

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 205.006 van 10 juni 2010
in de zaak A. 174.059/XII-4796**

In zake: XXXX

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
juridische cel afdeling Advies en Ondersteuning onderwijsperso-
neel
kantoor houdend te 1210 Brussel
Koning Albert II-laan 15, kamer 1C24
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 juni 2006, strekt tot de nietigverkla-
ring van:

- “- de beslissing waarvan kennis gegeven werd met een brief d.d. 1 maart 2006 van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Studietoelagen, houdende dat verzoekende partij niet in aanmerking komt voor de studiefinanciering voor het academiejaar 2005-2006, verder ‘individuele beslissing’ genoemd (zie bijlage 1), in beroep bevestigd door genoemde afdeling Studietoelagen, zoals blijkt uit de brief d.d. 5 mei 2006 (zie bijlage 2), verder ‘beslissing in beroep’ genoemd,
- en/of deze beslissing in beroep”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 juni 2010.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker, die verschijnt en adviseur Marleen Broucke, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoeker behaalt zijn diploma van secundair onderwijs op 30 juni 1997. Op 16 september 2002, na eerst onder meer vier jaar in loondienst te hebben gewerkt, vat hij hogere studies aan tot het behalen van het diploma van industrieel ingenieur. Sinds 19 september 2002 is hij ingeschreven in het bevolkingsregister van Holsbeek, op het adres van zijn vader. Op 30 juni 2004 behaalt verzoeker zijn diploma van kandidaat industrieel ingenieur.

Ten tijde van het inleiden van het voorliggend beroep is verzoeker ingeschreven voor zijn tweede licentie industrieel ingenieur aan de hogeschool voor wetenschap en kunst, De Nayer Instituut, te Sint-Katelijne-Waver.

3.2. Bij brief van 1 juni 2004 deelt de afdeling Studietoelagen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap verzoeker mee dat hij in het verleden zijn statuut van zelfstandig student heeft aangetoond conform het decreet van 16 februari 2001 doch dat er vanaf het academiejaar 2004-2005 een nieuwe regelgeving van toepassing is. Die nieuwe regelgeving betreft het decreet van 30 april 2004 betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs

van de Vlaamse Gemeenschap (hierna: decreet studiefinanciering) en het ter uitvoering van dit decreet genomen besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (hierna: besluit studiefinanciering). Ten gevolge van die nieuwe regelgeving moet verzoeker voortaan ieder jaar opnieuw aantonen aan bepaalde voorwaarden te voldoen, zo niet verliest hij het statuut van zelfstandig student.

3.3. Op 16 september 2004 dient verzoeker bij de Raad van State een beroep in waarin hij de nietigverklaring vordert van de artikelen 3 en 6 van het besluit studiefinanciering van 28 mei 2004. Dit beroep is nog hangende voor de Raad, nadat bij arrest nr. 198.245 van 26 november 2009 een exceptie wegens gebrek aan actueel belang is verworpen en de debatten zijn heropend.

3.4. Verzoeker, die op grond van de vorige reglementering een studietoelage kreeg, wordt voor het academiejaar 2004-2005 verder beschouwd als een zelfstandig student gezien hij met toepassing van artikel 8, § 1, 1/, van het nieuwe besluit studiefinanciering van 28 mei 2004 tijdens het kalenderjaar waarbinnen de start van dit academiejaar valt een inkomen genoot van meer dan het in artikel 136 van het Wetboek van inkomstenbelasting bepaald nettobedrag, toen vastgesteld op 2.490 euro.

3.5. Aangezien verzoeker echter vanaf 16 september 2004 niet meer in aanmerking komt voor tijdskrediet en slechts een verlof zonder wedde geniet, kan hij voor het academiejaar 2005-2006 niet langer voldoen aan de voorwaarde een inkomen te verwerven van meer dan 2.490 euro en verliest hij bijgevolg het statuut van zelfstandig student. Krachtens artikel 8, § 3, van het nieuwe besluit studiefinanciering kan hij dit statuut slechts opnieuw verkrijgen indien hij gedurende twaalf maanden maandelijks financiële middelen verwerft waarvan het totaal overeenkomt met het leefloon dat op 31 december van het kalenderjaar voorafgaand aan het betrokken academiejaar, overeenkomstig de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, jaarlijks wordt uitgekeerd aan de persoon die met één of meerdere personen samenwoont (zijnde toen vastgesteld op 4.762,56 euro). Vermits verzoeker, wat het academiejaar 2005-2006 betreft, evenmin voldoet aan die voorwaarde, kan hij voor dat academiejaar geen aanspraak meer maken op studiefinanciering.

Met een brief van 1 maart 2006 wordt aan verzoeker meegedeeld dat hem geen studiefinanciering kan worden toegekend voor het academiejaar 2005-2006 omdat hij niet voldoet aan de financiële voorwaarden.

Verzoeker tekent hiertegen op 15 maart 2006 beroep aan bij de afdeling Studietoelagen.

3.6. Met een brief van 5 mei 2006 wordt aan verzoeker meegedeeld dat de afdeling Studietoelagen haar beslissing handhaaft; er wordt aan toegevoegd dat verzoeker beroep kan aantekenen bij de Raad van State.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Exceptie

4. In het auditorsverslag wordt ambtshalve het standpunt ingenomen dat de Raad van State van het voorliggend beroep geen kennis kan nemen wegens de bevoegdheid van de gewone rechter terzake, die de rechtsmacht van de administratieve rechter uitsluit.

5. Verzoeker antwoordt in de laatste memorie dat, indien er al sprake kan zijn van een gebonden bevoegdheid, deze onbestaande zou zijn mocht worden ingegaan op zijn beroep tot nietigverklaring van het besluit studiefinanciering van 28 mei 2004 in de zaak A.155.688/XII-5829, omdat verwerende partij zich dan opnieuw uit te spreken heeft over de aanvraag die het voorwerp uitmaakt van deze zaak en zij een discretionaire bevoegdheid terzake heeft.

Maar verzoeker betwist ook dat verwerende partij een gebonden bevoegdheid heeft. Tegenover de letterlijke tekst van artikel 6 van het besluit studiefinanciering van 28 mei 2004 staat volgens verzoeker immers de redelijkheid en de billijkheid, waarop hij zich beroept om een toelage te krijgen. Verzoeker wijst op de middelen die hij aanvoert tegen het besluit studiefinanciering, zoals de schending van het redelijkheidsbeginsel en van het gelijkheidsbeginsel. Ook argumenteert hij in die andere zaak dat de regering haar bevoegdheid te buiten was gegaan en dat de correcte interpretatie van de term “zelfstandig student” toegepast dient te worden door verwerende partij. Volgens verzoeker rust op verwerende partij een motiveringsplicht, zodat haar beslissing geen declaratieve maar een rechtschep-

pende handeling is. De toekenning van de gevraagde studietoelage is geen automatisme maar moet gebeuren met de doelstelling van de democratisering van het hoger onderwijs voor ogen. Volgens verzoeker laat de handeling van het bestuur zich niet vergelijken met een weddeberekening door een ambtenaar van de loonadministratie, maar veeleer met de beslissing van een raad voor maatschappelijk welzijn die al dan niet maatschappelijke dienstverlening toekent.

6. Verwerende partij stelt in haar laatste memorie zich omtrent deze rechtsvraag te gedragen naar de wijsheid van de Raad van State.

Beoordeling

7. Overeenkomstig de artikelen 144 en 145 van de Grondwet zijn de hoven en rechtbanken uitsluitend of in beginsel bevoegd om kennis te nemen van geschillen over subjectieve rechten. Onder voorbehoud van een -te dezen niet bestaande- toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook niet bevoegd om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft. Dat is het geval wanneer het annulatieberoep strekt tot de erkenning van een subjectief recht.

