

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.731/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 12 januari 2006 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende het lokaal beleid kinderopvang", heeft op 8 februari 2006 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe een regeling in te voeren met betrekking tot een "lokaal beleidsplan kinderopvang" en een "lokaal overleg kinderopvang".

Aan het "lokaal bestuur", zijnde de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, wordt opgelegd (per gemeente of per twee of meer gemeenten) een lokaal beleidsplan kinderopvang op te maken, dat "een integrale visie rond kinderopvang" bevat. Het plan vormt een onderdeel van het lokaal sociaal beleidsplan indien het lokaal bestuur daarover beschikt. De instelling "Kind en Gezin" verleent ondersteuning bij de opmaak van het plan. Het door het lokaal bestuur goedgekeurde plan wordt bovendien ter kennisgeving bezorgd aan Kind en Gezin (artikelen 2 tot 5 en 7 tot 8).

Aan het betrokken lokaal bestuur worden tevens een aantal opdrachten gegeven inzake kinderopvang, zoals het organiseren van overleg en samenwerking tussen lokale actoren en de gebruikers, het in kaart brengen van vraag en aanbod van de verschillende opvangvormen, het informeren van lokale actoren en gebruikers, en het verstrekken van informatie en advies aan de Vlaamse overheid inzake de uitbouw van opvangvoorzieningen (artikel 4, § 3).

Het "Lokaal Overleg Kinderopvang" (LOK), dat elk lokaal bestuur moet organiseren, is een adviesorgaan dat het lokaal bestuur adviseert over het lokaal beleidsplan kinderopvang en over de uitbouw van opvangvoorzieningen en dat de uitvoering van het plan opvolgt. Het bestaat minstens uit een vertegenwoordiging van de lokale actoren, de gebruikers en het lokaal bestuur. De statuten van het LOK worden "bekrachtigd" door het lokaal bestuur (artikelen 2, 6 en 9 tot 13).

Voor de gemeenten uit het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad worden de taken van het lokaal bestuur uitgevoerd door het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (artikel 14).

Voorts worden opgeheven, titel III (artikelen 29 tot 40) van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 1997 houdende de algemene voorwaarden inzake het organiseren van buitenschoolse opvang en het ministerieel besluit van 30 juli 1997 houdende vaststelling van de inhoud van het lokale beleidsplan buitenschoolse kinderopvang en van de wijze waarop het kwaliteitslabel door het lokale overleg wordt toegekend (artikelen 16 en 17).

Een eerste lokaal beleidsplan, uitgewerkt volgens de bepalingen van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, moet door de lokale besturen worden opgemaakt vóór 31 december 2007 (artikel 18).

2.1. Luidens de aanhef ervan vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in het decreet van 29 mei 1984 houdende de oprichting van de instelling Kind en Gezin ¹ en in het decreet van 19 maart 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid.

2.2. Artikel 16 van het decreet van 19 maart 2004, dat in de nota aan de Vlaamse Regering wordt ingeroepen als rechtsgrond voor het ontworpen besluit, bevat in zijn tweede lid een machtiging aan de Vlaamse Regering om de decretale sectorale regelgeving in overeenstemming te brengen met de bepalingen van dat decreet. De daartoe strekkende besluiten dienen binnen een termijn van twee jaar bij decreet te worden bekrachtigd.

De "decretale sectorale regelgeving" is vervat in het decreet van 29 mei 1984. Aangezien het ontworpen besluit niet strekt tot enige aanpassing van dat decreet ², kan bezwaarlijk worden aangenomen dat het ontworpen besluit ertoe zou strekken om de decretale sectorale regelgeving in overeenstemming te brengen met de bepalingen van het decreet van 19 maart 2004. Artikel 16 van dat decreet kan derhalve geen rechtsgrond bieden aan het ontworpen besluit.

¹Dit decreet wordt opgeheven door het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin, dat evenwel nog niet in werking is getreden.

²En evenmin van enig ander decreet dat een regeling zou bevatten inzake kinderopvang.

Zulks is evenmin het geval met de andere artikelen uit het decreet van 19 maart 2004, nu die artikelen betrekking hebben op een globaal lokaal sociaal beleidsplan, dat het lokaal sociaal beleid als zodanig als voorwerp heeft. Weliswaar wordt in artikel 5 van dat decreet de Vlaamse Regering gemachtigd om via sectorale regelgeving de relatie te bepalen tussen het lokaal sociaal beleidsplan en de beleidsplannen die de lokale besturen en de lokale actoren in het raam van de sectorale regelgeving dienen op te stellen, maar er dient te worden vastgesteld dat het decreet van 29 mei 1984 geen bepalingen bevat betreffende beleidsplannen die de lokale besturen of de lokale actoren zouden moeten opstellen inzake kinderopvang.

Geen enkele bepaling uit het decreet van 19 maart 2004 kan derhalve rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit.

2.3. Volgens de gemachtigde zou het ontwerp kunnen steunen op artikel 4bis van het decreet van 29 mei 1984. Bij dat artikel wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om, in het raam van de taak van Kind en Gezin, zoals omschreven in de artikelen 3 en 4 van dat decreet, nadere regels te bepalen met betrekking tot de organisatie, de erkenningsnormen en de subsidievoorwaarden inzake de dagopvang, de preventieve zorg, de buitenschoolse opvang, de kindermishandeling, de crisisopvang en de adoptie. Meer bepaald zou het ontwerp "de organisatie" van de opvang betreffen. Er kan evenwel worden aan getwijfeld of dit laatste het geval is ³. Bovendien moet erop worden gewezen dat, al wordt in artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in de mogelijkheid voorzien dat de gemeenschappen de gemeenten of andere bestuursoverheden belasten met opdrachten, hiertoe een decretale rechtsgrond noodzakelijk is, die te dezen ontbreekt. Hieraan doet niets af het - door de gemachtigde ingeroepen - gegeven dat de verplichtingen bedoeld in het ontwerpbesluit niet afdwingbaar zijn bij gebreke van sancties bij niet-naleving.

³In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 24 juni 1997, waarbij artikel 4bis werd ingevoegd in het decreet van 29 mei 1984, wordt geen gewag gemaakt van een lokaal beleidsplan kinderopvang of een lokaal overleg of van enige verplichting voor de gemeenten en de OCMW's terzake (*Parl. St.*, Vl. Parl., 1996-97, nrs 635/1 en 635/2).

2.4. Evenmin biedt enige andere bepaling uit het decreet van 29 mei 1984 rechtsgrond voor het invoeren van een regeling betreffende een lokaal beleidsplan kinderopvang en een lokaal overleg kinderopvang ⁴. Aangezien de bij het ontwerpbesluit aan de instelling "Kind en Gezin" toevertrouwde taken verband houden met die regeling, zijn de bepalingen waarbij die taken worden toevertrouwd ⁵, doelloos.

3. Conclusie uit wat voorafgaat is dat het ontwerp rechtsgrond ontbeert en derhalve geen doorgang kan vinden. Gelet op deze conclusie ziet de Raad van State, afdeling wetgeving, af van een nader onderzoek van het ontwerp.

⁴Hetzelfde geldt met betrekking tot het decreet van 30 april 2004 dat in de plaats zal komen van dat decreet.

⁵Voor het toevertrouwen van taken aan die instelling inzake kinderopvang, is als zodanig wel rechtsgrond te vinden in artikel 4, § 2, gelezen in samenhang met artikel 4, § 1, d), van dat decreet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS