

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 205.008 van 10 juni 2010
in de zaak A. 188.947/XII-5502**

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 10 juli 2008, strekt tot de nietigverklaring van:

- “- de beslissing waarvan kennis gegeven werd met een brief d.d. 15 februari 2008 van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Studietoelagen, houdende dat verzoekende partij niet in aanmerking komt voor de studiefinanciering voor het academiejaar 2007-2008, verder ‘bevestigde beslissing’ genoemd (zie bijlage 2), in beroep bevestigd door genoemde afdeling Studietoelagen, zoals blijkt uit de brief d.d. 30 mei 2008 (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 2007-2008 is verzoeker ingeschreven in het tweede jaar burgerlijk werktuigkundig ingenieur aan de KU Leuven. 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 2007-2008 wordt door verwerende partij afgewezen omdat verzoeker niet voldoet aan de pedagogische voorwaarden. Meer bepaald geeft de door verzoeker gevolgde opleiding geen recht op toelagegerechtigde studiepunten omdat verzoeker geen beschikbaar opleidingskrediet meer bezit.

Verzoeker stelt tegen deze beslissing beroep in.

Met een brief van 30 mei 2008 deelt de afdeling Studietoelagen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap hem mee dat het beroep ontvankelijk, doch ongegrond is. De afdeling zet uiteen dat verzoeker recht heeft op twee bachelorkredieten en op één masterkrediet overeenkomstig artikel 21 van het decreet van 8 juni 2007 betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap, dat hierbij rekening moet worden gehouden met het studietraject van de student in kwestie, dat het bepaalde in artikel 70 van het decreet tot gevolg heeft dat verzoekers opleidingskrediet voor het volgen van de tweede cyclus van zijn hogeschoolopleiding verminderd diende te worden met een masterkrediet en dat verzoeker bijgevolg voor de thans gekozen opleiding geen masterkrediet meer beschikbaar heeft.

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 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 van 8 juni 2007 betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap (hierna: decreet studiefinanciering), wordt geweigerd. Dit decreet voorziet in de toekenning van een studietoelage in het hoger onderwijs aan de student die de gestelde voorwaarden vervult.

Luidens artikel 4, tweede lid, van het decreet studiefinanciering van 8 juni 2007 verleent de Vlaamse regering studietoelagen 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 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 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 de zogenaamde “pedagogische voorwaarden”. Het nog hangende beroep van verzoeker tegen het besluit studiefinanciering van 28 mei 2004 is zonder relevantie in deze zaak. Het is een uitvoeringsbesluit van een in deze zaak niet toepasselijk vroeger decreet; bovendien hebben de door verzoeker bestreden bepalingen ervan betrekking op de financiële voorwaarden en niet op de pedagogische voorwaarden.

11. Luidens artikel 21 van het decreet komt een student in aanmerking voor een studietoelagekrediet, “dat bestaat uit twee bachelorkredieten, een masterskrediet, een jokerkrediet en bijkomende kredieten voor het volgen van :

- 1/ een voorbereidingsprogramma;
- 2/ een schakelprogramma;
- 3/ een specifieke lerarenopleiding”.

Die kredieten worden luidens artikel 21 van het decreet “berekend en toegekend op basis van de opleiding en het daaraan verbonden aantal studiepunten”.

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 bepaalt artikel 70 van het decreet wat volgt :

“Art. 70. § 1. Het studietraject dat reeds voor academiejaar 2004-2005 werd gevolgd, al dan niet met toekenning van een studietoelage of studiefinanciering, wordt in rekening gebracht bij de berekening van de kredieten, vermeld in artikel 21. Hierbij worden de volgende bepalingen in acht genomen :

- 1/ de kredieten, vermeld in artikel 21, worden verminderd met :
- a) een bachelorkrediet als de student een opleiding, bekroond met een diploma van het hogeschoolonderwijs van één cyclus, met een diploma van de eerste cyclus van het hoge schoolonderwijs van twee cycli of met een diploma van de eerste cyclus van het academisch onderwijs, heeft voltooid;
- b) een masterskrediet als de student een opleiding, bekroond met een diploma van de tweede cyclus van het hogeschoolonderwijs van twee cycli of met een diploma van de tweede cyclus van het academisch onderwijs, heeft voltooid;
- c) een krediet voor het volgen van een leraren opleiding als vervolgopleiding, als de student een lerarenopleiding als vervolgopleiding, bekroond met een diploma voor geaggregeerde voor secundair onderwijs groep 2 of groep 3, heeft voltooid;
- d) het jokerkrediet als de student de jokerbeurs, vermeld in het decreet van 16 februari 2001, heeft opgebruikt.

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

§ 2. Het studietraject dat met een diplomacontract werd gevolgd vanaf academiejaar 2004-2005 tot de inwerkingtreding van dit decreet, al dan niet met de toekenning van een studietoelage, wordt in rekening gebracht bij de berekening van de kredieten, vermeld in artikel 21. Hierbij worden de volgende bepalingen in acht genomen :

1/ voor academiejaar 2004-2005 worden voor de opleiding die nog niet het voorwerp was van flexibilisering, overeenkomstig het decreet van 30 april 2004 betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, zestig studiepunten in mindering gebracht, tenzij de student aantoonst dat hij een halftijds traject heeft gevolgd. In dat geval worden dertig studiepunten in mindering gebracht;

2/ voor academiejaar 2004-2005 worden voor de opleiding die reeds het voorwerp was van flexibilisering, overeenkomstig het decreet van 30 april 2004 betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, de in dat academiejaar opgenomen studiepunten in mindering gebracht;

3/ vanaf academiejaar 2005-2006 worden de per academiejaar opgenomen studiepunten in mindering gebracht op de kredieten, vermeld in artikel 21;

4/ het joker krediet wordt in mindering gebracht als en in de mate dat de student het jokerkrediet, conform het decreet van 30 april 2004 betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, heeft aangewend tijdens het academiejaar 2004-2005, 2005-2006 of 2006-2007.

In afwijking van het eerste lid worden de opleidingen die vanaf academiejaar 2004-2005 tot de inwerkingtreding van dit decreet in het buitenland gevolgd werden, in rekening gebracht bij de berekening van de kredieten, vermeld in artikel 21, als de gevolgde opleiding voldoet aan de bepalingen, vermeld in artikel 30, § 1, waarbij elk gevolgd studiejaar beschouwd wordt als zestig opgenomen studiepunten, tenzij de student aantoonst dat hij een halftijds traject heeft gevolgd. In dat geval wordt het gevolgde studiejaar beschouwd als dertig opgenomen studiepunten.

§ 3. Voor de student die een opleiding volgt die nog het voorwerp uitmaakt van de omvorming naar de bachelor-masterstructuur, wordt afhankelijk van de gevolgde opleiding een bachelor- of masterkrediet geopend, waarop in overeenstemming met § 2 studiepunten of kredieten 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 bepaling in een concreet geval.

12. 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 aan-

vragers van de studiefinanciering. 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 het artikel 70 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

13. 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

14. 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 verwierpt 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