

ingediend op **1748** (2022-2023) – Nr. 1
14 juni 2023 (2022-2023)

Ontwerp van decreet

tot wijziging van het Groeipakketdecreet van 2018,
wat betreft het recht op selectieve participatietoeslagen
voor leerlingen die materiële ondersteuning krijgen

INHOUD

Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	17
Advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	21
Advies van de Raad van State	29
Ontwerp van decreet.....	43

MEMORIE VAN TOELICHTING

Samenvatting

Voorliggend ontwerp van decreet voorziet een wijziging van het Groeipakketdecreet van 2018 op basis waarvan de leerling die materiële ondersteuning krijgt als een aparte gezinscategorie wordt beschouwd in het kader van de toekenning van de selectieve participatietoeslag.

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

Het Groeipakket, en meer bepaald de selectieve participatietoeslag (schooltoeslag) als onderdeel van het Groeipakket, is er voor alle kinderen die ingeschreven zijn in een door de Vlaamse Gemeenschap erkende, gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstelling:

- de schooltoeslag wordt voor alle kinderen die in het Nederlandstalige kleuteronderwijs in een door de Vlaamse Gemeenschap erkende, gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstelling voor kleuteronderwijs, lager onderwijs of secundair onderwijs ingeschreven zijn automatisch onderzocht en toegekend als voldaan is aan de voorwaarden. Er moet dus geen aanvraag ingediend worden;
- voor de toekenning wordt de gezinssituatie op 31 augustus voorafgaand aan het betrokken schooljaar in ogenschouw genomen. De inkomsten die in aanmerking genomen worden, zijn de inkomsten van het aanslagbiljet van het kalenderjaar dat twee jaar voorafgaat aan het kalenderjaar waarin het schooljaar in kwestie begint (jaar T-2). Na het einde van het schooljaar wordt gecontroleerd of er voldaan is aan de pedagogische voorwaarden inzake inschrijving, aanwezigheden op school en type onderwijs. Dat kan aanleiding geven tot bijbetalingen of terugvorderingen van de schooltoeslag.

Bij het bepalen of een leerling in aanmerking komt voor een schooltoeslag, wordt uitgegaan van de inkomsten van het gezin waartoe de leerling behoort. Hiertoe worden in artikel 38 van het Groeipakketdecreet van 2018 gezinscategorieën benoemd.

Op basis van de huidige regelgeving zijn volgende gezinscategorieën te onderscheiden:

- 1° een gezin waarin de rechthebbende leerling zijn woonplaats heeft bij één ouder of bij beide ouders samen;
- 2° een gezin waarin de rechthebbende leerling ingevolge een gerechtelijke uitspraak of een tussenkomst van een publiekrechtelijke overheid of instelling zijn woonplaats heeft bij een andere natuurlijke persoon dan de ouders, of een gezin waarin de rechthebbende leerling op 31 augustus voorafgaand aan het schooljaar in kwestie zijn woonplaats heeft bij een andere natuurlijke persoon dan één ouder of beide ouders;
- 3° gehuwde leerling;
- 4° zelfstandige leerling;
- 5° alleenstaande leerling.

Om te bepalen tot welke categorie van gezin een rechthebbende leerling behoort, wordt eerst nagegaan of de leerling voldoet aan de voorwaarden voor de categorie van gehuwde leerlingen (3°), dan of de leerling voldoet aan de voorwaarden voor de categorie van zelfstandige leerlingen (4°), daarna of de leerling voldoet aan de voorwaarden van de oudergerelateerde categorie (1°) en vervolgens categorie 2. Als wordt vastgesteld dat de leerling niet behoort tot een van deze categorieën

van gezinnen wordt nagegaan of de leerling voldoet aan de voorwaarden voor de categorie van alleenstaande leerling (5°).

Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV's) vallen volgens de huidige regels van het Groeipakket voor de toekenning van de schooltoeslag onder de categorie 'zelfstandige' leerling of 'alleenstaande' leerling (artikel 6, eerste lid, 10°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 betreffende de selectieve participatietoelagen leerling). NBMV's die worden opgevangen in een pleeggezin vallen onder categorie 2.

Andere leerlingen die materiële ondersteuning (als vermeld in artikel 68, §2/1, van het Groeipakketdecreet van 2018) krijgen waarvan een derde van de gezinsbijslagen aan de begunstigden (ouder of werkelijke opvoeder) wordt uitbetaald, vallen onder de oudergerelateerde categorie 1 of categorie 2. Leerlingen die materiële ondersteuning krijgen en van wie een derde van de gezinsbijslagen door een beslissing van de jeugdrechter of de plaatsende overheid op een rekening op naam van de leerling wordt uitbetaald, vallen volgens de huidige regels onder de categorie 'alleenstaande leerling' (artikel 6, eerste lid, 11°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 betreffende de selectieve participatietoelagen leerling).

Als alleenstaande of zelfstandige leerling hebben deze leerlingen automatisch recht op de hoogste bedragen van de schooltoeslag, zijnde 3387,57 euro per schooljaar (voltijds secundair onderwijs, schooljaar 2022-2023), terwijl de omkadering vanuit de voorziening hetzelfde blijft. Dit bedrag ligt hoger dan bijvoorbeeld voor jongeren die geplaatst zijn, maar waar de ouders of opvoeders begunstigden zijn voor de gezinsbijslagen (977,60 euro voor voltijds secundair onderwijs of 1173 euro voltijds technisch of beroeps secundair (3e jaar, 3e graad)) of voor jongeren die in een gezinscontext verblijven, en waar de hoogte van de schooltoeslag mede afhankelijk is van het gezinsinkomen (categorie 1 en 2). Deze logica wordt hierbij herzien.

Een leerling die materiële ondersteuning krijgt kan niet aanzien worden als een jongere die zelf in zijn levensonderhoud moet voorzien. Leerlingen die materiële ondersteuning genieten ontvangen ondersteuning (zoals huisvesting, zakgeld enzovoort) vanuit de voorziening/instelling.

Daarom voorziet voorliggend ontwerp van decreet in een wijziging waardoor elke leerling die materiële ondersteuning krijgt (zowel leerlingen geplaatst bij Fedasil als leerlingen die gebruik maken van niet-rechtstreekse toegankelijke hulp) nog altijd een schooltoeslag kan ontvangen vanaf het moment dat hij/zij voldoet aan alle voorwaarden voor de schooltoeslag (op ijkmoment 31/8 voorafgaand aan het betrokken schooljaar), maar dat dat de bedragen zijn voor voltijds secundair onderwijs (afhankelijk van de onderwijsrichting die ze volgen). Indien deze leerling voldoet aan de voorwaarden van de uitzonderlijke schooltoeslag¹ of aan de voorwaarde als interne leerling omdat hij/zij in een internaat² verblijft, zal deze leerling die materiële ondersteuning krijgt, ook recht hebben op de overeenkomende bedragen.

Deze groep kinderen/jongeren heeft immers geen hogere schoolkosten dan andere kinderen die schoollopen. Deze kinderen hebben dus ten aanzien van de hele populatie geen specifieke kenmerken die maken dat zij een redelijk verantwoorde aparte

¹ Voor schooljaar 2022-2023: bijvoorbeeld 1377,56 euro voor leerlingen in derde leerjaar van de derde graad voltijds technisch of beroeps secundair onderwijs of 1147,84 euro voor leerlingen in voltijds secundair onderwijs.

² Voor schooljaar 2022-2023: bijvoorbeeld maximum 1928,75 euro voor leerlingen in derde leerjaar van de derde graad voltijds technisch of beroeps secundair onderwijs of maximum 1607,24 euro voor leerlingen in voltijds secundair onderwijs.

benadering (of bedrag) behoeven. Fedasil of de voorzieningen dragen immers dezelfde kosten die andere gezinnen ook dragen voor een kind in het onderwijs.

Voor NBMV's en kinderen met Groeipakket op een rekening op naam van het kind betekent dat dat enkel het inkomen van de leerling meetelt, want er is geen band/ondersteuning meer met/van de ouders. Voor geplaatste kinderen waar ouders/opvoeders begunstigden zijn, wordt er gekeken naar het inkomen van de ouders/opvoeders om het bedrag van de schooltoeslag te bepalen, zoals nu ook al gebeurt.

Dit onderscheid (het kijken naar enkel het inkomen van de leerling of het kijken naar het inkomen van het gezin) is te motiveren omdat leerlingen met een band met het gezin/opvoeders ook nog bijkomende ondersteuning ontvangen vanuit dat gezin. Kwetsbare gezinnen (waar ouders begunstigden zijn) met geplaatste kinderen zullen geen nadeel ondervinden, want ze komen niet in aanmerking voor het hoge bedrag voor alleenstaanden.

Specifiek voor de NBMV's werden vanuit de betrokken sectoren bovendien verschillende signalen gegeven dat deze NBMV's ook veel negatieve effecten ondervinden ten gevolge van de toekenning van deze hoge bedragen. Zo ondervinden deze NBMV's druk en misbruik voor de besteding van deze middelen, niettegenstaande dat de aangestelde voogd van de NBMV's de opdracht heeft om de middelen van de jongere als een goede huisvader te beheren in het belang van de jongere. Bovendien groeit de druk op de betrokken sectoren om NBMV's die in België terechtkomen een opvangplaats in Vlaanderen te geven, omdat in Vlaanderen de toegekende bedragen veel hoger liggen dan in de andere deelentiteiten.

Men ziet dat voogden het vaak moeilijk hebben om in de begeleiding van hun jongeren tot goede financiële afspraken te komen. Om te voorkomen dat er druk komt op sommige NBMV's om geld te gebruiken voor zaken waarvoor dat niet bedoeld is, en tegelijk ook de druk op de jongeren weg te nemen dat zij – in de ogen van afpersers of mensenhandelaars – zonder meer over deze fondsen kunnen beschikken, is twee jaar geleden al de piste gelanceerd bij de federale overheid om ook te verplichten dat het Groeipakket op een geblokkeerde rekening wordt gestort, zoals dat vandaag al gebeurt bij Vlaamse voorzieningen voor jeugdhulp. Voorliggend ontwerp van decreet komt ook aan deze problematiek tegemoet.

In het licht van eerdere afspraken hierover loopt momenteel parallel het overleg met de verschillende betrokken administraties (het agentschap Opgroeien, administratie Onderwijs, Fedasil en de dienst Voogdij) om het verplicht gebruik van een geblokkeerde rekening voor gezinsbijslagen (en schooltoeslagen) ook voor alle NBMV's in te voeren. Fedasil stelde met betrekking tot de schoolkosten al een richtlijn op, die sinds dit schooljaar al wordt toegepast, met name als een NBMV een schooltoeslag ontvangt, worden de schoolfacturen bezorgd aan de jongere/voogd, zodat deze kunnen betaald worden met de middelen van de schooltoeslag. Overleg met de dienst Voogdij en de administratie Onderwijs over de invoering van een geblokkeerde rekening voor alle NBMV's is lopende.

Parallel wordt met de betrokken administraties (het agentschap Opgroeien, administratie Onderwijs, Fedasil en dienst Voogdij) ook onderzocht of voor NBMV's de middelen die op een geblokkeerde rekening zullen worden gestort in overleg met de voogden, (gedeeltelijk) bestemd kunnen worden voor het betalen van schoolkosten. Het overleg hieromtrent zal moeten uitmonden in een (juridische) analyse over de juridische haalbaarheid hiervan.

B. Inhoud

Probleemstelling en omgevingsanalyse

Voor de schooltoeslag worden NBMV's die ten laste zijn van de overheid (meestal) en geplaatste leerlingen waarvan een derde op een rekening op naam van het kind wordt uitbetaald, aanzien als 'alleenstaande' (of 'zelfstandige', als 16+) leerling, wat betekent dat ze recht kunnen hebben op een schooltoeslag van 3387,57 euro voor het schooljaar 2022-2023. Dit bedrag ligt een stuk hoger dan voor jongeren die bijvoorbeeld dezelfde onderwijsrichting volgen, maar waar de ouders of opvoeder begunstigen zijn voor het Groeipakket (977,60 euro voor voltijds secundair onderwijs of 1173 euro voltijds technisch of beroeps secundair (3e jaar, 3e graad)).

Een leerling die materiële ondersteuning krijgt kan niet aanzien worden als een jongere die zelf in zijn levensonderhoud moet voorzien:

- leerlingen die geplaatst zijn in een voorziening, maar waar het Groeipakket wordt uitbetaald aan de begunstigen (ouders of werkelijke opvoeders), ontvangen nog ondersteuning van het gezin. Deze leerlingen hebben nog een band met het gezin/opvoeders en zullen ook nog bijkomende ondersteuning ontvangen vanuit dat gezin;
- voor een leerling die geplaatst is in een voorziening, maar voor wie de rechter of de plaatsende overheid beslist dat de gezinsbijslagen op een rekening op naam van de jongere moet worden uitbetaald, betekent dat dat die voor de schooltoeslag niet meer aanzien wordt als alleenstaande (en dus recht heeft op een hogere schooltoeslag, zoals de NBMV), omdat de omkadering vanuit de voorziening hetzelfde blijft. Een alleenstaande leerling moet in principe zelf in zijn levensonderhoud voorzien, wat niet het geval is bij jongeren die opgevangen/geplaatst worden, want dan worden de kosten ten laste genomen door de voorziening waar de jongere verblijft (en ontvangt de jongere bijvoorbeeld zakgeld);
- NBMV's die ten laste zijn van de overheid, ontvangen ondersteuning (zoals huisvesting) vanuit de voorziening/instelling.

Deze groep kinderen/jongeren hebben echter de facto geen hogere schoolkosten dan andere kinderen die schoollopen. Deze kinderen hebben dus ten aanzien van de hele populatie geen specifieke kenmerken die maken dat zij een redelijk verantwoorde aparte benadering (of bedrag) behoeven. Fedasil of de voorzieningen dragen immers dezelfde kosten die andere gezinnen ook dragen voor een kind in het onderwijs.

Impact op kinderen en jongeren (JoKER)

Zoals uit de probleemstelling en omgevingsanalyse blijkt (zie hierboven) worden op basis van de huidige regelgeving zowel de NBMV's als andere leerlingen die materiële ondersteuning krijgen vanuit de overheid als zelfstandige of alleenstaande leerlingen beschouwd.

Vanuit de betrokken sectoren (onder andere de dienst Voogdij, categoriaal aanbod van het agentschap Opgroeien) werden verschillende signalen gegeven dat NBMV's negatieve effecten ondervinden ten gevolge van de toekenning van dergelijk hoge bedragen, niettegenstaande dat de aangestelde voogd van de NBMV de opdracht heeft om de middelen van de jongere als een goede huisvader te beheren in het belang van de jongere:

- het verschil tussen bedragen voor zelfstandige/alleenstaande leerlingen in het voltijds secundair onderwijs en bedragen in het stelsel leren en werken is enorm groot, wat ervoor zorgt dat een jongere die graag een opleiding in het stelsel leren en werken zou willen volgen, dat weigert omdat hij/zij weet dat zijn schooltoeslag vermindert met +/- 2800 euro;

- de schooltoeslag zorgt voor extra druk tijdens een begeleidingstraject: jongeren (en voogden) zouden bijvoorbeeld onder druk gezet worden om het gehele bedrag door te storten naar hun land van herkomst, bijvoorbeeld om gezinshereniging te financieren of om mensensmokkelaars te betalen.

De schooltoeslag in Vlaanderen wordt sinds 2019 automatisch toegekend, in Wallonië dient een leerling een aparte aanvraag in te dienen. Dat laatste werkt drempelverhogend, en zorgt in combinatie met het feit dat een NBMV sneller recht heeft op een schooltoeslag en het hoge bedrag ervoor dat sommige minderjarigen absoluut naar Vlaanderen of een Nederlandstalige school willen gaan om via het Groeipakket ook de schooltoeslag te ontvangen.

Beleidsdoelstelling

Omdat al deze leerlingen ondersteuning krijgen vanuit de overheid wenst men dat leerlingen die materiële ondersteuning krijgen, nog altijd een schooltoeslag ontvangen als ze voldoen aan de voorwaarden, maar wil men dit bedrag meer in overeenstemming brengen met de tegemoetkoming die andere kinderen krijgen.

De schooltoeslag heeft tot doel bij te dragen aan de onderwijskosten en de deelname aan het Nederlandstalige onderwijs te stimuleren. Deze groep kinderen/jongeren heeft de facto geen hogere schoolkosten dan andere kinderen die schoollopen. Deze kinderen hebben dus ten aanzien van de hele populatie geen specifieke kenmerken die maken dat zij een redelijk verantwoorde aparte benadering (of bedrag) behoeven. Fedasil of de voorzieningen dragen immers dezelfde kosten die andere gezinnen ook dragen voor een kind in het onderwijs.

Opties

Nuloptie: voortzetting van de bestaande toestand

Dat zou betekenen dat een NBMV een hogere schooltoeslag blijft ontvangen die niet overeenstemt met de werkelijke schoolkosten, waardoor hij ook vatbaar blijft voor de negatieve effecten (misbruik, geweldpleging), gesignaleerd uit de sector.

Effect: de nuloptie lost het probleem niet op en rechtvaardigt het hoge bedrag niet voor NBMV's, die als uitzonderingscategorie hier recht op hebben. Dat zorgt ervoor dat NBMV's slachtoffer kunnen worden van misbruik en zelfs geweldpleging door het hoge bedrag aan schooltoeslag. Signalen hierover van bevoegde federale diensten, voogden en de voorzieningen voor jeugdhulp waren unisono.

Optie 2: NBMV als aparte categorie toevoegen voor de schooltoeslag

Bij deze piste wordt er vertrokken van de vaststelling dat, alhoewel een NBMV 'niet begeleid' is, dat niet automatisch betekent dat dit kind of deze jongere volledig zelf in het eigen levensonderhoud moet voorzien, en op zich dus geen zelfstandige of alleenstaande leerling is. NBMV's die ten laste zijn van de overheid, in een pleeggezin verblijven, of bij een familielid (bijvoorbeeld tante – een kind dat onder begeleiding van een tante het Belgisch grondgebied binnen reist, is ook een NBMV wanneer dit familielid niet over de voogdij beschikt) zijn gedomicilieerd, ontvangen ondersteuning (zoals huisvesting) vanuit respectievelijk de voorziening/instelling, het pleeggezin of het familielid bij wie ze gedomicilieerd zijn.

Het blijft nog altijd belangrijk om NBMV's te ondersteunen in hun (Nederlandstalige) schoolcarrière, en dus voor deze precaire groep het recht op een schooltoeslag te behouden. Met deze optie wordt deze ondersteuning gegarandeerd, maar op basis van een bedrag dat aansluit bij de ondersteuning die andere kinderen in vergelijkbare situaties krijgen. De eigenlijke schoolkosten voor deze groep liggen

ook niet hoger dan voor andere kinderen die schoollopen. Deze kinderen hebben dus ten aanzien van de hele populatie geen specifieke kenmerken die maken dat zij een redelijk verantwoorde aparte benadering (of bedrag) behoeven.

Optie 3

Gelet op het advies van de Vlaamse Raad en het advies van de Raad van State wordt voor een optie 3 gekozen, waarbij alle leerlingen die materiële ondersteuning krijgen (zowel bij Fedasil als niet-rechtstreeks toegankelijke hulp) dezelfde behandeling krijgen.

Bij deze optie wordt er vertrokken van de vaststelling dat elke jongere die geplaatst is ten laste van de overheid op zich niet kan aanzien worden als een jongere die zelf in zijn levensonderhoud moet voorzien, en op zich dus geen alleenstaande of zelfstandige leerling is. Kinderen die ten laste zijn van de overheid ontvangen immers eenzelfde vorm van omkadering vanuit de voorziening/instelling.

Binnen deze optie wordt ervoor gezorgd dat deze geplaatste kinderen op dezelfde manier worden behandeld voor de schooltoeslag en dat het hoge bedrag voor alleenstaande/zelfstandige leerlingen niet meer mogelijk is als een jongere ten laste is van de overheid.

Effect:

- voor de kinderen die genieten van materiële ondersteuning zal het bedrag van de schooltoeslag gelijk zijn aan de categorie 'gezin waarin leerling zijn woonplaats heeft' (volgt de toepassing van artikel 48 Groeipakketdecreet van 2018), maar zal het bedrag variëren naargelang inkomen en gezinssamenstelling;
- kwetsbare gezinnen (waar ouders begunstigen zijn) met geplaatste kinderen zullen geen nadeel ondervinden, want deze kinderen komen niet in aanmerking voor het hogere bedrag voor alleenstaanden.

Monitoring

In samenwerking met de betrokken sectoren, zoals de dienst Voogdij, Fedasil en andere belangengroepen zal de problematiek van de NBMV ook na de invoering van dit ontwerp van decreet verder worden opgevolgd, en zal bekeken worden hoe de voogden nog beter kunnen opgeleid/omkaderd/ondersteund worden om in het belang van het kind de (Groeipakket)middelen als een goede huisvader te beheren.

Conclusie

Zoals hierboven toegelicht zijn er geen specifieke kenmerken die rechtvaardigen dat leerlingen die materiële ondersteuning krijgen hogere bedragen moeten ontvangen. Ook is het in het belang van deze leerlingen zelf dat ze de meest geschikte onderwijsrichting kunnen kiezen, zonder dat dat een onevenredige financiële impact zou hebben. Op deze manier wordt dus gestimuleerd dat deze leerlingen zich ten volle kunnen ontplooien.

Budgettaire impact

Er kan uitgegaan worden van 1313 leerlingen waarvoor de schooltoeslag van 3387,57 euro zou dalen naar de 'gewone' bedragen voor voltijds secundair onderwijs. Als men ervan uitgaat dat alle betrokken leerlingen voortaan recht zouden hebben op 977,60 euro, dan betekent dat een verschil van 3.164.290,61 euro per schooljaar.

	GAZ ³ -leerlingen	GAZ-leerlingen met basisbedrag aan instelling ⁴
2019-2020	1934	1016
2020-2021	2003	1096
2021-2022	2538	1264
2022-2023	2744	1313

Inspectie van Financiën

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 31 januari 2023 met referentienummer IF/23/297.

De Inspectie van Financiën wees in het advies op een mogelijke ongelijke behandeling tegenover andere leerlingen die in de bijzondere jeugdzorg verblijven. Ten gevolge van het advies van de Raad van State van 17 mei 2023 wordt een gezinscategorie toegevoegd voor leerlingen die materiële ondersteuning genieten. Dat heeft een gunstigere budgettaire impact tot gevolg omdat initieel werd uitgegaan van een impact van 1.694.208,91 euro voor 703 leerlingen.

Voorliggend ontwerp van decreet vormt ook de basis voor een noodzakelijke wijziging die dient te gebeuren aan het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 betreffende de selectieve participatietoelagen om de definities van de gezinscategorieën aan te passen.

Begrotingsakkoord

Met toepassing van artikel 31, §1, van het besluit van de Vlaamse Regering over de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën, is voor dit dossier het gemotiveerde akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, vereist.

Het begrotingsakkoord werd verkregen op 2 maart 2023.

Implementatie

Dit decreet treedt in werking op 31 augustus 2023, en voor de toekenning van de selectieve participatietoelagen is het van toepassing vanaf het schooljaar 2023-2024.

C. Totstandkomingsprocedure

Het ontwerp werd aangepast aan het legistiek en taaladvies van 31 januari 2023.

Het JoKER-advies werd verkregen op 31 januari 2023.

Het advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) werd verkregen op 23 februari 2023.

Het advies van de Raad van State werd verkregen op 17 mei 2023.

³ Gehuwd-alleenstaand-zelfstandig.

⁴ GAZ-leerlingen waarvoor het Groeipakket op een geblokkeerde rekening wordt gestort (= maximaal bedrag schooltoeslag).

II. ADVIEZEN

A. Advies Vlaamse Raad WVG

1. De Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin heeft advies gegeven op 23 februari 2023.

De Vlaamse Raad WVG gaat akkoord met het opzet van het voorontwerp van decreet waardoor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) die huisvesting of steun verkrijgen vanuit de overheid, familie of pleeggezin niet in aanmerking komen voor de hoogste selectieve participatietoeslag.

De raad meent dat de daling van de schooltoeslag tot een kost die overeenkomt met de reële schoolkost rechtvaardig is, maar acht het daarbij wel van belang dat NBMV's correct kunnen worden gecategoriseerd. De raad stelt dat de memorie van toelichting onvoldoende duidelijk is over de mate waarin de toevoeging van de nieuwe categorie (en de plaats daarvan in de rangorde) een correcte classificatie toelaat.

Repliek:

Door het advies van de Raad van State van 17 mei 2023 wordt in de rangorde, vermeld in paragraaf 4 van artikel 38 van het Groeipakketdecreet van 2018, een gezinscategorie ingevoegd voor leerlingen die materiële ondersteuning krijgen.

Doordat het criterium 'materiële ondersteuning' (als vermeld in artikel 68, §2/1, van het Groeipakketdecreet van 2018) is, zullen de NBMV's die geen ondersteuning krijgen vanuit de overheid en effectief zelfstandig wonen als zelfstandige leerling worden beschouwd.

2. De raad begrijpt dat de regelgeving voor ogen heeft om NBMV's die opvang en begeleiding vanuit de overheid, familie of pleeggezin ontvangen, te beschouwen als jongeren in een gezin met de laagste inkomens. De invoering van deze nieuwe gezinscategorie is een belangrijke stap in de richting van het bevorderen van een gelijke behandeling van leerlingen, maar de raad vraagt zich af of de voorgestelde wijziging volstaat om alle kinderen die in gelijkaardige situaties verkeren nu ook gelijk te behandelen. Het lijkt mogelijk dat er gediscrimineerd wordt tussen NBMV's ten laste van de overheid en andere minderjarigen ten laste van de overheid die nog wel kunnen voldoen aan de definitie van alleenstaande.

Repliek:

Gelet op deze opmerking van de Vlaamse Raad en het advies van Raad van State van 17 mei 2023 zal de nieuwe gezinscategorie betrekking hebben op alle leerlingen die materiële ondersteuning krijgen. Hiermee zal een gelijke behandeling van leerlingen die zich in een gelijkaardige situatie bevinden worden gegarandeerd. De memorie van toelichting wordt hiertoe aangepast.

3. Het is voor de raad belangrijk dat NBMV's die alleen wonen de schooltoeslag blijven krijgen van alleenstaande/zelfstandige leerling, ongeacht hun leeftijd. De raad wijst erop dat op basis van de huidige regelgeving enkel de NBMV die de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt en zijn woonplaats niet bij zijn ouders of werkelijke opvoeders heeft, kan beschouwd worden als een zelfstandige leerling. Jongeren die de leeftijd van 16 jaar nog niet bereikt hebben, kunnen aldus niet als zelfstandige leerlingen worden beschouwd, maar kunnen – door de toevoeging van de nieuwe gezinscategorie in de rangorde – ook niet als alleenstaande worden geclassificeerd. Dat belet de NBMV om gebruik te maken van de hogere selectieve

participatietoelage, zelfs indien dat gegrond en bewezen is. De raad is van mening dat dat niet aanvaardbaar is en moet rechtgezet worden.

Repliek:

Op basis van de huidige geldende regelgeving kan een NBMV van minstens 16 jaar en die niet bij zijn ouder of werkelijke opvoeder is gedomicilieerd als een zelfstandige leerling worden beschouwd. NBMV's die niet aan de voorwaarde van 'zelfstandige leerling' voldoet zal op basis van de huidige geldende regelgeving als 'alleenstaande leerling' worden beschouwd, voor zover de NBMV niet in een pleeggezin verblijft.

Een NBMV van minstens 16 jaar zal bijgevolg enkel als zelfstandige leerling kunnen worden beschouwd indien hij/zij effectief alleen woont. Wanneer een NBMV ten laste is van de overheid, in een pleeggezin verblijft of bij een familielid is gedomicilieerd zal hij/zij niet kunnen worden beschouwd als zelfstandige leerling.

Ten gevolge van het advies van Raad van State van 17 mei 2023 voorziet voorliggend ontwerp van decreet in een aparte categorie voor leerlingen die materiële ondersteuning krijgen, zodat deze leerlingen niet meer als alleenstaande of zelfstandige leerling kunnen worden beschouwd.

4. De algemene stelling dat NBMV's "geen specifieke kenmerken hebben die een aparte benadering rechtvaardigen" verdient volgens de raad nuancering en voorzichtigheid. Hoewel de schoolkosten misschien niet verschillen, hebben NBMV's te maken met unieke uitdagingen, zoals de volledige afwezigheid van een netwerk en wisselende verblijfplaatsen met verschillende vormen van materiële/financiële ondersteuning. Om ervoor te zorgen dat de originele doelstelling van de schooltoelage – namelijk een bijdrage leveren aan de democratisering van het onderwijs – niet in het gedrang komt, benadrukt de raad dat het belangrijk is om de wijziging in de praktijk te monitoren. Zo kan worden bekeken of de beleidsmaatregel nog altijd de nodige ondersteuning biedt aan deze kwetsbare groep minderjarigen en of eventuele verdere aanpassingen nodig zijn.

Repliek:

Ten gevolge van het advies van Raad van State van 17 mei 2023 voorziet voorliggend ontwerp van decreet in een aparte categorie voor leerlingen die materiële ondersteuning krijgen, zodat deze leerlingen niet meer als alleenstaande of zelfstandige leerling kunnen worden beschouwd. De Vlaamse Raad wordt evenwel gevolgd, namelijk dat er nood is aan monitoring. In samenwerking met de betrokken sectoren, zoals de dienst Voogdij, Fedasil en andere belangengroepen zal dan ook de problematiek van de NBMV ook na de invoering van dit decreet verder worden opgevolgd.

5. De raad benadrukt het belang van het nemen van de noden van de NBMV als uitgangspunt bij het bepalen van de schooltoelage. Er is behoefte aan duidelijke richtlijnen voor het gebruik van deze gelden, zoals voor schoolkosten en spaargeld. Echter, het beperken van rechten op toeslagen is volgens de raad niet de oplossing om mogelijk oneigenlijk gebruik te voorkomen. Ook regionale afwegingen, zoals de druk om in Vlaanderen een opvangplaats te vinden, zouden eerder moeten leiden tot een gelijkstelling van het systeem tussen Vlaanderen en Wallonië, in plaats van beperking van de rechten.

Repliek:

Vanuit Fedasil worden er sinds dit schooljaar aan de voogden instructies gegeven omtrent de schoolkosten voor de jongeren die een schooltoeslag ontvangen.

De toekenning van de schooltoeslag/studietoelagen behoort tot de regionale bevoegdheden. Vlaanderen beslist autonoom over de voorwaarden, de organisatie en de toekenning ervan.

B. Advies Raad van State

De Raad van State heeft advies 73.291/1 gegeven op 17 mei 2023.

1. De Raad van State stelt de pertinentie van het criterium 'NBMV' in vraag en meer bepaald of dit criterium geen probleem vormt met de gelijke behandeling en er geen verschil in behandeling dreigt te ontstaan tussen NBMV's en 'Belgische' leerlingen die op een of andere manier materiële ondersteuning ontvangen (randnummer 8.1 – 8.2).

De Raad van State wijst bovendien op artikel 13, 2, e), van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR), opgemaakt te New York op 19 december 1966. Dit verdrag voorziet in de verplichting een verantwoord stelsel van studiebeurzen in het leven te roepen. In samenlezing met artikel 2, lid 1, van het IVESCR houdt deze verplichting een standstillverplichting in. Die 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 (randnummer 10.1).

De Raad van State benoemt de wijziging in het voorontwerp als een aanzienlijke achteruitgang voor de NBMV. Deze achteruitgang wordt echter als legitiem geacht voor zover die tot doel heeft de bedragen van de schooltoeslag in verhouding te brengen met de werkelijke schoolkost. Raad van State stelt evenwel in vraag of de maatregel voldoende adequaat en pertinent is ten aanzien van het gestelde doel, waarbij wordt verwezen naar de algemene categorie NBMV, zonder algemeen naar materiële ondersteuning te kijken (randnummer 10 – 11).

Repliek:

Op basis van het advies van de Raad van State is het ontwerp van decreet aangepast zodat de maatregel voor alle leerlingen geldt die materiële ondersteuning krijgen, en een gelijke behandeling wordt gegarandeerd. De tekst van het ontwerp van decreet, alsook de memorie van toelichting is in die zin aangepast.

2. De Raad van State wijst erop dat het advies van de Vlaamse Onderwijsraad ontbreekt. De Raad blijft bij het standpunt dat de schooltoeslag nog altijd een onderwijsaangelegenheid is waarop artikel 127, §1, 2°, van de Grondwet en artikel 24 van de Grondwet van toepassing zijn. Hierbij wordt verwezen naar rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State waaruit blijkt dat studiefinanciering (in het hoger onderwijs) een aangelegenheid is die onder de toepassing van artikel 24, §5, van de Grondwet valt. Op grond van artikel 70, eerste lid, 1°, van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad moeten voorontwerpen van decreet die een aangelegenheid regelen, bedoeld in artikel 24, §5, van de Grondwet, voor advies aan de Vlaamse Onderwijsraad worden voorgelegd (randnummer 2).

Repliek:

Bij eerder aangebrachte wijzigingen aan het Groeipakketdecreet van 2018 die betrekking hadden op de selectieve participatietoelagen, werd er ook geen advies aan de Vlaamse Onderwijsraad gevraagd, waarbij de Raad van State geen formele opmerkingen gaf bij het ontbreken van dit advies. Het Groeipakket regelt niet de aangelegenheden bedoeld in artikel 24, §5, van de Grondwet met betrekking tot de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs.

Bij de opstart van het Groeipakketdecreet werd het advies van de VLOR wel aangevraagd. Dit advies heeft echter niet artikel 70, eerste lid, 1^o, van het decreet van 2 april 2004 als grondslag. Dit artikel verplicht de regering advies te vragen aan de VLOR over voorontwerpen van decreet over aangelegenheden bedoeld in artikel 24, §5, van de Grondwet. Dit advies werd aangevraagd omdat het overhevelen van de schooltoelagen naar het gezinsbeleid als een fundamentele wijziging werd beschouwd. Het advies wordt dus eerder beschouwd als een vrijwillige adviesaanvraag in plaats van een verplichte adviesaanvraag.

3. De overige opmerkingen van de Raad van State zijn zonder voorwerp geworden, gelet op de wijziging die op basis van het advies werd doorgevoerd.

III. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 2

Bij het bepalen of een leerling in aanmerking komt voor een schooltoeslag wordt uitgegaan van de inkomsten van het gezin waartoe de leerling behoort. Paragraaf 1 van artikel 38 van het Groeipakketdecreet van 2018 benoemt deze categorieën van gezinnen waartoe de leerling behoort.

Paragraaf 4 van artikel 38 van het Groeipakketdecreet van 2018 bepaalt vervolgens op een dwingende wijze de rangorde volgens dewelke wordt nagegaan tot welk gezin een leerling behoort.

Voorliggend artikel voorziet in de toevoeging van een gezinscategorie (categorie 6), namelijk de leerling die materiële ondersteuning krijgt als vermeld in artikel 68, §2/1, van het Groeipakketdecreet van 2018.

Door deze toevoeging zijn volgende gezinscategorieën te onderscheiden:

- 1^o een gezin waarin de rechthebbende leerling zijn woonplaats heeft bij één ouder of bij beide ouders samen;
- 2^o een gezin waarin de rechthebbende leerling ingevolge een gerechtelijke uitspraak of een tussenkomst van een publiekrechtelijke overheid of instelling zijn woonplaats heeft bij een andere natuurlijke persoon dan de ouders, of een gezin waarin de rechthebbende leerling op 31 augustus voorafgaand aan het schooljaar in kwestie zijn woonplaats heeft bij een andere natuurlijke persoon dan één ouder of beide ouders;
- 3^o gehuwde leerling;
- 4^o zelfstandige leerling;
- 5^o alleenstaande leerling;
- 6^o leerling die materiële ondersteuning krijgt als vermeld in artikel 68, §2/1.

In de rangorde, vermeld in paragraaf 4 van artikel 38 van het Groeipakketdecreet van 2018, wordt deze gezinscategorie ingevoegd, zodat voor elke leerling bepaald wordt tot welke categorie van gezin de leerling behoort. Er wordt eerst nagegaan of de leerling voldoet aan de voorwaarden voor de categorie van gehuwde leerlingen (3°) dan of de leerling voldoet aan de voorwaarden voor de categorie van zelfstandige leerlingen (4°), daarna of de leerling voldoet aan de voorwaarden van de oudergerelateerde categorie (1°) en daarna categorie 2, vervolgens of de leerling materiële ondersteuning krijgt (6°). Als wordt vastgesteld dat de leerling niet behoort tot een van deze categorieën van gezinnen wordt nagegaan of de leerling voldoet aan de voorwaarden voor de categorie van alleenstaande leerling (5°).

Het toevoegen van deze nieuwe gezinscategorie heeft tot gevolg dat een leerling die ten laste is van de overheid, niet meer zal worden gekwalificeerd als een gehuwde, zelfstandige of alleenstaande leerling.

De Vlaamse Regering geeft een nadere begripsomschrijving van de verschillende categorieën van gezinnen op basis waarvan de schooltoeslag wordt berekend, en bepaalt met welke inkomsten van welke persoon of personen rekening wordt gehouden om de gezinsinkomsten vast te stellen.

Daar de gezinscategorieën 'gehuwde leerling', 'zelfstandige leerling' en 'alleenstaande leerling' worden omschreven in het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 betreffende de selectieve participatietoelagen leerling zullen deze definities worden aangepast in overeenstemming met de toevoeging van de nieuwe gezinscategorie.

Artikel 3

Bij het bepalen van de toepasselijke minimum- en maximuminkomensgrens wordt, conform artikel 42 van het Groeipakketdecreet van 2018, rekening gehouden met een aantal factoren, zoals het aantal personen ten laste in het gezin of het aantal studenten hoger onderwijs aanwezig in het gezin. Zo wordt ook elk ouder/opvoedergerelateerd gezin uit categorie 1 of 2, of het gezin van een gehuwde leerling voor één punt geteld (de categorie van gezin die valt onder het toepassingsgebied van artikel 38, §1, 1°, 2° of 3°, van het Groeipakketdecreet van 2018). De gezinscategorie van de leerling die materiële ondersteuning krijgt (artikel 38, §1, 6°, van het Groeipakketdecreet van 2018) wordt toegevoegd zodat ook hiervoor enkel één punt wordt geteld.

Artikel 4

Artikel 73 van het Groeipakketdecreet van 2018 bepaalt de gevallen waarin de schooltoeslag rechtstreeks uitbetaald wordt aan de leerling.

Voorliggend artikel voegt de NBMV toe aan de lijst van leerlingen aan wie de schooltoeslag rechtstreeks wordt uitbetaald, voor zover er geen werkelijke opvoeder kan worden aangewezen conform artikel 72 van het Groeipakketdecreet van 2018. Voor de gezinsbijslagen was dat decretaal al geregeld (zie artikel 57, §3, van het Groeipakketdecreet van 2018). Met dit artikel wordt dat technisch ook rechtgezet voor de schooltoeslag.

In het vierde lid van artikel 73, §1, van het Groeipakketdecreet van 2018 wordt verduidelijkt dat de toepassing van artikel 9, §1, van de Voogdijwet (titel XIII, hoofdstuk VI, van de programmawet van 24 december 2002) behouden blijft. Artikel 9, §1, van de Voogdijwet bepaalt dat de voogd ermee belast is om de NBMV te vertegenwoordigen in bestuurlijke of gerechtelijke procedures.

Artikel 5

Dit decreet treedt in werking op 31 augustus 2023 en is van toepassing voor de toekenning van de schooltoeslag vanaf schooljaar 2023-2024.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Hilde CREVITS

VOORONTWERP VAN DECREET



Ontwerp van decreet tot wijziging van het Groeipakketdecreet van 2018, wat betreft het recht op selectieve participatietoelagen voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen

Op voorstel van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Art. 2. In artikel 38 van het Groeipakketdecreet van 2018, gewijzigd bij het decreet van 10 juli 2020, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° aan paragraaf 1 wordt een punt 6° toegevoegd, dat luidt als volgt:

“6° niet-begeleide minderjarige vreemdelingen als vermeld in titel XIII, hoofdstuk 6, van de Programmawet (I) van 24 december 2002.”;

2° aan paragraaf 4, eerste lid, wordt de zinsnede “, vervolgens of de leerling een niet-begeleide minderjarige vreemdeling is als vermeld in paragraaf 1, 6°” toegevoegd;

3° in paragraaf 4, tweede lid, wordt de zinsnede “of 4°” vervangen door de zinsnede “, 4° of 6°”.

Art. 3. In artikel 42, §1, 4°, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede “of 3°” vervangen door de zinsnede “, 3° of 6°”.

Art. 4. In artikel 73, §1, van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° aan het eerste lid wordt een punt 4° toegevoegd, dat luidt als volgt:

“4° als het een niet-begeleide minderjarige vreemdeling is als vermeld in titel XIII, hoofdstuk 6, van de Programmawet (I) van 24 december 2002, als er geen werkelijke opvoeder kan worden aangewezen.”;

2° aan het vierde lid wordt de zinsnede “, met behoud van de toepassing van artikel 9, §1, van titel XIII, hoofdstuk 6, van de Programmawet (I) van 24 december 2002” toegevoegd.

Art. 5. Dit decreet treedt in werking op 31 augustus 2023 en is van toepassing voor de toekenning van selectieve participatietoelagen vanaf het schooljaar 2023-2024.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Hilde CREVITS

ADVIES VAN DE VLAAMSE RAAD
VOOR WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN



SELECTIEVE PARTICIPATIETOESLAGEN VOOR
NIET BEGELEIDE MINDERJARIGE VREEMDELIN-
GEN

Advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Wetstraat
34-36, 1040 Brussel

W www.vlaamseraadwvg.be – T +32 2 209 01 11 – E info@vlaamseraadwvg.be

Adviesvraag	Voorontwerp van decreet tot wijziging van het Groeipakketdecreet van 2018, wat betreft het recht op selectieve participatietoelagen voor niet begeleide minderjarige vreemdelingen	
Adviesvrager	Hilde Crevits - Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	
Ontvangst adviesvraag	9 februari 2023	
Decretale opdracht	adviesfunctie	
Goedkeuring	Sectorale kamer Gezin en Jongerenwelzijn op 23 februari 2023	
Contactpersoon	Annemie Nys	anys@serv.be

Advies

Op 9 februari 2023 ontving de Vlaamse Raad WVG (hierna: de raad) een vraag tot spoedadvies over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Groeipakketdecreet van 2018, wat betreft het recht op selectieve participatietoelagen voor niet begeleide minderjarige vreemdelingen.

De adviesvraag is binnen de raad behandeld door de kamer Gezin en Jongerenwelzijn en werd bij consensus goedgekeurd op 23 februari 2023.

Situering

Voor de schooltoeslag worden niet begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) momenteel aanzien als 'alleenstaande' (of 'zelfstandige' als 16+) leerling. Dit impliceert dat ze recht kunnen hebben op een hogere schooltoeslag dan jongeren die dezelfde onderwijsrichting volgen, maar waar de ouders of opvoeders begunstigen zijn voor het groeipakket. Niet begeleide minderjarige vreemdelingen, die opvang en begeleiding vanuit de overheid, familie of pleeggezin ontvangen, hebben echter geen hogere schoolkosten die de facto de hogere toeslagen verantwoorden.

Om het bedrag in overeenstemming te brengen met de tegemoetkoming die ook andere jongeren krijgen en omdat er geen andere categorie is waaronder ze kunnen worden ondergebracht, wordt er voorgesteld om een nieuwe gezinscategorie "NBMV" toe te voegen in paragraaf 1 van art. 38 van het groeipakketdecreet, namelijk die van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen.

Akkoord met het opzet

De raad gaat akkoord met het opzet van dit voorontwerp zoals uiteengezet in de Memorie van Toelichting waardoor niet begeleide minderjarige vreemdelingen die huisvesting of steun verkrijgen vanuit de overheid, familie of pleeggezin niet meer in aanmerking komen voor de hoogste selectieve participatietoelagen. De raad meent dat de daling van de schooltoeslag tot een kost die overeenkomt met de reële schoolkost **rechtvaardig is, maar het is daarbij wel van belang dat niet begeleide minderjarige vreemdelingen correct kunnen worden gecategoriseerd.**

Maar correcte operationalisering vereist

Hoewel de nota en de Memorie van Toelichting een algemene verantwoording bieden voor de toevoeging van de nieuwe categorie, is er momenteel nog onvoldoende duidelijkheid over de mate waarin deze toevoeging (en de plaats daarvan in de rangorde) een correcte classificatie toelaat.

- **Gelijke behandeling bevorderen**

De raad begrijpt dat de regelgeving voor ogen heeft om **niet begeleide minderjarige vreemdelingen die opvang en begeleiding vanuit de overheid, familie of pleeggezin ontvangen, te beschouwen als jongeren in een gezin met laagste inkomens.**

De invoering van deze nieuwe gezinscategorie is inderdaad een belangrijke stap in de richting van het bevorderen van een gelijke behandeling van leerlingen, maar de raad treedt de Inspectie van Financiën bij en vraagt of de voorgestelde wijziging volstaat om alle kinderen die in gelijkaardige situaties verkeren nu ook gelijk te behandelen. Het lijkt mogelijk dat er gediscrimineerd wordt tussen niet begeleide minderjarige vreemdelingen ten laste van de overheid en andere minderjarigen ten laste van de overheid die nog wel kunnen voldoen aan de definitie van alleenstaande. Op het eerste zicht zullen heel wat kinderen in de bijzondere jeugdzorg (definitie "alleenstaande leerling") wel nog de hoge selectieve participatietoeslag kunnen krijgen, hoewel ook in die situaties derden voor huisvesting, etc. zorgen. Wat rechtvaardigt het verschil in behandeling?

- **Correctie classificatie garanderen**

Het is voor de raad belangrijk dat niet begeleide minderjarige vreemdelingen die alleen wonen de selectieve participatietoeslag (schooltoeslag) blijven krijgen van alleenstaanden/zelfstandige leerlingen, ongeacht hun leeftijd.

Als een niet begeleide minderjarige vreemdeling bewijst alleen te wonen dan moet deze recht hebben op de schooltoeslag als 'alleenstaande' (of 'zelfstandige' als 16+) leerling. Gezien er in de bepaling van gezinscategorie als 2^e stap wordt nagegaan of de leerling voldoet aan de voorwaarden van een zelfstandige leerling, gaat de raad ervan uit dat dit voor NBMV 16+ geen probleem mag opleveren. De raad vraagt in dit opzicht echter wel verduidelijking over de classificatie van niet begeleide minderjarige vreemdelingen, jonger dan 16, die alleen wonen.

Momenteel wordt een leerling nl. als zelfstandige leerling beschouwd als hij (1) ontvoegd is of de leeftijd van 16 jaar bereikt en (2) zijn woonplaats niet bij zijn ouders of werkelijke opvoeders heeft¹. Jongeren, die de leeftijd van 16 nog niet bereikt hebben, kunnen aldus niet als zelfstandige leerlingen worden beschouwd, maar kunnen - door de toevoeging van de nieuwe gezinscategorie in de rangorde² - ook niet als alleenstaande worden geclassificeerd. Dit belet deze niet begeleide minderjarige vreemdelingen om gebruik te maken van de hogere selectieve participatietoeslag -

¹ artikel 5, BVR Selectieve participatietoeslagen

² In de rangorde vermeld in paragraaf 4 van artikel 38 van het Groeipakketdecreet van 2018 wordt de nieuwe gezinscategorie ingevoegd, zodat voor elke leerling bepaald wordt tot welke categorie van gezin de leerling behoort. Er wordt eerst nagegaan of de leerling voldoet aan de voorwaarden voor de categorie van gehuwde leerlingen (3.) dan of de leerling voldoet aan de voorwaarden voor de categorie van zelfstandige leerlingen (4.), daarna of de leerling voldoet aan de voorwaarden van de oudergerelateerde categorie (1.) en daarna categorie 2., vervolgens of de leerling een NBMV betreft (6.). Als wordt vastgesteld dat de leerling niet behoort tot een van deze categorieën van gezinnen wordt nagegaan of de leerling voldoet aan de voorwaarden voor de categorie van alleenstaande leerling (5).

zelfs indien dit gegronnd en bewezen is. De raad is van mening dat dit niet aanvaardbaar is en moet rechtgezet worden.

De raad merkt hierbij ook op dat het motief voor het invoeren van de nieuwe categorie ligt in het gegeven dat NBMV onderhoud genieten in een voorziening (of in het gezin), maar de ondersteuning verschilt in de praktijk sterk, en zeker niet (alleen) op basis van leeftijd. Er zijn verschillende vormen van opvang en begeleiding voor NBMV mogelijk, zoals opvang in een collectief centrum, een lokaal opvanginitiatief, een officieel pleeggezin of informele opvang bij familie, autonoom wonen met contextbegeleiding of in kleine wooneenheden, enz. De huidige operationalisering (en de facto uitsluiting van -16 als zelfstandige en/of alleenstaande leerling) kan er in de praktijk toe leiden dat binnen éénzelfde opvang of begeleidingsinitiatief, een differentiatie ontstaat exclusief geënt op leeftijd. Dit kan niet de bedoeling zijn.

- **Unieke uitdagingen**

De algemene stelling dat niet-begeleide minderjarige vreemdelingen "geen specifieke kenmerken hebben die een aparte benadering rechtvaardigen" verdient volgens de raad nuancering en voorzichtigheid. Hoewel de schoolkosten misschien niet verschillen, hebben niet-begeleide minderjarige vreemdelingen te maken met **unieke uitdagingen**, zoals de algehele afwezigheid van een netwerk en wisselende verblijfplaatsen met verschillende vormen van materiële/financiële ondersteuning. Dit kan problemen veroorzaken in het huidige systeem, waarbij de situatie van de minderjarige slechts eenmaal per jaar, op 31 augustus, wordt bekeken om het bedrag van de selectieve participatietoeslag te bepalen.

Om ervoor te zorgen dat de originele doelstelling van de schooltoeslag - namelijk een bijdrage leveren aan de democratisering van het onderwijs - niet in het gedrang komt, benadrukt de raad dat het belangrijk is om de **wijziging in de praktijk te monitoren**. Zo kan worden bekeken of de beleidsmaatregel nog steeds de nodige ondersteuning biedt aan deze kwetsbare groep minderjarigen en of eventuele verdere aanpassingen nodig zijn.

De raad benadrukt het belang van het nemen van **de noden van NBMV als uitgangspunt** bij het bepalen van de selectieve participatietoeslag. Er is behoefte aan duidelijke richtlijnen voor het gebruik van deze gelden, zoals voor schoolkosten en spaargeld. Echter, het beperken van rechten op toeslagen is volgens de raad niet de oplossing om mogelijk oneigenlijk gebruik te voorkomen. Ook regionale afwegingen, zoals de druk om in Vlaanderen een opvangplaats te vinden, zouden eerder moeten leiden tot een gelijkstelling van het systeem tussen Vlaanderen en Wallonië, in plaats van een beperking van de rechten.

Nood aan oplossing bij gebrek aan voogden voor NBMV

Afsluitend grijpt de raad dit voorontwerp van decreet aan om te wijzen op de gevolgen van een gebrek aan voogden voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. Het gebrek aan een voogd betekent nl. ook dat ze geen recht meer kunnen openen op het Groeipakket, en aldus de selectieve participatietoeslagen. Sinds de voorwaarde van 'een attest van immatriculatie (AI)' vervangen werd door een aangestelde voogd hebben (ook al was die wijziging positief bedoeld om

de NBM jonger dan 12 jaar die geen AI kunnen krijgen niet langer uit te sluiten van het Groeipakket) is er een ongewild neveneffect opgetreden.

Dit betekent dat een aantal niet-begeleide minderjarigen vreemdelingen (zeker) in hun eerste schooljaar geen schooltoeslag ontvangen, omdat ze op 31 augustus van het voorgaande jaar nog geen voogd hadden gekregen of nog geen verblijfsprocedure waren gestart. Hierdoor worden alle schoolkosten gedragen door de opvangvoorziening, het pleeggezin, een familielid of de jongere zelf.

De raad meent dat er bij een vastgesteld gebrek aan voogden, oftewel een vangnetbepaling in werking moet treden waardoor er tijdelijk van de nieuwe voorwaarde afgeweken wordt, oftewel – als er later een voogd wordt toegekend – het groeipakket met terugwerkende kracht moet worden uitbetaald.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.291/1
van 17 mei 2023

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het
Groeipakketdecreet van 2018, wat betreft het recht op selectieve
participatietoelagen voor niet-begeleide minderjarige
vreemdelingen’

Op 20 maart 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 voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het Groeipakketdecreet van 2018, wat betreft het recht op selectieve participatietoelagen voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 april 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 mei 2023.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet voert een nieuwe gezinscategorie in waarmee rekening moet worden gehouden bij het bepalen van de financiële voorwaarden voor het bekomen van de jaarlijkse selectieve participatietoeslag leerling (ook wel schooltoeslag genoemd). Aldus wordt aan artikel 38, § 1, van het Groeipakketdecreet van 2018 de gezinscategorie toegevoegd van “niet-begeleide minderjarige vreemdelingen als vermeld in titel XIII, hoofdstuk 6, van de Programmawet (I) van 24 december 2002” (hierna: NBMV), en wordt in artikel 38, § 4, van hetzelfde decreet bepaald hoe deze nieuwe categorie moet worden geplaatst in de volgorde waarbij wordt nagegaan tot welke gezinscategorie een rechthebbende leerling behoort.

Daarnaast wordt artikel 42, § 1, 4^o, van het Groeipakketdecreet gewijzigd om te bepalen hoeveel punten de nieuwe gezinscategorie oplevert voor de berekening van de minimum- en maximuminkomensgrenzen.

Tot slot bepaalt het voorontwerp dat de selectieve participatietoeslag rechtstreeks wordt uitbetaald aan de leerling die beschouwd moet worden als een NBMV, voor zover er geen werkelijke opvoeder kan worden aangewezen. Daartoe wordt artikel 73, § 1, van het Groeipakketdecreet gewijzigd.

VORMVEREISTEN

2. Uit de stukken van het dossier blijkt niet dat het advies werd ingewonnen van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR).

Ook al is de selectieve participatietoeslag opgenomen in het Groeipakket, toch betreft het nog steeds een onderwijsaangelegenheid¹, waarop niet enkel artikel 127, § 1, 2^o, maar ook artikel 24 van de Grondwet van toepassing is.

Op grond van artikel 70, eerste lid, 1^o, van het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad’ moeten voorontwerpen van decreet die een aangelegenheid bedoeld in artikel 24, § 5, van de Grondwet regelen voor advies aan de Vlaamse Onderwijsraad worden voorgelegd. Aangezien uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof² en de adviespraktijk van de Raad van State³ duidelijk blijkt dat studiefinanciering (in het hoger onderwijs) een aangelegenheid is die onder de toepassing van artikel 24, § 5, van de Grondwet valt, dient het voorontwerp van decreet voor advies aan de VLOR te worden voorgelegd.

¹ Adv.RvS 62.258/1 van 8 december 2017, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 27 april 2018 ‘tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’ (‘Groeipakketdecreet van 2018’), *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1450/1, 5.1.-5.4.

² GwH 12 juni 2012, nr. 72/2012, B.5.1.

³ Adv.RvS 42.299/1 van 22 februari 2007, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 8 juni 2007 ‘betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap’, *Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1171/1, 3.5.1.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

3. De ontworpen bepalingen voegen een categorie 6° “NBMV” toe aan de gezinscategorieën van artikel 38 van het Groeipakketdecreet en leggen in dit artikel de volgorde vast om te bepalen tot welke gezinscategorie een rechthebbende leerling behoort.

Deze volgorde is als volgt. Eerst wordt nagegaan of de leerling voldoet aan de voorwaarden voor de categorie van gehuwde leerlingen (§ 1, 3°), dan of de leerling voldoet aan de voorwaarden voor de categorie van zelfstandige leerlingen (§ 1, 4°), daarna of de leerling voldoet aan de voorwaarden van de categorie van het gezin waarin de leerling zijn woonplaats heeft (§ 1, 1°), vervolgens of de leerling voldoet aan de voorwaarden voor de categorie van het (zogenoemde “niet-traditionele”) gezin (§ 1, 2°), en vervolgens of de leerling een NBMV is (§ 1, 6°).

Als wordt vastgesteld dat de leerling niet behoort tot een van de categorieën van gezinnen, vermeld in § 1, 1°, 2°, 3°, 4° of 6°, wordt nagegaan of de leerling voldoet aan de voorwaarden voor de categorie van alleenstaande leerling, vermeld in § 1, 5°. Als wordt vastgesteld dat de leerling niet behoort tot een van de categorieën van gezinnen, vermeld in § 1, wordt de leerling beschouwd als een persoon die behoort tot de categorie van gezin, vermeld in § 1, 1° of 2°, waarbij, in voorkomend geval, wordt uitgegaan van de laatste woonplaats van de leerling bij één ouder of bij een andere natuurlijke persoon als vermeld in § 1, 2°.

4. Artikel 2, 1°, van het voorontwerp definieert de NBMV als gezinscategorie waarmee rekening moet worden gehouden bij het vaststellen van het gezin waartoe de rechthebbende leerling als vermeld in artikel 24 van het Groeipakketdecreet behoort.

Uit artikel 24, eerste lid, 1°, van het Groeipakketdecreet volgt evenwel dat een NBMV in beginsel geen rechthebbende leerling is voor de selectieve participatietoelagen leerling. Het is enkel op grond van de machtiging in artikel 24, tweede lid, van het Groeipakketdecreet om algemene vrijstellingen te bepalen op de regels van artikel 24, eerste lid, 1°, dat het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 ‘betreffende de selectieve participatietoelagen leerling’, in afwijking van artikel 24, eerste lid, 1°, van het Groeipakketdecreet een recht op een selectieve participatietoelage toekent aan:

“een niet-begeleide minderjarige vreemdeling die recht heeft om voorlopig op het grondgebied te verblijven in afwachting van de definitieve beslissing over de verblijfsaanvraag (...). De voormelde niet-begeleide minderjarige vreemdeling voldoet aan de volgende cumulatieve voorwaarden: a) minderjarig zijn; b) niet-begeleide minderjarige vreemdeling zijn als vermeld in titel XIII, hoofdstuk VI, artikel 5 of 5/1, van de programmawet (I) van 24 december 2002. Het bewijs dat een minderjarig kind beschouwd kan worden als een niet-begeleide minderjarige vreemdeling wordt geleverd door een attest van de dienst Voogdij, vermeld in titel XIII, hoofdstuk VI, artikel 3, van de programmawet (I) van 24 december 2002, waarmee een voogd voor de niet-begeleide minderjarige vreemdeling wordt aangesteld”.⁴

⁴ Artikel 2, eerste lid, 2°, van het besluit van 17 mei 2019.

Het is niet coherent in het decreet de NBMV als gezinscategorie in te voeren, als de NBMV enkel op grond van het uitvoeringsbesluit in aanmerking komt voor de selectieve participatietoeslag. Het verdient in ieder geval aanbeveling deze incoherentie weg te werken.

5. Volgens de memorie van toelichting vallen de meeste NBMV volgens de huidige regels voor de toekenning van de schooltoeslag onder de categorie ‘zelfstandige leerling’ of ‘alleenstaande leerling’. Onder deze laatste categorie vallen ook de NBMV die bij Fedasil of in een jeugdhulpvoorziening verblijven. NBMV die worden opgevangen bij een opvoeder of in een pleeggezin vallen onder categorie 2.

De gemachtigde geeft dit als volgt weer:

“Op basis van de huidige tekst van het Groeipakketdecreet van 2018 komen NBMV in volgende categorieën terecht:

- Zelfstandige leerling (categorie 4°) indien ze +16 jaar zijn en hun woonplaats niet bij een opvoeder hebben;

(in theorie zou de categorie van gehuwde leerling (categorie 3°) ook kunnen indien de NBMV gehuwd is)

- ‘Niet-traditioneel gezin’ (categorie 2°) indien de NBMV in een pleeggezin verblijft of woont bij een andere opvoeder (bv. familielid);

- Alleenstaande leerling (categorie 5°) indien ze niet onder één van bovenstaande categorieën vallen.”

6. Volgens de memorie van toelichting is deze huidige regeling evenwel niet wenselijk. De memorie van toelichting beschrijft de volgende “probleemstelling”:

“Een NBMV kan niet aanzien worden als een jongere die zelf in zijn levensonderhoud moet voorzien. NBMV die ten laste zijn van de overheid, in een pleeggezin verblijven, of bij een familielid (bv. zijn/haar tante – een kind dat onder begeleiding van tante het Belgisch grondgebied binnen reist, is ook een NBMV wanneer dit familielid niet over de voogdij beschikt) zijn gedomicilieerd, ontvangen ondersteuning (zoals huisvesting) vanuit respectievelijk de voorziening/instelling, het pleeggezin of het familielid bij wie ze gedomicilieerd zijn. Deze groep kinderen/jongeren hebben echter *de facto* geen hogere schoolkosten dan andere kinderen die schoollopen. Deze kinderen hebben dus ten aanzien van de algehele populatie geen specifieke kenmerken die maken dat zij een redelijk verantwoorde aparte benadering (of bedrag) behoeven. Fedasil, voorzieningen Jeugdhulp of de opvoeders dragen immers dezelfde kosten die andere gezinnen ook dragen voor een kind in het onderwijs.”

Om die reden beoogt het voorontwerp van decreet de ongelijke behandeling weg te werken tussen “gewone” leerlingen en de leerlingen die NBMV zijn en materiële ondersteuning ontvangen vanwege de overheid.⁵

⁵ Volgens de gemachtigde wordt hiermee bedoeld op de materiële ondersteuning in de zin van artikel 68, § 2/1, van het Groeipakketdecreet.

De gemachtigde verschaft aldus de volgende verantwoording voor de ontworpen regeling:

“Voorliggend decreet voorziet in een aparte gezinscategorie voor de NBMV, net omdat deze groep kinderen/jongeren geen hogere schoolkosten hebben dan andere kinderen die schoollopen. Deze kinderen hebben dus ten aanzien van de algehele populatie geen specifieke kenmerken die maken dat zij een redelijk verantwoorde aparte benadering behoeven. Het is dan ook niet nodig om voor hen een hoger bedrag te voorzien via het Groeipakket voor de schoolkosten, deze afdekking wordt sowieso voorzien vanuit hun materiële ondersteuning.

Dat de tegemoetkoming van het Groeipakket momenteel te ver gaat, blijkt ook uit de signalen die we ontvangen vanuit de voogden en de sector i.v.m. ongewenste effecten voor de jongeren zelf. Met deze maatregel stemmen we ons af op de objectiveerbare categorie NBMV, terwijl op de voorgaande categorieën gehuwd, zelfstandige, opvoeding binnen het gezin een gelijke behandeling blijft gegarandeerd. Kinderen in deze categorieën behouden allemaal dezelfde bedragen, waarbij een gelijke behandeling zal gecreëerd worden voor zelfstandigen en gehuwden die materiële ondersteuning genieten.

Maar als deze categorieën worden uitgeput, is er gezien de materiële ondersteuning die NBMV genieten geen reden meer die zou verhinderen om hen als een aparte zesde categorie toe te voegen, die in de volgorde van beoordeling als een vijfde categorie naar voor zal komen.

Dit aparte criterium is gezien zijn objectieve grondslag (het statuut niet-begeleide minderjarige vreemdeling), zeker ook redelijk te verantwoorden gezien de reeds opgesomde materiële ondersteuning, de geringe effectieve impact op het niveau van de dekking van de schoolkosten en de redenen van algemeen belang die misbruik willen voorkomen.”

Volgens de gemachtigde wordt “[d]oor de aanpassing van het decreet en de geplande aanpassing aan het BVR van 17 mei 2019 ‘betreffende de selectieve participatietoelagen leerling’ (...) concreet het volgende beoogd:

- “- de NBMV die effectief zelfstandig wonen en bijgevolg niet bij een opvoeder verblijven of materiële ondersteuning genieten, kunnen als zelfstandige leerling (categorie 4^o) worden beschouwd (in theorie zullen de NBMV die gehuwd zijn en geen materiële ondersteuning genieten, als gehuwde leerling (categorie 3^o) worden beschouwd);
- de NBMV die bij een opvoeder/pleeggezin woont zal onder categorie 2^o (“niet-traditioneel gezin”) vallen;
- de overige NBMV, die zullen de NBMV zijn die materiële ondersteuning genieten (dus ofwel bij Fedasil verblijven of in een jeugdhulpvoorziening) zullen onder de nieuwe categorie 6^o vallen.”

7. De ontworpen regeling streeft er dus naar de NBMV niet langer als alleenstaande te beschouwen, gelet op het feit dat de leerling over materiële ondersteuning beschikt, vanuit de voorziening/instelling, pleeggezin of familielid. Het feit dat de NBMV (meestal) als alleenstaande leerling wordt beschouwd als vermeld in artikel 38, § 1, 5^o, van het Groeipakketdecreet, volgt thans evenwel uit de toepassing van de huidige regels in artikel 38, § 4, gecombineerd met de bepalingen van het besluit van 17 mei 2019. Meer bepaald stelt artikel 6, § 1, 10^o, van dit besluit dat de leerling, vermeld in artikel 2, 2^o, (zijnde de NBMV) als alleenstaande leerling moet worden beschouwd (indien hij niet gehuwd is, zelfstandige leerling is, of in een gezin woont).

In het licht van het voorgaande rijst de vraag of het bijgevolg niet volstaat om de verwijzing naar NBMV in artikel 6 van het besluit van 17 mei 2019 te schrappen. De gemachtigde verklaart evenwel dat in dat geval de “NMBV die materiele steun heeft en geen opvoeder/pleegouder [heeft], onder geen enkele gezinscategorie zou kunnen worden ondergebracht”.

Hoewel de NMBV, gelet op artikel 38, § 4, derde lid, in dat geval onder de gezinscategorie 1° of 2°, lijkt te vallen, lijkt te kunnen worden aangenomen dat een decreetsaanpassing inderdaad nodig is.

8.1. Door van de NMBV een nieuwe decretale en aparte categorie van gezinnen te maken, en door de in het ontworpen artikel 38, § 4, uitgewerkte volgorde, zal de NMBV in geen geval nog als alleenstaande kunnen worden beschouwd.

De vraag is of met zekerheid kan worden uitgesloten dat er een NMBV zich in een situatie bevindt die volledig vergelijkbaar is met die van een alleenstaande leerling. De gemachtigde zegt in dit verband dat “het feit dat sommigen er alleen voor staan wordt afgedekt doordat de categorie ‘zelfstandige leerling’ eerder in de cascade zit”, maar er moet vastgesteld worden dat die zelfstandige leerlingen thans, overeenkomstig artikel 5 van het besluit van 17 mei 2019 enkel de leerlingen zijn die ontvoegd zijn of de leeftijd van zestien jaar bereikt hebben.

Indien een NMBV zich in geen geval in een situatie kan bevinden die overeenstemt met die van een alleenstaande leerling, rijst er geen probleem.

Indien dit echter niet zo is, dan roept de ontworpen regeling een probleem van gelijke behandeling op, en in het bijzonder de vraag naar de pertinentie van het onderscheid dat gebaseerd is op het criterium “NBMV”. Het pertinente criterium moet in dit geval immers geacht worden het criterium van de materiële ondersteuning te zijn. Het onderscheid tussen de verschillende categorieën moet dan, in overeenstemming met het nagestreefde doel van de stellers, het feit zijn dat de leerling, in tegenstelling tot de alleenstaande leerlingen, wel degelijk over materiele ondersteuning beschikt. In dat geval zou dus in het decreet een gezinscategorie moeten worden ingevoegd die bestaat uit leerlingen die over materiële ondersteuning (al dan niet die zoals bedoeld in artikel 68 van het Groeipakketdecreet) beschikken.

8.2. Door de NBMV als aparte categorie te omschrijven, rekening houdend met het feit dat ze normaal gezien van materiële ondersteuning genieten, dreigt een verschil in behandeling te ontstaan tussen deze leerlingen en “Belgische” leerlingen die op een of andere manier materiële ondersteuning ontvangen in de zin van artikel 68, § 2/1, van het Groeipakketdecreet (en in één van de andere gezinscategorieën ondergebracht zullen worden).

Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Zoals aangegeven in de memorie van toelichting zal ook het besluit van de Vlaamse Regering van 17.05.2019 betreffende de selectieve participatietoelagen leerling worden aangepast. In dit besluit heeft de Vlaamse Regering een begripsomschrijving gegeven van een aantal gezinscategorieën vermeld in artikel 38 van het Groeipakketdecreet van 2018. Voor de NBMV die opgevangen worden in een gezin verandert er *de facto* niets, of ze nu ouder dan 16 jaar zijn of niet.

M.b.t. deze begripsomschrijvingen wordt er op dit moment een voorontwerp uitgewerkt op basis waarvan alle leerlingen die materiële ondersteuning genieten in de zin van artikel 68 van het Groeipakketdecreet van 2018 worden uitgesloten van de categorisering als gehuwde of zelfstandige leerling. Dit maakt dat er voor de categorisering als gehuwde of zelfstandige leerling in een gelijke behandeling wordt voorzien.

(...)

Met deze maatregel stemmen we ons af op de objectiveerbare categorie NBMV, terwijl op de voorgaande categorieën gehuwd, zelfstandige, opvoeding binnen het gezin een gelijke behandeling blijft gegarandeerd. Kinderen in deze categorieën behouden allemaal dezelfde bedragen, waarbij een gelijke behandeling zal gecreëerd worden voor zelfstandigen en gehuwden die materiële ondersteuning genieten.”

De gemachtigde stelt ook:

“We willen de Raad van State meegeven dat er op het niveau van het Besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 betreffende de selectieve participatietoelagen leerling zal verduidelijkt worden dat *kinderen* met materiële ondersteuning *niet langer* als gehuwd of zelfstandig kunnen worden aanschouwd. Voormeld ontwerp van besluit werd op heden nog niet principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering in afwachting van de goedkeuring van voorliggend decreet.

Dit brengt inderdaad *a contrario* met zich mee dat elk kind, ook de niet-begeleide minderjarige vreemdeling, dat geen materiële ondersteuning ontvangt, nog steeds als gehuwd of zelfstandig zullen kunnen worden aangeduid.”

Deze antwoorden bevestigen evenwel de relevantie van de vraag of de nieuw gecreëerde aparte gezinscategorie als pertinent kan worden beschouwd, en of niet beter een categorisering wordt gebruikt die verwijst naar het al dan niet genieten van materiële ondersteuning (al dan niet in de zin van artikel 68, § 2/1, van het Groeipakketdecreet). De gebruikte werkwijze vereist immers de aanpassing van de omschrijving van gehuwde of zelfstandige leerling in het besluit van 17 mei 2019 om te vermijden dat (gehuwde of zelfstandige) leerlingen die materiële ondersteuning genieten, beschouwd worden als gehuwde of zelfstandige leerling.

9. Daarnaast moet worden vastgesteld dat het voorontwerp de NBMV die onderdaan zijn van een EU-lidstaat op dezelfde wijze behandelt als de andere NBMV, aangezien artikel 479-5/1 van de programmwet (I) van 24 december 2002 deze categorie van minderjarigen ook als NBMV kwalificeert.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of deze categorie van NBMV niet op dezelfde wijze moet worden behandeld als Belgische onderdanen. De gemachtigde verklaarde het volgende:

“We kunnen volgen in het feit dat ook onderdanen van een EU-lidstaat NBMV kunnen zijn. En daar voorzien we dan in een gelijke berechtiging. Zoals reeds aangehaald worden op het niveau van zelfstandige, gehuwde, en NBMV die worden opgevoed in een gezin de volledige gelijke behandeling geïnstalleerd.

Maar er is nu eenmaal een specifieke ondersteuningsvorm voorzien voor NBMV in de vorm van materiële ondersteuning. Die kan de facto niet worden toegepast op Belgen, omdat zij nooit in de categorie NBMV kunnen terecht komen.

In de voornoemde categorieën vangen we dat allemaal op, maar van zodra we in de toepassing komen van het nieuwe zesde criterium, het vijfde in de voorrangsregel, is er wel degelijk grond om alle NBMV op gelijke wijze te behandelen, zowel de niet-Europese als de Europese. Hier is geen objectieve onderscheidingsgrond voorhanden om dit anders op te vangen.”

Met die toelichting kan niet worden ingestemd. Het is immers, hoe uitzonderlijk die situatie ook moge zijn, niet uitgesloten dat een leerling moet worden beschouwd als een NBMV die onderdaan is van een EU-lidstaat en tegelijk ook aan de voorwaarden voldoet van het duurzaam verblijfsrecht in de zin van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG’.

Dergelijke leerlingen zullen op dezelfde wijze moeten worden behandeld als Belgische leerlingen die materiële ondersteuning ontvangen van de overheid en vooralsnog als alleenstaande kunnen worden beschouwd als zij materiële ondersteuning ontvangen.

10.1. 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.⁶ 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.⁷

10.2. De ontworpen regeling beoogt, in samenhang met het uitvoeringsbesluit, dat heel wat NBMV, namelijk de NBMV die momenteel als alleenstaande worden beschouwd, door het invoeren van de nieuwe gezinscategorie, voortaan een selectieve participatietoeslag zullen ontvangen die, zo blijkt uit de memorie van toelichting, minder dan een derde bedraagt van het bedrag dat ze momenteel aan selectieve participatietoeslag ontvangen. Aldus lijkt te mogen worden aangenomen dat voor de betrokken categorie van NBMV de achteruitgang van het beschermingsniveau wel degelijk aanzienlijk is.

Bijgevolg rijst de vraag of er redenen zijn die verband houden met het algemeen belang die een dergelijke aanzienlijke achteruitgang kunnen verantwoorden.

10.3. In de memorie van toelichting worden de maatregelen, en meteen ook de aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau, als volgt verantwoord:

“Een NBMV kan niet aanzien worden als een jongere die zelf in zijn levensonderhoud moet voorzien. NBMV die ten laste zijn van de overheid, in een pleeggezin verblijven, of bij een familielid (bv. zijn/haar tante – een kind dat onder begeleiding van tante het Belgisch grondgebied binnen reist, is ook een NBMV wanneer dit familielid niet over de voogdij beschikt) zijn gedomicilieerd, ontvangen ondersteuning (zoals huisvesting) vanuit respectievelijk de voorziening/instelling, het pleeggezin of het familielid bij wie ze gedomicilieerd zijn.

Daarom voorziet voorliggend ontwerp van decreet in een wijziging waardoor elke NBMV nog steeds een schooltoeslag kan ontvangen vanaf het moment dat hij/zij voldoet aan alle voorwaarden voor de schooltoeslag (op ijkmoment 31/8 voorafgaand aan het betrokken schooljaar), maar dat dit de bedragen zijn voor voltijds secundair onderwijs (afhankelijk van de onderwijsinstelling die ze volgen). Indien de NBMV voldoet aan de voorwaarde van de uitzonderlijke schooltoeslag (...) of aan de voorwaarde als interne leerling omdat hij/zij in een internaat (...) verblijft, zal de NBMV ook recht hebben op de overeenkomende bedragen.

Deze groep kinderen/jongeren hebben immers geen hogere schoolkosten dan andere kinderen die schoollopen. Deze kinderen hebben dus ten aanzien van de algehele populatie geen specifieke kenmerken die maken dat zij een redelijk verantwoorde aparte benadering (of bedrag) behoeven. Fedasil, voorzieningen Jeugdhulp of de opvoeders dragen immers dezelfde kosten die andere gezinnen ook dragen voor een kind in het onderwijs.

⁶ 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.

⁷ GwH 6 juli 2017, nr. 85/2017, B.19.2-B.19.3: GwH 30 november 2017, nr. 142/207, B.8.4.

Vanuit de betrokken sectoren werden bovendien verschillende signalen gegeven dat deze NBMV ook veel negatieve effecten ondervinden ten gevolge van de toekenning van deze hoge bedragen. Zo ondervinden deze NBMV druk en misbruik voor de besteding van deze middelen. Dit niettegenstaande dat de aangestelde voogd van de NBMV de opdracht heeft om de middelen van de jongere als een goede huisvader te beheren in het belang van de jongere. Bovendien groeit de druk op de betrokken sectoren om NBMV die in België terecht komen om deze jongeren een opvangplaats in Vlaanderen te geven, aangezien in Vlaanderen de toegekende bedragen veel hoger liggen dan in de andere deelentiteiten.

We zien dat voogden het vaak moeilijk hebben om in de begeleiding van hun jongeren tot goede financiële afspraken te komen. Om te voorkomen dat er druk komt vanuit sommige NBMV om geld te gebruiken voor zaken waarvoor dat niet bedoeld is, en tegelijk ook de druk van de jongeren weg te nemen dat zij – in de ogen van afpersers of mensenhandelaars – zonder meer over deze fondsen kunnen beschikken, is 2 jaar geleden al de piste gelanceerd aan de federale overheid om ook te verplichten dat het Groeipakket op een geblokkeerde rekening wordt gestort, zoals dat vandaag reeds gebeurt bij Vlaamse voorzieningen Jeugdhulp.”

De gemachtigde preciseerde nog het volgende:

“Artikel 13, §2, e) van het Internationaal Verdrag inzake sociale, economische en culturele rechten laat toe om een passend stelsel van studiebeurzen in te roepen. Het hierbij ingestelde stelsel biedt inderdaad dergelijk passend stelsel.

De *standstill*verplichting impliceert dat twee elkaar in de tijd opvolgende algemene rechtsnormen globaal bekeken een gelijkwaardig niveau van bescherming moeten bieden, waarbij de nieuwe rechtsnorm het bestaande beschermingsniveau niet aanzienlijk kan doen dalen zonder dat redenen van algemeen belang dit zouden verantwoorden.

Zelfs indien voorliggend decreet een schending van de *standstill*verplichting inhoudt, gelden er redenen van algemeen belang die dit verantwoorden. Voorliggend decreet is deels ingegeven vanuit de signalen dat NBMV negatieve effecten ondervinden ten gevolge van de toekenning van de hoge bedragen en heeft dan ook tot doel dat deze misbruiken minderen en de fysieke en psychische integriteit van de NBMV beter worden beschermd. Voorliggende wijziging heeft ook als doel het misbruik, dat deze toeslagen worden afgedragen naar het buitenland, tegen te gaan. Ook is het in het belang van de NBMV zelf dat ze de meest geschikte onderwijsrichting kunnen kiezen, zonder dat dit een onevenredige financiële impact zou hebben. Op deze manier stimuleren we dus dat de NBMV zich ten volle kunnen ontplooiën.

Zoals toegelicht in de memorie van toelichting zorgt voorliggend decreet er bovendien mede voor dat de toegekende bedragen meer in overeenstemming zijn met de werkelijke schoolkosten, naast de materiële ondersteuning die ze van de overheid of een opvoeder ontvangen. Voorliggend decreet leidt er dan ook niet toe dat de toegang tot het onderwijs in gedrang komt, wat het doel is van artikel 13 IVESCR.”

10.4. De door de stellers van het voorontwerp nagestreefde doelstelling, namelijk ervoor zorgen dat de bedragen van de selectieve participatietoelage voor alle leerlingen in verhouding zijn tot de werkelijke schoolkosten van de leerling of de entiteit die hen opvangt, is legitiem en kan op het eerste gezicht de achteruitgang verantwoorden. Niettemin rijst de vraag of door een aparte algemene categorie NBMV als gezinscategorie de maatregel voldoende adequaat en pertinent is ten aanzien van het gestelde doel.

Door de abstracte categorie van NBMV als een aparte gezinscategorie in te voeren, na de gehuwde en de zelfstandige leerling, vormt de ontworpen regeling enkel een wijziging in hoofde van de NMBV die tot nu toe als alleenstaande werden beschouwd, en wordt niet uitdrukkelijk de band gelegd met het al dan niet beschikken over materiële ondersteuning.

Zoals hoger opgemerkt, is bovendien niet duidelijk wat het gevolg is voor de NMBV die niet over een voldoende vorm van ondersteuning zou beschikken. Het ontnemen van de gezinscategorie van alleenstaanden aan deze personen zou niet enkel een niet te verantwoorden aanzienlijke achteruitgang kunnen betekenen, maar ook niet in overeenstemming zijn met gelijkheidsbeginsel (zie hoger).

11. De vraag rijst bijgevolg of de steller van het voorontwerp niet zozeer de situatie van de NMBV beoogt, maar wel het feit dat sommige leerlingen over materiële steun beschikken, en desondanks als “zelfstandige” of “alleenstaande” worden beschouwd. Omwille van de pertinentie van de regeling, en de verenigbaarheid met de *standstill*-verplichtingen, lijkt dan ook het criterium van de materiele ondersteuning te moeten worden gehanteerd in het decreet (, en vervolgens in het uitvoeringsbesluit van 17 mei 2019).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

Op voorstel van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Art. 2. In artikel 38 van het Groeipakketdecreet van 2018, gewijzigd bij het decreet van 10 juli 2020, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° aan paragraaf 1 wordt een punt 6° toegevoegd, dat luidt als volgt:

“6° de leerling die materiële ondersteuning krijgt als vermeld in artikel 68, §2/1.”;

2° aan paragraaf 4, eerste lid, wordt de zinsnede “, vervolgens of de leerling materiële ondersteuning krijgt als vermeld in paragraaf 1, 6°” toegevoegd;

3° in paragraaf 4, tweede lid, wordt de zinsnede “of 4°” vervangen door de zinsnede “, 4° of 6°”.

Art. 3. In artikel 42, §1, 4°, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede “of 3°” vervangen door de zinsnede “, 3° of 6°”.

Art. 4. In artikel 73, §1, van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° aan het eerste lid wordt een punt 4° toegevoegd, dat luidt als volgt:

“4° als het een niet-begeleide minderjarige vreemdeling is als vermeld in titel XIII, hoofdstuk 6, van de Programmawet (I) van 24 december 2002, als er geen werkelijke opvoeder kan worden aangewezen.”;

2° aan het vierde lid wordt de zinsnede “, met behoud van de toepassing van artikel 9, §1, van titel XIII, hoofdstuk 6, van de Programmawet (I) van 24 december 2002” toegevoegd.

Art. 5. Dit decreet treedt in werking op 31 augustus 2023 en is van toepassing voor de toekenning van selectieve participatietoelagen vanaf het schooljaar 2023-2024.

Brussel, 9 juni 2023.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Hilde CREVITS