



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.636/1
van 28 december 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 tot vaststelling van de diverse hoedanigheden van het rechtgevend kind en betreffende de vrijstellingen van de toekenningsvoorwaarden voor de gezinsbijslagen, de startbedragen geboorte en adoptie en de universele participatietoeslagen, wat betreft de schorsing van de gezinsbijslagen als het kind een sociale uitkering ontvangt’

Op 28 november 2022 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 5 oktober 2018 tot vaststelling van de diverse hoedanigheden van het rechtgevend kind en betreffende de vrijstellingen van de toekenningsvoorwaarden voor de gezinsbijslagen, de startbedragen geboorte en adoptie en de universele participatietoelagen, wat betreft de schorsing van de gezinsbijslagen als het kind een sociale uitkering ontvangt’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 15 december 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lise VANDENHENDE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 december 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe te bepalen dat het ontvangen van een sociale uitkering ten gevolge van een arbeidsongeval of een beroepsziekte niet langer de schorsing van de gezinsbijslagen tot gevolg heeft.

Hiertoe worden in artikel 14, § 2, artikel 29, § 1, tweede lid, artikel 36, § 1, tweede lid, en artikel 41, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 ‘tot vaststelling van de diverse hoedanigheden van het rechtgevend kind en betreffende de vrijstellingen van de toekenningsvoorwaarden voor de gezinsbijslagen, de startbedragen geboorte en adoptie en de universele participatietoelagen’ de woorden “arbeidsongevallen, beroepsziekten” opgeheven.

3. In de aanhef van het ontwerp wordt terecht de rechtsgrond gezocht in artikel 8, § 2, tweede lid, van het Groeipakketdecreet van 2018. Voor artikel 1 van het ontwerp, dat de zorgtoeslag betreft, wordt het best ook een beroep gedaan op artikel 16, § 1, derde lid, van het Groeipakketdecreet van 2018 op grond waarvan de Vlaamse Regering de nadere voorwaarden kan bepalen waaronder de zorgtoeslag wordt toegekend.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

4. De artikelen 14, § 2, tweede lid, artikel 29, § 1, tweede lid, artikel 36, § 1, tweede lid, en artikel 41, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 bepalen thans dat, al naargelang het geval, de maandelijkse zorgtoeslag voor het kind met een specifieke ondersteuningsbehoefte of de gezinsbijslagen worden geschorst “als het kind een sociale uitkering ontvangt op basis van een Belgische of buitenlandse regeling over ziekte, invaliditeit, arbeidsongevallen, beroepsziekten, werkloosheid of loopbaanonderbreking als vermeld in hoofdstuk IV, afdeling 5, van de herstellwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen”¹. De schorsing geldt voor de maand waarop de uitkering betrekking heeft.

5. Het ontwerp van besluit schrapt in deze bepalingen de schorsing in de gevallen waarin de sociale uitkering wordt toegekend op basis van een regeling over arbeidsongevallen en beroepsziekten. Het ontwerp leidt ertoe dat in het geval het kind met een leeftijd boven de achttien

¹ Voor het geval bedoeld in artikel 14, § 2, tweede lid, van het besluit van 5 oktober 2018 wordt de maandelijkse zorgtoeslag ook geschorst als het kind “een inkomensvervangende tegemoetkoming of integratietegemoetkoming ontvangt als vermeld in artikel 2, § 1 en § 2, van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap”.

jaar een sociale uitkering krijgt ten gevolge van een arbeidsongeval of een beroepsziekte de gezinsbijslagen, net zoals de zorgtoeslag, niet meer worden geschorst voor de maand waarop de uitkering betrekking heeft. In geval van een sociale uitkering wegens ziekte, invaliditeit, werkloosheid of loopbaanonderbreking geldt nog steeds een schorsing van de zorgtoeslag of gezinsbijslagen. Jongeren die een uitkering krijgen ten gevolge van een arbeidsongeval of beroepsziekte kunnen deze uitkering bijgevolg cumuleren met de gezinsbijslagen, terwijl jongeren die een uitkering krijgen ten gevolge van ziekte, invaliditeit, werkloosheid en loopbaanonderbreking deze uitkering niet kunnen cumuleren met de gezinsbijslagen.

6. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.²

7. De uitkeringen naar aanleiding van ziekte, invaliditeit, werkloosheid en loopbaanonderbreking alsook de uitkeringen naar aanleiding van een beroepsziekte of een arbeidsongeval betreffen alle een vervangingsinkomen gebaseerd op een sociale verzekering.

Objectief kunnen deze uitkeringen van elkaar onderscheiden worden, aangezien het om verschillende takken van de sociale zekerheid gaat, waarvan de voorwaarden en de regelingen duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn.

De vraag rijst evenwel of het gehanteerde onderscheid redelijk te verantwoorden is, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregelen. Het verschil in behandeling kan alvast niet redelijk worden verantwoord door de aard van de inkomsten waarmee de gezinsbijslagen en de zorgtoeslag kunnen worden gecumuleerd. Zowel de uitkering naar aanleiding van ziekte, invaliditeit, werkloosheid of loopbaanonderbreking als van een arbeidsongeval of een beroepsziekte zijn immers uitkeringen ten laste van de gemeenschap.³

8. In de nota aan de Vlaamse Regering valt te lezen:

“Voorliggend voorontwerp van besluit voorziet dat het ontvangen van een sociale uitkering ten gevolge van een arbeidsongeval of een beroepsziekte niet langer een schorsing van de gezinsbijslagen tot gevolg heeft. Studenten zijn een kwetsbare doelgroep voor arbeidsongevallen, gezien hun weinige werkervaring. Het is echter niet de bedoeling om jongeren die slachtoffer zijn van een arbeidsongeval of beroepsziekte bijkomend te straffen door de gezinsbijslagen terug te vorderen.

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

³ Vergelijk GwH 29 maart 2001, nr. 44/2001, opm. B.8.

Zowel jobstudenten (max. 475 uur per jaar) als student-werknemers worden binnen de sociale zekerheid beschermd onder de tak arbeidsongevallen en beroepsziekten. Bij arbeidsongevallen zijn ook jobstudenten al vanaf de eerste dag van tewerkstelling beschermd.

Op basis van voorliggend voorontwerp van besluit wordt vermeden dat deze bescherming wordt uitgehold en dat de financiële compensatie die de jongere ontvangt m.b.t. het arbeidsongeval of de beroepsziekte [leidt] tot een schorsing van de gezinsbijslagen. De jongere verliest nu immers al na 1 dag uitkering omwille van een arbeidsongeval of een beroepsziekte, de gezinsbijslagen voor de ganse maand.”

Specifiek met betrekking tot het onderscheid tussen ziekten en beroepsziekten en arbeidsongevallen bevat de nota aan de Vlaamse Regering ook de volgende toelichting:

“Een ander punt betreft het onderscheid dat gemaakt wordt tussen gewone ziekte en arbeidsongeval/beroepsziekte. Voor een gewone ziekte-uitkering wordt het Groeipakket inderdaad geschorst, maar niet vanaf de 1e dag ziekte. Er is de regeling van het gewaarborgd maandloon, waarbij de werkgever gewoon betaalt en er op dat moment niet geschorst wordt. Een arbeidsongeval of een beroepsziekte heeft onmiddellijk effect, met name omwille van de uitbetaling van de eerste dag van de erkenning vanuit de sociale zekerheid. Wanneer deze studenten een ongeval of ziekte krijgen tijdens de uitvoering van hun werk zouden ze immers dubbel gestraft worden door het verliezen van hun inkomen en de schorsing van hun Groeipakket.”

9. Deze toelichtingen maken niet duidelijk waarom het verantwoord zou zijn om enkel voor jongeren die het slachtoffer zijn van een arbeidsongeval of beroepsziekte niet langer, in de woorden van de toelichting, in een bijkomende bestraffing te voorzien door de gezinsbijslagen terug te vorderen, terwijl voor jongeren die het slachtoffer zijn van ziekte, invaliditeit of werkloosheid dit wel nog steeds het geval zou zijn.

Daarnaast moet vastgesteld worden dat, hoewel het juist is dat een student ten gevolge van ziekte pas een uitkering krijgt na de eerste maand gewaarborgd maandloon, het niet duidelijk is hoe deze vaststelling relevant is voor het gemaakte onderscheid, aangezien ook in geval van ziekte, net zoals in geval van invaliditeit, werkloosheid of loopbaanonderbreking, de jongere zijn recht op gezinsbijslagen geschorst ziet vanaf de eerste dag van de uitkering.

Het ontwerp heeft tot gevolg dat jongeren die een uitkering krijgen wegens een arbeidsongeval of een beroepsziekte wel kunnen cumuleren met de gezinsbijslagen, ook na de eerste maand waarin het arbeidsongeval of de beroepsziekte zich voordeed, terwijl jongeren die ziek worden buiten deze gevallen na de eerste maand gewaarborgd maandloon terugvallen op een uitkering zonder deze te kunnen cumuleren met de gezinsbijslagen. Hetzelfde geldt in geval van invaliditeit, werkloosheid en loopbaanonderbreking. Ook in deze gevallen verliest de jongere na één dag uitkering de gezinsbijslagen voor de ganse maand en voor de maanden erna, terwijl in geval van beroepsziekte en arbeidsongevallen de jongere de uitkering en de gezinsbijslag blijvend kan combineren.

Uit het aan de Raad van State voorgelegde dossier blijkt niet waarom het verschil in behandeling tussen jongeren die een uitkering krijgen naar aanleiding van een beroepsziekte of een arbeidsongeval en jongeren die een uitkering krijgen naar aanleiding van een ziekte, invaliditeit, werkloosheid of loopbaanonderbreking in het licht van het recht op gezinsbijslagen redelijk te verantwoorden is. Voor zover deze verantwoording niet voorhanden is, dient het ontwerp te worden herzien.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME