



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.835/3
van 11 juli 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 betreffende de selectieve participatietoelagen leerling, wat betreft de begripsomschrijving van de verschillende gezinscategorieën’

Op 12 juni 2023 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 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 betreffende de selectieve participatietoelagen leerling, wat betreft de begripsomschrijving van de verschillende gezinscategorieën’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Johan PAS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juli 2023.

*

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. Om te bepalen of een rechthebbende leerling in aanmerking komt voor een ‘selectieve participatietoeslag leerling’ (hierna: schooltoeslag) in het kader van het Groeipakket, moet worden vastgesteld tot welke categorie van gezin de rechthebbende leerling behoort. De categorieën van gezinnen worden bepaald in artikel 38, § 1, van het Groeipakketdecreet van 2018. Paragraaf 4 van dat artikel legt een cascademethode vast om te bepalen tot welke gezinscategorie een rechthebbende leerling behoort.

3.1. Een in het Vlaams Parlement ingediend ontwerp van decreet voorziet in de toevoeging van de gezinscategorie van “de leerling die materiële ondersteuning krijgt als vermeld in artikel 68, §2/1”¹ en past de cascademethode daaraan aan.² Die voorgenomen wijziging is ingegeven door de vaststelling dat leerlingen die materiële ondersteuning krijgen, in het bijzonder de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, niet kunnen worden aanzien als jongeren die zelf in hun levensonderhoud moeten voorzien. Zij moeten dus niet kunnen genieten van de hogere schooltoeslag waarvan andere categorieën kunnen genieten.³

3.2. Ten gevolge van de voorgenomen decreetswijziging zou een leerling die materiële ondersteuning krijgt in dat opzicht niet langer kunnen worden beschouwd als een ‘alleenstaande’ leerling. Hij zou met toepassing van de cascademethode eventueel wel nog kunnen worden beschouwd als een ‘gehuwde’ of ‘zelfstandige’ leerling, die ook van een hogere schooltoeslag geniet.

¹ Het kan daarbij gaan daarbij om: 1° een kind dat opvang in een opvangstructuur krijgt als vermeld in artikel 2, 10°, van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen; 2° een kind dat medische begeleiding krijgt als vermeld in de voormelde wet; of 3° een kind dat in een instelling is geplaatst door bemiddeling of ten laste van een openbare overheid.

² Artikel 2 van het ontwerp van decreet ‘tot wijziging van het Groeipakketdecreet van 2018, wat betreft het recht op selectieve participatietoelagen voor leerlingen die materiële ondersteuning krijgen’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1748/1), dat op 29 juni 2023 werd aangenomen in de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding. Het op 12 juli 2023 door de plenaire vergadering aan te nemen decreet zou in werking treden op 31 augustus 2023 en van toepassing zijn voor de toekenning van selectieve participatietoelagen vanaf het schooljaar 2023-2024 (artikel 5 van het ontwerp van decreet). Over het voorontwerp van decreet dat heeft geleid tot dat ontwerp, heeft de Raad van State op 17 mei 2023 advies 73.291/1 gegeven (*Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1748/1, 31-42).

³ Memorie van toelichting bij het voormelde ontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1748/1, 3-5.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 betreffende de selectieve participatietoelagen leerling, wat betreft de begripsomschrijving van de verschillende gezinscategorieën’ bepaalt daarom dat de leerlingen die materiële ondersteuning genieten in de zin van artikel 68, §2/1, van het Groeipakketdecreet van 2018, niet als gehuwde of zelfstandige leerling kunnen worden beschouwd (artikelen 1 en 2 van het ontwerp). Ook de omschrijving van de categorieën van leerlingen die als alleenstaande kunnen worden beschouwd, wordt aangepast (artikel 3).

Het te nemen besluit treedt in werking op 31 augustus 2023 en is van toepassing voor de toekenning van de selectieve participatietoelagen vanaf het schooljaar 2023-2024 (artikel 4).

RECHTSGROND

4. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 38, § 3, van het Groeipakketdecreet van 2018, waarbij de Vlaamse Regering onder andere wordt gemachtigd om een nadere begripsomschrijving te geven van de verschillende categorieën van gezinnen op basis waarvan de selectieve participatietoelage leerling wordt berekend.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Artikel 13, 2, e), van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, opgemaakt te New York op 19 december 1966 (hierna: ESCR-verdrag) bepaalt:

“1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van eenieder op onderwijs. (...).

2. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen dat, ten einde tot een volledige verwezenlijking van dit recht te komen:

(...)

e) (...) een verantwoord stelsel van studiebeurzen in het leven dient te worden geroepen (...).”

Artikel 2, lid 1, van het ESCR-verdrag bepaalt:

“Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag verbindt zich maatregelen te nemen, zowel zelfstandig als binnen het kader van de internationale hulp en samenwerking, met name op economisch en technisch gebied, en met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen, ten einde met alle passende middelen, inzonderheid de invoering van wettelijke maatregelen, tot een algehele verwezenlijking van de in dit Verdrag erkende rechten te komen.”

De verplichting een verantwoord stelsel van studiebeurzen in het leven te roepen en de gecombineerde lezing van artikel 13, lid 2, e), en artikel 2, lid 1, van het ESCR-verdrag houden een *standstill*-verplichting in.⁴ Deze verzet er zich tegen dat de ontworpen regeling het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.⁵

5.2. Ten gevolge van de artikelen 1 en 2 van het ontwerp zullen een aantal leerlingen niet langer als gehuwde of zelfstandige leerling worden beschouwd omdat zij materiële ondersteuning krijgen als vermeld in artikel 68, § 2/1, van het Groeipakketdecreet van 2018. Daardoor zullen zij recht hebben op een bedrag aan schooltoeslag dat, blijkens de memorie van toelichting bij het voormelde ontwerp van decreet, minder dan een derde bedraagt van het huidige bedrag.⁶ Aldus kan worden aangenomen dat voor de betrokken categorieën van leerlingen de achteruitgang van het beschermingsniveau aanzienlijk is.

In advies 73.291/1 van 17 mei 2023 dat heeft geleid tot het voormelde ontwerp van decreet stelde de Raad van State vast dat de door de stellers nagestreefde doelstelling, namelijk ervoor zorgen dat de bedragen van de schooltoeslag voor alle leerlingen in verhouding zijn tot de werkelijke schoolkosten van de leerling of de entiteit die hen opvangt, legitiem is en op het eerste gezicht de achteruitgang kan verantwoorden.⁷

Vermits de doelstellingen aan de basis van het ontwerp van decreet en van het voorliggende ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering dezelfde zijn, en gelet op de aangevoerde verantwoording in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet, waarin ook reeds werd gewezen op de in het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 te wijzigen regeling voor de gehuwde en zelfstandige leerlingen,⁸ kan worden aangenomen dat ook voor de wijzigingen in het voorliggende ontwerp redenen voorhanden zijn die verband houden met het algemeen belang.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Johan PAS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁴ Adv.RvS 36.625/1 van 24 februari 2004 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 30 april 2004 ‘betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap’, *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2208/1.

⁵ GwH 6 juli 2017, nr. 85/2017, B.19.2-B.19.3; GwH 30 november 2017, nr. 142/2017, B.8.4.

⁶ *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1748/1, 3-5.

⁷ *Ibid.*, 39-41.

⁸ *Ibid.*, 13-14.