

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 205.007 van 10 juni 2010
in de zaak A. 186.764/XII-5317**

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 17 januari 2008, strekt tot de nietigver-
klaring van:

- “- de beslissing waarvan kennis gegeven werd met een brief d.d. 27 juli 2007 van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Studietoelagen, houdende dat verzoekende partij niet in aanmerking komt voor de studiefinanciering voor het academiejaar 2006-2007, verder ‘bevestigde beslissing’ genoemd (zie bijlage 2), in beroep bevestigd door genoemde afdeling Studietoelagen, zoals blijkt uit de brief d.d. 23 november 2007 (zie bijlage 3), 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.

Op 30 juni 2004 behaalt verzoeker het diploma van kandidaat industrieel ingenieur aan de Groep T hogeschool Leuven. Op 30 juni 2006 behaalt verzoeker het diploma van industrieel ingenieur/master in elektromechanica aan de hogeschool voor wetenschap en kunst.

Tijdens het academiejaar 2006-2007 is verzoeker ingeschreven in het vijfde jaar burgerlijk ingenieur (eerste jaar burgerlijk werktuigkundig ingenieur) aan de KULeuven. Het voorliggende beroep heeft betrekking op de studiefinanciering voor dat academiejaar, maar eerder reeds heeft verzoeker vergeefs gepoogd om studiefinanciering te verkrijgen voor zijn studies en heeft hij zich hiervoor tot de Raad van State gewend.

3.2. Een aanvraag voor een studietoelage voor het academiejaar 2006-2007 wordt door verwerende partij een eerste maal afgewezen, na beroep, en aan verzoeker meegedeeld op 3 april 2007. Verzoeker vordert bij de Raad van State van deze beslissing de nietigverklaring, maar bij arrest nr. 180.821 van 11 maart 2008 stelt de Raad vast dat de bestreden beslissing op 27 juli 2007 is ingetrokken, zodat voormeld beroep zonder voorwerp is.

3.3. Gelijktijdig echter met de intrekking van de eerste weigering, deelt verwerende partij aan verzoeker mee dat uit het nieuwe onderzoek van zijn vraag gebleken is dat hij niet voldoet aan de pedagogische voorwaarden om een studiefinanciering te verkrijgen voor het desbetreffende academiejaar. Meer bepaald volgt volgens verwerende partij uit de toepasselijke regelgeving dat verzoeker zijn studiekrediet voor de masteropleiding reeds opgebruikt heeft bij het behalen van zijn licentiaatsdiploma elektromechanica.

Verzoeker stelt tegen deze beslissing beroep in.

Met een brief van 23 november 2007 deelt de afdeling Studietoelagen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap hem mee dat het beroep ontvankelijk, doch ongegrond is. De afdeling zet zeer uitvoerig uiteen dat zij “uit kracht van wet” verplicht is de door verzoeker in 2004-2005 en 2005-2006 gevolgde studies te aanzien als een masterstudie en dat de door verzoeker beargumenteerde interpretatie van de artikelen 54 en 55 van het studiefinancieringsdecreet -bedoeld is het decreet van 30 april 2004 betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, hierna: decreet studiefinanciering- niet gevolgd kan worden.

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 verwijst in de laatste memorie naar zijn beroep tot nietigverklaring van het 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), in de zaak A.155.688/XII-5829. Volgens verzoeker zou een eventuele nietigverklaring van dit besluit tot gevolg hebben dat de toestand blijft bestaan die gecreëerd werd door de decreetgever, “nl. dat de toepassing van het decreet mogelijk is ook indien de Vlaamse regering géén nadere begripsomschrijving van de verschillende categorieën van leefeenheden uitwerkt”. Volgens verzoeker kan verwerende partij dan “een studiefinanciering toekennen, nu niet gebaseerd op een beperkende lijst van mogelijkheden, maar op grond van de redelijkheid”.

Verzoeker betwist ook dat verwerende partij een gebonden bevoegdheid heeft. Hij wijst er op dat het geschil betrekking heeft op de vraag of de studies voor het diploma van industrieel ingenieur een bachelor- dan wel een masterdiploma is in het licht van de studies voor burgerlijk ingenieur. De al dan niet toekenning van een studietoelage volgt volgens verzoeker niet automatisch uit de interpretatieloze toepassing van wetteksten. Verzoeker wijst op de middelen die hij aanvoert tegen het besluit, zoals de schending van de motiveringsplicht en van het gelijkheidsbeginsel. Volgens verzoeker rust op verwerende partij een motiveringsplicht, zodat haar beslissing geen declaratieve maar een rechtsscheppende 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 weddenberekening 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.

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. Het nog hangende beroep van verzoeker tegen het besluit studiefinanciering is zonder relevantie in deze zaak. Hij heeft dat beroep ingesteld in het kader van een eerder geschil, over een studiefinanciering tijdens een ander academiejaar aan een andere onderwijsinstelling, waarbij het bestuur zijn beslissing ook heeft gesteund op dit uitvoeringsbesluit bij de toepassing van de begrippen “leefeenheid” en “zelfstandige student”. Die kwestie is echter vreemd aan de thans voorliggende beslissing, die gesteund is op het niet voldoen aan de pedagogische voorwaarden. De door verzoeker bestreden bepalingen van het uitvoeringsbesluit, die de financiële voorwaarden betreffen, hebben hierop geen betrekking.

11. In de concrete zaak die voorligt, stoelt de beslissing dat verzoeker niet in aanmerking komt voor studiefinanciering op de zogenaamde “pedagogische voorwaarden”, uiteengezet in de artikelen 16 en volgende van het decreet studiefinanciering, rekening houdende met de overgangsbepalingen van de artikelen 54 en 55 van het decreet.

12. Luidens artikel 16, § 1, van het decreet komt een student in aanmerking voor een studiefinancieringskrediet, “bestaande uit twee bachelorskredieten, een masterskrediet, een jokerkrediet en bijkomende kredieten voor het volgen van :

1/ één voorbereidingsprogramma;

2/ één schakelprogramma;

3/ één lerarenopleiding als vervolgopleiding”.

Zoals verzoeker het in de laatste memorie opmerkt, is de wezenlijke inzet van de betwisting gelegen in de vraag hoe zijn eerdere studiejaar te kwalificeren zijn, waaruit dan voortvloeit of hij nog in aanmerking komt voor het masterskrediet. Hieromtrent bepalen de artikelen 54 en 55 van het decreet wat volgt :

“Art. 54. Het studietraject dat reeds voor de inwerkingtreding van dit decreet werd gevolgd, al dan niet met toekenning van studiefinanciering, wordt in rekening gebracht bij het berekenen van de in artikel 16, § 1, bedoelde kredieten. Hierbij worden de volgende bepalingen in acht genomen :

1/ de in artikel 16, § 1, bedoelde kredieten worden verminderd met :

- een bachelorskrediet indien de student een opleiding bekroond met een diploma van het hogeschoolonderwijs van één cyclus, een diploma van de eerste cyclus van het hogeschoolonderwijs van twee cycli of een diploma van de eerste cyclus van het academisch onderwijs heeft voltooid;
- een masterskrediet indien de student een opleiding bekroond met een diploma van de tweede cyclus van het hogeschoolonderwijs van twee cycli of een diploma van de tweede cyclus van het academisch onderwijs heeft voltooid;
- een krediet voor het volgen van een lerarenopleiding als vervolgopleiding, indien de student een lerarenopleiding als vervolgopleiding bekroond met een diploma voor geaggregeerde voor secundair onderwijs groep 2 of groep 3 heeft voltooid;
- het jokerkrediet indien de student de jokerbeurs, bepaald in het decreet van 16 februari 2001, heeft uitgeput;

2/ ieder reeds gevolgd studiejaar, ook indien de opleiding niet met een diploma werd bekroond, wordt beschouwd als 60 opgenomen studiepunten.

Art. 55. Voor de student die een opleiding volgt die het voorwerp uitmaakt van de omvorming naar de bachelors-mastersstructuur, wordt afhankelijk van de gevolgde opleiding een bachelors- en/of masterskrediet geopend, waarop in overeenstemming met artikel 54, 2/, studiepunten in mindering worden gebracht”.

Het antwoord op die vraag -of met andere woorden de wijze waarop het decreet studiefinanciering in het concrete geval van verzoeker toepassing krijgt- is geen zaak van appreciatie, maar van interpretatie. Het bestuur beschikt niet over enige beoordelingsvrijheid bij de toepassing van de aangehaalde bepalingen in een concreet geval.

13. 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 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 studietoelage. De vaststelling van het bestaan en de omvang van het recht op een studietoelage hangen te dezen 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 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 artikelen 54 en 55 van het decreet interpreteren en op grond daarvan de eerdere studies van verzoeker kwalificeren.

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

14. 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

15. 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