Luidens de arresten nrs. C.06.0574.F en C.06.0596.F van 20 december 2007 van het Hof van Cassatie veronderstelt het bestaan van een geschil over een subjectief recht dat de eiser zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde oplegt en bij de nakoming waarvan die partij belang heeft. Opdat een partij zich ten aanzien van de bestuurlijke overheid op een dergelijk recht zou kunnen beroepen, dient de bevoegdheid van die overheid gebonden te zijn.

8. Het voorliggende beroep tot nietigverklaring is gericht tegen een beslissing waarbij aan de verzoeker de studietoelage, ingesteld bij het decreet studiefinanciering van 30 april 2004, wordt geweigerd. Dit decreet en de reglementaire tekst die er de uitvoering van vormt, namelijk het besluit studiefinanciering van 28 mei 2004, voorzien in de toekenning van een studietoelage in het hoger onderwijs aan de student die de gestelde voorwaarden vervult.

Luidens artikel 7 van het decreet studiefinanciering verleent de Vlaamse regering studiefinanciering aan minvermogende studenten in het hoger onderwijs “overeenkomstig de regelen die bij en krachtens dit decreet zijn vastgesteld”. Het decreet stelt de te dezen aangevraagde studiefinanciering in als een recht voor de aanvrager die voldoet aan de voorwaarden die bij of krachtens het decreet zijn vastgesteld.

Luidens artikel 29, § 1, van het decreet studiefinanciering heeft een student “recht op een volledige studiefinanciering, indien het referentie-inkomen, bepaald in artikel 25, gelijk is aan of lager is dan de voor zijn leefeenheid in aanmerking te nemen minimuminkomensgrens, bepaald in artikel 32”. Artikel 29, § 2, stelt vervolgens dat de student geen recht heeft op een studiefinanciering “indien het referentie-inkomen, bepaald in artikel 25, hoger is dan de voor zijn leefeenheid in aanmerking te nemen maximuminkomensgrens, bepaald in artikel 32”. De studiefinanciering ingeval het referentie-inkomen te situeren valt tussen beide inkomensgrenzen, wordt vastgesteld bij artikel 29, § 3, van het decreet.

9. Een beslissing om aan een student al dan niet de hier gevraagde studiefinanciering toe te kennen, kan door de bevoegde dienst niet worden genomen op grond van een concrete beoordeling en appreciatie van de graad van verdienste en de kwaliteit van de prestaties van de aanvrager, of -zoals gebeurt voor bepaalde vormen van maatschappelijke dienstverlening door de raad voor maatschappelijk welzijn die verzoeker als vergelijkingspunt aanhaalt- in functie van de behartigenswaardige situatie van de aanvrager.

Het decreet bepaalt op exhaustieve wijze de factoren die in aanmerking te nemen zijn om de studiefinanciering toe te kennen “op basis van niet-discretionaire criteria” (*Parl.St.* VI.Parl. 2003-2004, nr. 2208/1, p. 6). Het laat, anders dan verzoeker het meent, aan het bestuur geen marge om naar redelijkheid of billijkheid van die voorwaarden of criteria af te wijken.

Integendeel beschikt het bestuur te dezen slechts over een gebonden bevoegdheid en vergt zijn beslissing enkel een toetsing van de ingediende aanvraag aan het al dan niet vervuld zijn van de decretaal en reglementair gestelde voorwaarden.

10. In de concrete zaak die voorligt, stoelt de beslissing dat verzoeker niet in aanmerking komt voor studiefinanciering op het referentie-inkomen, in functie van de “leefeenheid” waartoe verzoeker behoort. Artikel 23 van het decreet somt de categorieën van leefeenheden op waarmee rekening wordt gehouden. Bij het bepalen van de inkomensgrenzen en de studiefinanciering wordt uitgegaan van de financiële draagkracht van de in aanmerking te nemen leefeenheid van de aanvrager. Tussen partijen bestaat betwisting over de vraag of verzoeker behoort tot de categorie van de “zelfstandige studenten” of tot de categorie van “de leefeenheid waar de student zijn hoofdverblijfplaats heeft bij één of beide ouders van wie zijn afstamming vaststaat”. Zoals verzoeker het zelf schrijft in zijn laatste memorie, is dit geen zaak van appreciatie, maar van interpretatie van het decreet. Dat er ruimte is voor interpretatie betekent niet dat het bestuur een discretionaire bevoegdheid heeft verkregen.

Bij die interpretatie heeft het bestuur zich laten leiden door het bepaalde in het besluit studiefinanciering. Dit besluit is door de Vlaamse regering genomen ter uitvoering van de opdracht haar gegeven bij artikel 23, § 3, van het decreet:

“De Vlaamse regering kan een nadere begripsomschrijving uitwerken van de verschillende categorieën van leefeenheden, op basis waarvan de studiefinanciering van de student wordt bepaald”.

Ook indien het beroep in de zaak A155.688 zou worden ingewilligd en tot de gedeeltelijke nietigverklaring zou worden beslist van het besluit studiefinanciering, vermag het bevoegde bestuur nog niet tot een discretionaire beoordeling van verzoekers aanvraag te komen. In het in voorkomend geval nieuw aan te nemen uitvoeringsbesluit mag de regering immers opnieuw slechts op algemene en onbepaalde wijze “een nadere begripsomschrijving uitwerken van de verschillende categorieën van leefeenheden”.

De vraag of het bestuur na een eventuele nietigverklaring van het besluit studiefinanciering er toe gebracht zal worden om een nieuwe beslissing te nemen over verzoekers aanvraag, heeft bijgevolg geen weerslag op de vraag betreffende de rechtsmacht van de Raad van State.

11. De voorwaarden die vervuld moeten zijn om in aanmerking te komen voor de toelage, inzonderheid de pedagogische en financiële voorwaarden,

evenals de berekeningswijze en het uiteindelijke bedrag van de toelage worden te dezen volledig door de toepasselijke reglementering zelf bepaald. Indien de objectief bepaalde wettelijke en reglementaire voorwaarden zijn vervuld, en enkel dan, ontstaat een precies bepaalbare verplichting voor verwerende partij jegens de aanvrager van de studiefinanciering. De vaststelling van het bestaan en de omvang van het recht op een studietoelage hangen niet af van enige discretionaire beslissing van het bestuur.

De burgerlijke rechter, bij wie verzoeker zijn recht kan opeisen, kan over het bestaan en de omvang van het recht van verzoeker uitspraak doen op grond van de voorwaarden zoals ze in het decreet en het besluit studiefinanciering zijn geformuleerd, zonder daarbij te moeten vaststellen dat het bestuur op bepaalde punten over een bepaalde beleidsvrijheid beschikt. De rechter kan hierbij op autonome wijze de verschillende categorieën van leefeenheden interpreteren.

De Raad van State is aldus niet bevoegd om kennis te nemen van het voorliggend beroep, gericht tegen een beslissing waarbij het bestuur vaststelt dat verzoeker niet in aanmerking komt voor studiefinanciering omdat één of meer voorwaarden voor de toekenning van de toelage niet zijn vervuld, aangezien het betrekking heeft op de vaststelling van een subjectief recht in hoofde van verzoeker.

V. Kosten

12. Verwerende partij heeft bij de kennisgeving van de bestreden beslissing het annulatieberoep als beroepsmogelijkheid aangewezen en verzoeker aldus in dwaling gebracht. In die omstandigheden past het om haar in de kosten van het beroep te verwijzen.

VI. Anonimisering

13. Met toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State vraagt verzoeker dat bij de publicatie van het arrest zijn identiteit niet wordt opgenomen.

Dit verzoek wordt ingewilligd.

BESLISSING

- 1. De Raad van State verwerpt het beroep.**
- 2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.**
- 3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 10 juni 2010, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert Van Haegendoren,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

Silja Doms

Dierk Verbiest