën, Vlaamse Rand, Onroerend Erfgoed en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van "Programmadecreet bij de begrotingsaanpassing 2026'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd, Lennart NIJS en Sander MEERT, auditeurs.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Arne CARTON en Pieter AERTGEERTS, auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 mei 2026.

*

‡LW-BCF[NDFDH-HJDEAVT‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een "bijzondere" motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

2. In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

> "door het feit dat het programmadecreet wegens de nauwe band met de begrotingsdecreten en de gelijktijdige behandeling in het Vlaams Parlement in dezelfde periode ingediend moet worden".

Voor een aantal bepalingen wordt een bijkomende motivering weergegeven in een bijlage bij de adviesaanvraag.

3. Gelet op de motivering in de brief met de adviesaanvraag,[1] kan de spoedeisendheid slechts worden aanvaard voor maatregelen die kennelijk noodzakelijk zijn in het kader van het behalen van de begrotingsdoelstellingen en geen uitstel dulden.

3.1. Dat is niet het geval voor de artikelen 4 tot 6 van het voorontwerp, die voorzien in de oprichting van het Vlaams Fonds Handhaving Wegverkeer, en voor artikel 9 van het voorontwerp, waarin de verwerking wordt geregeld van de persoonsgegevens van weggebruikers die een overtreding hebben begaan op de wet van 16 maart 1968 'betreffende de politie over het wegverkeer' (hierna: de wegverkeerwet), gelet op wat volgt.

3.2. Wat de artikelen 4 tot 6 van het voorontwerp betreft, wordt de spoedeisendheid bijkomend als volgt gemotiveerd:

> "In het hierbij opgerichte begrotingsfonds zullen ontvangsten toekomen die afkomstig zijn uit administratieve toeslagen op snelheidsovertredingen. Deze zullen worden gegenereerd vanaf de tweede helft van 2026. Daarom is het van belang dat dit begrotingsfonds spoedig tot stand wordt gebracht, om de toewijzing van de ontvangsten uit de toeslagen aan het begrotingsfonds mogelijk te maken.

[1] Uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State volgt dat een verzoek om spoedbehandeling "in de aanvraag met bijzondere redenen [moet] worden omkleed". Nu het gaat om een formele motiveringsverplichting vermag de afdeling Wetgeving bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van een adviesaanvraag in principe enkel rekening te houden met de motivering die in de aanvraag zelf is opgenomen.

‡LW-BCF[NDFDH-HJDEAVT‡

De ontworpen artikelen hebben een onlosmakelijke band met de aanpassing van de begroting van 2026 en gelden als noodzakelijke en rechtszekere rechtsgrond voor de toewijzing van de betreffende middelen aan het begrotingsfonds."

Wat artikel 9 van het voorontwerp betreft, wordt inzake de spoedeisendheid het volgende gesteld:

"Gelet op het feit dat het [Vlaams Verwerkingscentrum] operationeel moet zijn op 1 juli 2026 is het noodzakelijk dat de rechtsgrond voor de verwerking van de persoonsgegevens juridisch is verankerd."

3.3. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting zijn zowel de artikelen 4 tot 6 als artikel 9 van het voorontwerp een uitvloeisel van de beslissing van de Vlaamse Regering van 28 november2025 om een Vlaams Verwerkingscentrum (VVC) op te richten voor de verwerking van snelheidsovertredingen afkomstig van AWV[2]-trajectcontroles op gewestwegen. Zo wordt in de toelichting bij afdeling 1 van hoofdstuk 3 van het voorontwerp het volgende gesteld:

"Bij de opstart van het VVC zullen de beelden van de trajectcontroles van AWV die momenteel nog niet operationeel zijn verwerkt worden.

Het VVC/Vlaamse Belastingdienst zal instaan voor de verwerking en afhandeling van de snelheidsovertredingen die in aanmerking komen voor een onmiddellijke inning. In overleg met de parketten zal bekeken worden hoe de doorstroming van vastgestelde snelheidsovertredingen kan worden opgezet en welke rol de Vlaamse Belastingdienst hierin kan spelen. Snelheidshandhavingssystemen op gemeentewegen en trajectcontroles op autosnelwegen vallen momenteel buiten de scope van het VVC. Het is niet uitgesloten om de diensten van het VVC op termijn aan te bieden aan de lokale besturen. Er werd tevens beslist tot de opzet van een Vlaams luik met ANPR Managed Services-luik (VAMS).

De Vlaamse Belastingdienst werd er tevens mee belast een begrotingsfonds op te richten, zodat de ontvangsten uit de administratieve toeslagen – die zullen worden opgelegd n.a.v. het opleggen van een boete bij de vermelde snelheidsovertredingen - kunnen gebruikt worden ter financiering van de verwerkingskosten (software, hardware en verzendings- en transactiekosten)."

Wat artikel 9 van het voorontwerp betreft wordt de band met de begroting als volgt verantwoord:

"De rechtsgrond voor de verwerking van de persoonsgegevens is noodzakelijk om snelheidsovertredingen te kunnen laten verwerken door het VVC. Bij de opstart van het VVC zullen de beelden van de trajectcontroles van AWV die momenteel nog niet operationeel zijn verwerkt worden. Het VVC zal instaan voor de verwerking en afhandeling van de snelheidsovertredingen die in aanmerking komen voor een onmiddellijke inning. De inkomstenstroom uit deze onmiddellijke inningen zal rechtstreeks naar Vlaanderen vloeien."

[2] AWV staat voor Agentschap Wegen en Verkeer.

‡LW-BCF[NDFDH-HJDEAVT‡

3.4. Uit de nota aan de Vlaamse Regering die tot de voormelde beslissing van 28 november 2025 heeft geleid,[3] blijkt dat de oprichting van het Vlaams Verwerkingscentrum en de verwerking van verkeersboetes door dat centrum in twee stappen zou gebeuren:

> "Stap 1 – VAMS De camerastromen van AWV-trajectcontroles gaan niet meer rechtstreeks naar het AMS, maar worden eerst naar het VAMS geleid en daarna gekoppeld aan AMS. Bij de opstart van het VVC zullen de beelden van de 94 trajectcontroles van AWV die momenteel nog niet operationeel zijn verwerkt worden. Deze trajectcontroles zullen worden aangesloten van zodra het VAMS beschikbaar is. Het aantal verwerkte snelheidsovertredingen zal worden opgevolgd en geëvalueerd. In functie van deze evaluatie zal de planning voor de aansluiting van bijkomende trajectcontroles worden bijgestuurd waar nodig. Ook de kalender inzake herijking zal hierbij in deze afweging worden meegenomen. Het VAMS wordt bij voorkeur gehost extern aan de Vlaamse overheid[4]. De hostende organisatie staat in voor het volledige beheer onder supervisie van de aanbestedende overheid. De Vlaamse Belastingdienst zal hierbij optreden als verwerkingsverantwoordelijke.
>
> Stap 2 – VVC Het VVC verwerkt de vastgestelde snelheidsovertredingen, stuurt deze uit (met een administratieve toeslag van 10,42 euro per snelheidsovertreding, dit ter financiering van de verwerkingskosten (software, hardware en verzendings- en transactiekosten). De Vlaamse Belastingdienst staat in voor de financiële afhandeling van de onmiddellijke inningen. De snelheidsovertredingen die niet via onmiddellijke inning kunnen worden afgehandeld of onmiddellijke inningen waar geen gevolg aan wordt gegeven door de overtreder, worden overgemaakt aan het OM voor verdere afhandeling. Ook overtredingen die niet door het VVC verwerkt kunnen worden zullen aan het OM worden overgemaakt."

Gevraagd naar een decretale grondslag voor de administratieve toeslag van 10,42 euro per snelheidsovertreding waarvan in die nota (en in artikel 5 van het voorontwerp) gewag wordt gemaakt, verklaarde de gemachtigde:

> "Zoals blijkt uit de nota aan de Vlaamse Regering van 28 november 2025 was het de initiële bedoeling van de Vlaamse Regering om een administratieve toeslag te voorzien van 10,42 euro per snelheidsovertreding vastgesteld via trajectcontroles in het Vlaamse Gewest. Met de ontvangsten van deze toeslag zouden de verwerkingskosten (software, hardware, en verzendings- en transactiekosten) worden gefinancierd.
>
> Steeds volgens de vermelde nota zou het Vlaamse Gewest via decreet een begrotingsfonds oprichten, zodat de ontvangsten uit de administratieve toeslagen kunnen gebruikt worden voor de verwerkingskosten.
>
> De bepalingen tot oprichting van het Vlaams Fonds Handhaving Wegverkeer die zijn opgenomen in het u voorgelegde voorontwerp van programmadecreet BA 2026, zijn toegevoegd ter uitvoering van de vermelde intentie.
>
> Naar aanleiding van de uitwerking van het Vlaams Verwerkingscentrum werden diverse werkvergaderingen met het Openbaar Ministerie georganiseerd waarin het opzet van het Vlaams Verwerkingscentrum werd toegelicht. Het Openbaar Ministerie gaf evenwel aan dat het opzetten van een eigen Vlaams boeteplatform een aantal garanties zou moeten kunnen bieden, zoals eenvormigheid, voortdurende gegevensuitwisseling met de

[3] VR 2025 2811 DOC.1114/1.

[4] *Voetnoot 2 uit de nota aan de Vlaamse Regering*: De hosting zal binnen de Europese Unie gebeuren.

‡LW-BCF[NDFDH-HJDEAVT‡

> federale overheid en het federale crossborder systeem, ... Er werd daarom voorgesteld om voor het administratief verzenden en innen van de boetes (die worden vastgesteld door het Vlaams Verwerkingscentrum) te werken via het federale crossborder systeem om hieraan tegemoet te komen. Elke boete die via het federale crossborder systeem wordt uitgestuurd, krijgt evenwel een federale administratieve toeslag opgelegd. Wanneer ook Vlaanderen zou werken via het federale crossborder boeteplatform, zou het Vlaamse Gewest geen eigen administratieve toeslag meer mogen opleggen. Tijdens de aankomende werkvergaderingen zou evenwel nog afgetoetst worden of eventueel een deel van de federale administratieve toeslag zou kunnen worden doorgestort naar het Vlaamse Gewest. In dat geval zou dit deel vooralsnog terechtkomen in het Vlaams Fonds Handhaving Wegverkeer."

3.5. Uit het door de gemachtigde gegeven antwoord blijkt dat wat in de motivering van de adviesaanvraag op zeer algemene en stellige wijze wordt aangevoerd, in werkelijkheid onzeker en juridisch onvolkomen is. Terwijl in de motivering van de adviesaanvraag gewag wordt gemaakt van inkomsten die vanaf de tweede helft van 2026 "zullen" toekomen in het op te richten begrotingsfonds, wordt in het antwoord van de gemachtigde gewag gemaakt van een "intentie" en van "aankomende werkvergaderingen" waarbij zou "afgetoetst worden of eventueel een deel van de federale administratieve toeslag zou kunnen worden doorgestort naar het Vlaamse Gewest". Het is, gelet op het antwoord van de gemachtigde, dan ook niet duidelijk of het nog steeds de bedoeling is dat verkeersovertredingen door het Vlaams Verwerkingscentrum worden verwerkt, en of er al dan niet een administratieve toeslag zal zijn. Voorts ontbreekt het ruimer decretale of reglementaire kader waarvan de ontworpen regelingen deel uitmaken. Zo is er geen wettelijke grondslag voor de in artikel 5 van het voorontwerp vermelde administratieve toeslagen.[5] Indien het de bedoeling zou zijn dat "een deel van de federale administratieve toeslag zou (…) worden doorgestort naar het Vlaamse Gewest", zal dit middels een samenwerkingsakkoord moeten worden geregeld waarmee de decreetgever zal moeten instemmen.

De afwezigheid van het voormelde decretale of reglementaire kader maakt het overigens voor de Raad van State, afdeling Wetgeving, ook onmogelijk te beoordelen of de in het ontworpen artikel 62, eenentwintigste lid, van de wegverkeerswet (artikel 9 van het voorontwerp) vermelde gegevens beantwoorden aan het beginsel van de minimale gegevensverwerking vermeld in artikel 5, lid 1, c), van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)'.

3.6. In die omstandigheden kan de spoedeisendheid voor de artikelen 4 tot 6 en 9 van het voorontwerp niet worden aanvaard.

Wat de voormelde artikelen van het voorontwerp betreft is de adviesaanvraag bijgevolg niet ontvankelijk en is daardoor ook niet voldaan aan de adviesverplichting. Die

[5] In de nota aan de Vlaamse Regering die tot de voormelde beslissing van 28 november 2025 heeft geleid, wordt trouwens erkend dat "[e]en beperkte wetgevende ingreep (…) nodig [is] *om een administratieve toeslag te kunnen opleggen* en de ontvangsten hieruit te kunnen toewijzen aan een begrotingsfonds."

‡LW-BCF[NDFDH-HJDEAVT‡

bepalingen kunnen eerst door de Vlaamse Regering in het Vlaams Parlement worden ingediend nadat de Regering erover alsnog het advies van de afdeling Wetgeving heeft kunnen inwinnen.

*

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[6], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VORMVEREISTEN

1. Blijkens de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag heeft de Vlaamse Regering op 4 mei 2026 beslist de Vlaamse minister bevoegd voor het budgettaire beleid te gelasten over het voorliggende voorontwerp het spoedadvies in te winnen van een reeks instanties en adviesraden.[7] Die adviezen worden gelijktijdig met de voorliggende adviesaanvraag ingewonnen, en zijn bijgevolg nog niet gegeven.

2. Bovendien heeft de Vlaamse Regering beslist dat over bepalingen van dit voorontwerp zal worden onderhandeld in een gemeenschappelijke vergadering van het sectorcomité X en van de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van afdeling 2 van het comité voor de provinciale en de plaatselijke overheidsdiensten en in een vergadering van het overkoepelend onderhandelingscomité van het gesubsidieerd vrij onderwijs, het Vlaams Onderhandelingscomité voor de Basiseducatie en het Vlaams Onderhandelingscomité voor het hoger onderwijs. Het resultaat van deze onderhandelingen is de Raad van State niet bekend.

3. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,[8] moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

[6] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[7] Het gaat met name om de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen (SERV), de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR), de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG), de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC), de Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij (SALV), de Mobiliteitsraad (MORA), de Milieu- en Natuurraad (Minaraad) en de Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed (SARO).

[8] Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

‡LW-BCF[NDFDH-HJDEAVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

HOOFDSTUK 1 – ALGEMENE BEPALINGEN

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 2 – CULTUUR, JEUGD, SPORT EN MEDIA

AFDELING 1 – OPHEFFING BEGROTINGSFONDS VRIJWILLIGERSBELEID

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

AFDELING 2 – OPHEFFING BEGROTINGSFONDS CCP-ECP (LEES: "CED-ECP")

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 3 – FINANCIËN EN BEGROTING

AFDELING 1 – OPRICHTING VAN HET VLAAMS FONDS HANDHAVING WEGVERKEER

De adviesaanvraag over de artikelen 4 tot 6 van het voorontwerp is onontvankelijk.

AFDELING 2 – WIJZIGING DATUM INDIENING ONTWERPBEGROTINGSPLAN IN HET VLAAMS PARLEMENT

Artikel 7

Artikel 7 van het voorontwerp beoogt de Vlaamse Regering meer flexibiliteit te geven bij het indienen van het ontwerpbegrotingsplan. Waar het huidige artikel 10, § 1, zesde lid, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën voorschrijft dat de Vlaamse Regering uiterlijk op 2 oktober voorafgaand aan het begrotingsjaar het Vlaams ontwerpbegrotingsplan moet indienen bij het Vlaams Parlement, wordt die deadline voortaan "uiterlijk acht werkdagen nadat [de Regering] de verklaring over de algemeen maatschappelijke situatie en de krachtlijnen van de begroting heeft afgelegd".

De Raad van State merkt op dat het wegvallen van die vaste datum gevolgen heeft voor de kalender voor de bespreking van de zogenaamde Septemberverklaring en dat ontwerpbegrotingsplan in het Vlaams Parlement. De kalender daarvoor, zoals die is neergelegd in de artikelen 83 en 83*bis* van het Reglement van het Vlaams Parlement, zal moeten worden afgestemd op de ontworpen regeling.

‡LW-BCF[NDFDH-HJDEAVT‡

HOOFDSTUK 4 – MOBILITEIT EN OPENBARE WERKEN

AFDELING 1 – AANPASSING DREMPELBEDRAG VERKEERSVEILIGHEIDSFONDS N.A.V. HET BEGROTINGSAKKOORD HORENDE BIJ HET DOSSIER 'HERKEURING DOOR HERSTELLER'

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

AFDELING 2 – TOEVOEGEN RECHTSGROND VOOR VERWERKING VAN PERSOONSGEGEVENS VOOR HET VLAAMS VERWERKINGSCENTRUM

De adviesaanvraag over artikel 9 van het voorontwerp is onontvankelijk.

HOOFDSTUK 5 – OMGEVING

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 6 – ONDERWIJS EN VORMING

AFDELING 1 – EENMALIGE FINANCIËLE INJECTIE GRADUAATSOPLEIDINGEN VOOR HOGESCHOLEN

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

AFDELING 2 – AANPASSING NT2-ASIELMIDDELEN IN HET VOLWASSENENONDERWIJS

Artikel 12

Het ontworpen artikel 196*sexies*, § 1, twaalfde lid, van het decreet van 15 juni 2007 'betreffende het volwassenenonderwijs' houdt voor het begrotingsjaar 2026 een vermindering in met ruim de helft van het totale aantal bijkomende middelen voor de Centra voor volwassenonderwijs en de Centra voor basiseducatie voor de organisatie van zogenaamde NT2-opleidingen voor vluchtelingen in een inburgeringstraject. Die middelen waren voor het begrotingsjaar 2026 nochtans net vóór de aanvang van het (lopende) begrotingsjaar 2026 vastgelegd, mat name bij artikel 93 van het Programmadecreet van 19 december 2025 'bij de begroting 2026' dat artikel 196*sexies*, § 1 twaalfde lid, in het decreet van 15 juni 2007 heeft ingevoegd. De ontworpen vermindering heeft formeel uitwerking met terugwerkende kracht op 1 januari 2026 (artikel 24 van het voorontwerp).

Los van de vraag naar het retroactief effect van die bepaling, rijst de vraag of een dergelijke ingreep die de voor het lopende begrotingsjaar in het vooruitzicht gestelde middelen[9] drastisch vermindert, wel in overeenstemming is met het vertrouwensbeginsel dat nauw

[9] Uit artikel 196*sexies*, § 2, van het decreet van 15 juli 2007 volgt immers meteen ook hoe de toegekende middelen worden verdeeld over de verschillende centra.

‡LW-BCF[NDFDH-HJDEAVT‡

samenhangt met het rechtszekerheidsbeginsel dat verbiedt de decreetgever om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de rechtzoekenden om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien. Wanneer hij meent dat een beleidsverandering noodzakelijk is, kan de decreetgever beslissen daaraan een onmiddellijk gevolg te geven en is hij in beginsel niet ertoe gehouden te voorzien in een overgangsregeling. De decreetgever moet echter, wanneer hij een nieuwe wettelijke regeling invoert, van geval tot geval onderzoeken of overgangsmaatregelen noodzakelijk zijn, rekening houdend met de impact van de nieuwe regels en met de legitieme verwachtingen van de betrokken rechtzoekenden.[10] Het vertrouwensbeginsel kan op zich niet worden aangevoerd om de handhaving van de voorwaarden van een subsidiestelsel te eisen. De decreetgever kan die voorwaarden voor de toekomst wijzigen, zij het dat hij rekening dient te houden met de invloed van de wijzigingen op al gedane investeringen.[11] Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt slechts geschonden indien een overgangsmaatregel of de ontstentenis daarvan leidt tot een verschil in behandeling waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan. Dat laatste is het geval wanneer de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtzoekenden worden miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een overgangsregeling kan verantwoorden.

Gevraagd hoe verantwoord kan worden dat het bedrag van de middelen in het loop van het begrotingsjaar wordt gewijzigd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "De asielmiddelen werden voor het eerst toegekend aan de CVO en CBE als een gevolg van de vluchtelingencrisis uit 2015. Dit gebeurde via het decreet van 18 december 2015 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2016. Sindsdien werden de asielmiddelen jaarlijks toegekend voor een volledig kalenderjaar. Ook voor 2026 werden de asielmiddelen toegekend met ingang vanaf 1 januari 2026.
>
> Na de definitieve goedkeuring van het programmadecreet bij de begroting 2026 op 19 december 2025 werden de CVO en CBE geïnformeerd over de toekenning van een deel van de asielmiddelen, met name: 14.540,37 aanvullende leraarsuren, 212,66 aanvullende punten en een bedrag van 266.863,97 euro aan werkingsmiddelen voor de CVO, en 40 aanvullende vte, 659,47 aanvullende punten en een bedrag van 489.666,91 euro aan werkingsmiddelen aan de CBE. Aangezien de toekenning van deze middelen op (kalender)jaarbasis gebeurt, is het nodig om de aanpassing vanaf het begin van het kalenderjaar door te voeren."

Dat de centra op een of andere manier werden geïnformeerd dat het bedrag van de middelen lager zou zijn dan artikel 196*sexies*, § 1, twaalfde lid, van het decreet van 15 juni 2007 voor het begrotingsjaar in het voorzicht stelt, kan op zichzelf de vermindering van de middelen met onmiddellijk ingang niet verantwoorden. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt immers duidelijk dat uit een bericht in het Belgisch Staatsblad[12] of een persbericht[13], met name

[10] GwH 4 juli 2024, nr. 76/2024, B.18.

[11] GwH 23 januari 2014, nr. 8/2014, B.29.2; GwH 4 juli 2024, nr. 76/2024, B.19.1. Zie bijv. ook adv.RvS 51.535/3 van 18 juni 2012 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 13 juli 2012 'houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de milieuvriendelijke energieproductie', *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1639/2, 11, opmerking 8.1.

[12] GwH 23 juni 2004, nr. 110/2004, B.9.

[13] GwH 9 november 2023, nr. 52/2023, B.3.3.

‡LW-BCF[NDFDH-HJDEAVT‡

wegens het louter informatieve karakter en het gebrek aan bindende kracht ervan, geen rechten en verplichtingen kunnen ontstaan voor de rechtzoekenden.

De stellers van het voorontwerp zullen derhalve moeten nagaan of het verlagen van de middelen voor bepaalde centra tot gevolg kan hebben dat ze bepaalde engagementen die ze rechtmatig op grond van de bij decreet in het vooruitzicht gestelde aanvullende leraarsuren en aanvullende punten zijn aangegaan niet langer zullen kunnen nakomen. Ze zullen met name moeten nagaan of de verlaging van de middelen niet de beslissingen doorkruist die de betrokken centra op grond van rechtmatige verwachtingen hebben genomen met betrekking tot de organisatie van de opleidingen van het studiegebied Nederlands tweede taal van het secundair volwassenenonderwijs en de bijkomende opleidingen van de leergebieden alfabetisering Nederlands tweede taal en Nederlands tweede taal van de basiseducatie en met betrekking tot het inrichting van de nodige betrekkingen, in het bijzonder in het lopende schooljaar. Alleen wanneer blijkt dat er op dat vlak geen probleem rijst, kan het (met terugwerkende kracht) verminderen van de middelen in het loop van het begrotingsjaar worden aanvaard.

AFDELING 3 – SUBSIDIES VOOR TAALVERSTERKENDE INITIATIEVEN

Artikel 13

1.1. Luidens artikel 13 van het voorontwerp kan de Vlaamse Regering binnen de perken van de begrotingskredieten die daarvoor zijn voorzien, middelen toekennen “voor initiatieven die bijdragen aan de versterking van de Nederlandste taalvaardigheid van kinderen en jongeren”. Die middelen zullen worden toegekend middels een beheersovereenkomst “met de gekozen organisatie of organisaties”.

Aldus wordt een beroep gedaan op het contractuele procedé van de beheersovereenkomst om de nadere regels betreffende de subsidiëring van de gekozen organisatie(s) te bepalen. Gelet op de beginselen die de uitoefening van de normatieve functie beheersen, kunnen in een beheersovereenkomst enkel praktische afspraken worden opgenomen die een concretisering inhouden van de bij een decreet of, binnen de grenzen waarbinnen delegaties toelaatbaar zijn, bij uitvoeringsbesluit vastgestelde regels. Artikel 13, tweede tot vierde lid, van het voorontwerp bepaalt slechts in zeer algemene bewoordingen de taak van de gekozen organisatie(s) en legt voor het overige niet of nauwelijks de subsidievoorwaarden, de wijze waarop het daadwerkelijke subsidiebedrag wordt bepaald of de inhoud van de beheersovereenkomst vast. Uit het tweede lid blijkt wel dat de Vlaamse Regering “de nadere voorwaarden, de wijze van toekenning en de modaliteiten van de inzet van de middelen” bepaalt, doch die machtiging heeft niet uitdrukkelijk betrekking op het nader bepalen van de inhoud van de beheersovereenkomst. Het verdient dan ook aanbeveling om de Vlaamse regering uitdrukkelijk te machtigen om de inhoud van de beheersovereenkomst nader te omschrijven, en om de machtiging daartoe met de nodige nauwkeurigheid te omschrijven.

1.2. Bij het bepalen van de nadere voorwaarden en de wijze van toekenning zal de Vlaamse Regering erover dienen te waken dat ze een procedure ontwikkelt waarbij de keuze van

‡LW-BCF[NDFDH-HJDEAVT‡

één organisatie of meerdere organisaties gebeurt in overeenstemming met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

Bovendien zal de Vlaamse Regering er bij de uitwerking van de subsidieregeling dienen over te waken dat de toekenning van de middelen gebeurt in overeenstemming met de Europeesrechtelijke regels inzake vrij verkeer en staatssteun, aangezien aan de hand van de tekst van artikel 13, derde en vierde lid, van het voorontwerp niet uit te sluiten valt dat sommige aspecten van de opdrachten die de gekozen organisatie(s) zal of zullen uitoefenen, neerkomen op economische activiteiten die worden verricht door dienstverleners in de zin van het EU-recht.

AFDELING 4 – WIJZIGING AAN DE BEGELEIDENDE MAATREGELEN BIJ HET DECREET BETREFFENDE DE INHAALBEWEGING VOOR SCHOOLINFRASTRUCTUUR

AFDELING 5 – EXTRA WERKINGSBUDGET VOOR PROFESSIONALISERING EN DE AANKOOP VAN DIDACTISCH MATERIAAL IN HET KLEUTERONDERWIJS TER ONDERSTEUNING VAN DE IMPLEMENTATIE VAN MINIMUMDOELEN IN HET KLEUTERONDERWIJS

Bij deze afdelingen zijn geen opmerkingen te maken

AFDELING 6 – SCHRAPPEN FORFAITAIRE DEEL GLOBALE PUNTENENVELOPPE

Artikel 18

In de inleidende zin van artikel 18 van het voorontwerp schrijve men “artikel 29, §1, derde lid” en “punt 1°” in plaats van “artikel 29, §1” en “punt 1”.

AFDELING 7 – FINANCIERING OPLEIDINGEN BACHELOR EN MASTER IN DE TANDHEELKUNDE VUB

AFDELING 8 – FINANCIERING OPLEIDING MASTER IN DE GENEESKUNDE UNIVERSITEIT HASSELT

Artikelen 19 en 20

De bij de artikelen 19 en 20 ontworpen artikelen III.25/6, eerste lid, en III.25/7, eerste lid, van de Codex Hoger Onderwijs bepalen telkens dat deze bijkomende werkingstoelage enkel wordt toegekend en uitbetaald “na controle en goedkeuring van het aanvraagdossier door de regeringscommissaris”. In tegenstelling tot de bepaling die wordt ingevoegd bij artikel 21 van het voorontwerp (ontworpen artikel III.25/8, eerste lid, *in fine*, van de Codex Hoger Onderwijs), wordt evenwel niet verduidelijkt waaruit de controleopdracht van de regeringscommissaris concreet bestaat.

Over de aard van de controleopdracht van de regeringscommissaris verklaarde de gemachtigde het volgende:

> “De regeringscommissaris controleert de doelstellingen en begroting van de subsidieaanvraag en in welke mate die overeenkomen met de doelstelling zoals geformuleerd in het decreetsartikel, namelijk de opstart van [de bachelor- en

‡LW-BCF[NDFDH-HJDEAVT‡

masteropleiding in de tandheelkunde aan de Vrije Universiteit Brussel en de opleiding master in de geneeskunde aan de Universiteit Hasselt]. De regeringscommissaris beoordeelt het getrouwheidsgehalte van het budget (geen excessieve of overbodige kosten, geen overheadkosten, enkel werkelijke kosten …) en moet kunnen bevestigen dat het voorgestelde budget uitgaven betreft die niet door andere subsidiestromen gedekt zijn (om zo een dubbele subsidiëring te vermijden).”

Aangezien de opdracht nagenoeg gelijkaardig is aan de controleopdracht die wordt toevertrouwd in artikel 21 van het voorontwerp, verdient het omwille van de coherentie en de rechtszekerheid aanbeveling om de opdracht van de regeringscommissaris op eenzelfde wijze te verduidelijken.

AFDELING 9 – UITBOUW VAN DE MASTER HANDELSWETENSCHAPPEN MET FOCUS OP ARTIFICIËLE INTELLIGENTIE OP CAMPUS KULAK

Artikel 21

2.1. Het ontworpen artikel III.25/8, eerste lid, van de Codex Hoger Onderwijs bepaalt dat “[v]anaf het begrotingsjaar 2026 tot en met begrotingsjaar 2030 (…) jaarlijks een bijkomende werkingstoelage van maximaal 1.000.000 euro aan de Katholieke Universiteit Leuven [kan] worden toegekend voor de gerichte uitbouw op het grondgebied van de stad Kortrijk van de master in de handelswetenschappen, met een uitgesproken focus op artificiële intelligentie, werkveldintegratie via het Nexus concept, toegankelijke leerpaden voor werkstudenten en de creatie van een overdraagbaar leereffect voor de andere onderwijsinstellingen”.

2.2.1. De gemachtigde gaf de volgende toelichting over het Nexus-concept:

> “Het KU Leuven Nexus-concept is een universitaire variant van duaal leren die academische opleiding combineert met een structurele en inhoudelijke werkveldintegratie. Via aangepaste werkvormen, intensieve begeleiding en vernieuwde evaluatiemodellen sluiten opleidingen nauwer aan bij professionele contexten. Dit model probeert een antwoord te bieden op zowel de arbeidsmarktkrapte als de structurele mismatch tussen opleiding en regionale noden. Het Nexus-concept werd gepiloteerd op de KU Leuven campus Brugge voor de opleiding industrieel ingenieur en zou met dit project verder uitgerold worden aan de campus KULAK voor de opleiding handelswetenschappen, met een specifieke focus op artificiële intelligentie.”

Aangezien het blijkbaar de bedoeling is dat het “pilootconcept” toepassing vindt in andere onderwijsinstellingen, verdient het aanbeveling om in de ontworpen bepaling een meer algemene omschrijving van dit concept te hanteren.

2.2.2. Volgens de gemachtigde wordt met “een overdraagbaar leereffect voor de andere onderwijsinstellingen” het volgende bedoeld:

> “Met een overdraagbaar leereffect wordt bedoeld dat de lessen van het Nexus-concept ontsloten worden (in een nog nader te bepalen format) naar andere hogeronderwijsinstellingen, zodat dit alle hogeronderwijsinstellingen ten goede komt.”

‡LW-BCF[NDFDH-HJDEAVT‡

Het verdient aanbeveling om in plaats van “overdraagbaar leereffect”, dat eerder lijkt te doelen op het effect van het leerproces op een individuele student, een begrip te gebruiken die deze bedoeling beter tot uiting brengt.

AFDELING 10 – FINANCIERING TAALONDERSTEUNING BIJ STARTENDE STUDENTEN HOGER ONDERWIJS

Artikel 22

Het ontworpen artikel III.25/9, § 1, eerste lid, 1°, van de Codex Hoger Onderwijs omschrijft “student met andere thuistaal dan het Nederlands” als “een student die toen hij leerling was in het secundair onderwijs beantwoordde aan de gelijkekansindicator, vermeld in artikel 233, §1, 5° van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010”.

Gevraagd hoe de betrokken instellingen van hoger onderwijs kunnen nagaan of de student toen hij leerling was in het secundair onderwijs beantwoordde aan de bedoelde gelijkekansindicator, en op welk tijdstip in de loop van het secundair onderwijs die student aan die indicator voldeed, verklaarde de gemachtigde het volgende:

> “De indicator wordt bepaald op basis van een verklaring op eer die wordt opgevraagd bij ouders van de leerlingen in het gewoon onderwijs (basis en secundair). Aangezien het om stabiele informatie gaat, moet deze verklaring slechts één keer in de volledige schoolloopbaan van een leerling ingevuld en doorgestuurd worden. Maar het staat scholen vrij om nieuwe documenten te laten invullen als de situatie van de leerling veranderd is, als een leerling van school is gewisseld. De gegevens worden bijgehouden in Discimus en de gegevens met de laatste geldigheidsdatum worden gehanteerd.”

Aangezien het niet onmogelijk is dat het beantwoorden aan de betrokken gelijke kansenindicator in de loop van het secundair onderwijs is gewijzigd, wordt in het ontworpen artikel III. 25/9, § 1, 1°, het best verduidelijkt dat het bepalen of de student die toen hij leerling was in het secundair onderwijs beantwoordde aan de bedoelde gelijkekansindicator, gebeurt volgens de meest recente beschikbare gegevens waarover de bevoegde dienst van de Vlaamse Regering beschikt.

HOOFDSTUK 7 – INWERKINGTREDING

Artikel 24

Luidens artikel 24 van het voorontwerp heeft, onder meer, artikel 8 van het aan te nemen decreet uitwerking met ingang van 1 januari 2026.

De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van

‡LW-BCF[NDFDH-HJDEAVT‡

algemeen belang.[14] Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.[15]

In de memorie van toelichting wordt de terugwerkende kracht die aan artikel 8 van het voorontwerp wordt verleend, als volgt verantwoord:

> "In het begrotingsakkoord bij het ontwerp van decreet over herkeuringen van voertuigen door erkende keurders bij erkende herstellers in het kader van een proefproject werd opgenomen dat het bedrag vanaf hetwelk de ontvangsten uit verkeersboetes worden aangerekend op de algemene ontvangsten (MB0-9MHHAOD-OW) (i.c. 17.386 keuro) wordt verlaagd met het bedrag overeenstemmend met 5 VTE zoals opnieuw vastgesteld bij begrotingsopmaak 2025 inclusief indexaties, bedrag hetwelk gelijktijdig (…) bijgeschreven kan worden op het loonartikel van het departement MOW.
>
> Deze aanpassing werd voor het eerst rechtzettend doorgevoerd bij BA2025 gezien ze bij vergetelheid niet werd meegenomen in het programmadecreet 2025 met ingang van 1 januari. Gezien het een geïndexeerd bedrag betreft, moet jaarlijks een verdere aanpassing worden doorgevoerd - bij gelegenheid van de begrotingsaanpassing, rekening houdend met de evolutie van de loonkost per 1 januari."

De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

> "Wij verwijzen in eerst instantie naar de toelichting bij art. 8 in de memorie
>
> 'In het begrotingsakkoord bij het ontwerp van decreet over herkeuringen van voertuigen door erkende keurders bij erkende herstellers in het kader van een proefproject werd opgenomen dat het bedrag vanaf hetwelk de ontvangsten uit verkeersboetes worden aangerekend op de algemene ontvangsten (MB0-9MHHAOD-OW) (i.c. 17.386.000 euro) wordt verlaagd met het bedrag overeenstemmend met 5 VTE zoals opnieuw vastgesteld bij begrotingsopmaak 2025 inclusief indexaties, bedrag hetwelk gelijktijdig (…) bijgeschreven kan worden op het loonartikel van het departement MOW.
>
> *Het in de nota VR (VR 2023 1407 DOC.1067/1TER) en voormeld begrotingsakkoord vermelde bedrag van 286.600 euro voor 5 VTE komt op 1 januari 2026 geïndexeerd op 341.400 euro terwijl op 1 januari 2025 de geïndexeerde waarde 334.700 was, zijnde een surplus van 6.700 euro.* Bij in mindering brengen

[14] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2; GwH 21 december 2017, nr. 145/2017, B.16.2; GwH 19 juli 2018, nr. 100/2018, B.13; GwH 3 juni 2021, nr. 82/2021, B.6; GwH 23 juni 2022, nr. 85/2022, B.10.2.

[15] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

‡LW-BCF[NDFDH-HJDEAVT‡

van dit surplus op het sinds 1 januari 2025 bestaande drempelbedrag van 17.051.300 euro ontstaat aldus het nieuwe drempelbedrag van 17.044.600 euro.'

Het [cursief] daarin gemarkeerde is de reden van de terugwerkende kracht in dit voorliggend ontwerp – het is gewoon materieel niet mogelijk om voor 1 januari 2026 het geïndexeerde bedrag 2026 te bepalen en overeenkomstig de bijkomend naar de loonkredieten over te dragen midden door een aanpassing van de drempelbedragen voor 1 januari te bepalen. Bijgevolg zal steeds een terugwerkende kracht van toepassing zijn.

Dit is overigens een louter interne budgettaire aangelegenheid zonder impact op het rechtszekerheidsbeginsel. Er zijn in dat dan verband dan ook geen rechtsgedingen hangende.

Deze terugwerkende bepaling wordt verantwoord vanuit de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst als doelstelling van algemeen belang."

In het licht hiervan kan de uitwerking met ingang van 1 januari 2026 van artikel 8 van het aan te nemen decreet worden aanvaard.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Pierre LEFRANC

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-BCF[NDFDH-HJDEAVT‡