

Advies

Kindeffectrapportage

Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gelijke Kansen.

Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende instelling van het kindeffectrapport en de toetsing van het regeringsbeleid aan de naleving van de rechten van het kind (mevr. R. Van Cleuvenbergen, I. van Kessel, T. Merckx-Van Goey, V. Heeren en G. Gardeyn-Debever), *Parl.St.* Vlaams Parlement, 2000-2001, nr. 809/1.

Stuk 2001-2002/3

SITUERING

Bij Decreet van het Vlaams Parlement van 15 juli 1997¹ werd het principe van de kindeffectrapportage ingevoerd in Vlaanderen. Voor elk ontwerp van decreet dat kennelijk het belang van minderjarigen rechtstreeks raakt moet een kindeffectrapport worden opgesteld. Dit rapport moet het ontwerp van decreet vergezellen bij de indiening bij het Vlaams Parlement (art. 4 Decr.VI.Parl. 15 juli 1997). Hiermee 'scoorde' Vlaanderen op het internationale vlak, het werd de eerste kindeffectrapport-wetgeving ter wereld.

De invoering van deze verplichting zou trapsgewijs gebeuren. Ieder jaar zou de regering de beleidsdomeinen moeten aanduiden op welke deze verplichting van toepassing zou zijn. Jaar na jaar zouden deze domeinen moeten uitbreiden om uiteindelijk na 5 jaar alle ontwerpen van decreet te viseren.

Op 15 september 1998 kwam er een besluit van de Vlaamse Regering dat de verplichting tot het opstellen van een kindeffectrapport van toepassing maakte op 9 bevoegdheidsdomeinen.² In januari 1999 werd dit aantal domeinen uitgebreid tot 19.³ Op de ministerraad van 13 juli 2001 werd een ontwerp van besluit goedgekeurd dat de verplichting tot het opstellen van een kindeffectrapport toepasselijk verklaart op alle bevoegdheidsdomeinen. Op 20 oktober 2001 werd dit Koninklijk Besluit gepubliceerd.⁴

De toepassing in de praktijk verloopt echter heel wat moeizamer. Met de inwerkingtreding van het nieuwe besluit kan er echter op het vlak van de bevoegdheden geen excuus meer zijn om geen kindeffectrapport op te stellen.

De huidige regeling betreffende de kindeffectrapportage bevat een aantal belangrijke beperkingen. Deze regeling is enkel van toepassing op ontwerpen van decreet. Besluiten van de Regering of een minister vallen hier niet onder, net zomin als voorstellen van decreet.

Bovendien moet voor elk ontwerp van decreet worden uitgemaakt of het *"kennelijk het belang van het kind rechtstreeks raakt"*. Dit laat de betrokken minister een marge voor interpretatie.

¹ Decr.VI.Parl. 15 juli 1997 houdende instelling van het kindeffectrapport en de toetsing van het regeringsbeleid aan de naleving van de rechten van het kind, B.S. 7 oktober 1997.

² Art. 2 Besl.VI.Reg. 15 september 1998 tot bepaling van de bevoegdheden waarvoor de verplichting tot opmaak van een kindeffectrapport wordt opgelegd, B.S. 15 oktober 1998.

³ Art. 2 Besl.VI.Reg. 19 januari 1999 tot bepaling van de bevoegdheden waarvoor de verplichting tot opmaak van een kindeffectrapport wordt opgelegd, B.S. 24 februari 1999.

⁴ Besl.VI.Reg. 13 juli 2001 houdende invoering van de verplichting tot opmaak van een kindeffectrapport voor alle Vlaamse bevoegdheden, B.S. 20 oktober 2001.

Ten slotte is in het Decreet geen sanctieregeling voorzien indien een ontwerp van decreet werd ingediend zonder kindeffectrapport. De bal ligt dan in het kamp van het Vlaams Parlement.

OVERWEGINGEN VAN HET KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Toen in 1997 het Decreet met betrekking tot de Kindeffectrapportage tot stand kwam gebeurde dit vanzelfsprekend met het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (verder 'het Verdrag') in het achterhoofd. Met dit Verdrag had Vlaanderen een aantal verbintenissen opgenomen met betrekking tot de rechten van het kind. Om deze rechten gestalte te geven bij de beleidsvorming werd onder meer gekozen voor het instrument van de kindeffectrapportage, wat een soort voorafgaande evaluatie inhoudt.

Naast de algemene filosofie kan ook een individuele bepaling uit het Verdrag worden aangehaald voor het instellen van een kindeffectrapportage-verplichting. Artikel 3.1 bepaalt dat bij alle maatregelen betreffende minderjarigen, ook in het geval deze worden genomen door wetgevende instanties, de belangen van de minderjarigen de eerste overweging vormen. Naast de situatie van maatregelen ten aanzien van individuele minderjarigen, kan aan deze bepaling ook een algemene draagwijdte worden toegekend. In dat geval dienen de belangen van minderjarigen als groep de eerste overweging te vormen. Deze verplichting speelt bij administratieve, maar ook bij wetgevende beslissingen. In dit kader is het instellen van een kindeffectrapport vanzelfsprekend een methode om op deze belangen van minderjarigen toe te zien.

Kindeffectrapportage en Besluiten

Nu werd beslist de verplichting tot het opstellen van een kindeffectrapport uit te breiden tot alle ontwerpen van decreet die raken aan de rechten en belangen van minderjarigen, is het toepassen van deze verplichting op besluiten een logische volgende stap. Dergelijke evolutie is om nog een andere reden positief. Het is immers zo dat wetgeving steeds technischer wordt. Meer en meer beperkt de wetgever zich tot het uitlijnen van algemene principes die dan op een latere datum door de Regering worden ingevuld middels besluiten. Een gevolg hiervan is dat besluiten hoe langer hoe meer de rechten en belangen van minderjarigen raken. Vanuit dit oogpunt is een (verplichte) reflectie met betrekking tot deze besluiten en hun invloed op minderjarigen een goede zaak.

Toch moet ook een voorbehoud worden geformuleerd. Een dergelijke verplichting mag niet leiden tot het verlammen van het beleid. Het opleggen van een dergelijke verplichting mag er niet toe leiden dat regelgeving die dringend nodig is in het belang van het kind, op de lange baan wordt geschoven.

Kindeffectrapportage en voorstellen van decreet

Het uitbreiden van de verplichting tot het opmaken van een kindeffectrapport tot besluiten van de regering is logisch. Nog logischer zou echter zijn deze verplichting ook uit te breiden tot voorstellen van decreet. Tot op heden dient de regering immers bij het indienen van een ontwerp van decreet over te gaan tot het opstellen van een kindeffectrapport, voor voorstellen van decreet bestaat deze verplichting niet. Voorstellen van decreet kunnen echter evenzeer de belangen en rechten van kinderen raken als ontwerpen.⁵

Controle

Ten slotte dient men, bij het uitbreiden van een bestaande verplichting eerst even stil te staan bij de bestaande regelgeving en de uitvoering ervan. Los van het aantal opgestelde kindeffectrapporten kan men zich vragen stellen bij de controle hierop. Indien een ontwerp van decreet wordt ingediend zonder kindeffectrapport, terwijl dit nodig was, is het aan het Vlaams Parlement om hieruit de nodige conclusies te trekken. In het Parlementair jaar 2000-2001 heeft het Kinderrechtencommissariaat drie adviezen opgesteld (m.b.t. 2 ontwerpen van decreet)⁶ waarbij het ontbreken van een kindeffectrapport aan de kaak werd gesteld. Voornamelijk met betrekking tot het Decreet betreffende het Onderwijs XIII betraf het belangrijke thema's als het principe van de kosteloosheid van het onderwijs en het toelaten van reclame en sponsoring in onderwijsinstellingen. Tijdens de bespreking van dit ontwerp van decreet werd echter geen woord gerept over het ontbreken van een Kindeffectrapport.

Zoals hoger vermeld is de verplichting tot het opstellen van een kindeffectrapport slechts van toepassing in die gevallen waar een ontwerp van decreet (of een besluit, zie huidig voorstel) *kennelijk rechtstreeks de belangen van minderjarigen raakt*. De betrokken minister dient dit te beoordelen en heeft

⁵ Zie ook VLAAMSE REGERING (2001), *Jaarlijkse verslaggeving van de Vlaamse regering aan het Vlaams parlement en de Kinderrechtencommissaris inzake de rechten van het kind: 01/04/2000 - 31/03/2001*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, p. 19.

⁶ Betreffende de eindtermen in de 2^{de} en de 3^{de} graad van het gewoon secundair onderwijs en het decreet onderwijs XIII (reclame en sponsoring, kosteloosheid van het onderwijs).

hierbij een bepaalde marge voor interpretatie. Indien deze beoordeling geschiedt is dit al een positief element. Dit betekent dat er de reflex bestaat de voorgenomen maatregelen te toetsen in het licht van de invloed op minderjarigen. De formulering van het Decreet maakt een ondubbelzinnige controle echter niet makkelijk ('kennelijk rechtstreeks raakt'). Het huidige voorstel laat de gebruikte terminologie onaangeroerd.

Het Kinderrechtencommissariaat is van oordeel dat naast het uitbreiden van de verplichting tot het opstellen van een kindeffectrapport, ook de controle op deze verplichting ter sprake moet komen.

ADVIES VAN HET KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT

- Het Kinderrechtencommissariaat is van oordeel dat het uitbreiden van de verplichting tot het opstellen van een kindeffectrapport tot regeringsbesluiten in essentie een stap in de goede richting is.
- Het Kinderrechtencommissariaat is echter van oordeel dat deze verplichting evenzeer zou moeten gelden voor voorstellen van decreet.
- Ten slotte wenst het Kinderrechtencommissariaat het Vlaams Parlement op te roepen tot een werkelijke controle op de verplichtingen die het zelf heeft opgelegd.

Ankie Vandekerckhove.
Kinderrechtencommissaris
Oktober 2001