

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.299/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 12 februari 2007 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap", heeft op 22 februari 2007 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe voor het kleuteronderwijs en het leerplichtonderwijs een stelsel van schooltoelagen en voor het hoger onderwijs een stelsel van studietoelagen te organiseren (artikel 1 van het ontwerp).

Voor het basisonderwijs wordt voor het eerst een regeling ingevoerd, terwijl de geldende regelingen voor het secundair onderwijs - de wet van 19 juli 1971 betreffende de toekenning van studietoelagen - en het hoger onderwijs - het decreet van 30 april 2004 betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap - worden vervangen en grotendeels opgeheven (artikelen 74 en 75).

De toelageregelingen beogen de democratisering van het onderwijs te bevorderen door financiële drempels weg te werken (artikel 3). In de memorie van toelichting worden de doelstellingen van de hervorming als volgt omschreven:

.../...

- "- meer gezinnen in het secundair onderwijs voor wie de schoolfactuur het zwaarst doorweegt, financieel ondersteunen via een schooltoelage en de uitgekeerde bedragen optrekken;
- gezinnen in het basisonderwijs voor wie de schoolfactuur het zwaarst doorweegt, financieel ondersteunen;
- gezinnen in het deeltijds leerplichtonderwijs voor wie de schoolfactuur het zwaarst doorweegt, financieel ondersteunen;
- het bestendigen van de verworvenheden van de studietoelagen in het hoger onderwijs en er naar streven de directe studiekosten geheel te dekken;
- de verschillende wetgevingen transparanter en eenvoudiger maken door het gelijkleggen van de voorwaarden voor het verkrijgen van een toelage in het basisonderwijs, secundair en hoger onderwijs;
- de kleuterparticipatie verhogen in het kleuteronderwijs en spijbelen tegengaan in het lager en secundair onderwijs, alsook in het deeltijds leerplichtonderwijs;
- alle individuele financiële tegemoetkomingen voor die gezinnen waarvoor de kost van het studeren het zwaarst doorweegt onderbrengen in één decreet en meer eenvormigheid en duidelijkheid brengen in de gebruikte termen rond «studietoelagen», «studiebeurzen», en «studiefinanciering»".

2. Het ontwerp van decreet omvat vijf boeken en het tweede boek, dat de substantie van de regeling bevat, omvat 7 titels ⁽¹⁾.

Boek I (artikelen 1 tot 5) omvat de algemene bepalingen, zoals de omschrijving van het toepassingsgebied, de doelstellingen van de regeling en definities.

Boek II (artikelen 6 tot 69) bepaalt de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor een toelage. Het gaat om de nationaliteitsvoorwaarde (titel II), de pedagogische voorwaarden (titel III), de financiële voorwaarden (titel IV) en de procedurele voorwaarden (titel V).

Boek III bevat wijzigingsbepalingen (artikelen 70 tot 72) en een bepaling die de cumulatie van toelagen beperkt (artikel 73) terwijl in boek IV de opheffingsbepalingen zijn gegroepeerd (artikelen 74 en 75).

⁽¹⁾ Gelet op de veeleer beperkte omvang van het ontwerp verdient het aanbeveling om de ontworpen tekst in te delen in "titels" en "hoofdstukken" in plaats van in "boeken" en "titels".

In boek V, dat enkel artikel 76 bevat, wordt de inwerkingtreding geregeld. De nieuwe regeling treedt in werking op 1 juli 2007, met uitzondering van de bepalingen met betrekking tot de schooltoelage in het basisonderwijs en het deeltijds leerplichtonderwijs die - op artikel 46 na - een jaar later in werking zullen treden.

VORMVEREISTEN

Aan de Raad van State, afdeling wetgeving, zijn geen stukken voorgelegd waaruit blijkt dat de thans voorliggende versie van het ontwerp voor begrotingsakkoord aan de Vlaamse minister bevoegd voor de begroting, is voorgelegd. Indien dat nog niet is gebeurd, zal alsnog aan dat vormvereiste dienen te worden voldaan op grond van artikel 6, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Bevoegdheid

1.1. Artikel 74 van het ontwerp beoogt de opheffing van de voormelde wet van 19 juli 1971 met uitzondering van enkele artikelen. De artikelen waaraan niet wordt geraakt, hebben betrekking op het (gedeeltelijk) verbod van beslag op studietoelagen (artikel 5, vierde lid, laatste zin), op de bevoegdheid van het "Bestuur van de Registratie en Domeinen" inzake invordering van studietoelagen (artikel 10, tweede lid), en op de bevoegdheid van sommige ambtenaren van de diensten voor studietoelagen om alle nuttige inlichtingen in te winnen en op de vrijstelling van geheimhoudingsplicht (artikel 20).

Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom sommige algemene bepalingen uit de wet van 19 juli 1971 erin behouden blijven, terwijl de meeste andere bepalingen van de wet geïntegreerd worden in het nieuwe, overkoepelende decreet. In dat verband kan bijvoorbeeld worden verwezen naar artikel 5, vierde lid, eerste zin, van de wet van 19 juli 1971 die wordt opgeheven en waarvan de tekst wordt overgenomen in artikel 4, derde lid, van het ontwerp:

"De schooltoelagen en studietoelagen mogen alleen worden gebruikt om de kosten te dekken voor het onderhoud van de rechthebbende en het door hem gevolgde onderwijs".

Aan de gemachtigde werd ook gevraagd wat de precieze juridische betekenis van deze bepaling is.

Uit de antwoorden van de gemachtigde blijkt de samenhang tussen de twee vragen, alsook de band met de bevoegdheidsverdeling:

"Van oudsher was het de bekommernis van de regelgever dat schooltoelagen enkel besteed mogen worden voor schoolkosten en kosten voor het levensonderhoud van het kind. Vandaar bepaalt artikel 5, laatste lid van de wet van 19 juli 1971 betreffende de toekenning van studietoelagen dat studietoelagen enkel hiervoor mogen worden aangewend, en dat er geen beslag op kan worden gelegd wegens schulden die geen verband houden met deze doeleinden. Deze discussie is ook vandaag nog actueel. Scholen krijgen vaak te kampen met onbetaalde schoolfacturen, waardoor bepaalde personen er voorstander van zijn om de toelagen aan de scholen uit te betalen in plaats van aan de ouders of de meerderjarige student. Een uitbetaling aan een derde zou evenwel een grote inmenging in de privésfeer van een gezin, [betekenen] zodat er voor geopteerd werd om de bepaling van de wet van 1971 over te nemen. Uit artikel 4 van het decreet volgt bijgevolg een decretale onbeslagbaarheid.

(...)

Hoger werd artikel 5 van de wet van 19 juli 1971 reeds besproken. Uit deze bepaling volgt een bijzondere (decretale) onbeslagbaarheid.

Hoewel de Vlaamse Gemeenschap de mening toegedaan is dat de Vlaamse Gemeenschap op basis van haar impliciete bevoegdheden bij decreet een bepaalde onbeslagbaarheid kan vestigen in het kader van school- en studietoelagen, wordt er voor geopteerd om de bestaande clausule van onbeslagbaarheid bij de wet van 1971 te behouden. Gelet op bovenstaande overwegingen lijkt het evenwel aangewezen om ook de voorlaatste zin van artikel 5 van deze wet te behouden (bijgevolg artikel 5, laatste lid behouden).

Dezelfde overweging geldt ten aanzien van de artikelen 10 en 20, die de bevoegdheid van Registratie en Domeinen, respectievelijk het recht om alle nuttige informatie in te winnen, regelt."

De stellers van het ontwerp wensen bijgevolg het verbod van beslag op studietoelagen te behouden, maar kiezen ervoor dit slechts indirect in het ontwerp in te schrijven.

De constructie om enkele bepalingen van de wet van 19 juli 1971 te behouden, is enkel te verdedigen indien het gaat om bepalingen die niet tot de bevoegdheid van de decreetgever behoren. Indien de decreetgever wel bevoegd is, moeten ze om redenen van consistentie worden opgeheven en, indien gewenst, opgenomen worden in de nieuwe regeling. De gehanteerde werkwijze creëert immers verwarring: er wordt in die wet een bepaling in stand gehouden waarin melding wordt gemaakt van "deze gelden", terwijl niet blijkt om welke gelden het gaat.

1.2. De vraag rijst of de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is voor de betrokken bepalingen.

Het beslag is een ambtshandeling van een gerechtsdeurwaarder waarbij hij de goederen aanwijst en beschrijft waarop de tenuitvoerlegging van verbintenissen zal plaatsvinden ⁽²⁾. Voor de verbintenissen die de betaling van een geldsom tot voorwerp hebben, kan bij niet-nakoming onder bepaalde voorwaarden worden overgegaan tot het leggen van een bewarend en/of uitvoerend beslag op het vermogen van de schuldenaar. De voorwaarden en regels inzake het beslag worden geregeld in het vijfde deel van het Gerechtelijk Wetboek.

Het beslagrecht is een onderdeel van het executierecht, dit is het geheel van de rechtsregels die betrekking hebben op het realiseren van de aanspraken van een schuldeiser door middel van door de overheid ter beschikking gestelde machtsmiddelen. Het beslagrecht is dat onderdeel waarbij de tenuitvoerlegging van verbintenissen tot betaling van een geldsom gebeurt op het vermogen van de schuldenaar ⁽³⁾.

Het gerechtelijk recht en het executierecht behoren tot de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever.

⁽²⁾ E. Dirix, B. Tilleman en P. Van Orshoven, *De Valks Juridisch Woordenboek*, Antwerpen, Intersentia, 2004.

⁽³⁾ J. Laenens, K. Broeckx en D. Scheers, *Handboek gerechtelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 569-570.

Zoals het Arbitragehof reeds herhaaldelijk gesteld heeft, heeft de grondwetgever aan de gemeenschappen, behoudens de in artikel 127, § 1, eerste lid, 2/, van de Grondwet vermelde uitzonderingen, de volledige bevoegdheid verleend om regels uit te vaardigen in verband met de aangelegenheid onderwijs. Dit is de bevestiging van de algemene regel dat de grondwetgever en de bijzondere wetgever, voor zover zij dienaangaande niets anders bepalen, aan de gemeenschappen en de gewesten volledige bevoegdheid hebben toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de aangelegenheden die hun zijn overgedragen, onverminderd het beroep dat zij zo nodig kunnen doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Het Arbitragehof heeft hieruit bijvoorbeeld afgeleid dat iedere wetgever van oordeel kan zijn aan een schuldvordering die voortvloeit uit bepalingen die hij heeft uitgevaardigd ter regeling van een hem toegekende aangelegenheid, een voorrecht of een hypotheek te moeten verbinden. Evenwel, uit het feit dat verschillende wetgevers bevoegd zijn om voorrechten in te stellen, die moeten kunnen worden ingepast in eenzelfde rangorde, volgt dat elke wetgever bij het vaststellen van de rang van het voorrecht dat hij instelt, het belang dat hij door het instellen van het voorrecht beoogt te beschermen, dient af te wegen ten aanzien van de andere belangen die door voorrechten ingesteld door andere wetgevers worden beschermd. Die evenredigheid is in dit bijzonder geval een element van de bevoegdheid van de handelende wetgever ⁽⁴⁾.

Ook het immuniseren van specifieke toelagen, met name toelagen die onlosmakelijk verbonden zijn met het onderwijs ten voordele van een leerling of student, moet als accessoire bevoegdheid geacht worden te zijn begrepen in de bevoegdheid inzake onderwijs. De maatregel is niet onevenredig aangezien slechts een zeer specifieke en beperkte geldsom wordt onttrokken aan een mogelijk beslag. Bovendien wordt, in de tekst van artikel 5, vierde lid, van de wet van 19 juli 1971, enkel het beslag uitgesloten wegens schulden die geen verband houden met het onderhoud of onderwijs van de leerling of student.

De decreetgever kan derhalve bevoegd worden geacht om artikel 5, vierde lid, laatste zin, van de wet van 19 juli 1971 op te heffen en deze regel onder te brengen in de nieuwe decretale regeling. In artikel 4, derde lid, van het ontwerp kan bepaald worden dat op de school- en studietoelagen geen beslag kan worden gelegd wegens schulden die geen verband houden met de doeleinden van het dekken van de kosten voor het onderhoud van de rechthebbende en voor het door hem gevolgde onderwijs.

⁽⁴⁾ Arbitragehof, nr. 27, 22 oktober 1986, 3.B.3.3.

1.3. Artikel 10, tweede lid, van de wet van 19 juli 1971 belast het Bestuur van de Registratie en Domeinen met de invordering van de studietoelage, "overeenkomstig de bepalingen van artikel 3 van de domaniale wet van 22 december 1949".

Artikel 3 van deze wet bepaalt:

"Iedere aan de Staat of aan Staatsorganismen verschuldigde som waarvan de invordering vervolgd wordt door het bestuur der domeinen mag door middel van dwangbevel ingevorderd worden.

Het dwangbevel wordt door de met de invordering belaste ontvanger uitgevaardigd; het wordt door de directeur der registratie en domeinen gevisieerd en uitvoerbaar verklaard en bij gerechtsdeurwaardersexploot betekend".

Dit artikel 3 werd in de bepalingen van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit hernomen als artikel 94, dat luidt:

"Elke aan de Staat of aan de Staatsinstellingen verschuldigde som waarvan de inning gevorderd wordt door de Administratie van de belastingen over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen kan worden teruggevorderd bij dwangbevel.

Het bevel wordt uitgevaardigd door de ontvanger belast met de heffing; het wordt gevisieerd en uitvoerbaar verklaard door de directeur van het voornoemd bestuur en betekend bij exploit van een gerechtsdeurwaarder".

In advies 23.409/8 van 12 juli 1994 over een voorontwerp van decreet tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, vastgesteld dat de Vlaamse Gemeenschap bevoegd was om een met artikel 3 van de domaniale wet overeenstemmende eigen regeling aan te nemen ⁽⁵⁾.

Aldus bepaalt artikel 2 van het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren, dat de Vlaamse Regering de ambtenaren aanstelt die belast zijn met het invorderen van de niet-fiscale schuldvorderingen in gemeenschapsaangelegenheden. De met invordering belaste ambtenaren zijn gemachtigd om een dwangbevel uit te vaardigen. Het dwangbevel wordt gevisieerd en uitvoerbaar verklaard door de daartoe door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaar van de Vlaamse Belastingdienst en wordt betekend bij exploit van een gerechtsdeurwaarder.

⁽⁵⁾ *Parl. St.*, VI. Parl., 1994-1995, 655/1, 10 e.v.

Gelet op wat voorafgaat, is de conclusie dat het overbodig is om artikel 10, tweede lid, van de wet van 19 juli 1971 in stand te houden.

1.4. Ook de in artikel 20 van de wet van 19 juli 1971 vermelde bevoegdheid van de ambtenaren van de diensten voor studietoelagen om alle inlichtingen in te winnen, kan door de decreetgever worden geregeld. Zie overigens artikel 8 van het ontwerp, waarin reeds in die mogelijkheid wordt voorzien ⁽⁶⁾.

Ook wat dit aspect betreft kan de wet van 19 juli 1971 worden opgeheven.

2. Kosteloosheid van het onderwijs

2.1. Wat de grondwettelijke en internationaalrechtelijke verplichting van de Vlaamse Gemeenschap betreft om te voorzien in de kosteloosheid van (de toegang tot) het onderwijs, kan in hoofdzaak worden verwezen naar de beschouwingen die de Raad van State, afdeling wetgeving, daaraan heeft gewijd in de adviezen 31.566/1 van 2 mei 2001 over een voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs XIII ⁽⁷⁾ en 36.625/1 van 24 februari 2004 ⁽⁸⁾ over een voorontwerp van decreet betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap.

2.2. Voor het lager onderwijs geldt op grond van artikel 13.2, a), van het internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, opgemaakt te New York op 19 december 1966 (hierna: ESCR-verdrag), de regel dat het onderwijs voor allen (verplicht en) kosteloos beschikbaar moet zijn. Volgens het Arbitragehof is dit een doelstelling die onmiddellijk moet worden verwezenlijkt ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Vergelijk met artikel 10 van het voormelde decreet van 30 april 2004.

⁽⁷⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2000-2001, nr. 729/1, (196), 203 e.v.

⁽⁸⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2208/1, (65), 71 e.v.

⁽⁹⁾ Arbitragehof, nr. 28/2007, 21 februari 2007, B.4.7.

Op grond van artikel 13.2, b) en c), van het ESCR-verdrag dient het secundair onderwijs voor eenieder beschikbaar en algemeen toegankelijk te worden gemaakt en dient het hoger onderwijs voor eenieder op basis van bekwaamheid gelijkelijk toegankelijk te worden gemaakt. Wat het secundair en het hoger onderwijs betreft moeten de in het verdrag ingeschreven doelstellingen worden nagestreefd door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs.

Het om advies voorgelegde ontwerp van decreet, dat voorziet in schooltoelagen voor minvermogende leerlingen in het onderwijs, is niet te beschouwen als een regeling die tegemoet komt aan de kosteloosheid van het onderwijs voor iedereen. Het gaat echter wel om de uitvoering van artikel 13.2, e), van het ESCR-verdrag, namelijk het organiseren van een verantwoord stelsel van studiebeurzen.

3. Legaliteitsbeginsel

3.1. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet.

Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof drukt die bepaling de wil uit van de Grondwetgever om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs, wat de inrichting, de erkenning of de subsidiëring ervan betreft. Zij verbiedt echter niet dat onder bepaalde voorwaarden bevoegdheden aan andere overheden worden toegekend. Artikel 24, § 5, van de Grondwet vereist dat die bevoegdheden slechts op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen betrekking hebben. Zodoende kan een gemeenschapsregering of een andere overheid de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet verfijnen ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Zie bijvoorbeeld Arbitragehof, nr. 17/2006, 1 februari 2006, B.5.2.

Aangezien de studiefinanciering tot doel heeft een sociaal correctief te bieden om aan eenieder een effectief recht op onderwijs te garanderen, dient ze als een essentieel aspect van de inrichting en de subsidiëring van het onderwijs te worden beschouwd. Het bepalen van de beginselen op grond waarvan het bedrag van de studietoelagen dient te worden vastgesteld, is derhalve een zaak van de decreetgever.

3.2. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen waarin een opdracht of delegatie wordt gegeven aan de Vlaamse Regering. De vraag rijst of elk van deze opdrachten of delegaties te rijmen is met het legaliteitsbeginsel van artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Dat zal hierna nader worden onderzocht, bij de artikelsgewijze bespreking van het ontwerp.

4. Europees recht

4.1. Bij het bepalen van de voorwaarden voor het toekennen van de school- en studietoelagen, dient rekening gehouden te worden met de beginselen van vrij verkeer - en het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit - die het Europees Gemeenschapsrecht oplegt en met de verplichtingen die voortvloeien uit de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, ondertekend te Porto op 2 mei 1992 ⁽¹¹⁾.

4.2. De gemachtigde heeft de overeenstemming van de ontworpen bepalingen met het Europees recht als volgt toegelicht:

⁽¹¹⁾ Zie ook de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, ondertekend te Luxemburg op 21 juni 1999. Artikel 3.6 van bijlage I van die overeenkomst luidt:

"De kinderen van een onderdaan van een overeenkomstsluitende partij die op het grondgebied van de andere overeenkomstsluitende partij al dan niet een economische activiteit uitoefent of heeft uitgeoefend, worden tot het algemeen onderwijs, het leerlingstelsel en het beroepsonderwijs toegelaten onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van het ontvangende land, indien deze kinderen op het grondgebied van dit land verblijven.

De overeenkomstsluitende partijen bevorderen initiatieven die beogen dat deze kinderen het eerder genoemde onderwijs onder de best mogelijke omstandigheden kunnen volgen".

"Artikel 9, 1/ heeft betrekking op leerlingen en studenten wiens ouder(s) in België economisch actief zijn geweest als werknemer of als zelfstandige. Met deze bepalingen werd uitvoering gegeven aan artikel 12 van VO1612/68, dat bepaalt dat sociale rechten toegekend moeten worden aan EU-onderdanen in het kader van het vrij verkeer van werknemers. Overeenkomstig het arrest Meeusen werd dit recht uitgebreid naar zelfstandigen. Deze Europese bepalingen moeten uiteraard ingevuld worden door de verschillende lidstaten. De Europese wetgever heeft immers niet bepaald wanneer een persoon het statuut van werknemer verwerft. De Vlaamse Gemeenschap heeft zich hierbij gealigneerd op Nederland, dat eveneens stelt dat gedurende twee jaar minimaal 32 uur per week gepresteerd dienen te worden in loonverband.

Artikel 9, 2/ heeft betrekking op leerlingen en studenten die uit eigen hoofd een beroep wensen te doen op de bepalingen inzake vrij verkeer (artikel 7 VO1612/68). Er worden voor hen gelijkaardige voorwaarden geformuleerd, doch zij dienen de arbeidsprestaties meer recent gepresteerd te hebben. Hierdoor wordt het gevaar op studiefinancieringstoerisme vermeden, wat door het Hof van Justitie erkend wordt als een legitieme doelstelling (arrest Bidar).

Artikel 9, 3/ werd ingevoerd naar aanleiding van het arrest Bidar. Overeenkomstig dit arrest moet een EU-lidstaat studenten een recht op een studietoelage verlenen wanneer blijkt dat deze een duurzame band met de lidstaat in kwestie heeft opgebouwd, ook al kan deze geen beroep doen op de beginselen inzake vrij verkeer. Teneinde deze duurzame band te objectiveren, werd bepaald dat deze band aangetoond wordt door een vijfjarig onafgebroken verblijf in België".

4.3. De nationaliteitsvoorwaarden die artikel 9 van het ontwerp oplegt, kunnen als volgt worden samengevat.

Wie de Belgische nationaliteit heeft, komt steeds in aanmerking. Wie onderdaan is van een EER-lidstaat komt in aanmerking als zijn ouders in België werken of gewerkt hebben, of als hijzelf in België werkt of gewerkt heeft. De EU-onderdaan die niet onder de vorige categorieën valt, komt in aanmerking wanneer hij vijf jaar onafgebroken in België verbleven heeft.

De personen die geen onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie komen in aanmerking wanneer ze een verblijfsvergunning van onbeperkte duur hebben. Ook de personen die maatregelen in het kader van de strijd tegen mensenhandel genieten, komen in aanmerking.

4.4. De voorwaarde gesteld aan leerlingen of studenten die onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie doch zich niet kunnen beroepen op de artikelen 7.4 of 12 van EG-verordening 1612/68 ⁽¹²⁾, met name dat zij gedurende vijf jaar onafgebroken in België verbleven hebben en aldus een zekere mate van integratie aantonen ⁽¹³⁾, lijkt niet in strijd met het Europees Gemeenschapsrecht te zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

Het bepaalde in artikel 3 van het ontwerp omschrijft het doel van de ontworpen regeling. Een dergelijke bepaling formuleert geen rechtsregel en hoort derhalve thuis in de memorie van toelichting in plaats van in het decreet.

Artikel 5

1. Tal van begrippen die in artikel 5 van het ontwerp worden gedefinieerd, behoren ofwel tot het courante taalgebruik of zijn zonder meer duidelijk, zodat een omschrijving ervan veeleer zinloos is. Het gaat inzonderheid om de termen "buitenland" (6/), "fiscaal ten laste" (13/), "kadastraal inkomen" (18/), "kalenderjaar" (20/), "rechthebbende" (29/) en "toelage" (38/).

Andere definities herhalen wat reeds elders in het ontwerp is bepaald en zijn om die reden veeleer overbodig. Het gaat inzonderheid om de begrippen "schooltoelage" (33/; vergelijk met artikel 4, eerste lid) en "studietoelage" (37/; vergelijk met artikel 4, tweede lid).

⁽¹²⁾ Verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap.

⁽¹³⁾ H.v.J., Bidar, 15 maart 2005, nr. C-209/03, concl. GEELHOED, randnummers 57 en 59.

2. Het is niet duidelijk wat in artikel 5, 10/ en 11/, de precieze betekenis is van de woorden "zoals tot op heden gewijzigd".

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 30, § 3, 3/, van het ontwerp.

3. Logischerwijze kan de term "werkplekleren" (artikel 5, 43/) niet staan voor een periode, in tegenstelling met wat in de omschrijving wordt aangegeven.

Artikel 9

In artikel 9, 5/, van het ontwerp wordt de term "overheid" gebruikt, zonder nadere specificering.

De gemachtigde heeft daarbij volgende toelichting gegeven:

"Er werd gerefereerd naar artikel 61/2 van de wet van 15 december 1980, zoals gewijzigd door de wet van 15 september 2006. Het is bijgevolg de interpretatie die deze wet geeft aan het begrip overheid in dit artikel, die geldt. In casu is het de federale overheid die bevoegd is om een centrum te erkennen, wat zij bij omzendbrief van 7 juli 1994 gedaan heeft. Personen die door een buitenlands centrum erkend worden als slachtoffer van mensenhandel, vormen niet het voorwerp van deze bepaling".

De tekst van het ontwerp dient in die zin te worden verduidelijkt.

Artikelen 13, 14 en 16

Artikel 13, § 3, van het ontwerp machtigt de Vlaamse Regering om, in het kader van de toekenning van de schooltoelagen voor het kleuteronderwijs, een nadere omschrijving te geven van de term "aanwezig".

Artikel 14, § 2, van het ontwerp bevat eenzelfde machtiging om, in het kader van de toekenning van de schooltoelagen voor het lager onderwijs, een nadere omschrijving te geven van de termen "aanwezig" en "ongewettigd afwezig". Hetzelfde geldt voor artikel 16, § 3, in het kader van de toekenning van schooltoelagen voor het voltijds secundair onderwijs en het deeltijds leerplichtonderwijs.

Gelet op artikel 24, § 5, van de Grondwet kan die bevoegdheid niet zonder meer aan de regering worden overgelaten.

Artikelen 20 tot 32

De pedagogische voorwaarden voor de studietoelage in het hoger onderwijs die zijn opgenomen in de artikelen 20 tot 32, ressorteren onder hoofdstuk I ("Schooltoelagen kleuter- en leerplichtonderwijs"). De bepalingen van afdeling III ("Studietoelage hoger onderwijs") kunnen daarom beter in een hoofdstuk II worden ondergebracht.

Artikelen 34, 35, 37 en 38

In artikel 34, § 3, van het ontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om een nadere begripsomschrijving van de verschillende categorieën van leefeenheden te geven op basis waarvan de toelage van de leerling of student wordt berekend en om de persoon of personen te bepalen van wie het referentie-inkomen in aanmerking zal worden genomen bij de berekening van de toelage.

Artikel 35, § 3, verleent de regering - zonder meer - de bevoegdheid om de wijze te bepalen waarop het referentie-inkomen op basis van buitenlandse inkomsten wordt bepaald.

In de artikelen 37 en 38 krijgt de regering daarenboven de bevoegdheid om het in aanmerking te nemen kalenderjaar te bepalen.

Het gaat om elementen die essentieel zijn voor het systeem van studiefinanciering. Aldus wordt het nemen van fundamentele opties nodig voor de toepassing van de regeling, overgelaten aan de regering. Deze delegaties zijn daarom te ruim om in overeenstemming te zijn met artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Artikel 56

In artikel 56, tweede lid, van het ontwerp wordt de regering gemachtigd om de gevallen te bepalen waarin kan worden afgeweken van de regel dat de schooltoelage wordt uitbetaald op een rekening van de wettelijke vertegenwoordiger of op een rekening van de meerderjarige leerling. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat de Vlaamse Regering aldus de bevoegdheid krijgt uitzonderingen toe te staan zodat openbare instellingen die de aanvrager begeleiden ter bescherming van diens financiële belangen, door de aanvrager gemachtigd kunnen worden om de studiefinanciering geheel of gedeeltelijk te ontvangen.

Opdat de delegatie in overeenstemming zou zijn met artikel 24, § 5, van de Grondwet, dient die beperking in de tekst zelf van het ontwerp te worden opgenomen.

Artikel 68

In tegenstelling met de regeling vervat in artikel 12 van het decreet van 30 april 2004 komen kandidaat-vluchtelingen van wie de asielaanvraag ontvankelijk is verklaard, niet meer in aanmerking voor studietoelagen (zie artikel 9 van het ontwerp).

Artikel 68 bevat een overgangsbepaling voor die kandidaat-vluchtelingen van wie de asielaanvraag ontvankelijk werd verklaard "onmiddellijk voorafgaand" aan de inwerkingtreding van de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. De betekenis van het begrip "onmiddellijk voorafgaand" dient omwille van de rechtszekerheid te worden verduidelijkt.

Artikelen 74 en 75

1. Het correcte opschrift van de wet van 19 juli 1971 is "(wet) betreffende de toekenning van studietoelagen". Het in de ontworpen bepaling vermelde opschrift is dat van vóór de wijziging bij artikel 39 van het decreet van 8 juli 1996 betreffende het onderwijs VII.

.../...

2. Het opheffen van de vermelde bepaling gebeurt "met eerbiedigende werking".

Met "opheffen" wordt normaal bedoeld dat een regeling haar bindende kracht verliest vanaf de inwerkingtreding van de opheffingsbepaling ⁽¹⁴⁾. Indien deze normale betekenis van "opheffen" is beoogd, zijn de woorden "met eerbiedigende werking" overbodig en dienen ze te vervallen. In het andere geval dient te worden verduidelijkt wat ermee wordt beoogd.

⁽¹⁴⁾ Zie *Wetgevingstechniek -Omzendbrief VR/2005/4*, p. 60, nr. 199.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME