



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 60.562/3  
van 29 december 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de subsidiëring van een vernieuwend en verbreed laagdrempelig initiatief inzake gezinsondersteuning voor aanstaande gezinnen en gezinnen met kinderen met het oog op de bestrijding van kinderarmoede’

Op 30 november 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de subsidiëring van een vernieuwend en verbreed laagdrempelig initiatief inzake gezinsondersteuning voor aanstaande gezinnen en gezinnen met kinderen met het oog op de bestrijding van kinderarmoede’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 december 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 december 2016.

\*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Artikel 18 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21 maart 2003 ‘betreffende de armoedebestrijding’ bepaalt dat de Vlaamse Regering, binnen de beschikbare begrotingskredieten en aanvullend op de reguliere subsidies, middelen aanwendt om projecten inzake armoedebestrijding met een experimenteel, een aanvullend of een vernieuwend karakter te ondersteunen. Deze projecten kunnen worden uitgevoerd door de verenigingen waar armen het woord nemen, het Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen en door andere actoren. De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden voor de toekenning van deze projectsubsidies.

Luidens artikel 18 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 november 2013 ‘houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning’ kan binnen de perken van de begrotingskredieten een subsidie worden toegekend aan elke actor die een vernieuwend aanbod wil ontwikkelen op het vlak van de preventieve gezinsondersteuning. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels met betrekking tot die subsidie, in het bijzonder het bedrag en de duur ervan en de bijkomende voorwaarden waaraan het initiatief moet voldoen om in aanmerking te komen voor de subsidie.

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering bepaalt ter uitvoering van de beide genoemde artikelen dat het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin (hierna: Kind en Gezin) en het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (hierna: het departement) elk voor de helft een subsidie kunnen toekennen aan een organisator die een vernieuwend en verbreed laagdrempelig initiatief ontwikkelt op het gebied van gezinsondersteuning, samen met en voor aanstaande gezinnen en gezinnen met kinderen, met het oog op de bestrijding van de kinderarmoede. Daarnaast kunnen Kind en Gezin en het departement een subsidie toekennen aan een enkele organisator die instaat voor de begeleiding van de genoemde projecten.

Het ontworpen besluit bepaalt vooreerst het maximale subsidiebedrag per project en de looptijd van de subsidie, voorziet in een eenmalige mogelijkheid tot verlenging ervan, en regelt wie de organisator kan zijn, welke opdrachten hij moet uitvoeren en welke doelstellingen hij moet nastreven. Voorts bevat het ontworpen besluit bepalingen betreffende de jaarlijkse rapportage en worden sommige artikelen van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 maart 2014 ‘tot uitvoering van het decreet van 29 november 2013 houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning’ aangaande subsidies van toepassing verklaard. Tot slot regelt het ontworpen besluit het aanleggen van reserves, de uitbetaling van de subsidie, het toezicht en de handhaving, de procedure voor het toekennen van de subsidie, alsmede de verlenging ervan.

3.1. Het ontworpen besluit vindt derhalve rechtsgrond in artikel 18 van het decreet van 21 maart 2003 en in artikel 18 van het decreet van 29 november 2013, onder voorbehoud van wat hierna volgt.

3.2.1. Artikel 3 van het decreet van 29 november 2013 bepaalt dat dit decreet van toepassing is op de samenwerking tussen de actoren uit het domein van de preventieve gezinsondersteuning, voor zover deze aanbod organiseren in een Huis van het Kind, werkzaam in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Aangezien voor het ontworpen besluit mede rechtsgrond wordt gezocht in artikel 18 van het genoemde decreet, geldt deze voorwaarde ook voor de organisatoren die op grond van het te nemen besluit subsidie verkrijgen. In artikel 13, 7°, van het ontworpen besluit dienen derhalve de woorden “of een netwerk dat daartoe wil uitgroeien” te worden weggelaten.

3.2.2. Artikel 11 van het ontwerp regelt het toezicht op en de evaluatie van de projecten door Kind en Gezin en het departement, alsmede de handhavingsmaatregelen (dit laatste door een verwijzing naar bepaalde artikelen van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 maart 2014).

De rechtsgrond voor dit artikel kan vooreerst gedeeltelijk worden gevonden in artikel 57 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’, naar luid waarvan de Vlaamse Regering onder meer de toekenning, de terugvordering en de verantwoording van de subsidies en de indiening van de verantwoordingsstukken regelt en de procedure vaststelt voor de controle op de aanwending van de subsidies.

Voorts kan, in zoverre artikel 11 van het ontworpen besluit betrekking heeft op de preventieve gezinsondersteuning, ervoor gedeeltelijk rechtsgrond worden gevonden in artikel 20, eerste en tweede lid, van het decreet van 29 november 2013, naar luid waarvan de Vlaamse Regering het toezicht op de naleving van dat decreet en zijn uitvoeringsbesluiten regelt en de entiteit aanwijst die de Huizen van het Kind inspecteert.<sup>1</sup>

In zoverre in artikel 11, derde lid, van het ontworpen besluit, door de verwijzing naar artikel 78 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 maart 2014, de stopzetting van subsidies wordt geregeld, kan het worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met telkens artikel 18 van respectievelijk de decreten van 21 maart 2003 en 29 november 2013.<sup>2</sup>

3.2.3. Voor het opleggen van taken aan Kind en Gezin is er mede rechtsgrond in artikel 8, § 2, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 april 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin’, gelezen in samenhang met de artikelen 7 en 13, § 3, ervan.

---

<sup>1</sup> Gelet op artikel 3 van het decreet van 29 november 2013 gaat het om activiteiten die in het raam van de Huizen van het Kind worden gesubsidieerd. Zie ook artikel 13, 7°, van het ontwerp en opmerking 3.2.1 daaromtrent.

<sup>2</sup> Bij een brede interpretatie van deze artikelen (en van artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011) zou erin zelfs een uitdrukkelijke rechtsgrond kunnen worden gevonden.

### VORMVEREISTEN

4. Gevraagd of over het ontwerp het advies werd gevraagd van de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid, bedoeld in artikel 4, § 2, 2°, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 7 december 2007 ‘houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid en van een Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers’, verklaarde de gemachtigde:

“Er werd inderdaad geen advies gevraagd aan de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid gezien dit niet beschouwd wordt als van strategisch belang. Het ontwerp geeft immers enkel uitvoering aan het decreet waar de SAR op 22 februari 2013 uitgebreid advies op gegeven heeft.”

Er zou kunnen worden aanvaard dat het advies van de genoemde adviesraad ook geldt als een advies over het voorliggende ontwerp indien de essentiële elementen van de thans voorliggende subsidieregeling erin reeds zouden zijn besproken. Dat blijkt evenwel niet het geval te zijn. Indien in het ontwerp nieuwe beleidskeuzes worden gemaakt die van strategisch belang zijn, hetgeen in eerste instantie moet worden beoordeeld door de Vlaamse minister bevoegd voor welzijn, moet het advies van de genoemde adviesraad alsnog worden ingewonnen.<sup>3</sup> In dat laatste geval dienen eventuele wijzigingen die uit het advies zouden voortvloeien, nog om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, te worden voorgelegd.

### ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Volgens de gemachtigde moet er steeds “gezinnen in armoede”, “aanstaande gezinnen en gezinnen met kinderen (en jongeren) in armoede” worden geschreven, ook waar thans alleen gewag wordt gemaakt van “gezinnen” en “aanstaande gezinnen en gezinnen met kinderen (en jongeren)”.

6. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling dat de artikelen 7, vijfde en zesde lid, 9, 10, § 1, eerste lid, en § 2, 12 en 15 van het te nemen besluit van toepassing zijn op de subsidie bedoeld in artikel 4 ervan. De overige bepalingen van het ontwerp zijn niet van toepassing op deze subsidies.

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of de vermelde, overigens in het ontwerp op te nemen, lijst van toepasselijke bepalingen volledig is en of er in het ontwerp geen specifieke bepalingen moeten worden ingevoegd betreffende de genoemde subsidies (bijvoorbeeld in verband met de aanvraag tot subsidiëring en het toezicht op de aanwending van de subsidies).

---

<sup>3</sup> Dat advies is, wanneer vereist, een substantieel vormvereiste.

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

### Aanhef

7. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

8. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd (dat het derde lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 8, § 2,<sup>4</sup> van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 april 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin’, evenals een lid (dat het vierde lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’.

9. In het huidige tweede lid van de aanhef (dat het vijfde lid wordt) dient ook te worden verwezen naar artikel 20, eerste en tweede lid, van het decreet van 29 november 2013 ‘houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning’.

10. Aangezien om advies is gevraagd binnen een termijn van dertig kalenderdagen, dient het huidige vierde lid van de aanhef (dat het zevende lid wordt) te worden geredigeerd als volgt:

“Gelet op advies 60.562/3 van de Raad van State, gegeven op 29 december 2016, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

### Artikel 4

11. De subsidie bedoeld in artikel 4 van het ontwerp wordt aan één organisator verleend.

Het is niet noodzakelijk strijdig met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat slechts één organisatie wordt gesubsidieerd, maar daarvoor dient een afdoende verantwoording te bestaan. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of een dergelijke verantwoording voorhanden is.

Tevens zouden het best in het ontwerp de criteria worden bepaald op basis waarvan die ene organisatie zal worden geselecteerd.

---

<sup>4</sup> En eventueel naar de artikelen 7 en 13, § 3, van dat decreet, omdat artikel 8, § 2, ervan in dit geval dient te worden gelezen in samenhang met de eerstgenoemde bepalingen. De eigenlijke delegatiebepaling is evenwel te vinden in artikel 8, § 2, van het decreet van 30 april 2004.

### Artikel 6

12. In artikel 6, tweede lid, 4°, van het ontwerp dient te worden verduidelijkt wat wordt bedoeld met de zinsnede “dat gezinnen mede-eigenaar zijn van de ontwikkelde individuele en collectieve ondersteuning”. Hetzelfde geldt ten aanzien van de woorden “een proportioneel universalistische benadering” in artikel 6, tweede lid, 7°, van het ontwerp.

### Artikel 12

13. Gevraagd welke regels worden toegepast als er geen oproep om een subsidie aan te vragen wordt gelanceerd, verklaarde de gemachtigde dat er altijd met een oproep zal worden gewerkt. Artikel 12 van het ontwerp dient dan niet op de voorwaardelijke wijze te worden geformuleerd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT