

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.141/1
VAN 26 APRIL 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 26 maart 2012 door de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 7 mei 2012, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de studentenvoorzieningen in Vlaanderen’, heeft het volgende advies gegeven:

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe de organisatie en de financiering van de sociale voorzieningen voor studenten aan de hogescholen en universiteiten te regelen. Het bevat onder meer maatregelen om de vzw's sociale voorzieningen in de hogescholen te integreren. De nieuwe regeling komt in de plaats van het decreet van 30 april 2004 'betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap' dat, met uitzondering van de titels V en VI ervan, wordt opgeheven (zie artikel 42 van het ontwerp).

3. De studentenvoorzieningen hebben tot doel de gelijkwaardige toegang tot en de deelname van alle studenten aan het hoger onderwijs te bevorderen door de basisvoorwaarden bij het studeren te verbeteren (artikel 4).

Hogescholen en universiteiten dienen studentenvoorzieningen aan te bieden (artikel 3). Studenten die met een diploma- of creditcontract ingeschreven zijn hebben toegang tot de studentenvoorzieningen van de instelling waar ze hun opleiding volgen (artikel 5, eerste lid). Studenten die in het kader van internationale mobiliteit en uitwisselingen er een deel van hun opleiding volgen, dienen ook toegang te krijgen (idem, tweede lid). Cursisten van een HBO5-opleiding kunnen toegang krijgen tot de studentenvoorziening van een hogeschool indien er een samenwerkingsovereenkomst is gesloten tussen de instelling die de opleiding organiseert en de desbetreffende hogeschool (idem, derde lid).

De Vlaamse Gemeenschap draagt door middel van sociale toelagen bij in de financiering van de studentenvoorzieningen. De financieringsregels zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van het ontwerp.

Om gerechtigd te zijn op sociale toelagen dient de instelling een voor de studenten herkenbare dienst voor studievoorzieningen en een stuvoraad op te richten. De regels voor het

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat wordt onder "rechtsgrond" de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

bestuur en beheer van de sociale voorzieningen zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van het ontwerp, terwijl in hoofdstuk 5 de regels voor de werking en rapportering zijn ondergebracht.

Het ontwerp bevat ook een aantal overgangs-, opheffings- en wijzigingsbepalingen (respectievelijk opgenomen in hoofdstuk 6 en hoofdstuk 7, afdelingen 1 en 2).

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat de inrichting,² erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof³ drukt artikel 24, § 5, van de Grondwet de wil van de Grondwetgever uit om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs, wat de inrichting, erkenning of subsidiëring ervan betreft, doch verbiedt deze bepaling niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden toevertrouwd. Die grondwettelijke bepaling vereist dat de door de decreetgever verleende delegaties alleen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de door hem vastgestelde beginselen. De gemeenschapsregering of een andere overheid zou daarmee de onnauwkeurigheid van die beginselen niet kunnen opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet kunnen verfijnen.⁴

In het ontwerp komen een aantal delegaties aan de Vlaamse Regering voor die in het licht van het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken nader onderzocht moeten worden.

4.1. Artikel 12 van het ontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering, op basis van een wetenschappelijke studie naar het profiel van leerlingen en cursisten die in het academiejaar 2011-2012 HBO5-opleidingen volgen, met inachtneming van een aantal in het decreet bepaalde voorwaarden, “een financieringsregeling uit[werkt] voor de cursisten en

² De inrichting van een bepaalde vorm van onderwijs sluit de financiering ervan in (*Parl.St.* Senaat BZ 1988, nr. 100-1/2°, 91).

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijvoorbeeld arrest nr. 40/2011, 15 maart 2011, B.6.3.

⁴ Over het wettigheidsbeginsel, zie onder meer: B. STEEN, “Het legaliteitsbeginsel in onderwijsaangelegenheden (art. 24, § 5 GW): een stand van zaken”, *TORB* 2000-01, 347-382; B. STEEN, “Streng, strenger, strengst!? De verhouding tussen de rechtspraak van het Arbitragehof en de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State in constitutionele onderwijsaangelegenheden. Het legaliteitsbeginsel als casus”, *TORB* 2006-07, 213-222; L. VÉNY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 97-108.

leerlingen van een HBO5-opleiding” (lees wellicht: een financieringsregeling uitwerkt voor de toegang tot studentenvoorzieningen voor de cursisten en leerlingen van een HBO5-opleiding).

Aangezien het om de financiering van het onderwijs gaat, dient te worden nagegaan of de beginselen die terzake zullen gelden in het ontwerp zijn opgenomen.

In de ontworpen bepaling wordt gerefereerd aan een wetenschappelijke studie naar het profiel van de leerlingen en cursisten van de HBO5-opleidingen in het lopende academiejaar, doch voor het overige wordt aan die wetenschappelijke studie geen inhoud gegeven door de decreetgever. Nochtans zullen de resultaten ervan bijvoorbeeld decisief zijn om het startbedrag per studiepunt te bepalen (zie artikel 12, 1°). Gelet daarop lijkt te moeten worden besloten dat de regeling niet in overeenstemming is met artikel 24, § 5, van de Grondwet.

4.2. Artikel 25 van het ontwerp bepaalt dat het beleidsplan over studentenvoorzieningen voor een periode van vijf jaar aangeeft hoe de instelling de doelstelling, vermeld in artikel 4, zal nastreven en op welke manier ze daarvoor de sociale toelage van de overheid en andere roerende en onroerende middelen zal aanwenden. Luidens het tweede lid van hetzelfde artikel wordt het beleidsplan opgesteld conform “de leidraad”⁵ die de Vlaamse Regering ter beschikking stelt.

In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot het beleidsplan het volgende gesteld:

“Door het wegvallen van de beheersovereenkomst wordt het beleidsplan een cruciaal document. De Vlaamse Regering stelt aan de instellingen een leidraad ter beschikking met betrekking tot de opmaak van het beleidsplan. De bedoeling is dat de instelling, vertrekkende van een omgevings- en behoefteanalyse, haar strategische beleidslijnen per werkveld uiteen zet. Ze verduidelijkt haar aanbod en de keuzes die ze daarbij maakt op vlak van de werkvelden en op vlak van toegang. Ze toont in haar beleidsplan ook aan hoe de studentenvoorzieningen zich inschrijven in het gelijkekansen- en diversiteitsbeleid van de instelling.

Ze zal ook haar interne organisatiestructuur toelichten en deelt mee welke samenwerkingsovereenkomsten ze afgesloten heeft en wil afsluiten.”

Daaruit lijkt te volgen dat de opdracht aan de Vlaamse Regering om een leidraad ter beschikking te stellen geen machtiging inhoudt om andere inhoudelijke voorwaarden inzake

⁵ Volgens van Dale staat de term “leidraad” voor hulpmiddel, richtsnoer, beknopte handleiding.

het beleidsplan op te leggen dan die welke in het ontwerp zijn vervat. In die zin gelezen strookt artikel 25 van het ontwerp met artikel 24, § 5, van de Grondwet.⁶

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 17

5. In het eerste lid van artikel 17 is de draagwijdte van de toevoeging “in toepassing van artikel 5 van dit decreet” onduidelijk, wat dient te worden verholpen.

Artikel 42

6. Artikel 42 heft het decreet van 30 april 2004 op, “met uitzondering van titel V en titel VI”. Titel VI betreft echter de inwerkingtredebepaling van het decreet van 30 april 2004. Eenmaal een decreet in werking is getreden, is de inwerkingtredebepaling uitgewerkt, zodat een opheffing ervan zinledig is. Het kan daarom volstaan te schrijven “met uitzondering van titel V”.

Artikel 43

7. Het decreet treedt in werking op 1 januari 2013. Aangezien artikel 32 bepaalt dat het instellingsbestuur uiterlijk tegen 1 januari 2013 de eerste stuvoraad samenstelt, dienen alle bepalingen van het decreet die betrekking hebben op de samenstelling van de stuvoraad (artikelen 17 en 32) reeds vóór 1 januari 2013 in werking te treden.

⁶ De autonomie van de onderwijsinstellingen verzet er zich tegen dat ze ondergeschikt zouden worden gemaakt aan de Vlaamse Regering, bijvoorbeeld door te vereisen dat de regering haar goedkeuring dient te verlenen aan de beslissingen van organen van die instellingen (zie ook Adv.RvS 34.995/1 van 6 maart 2003 over amendementen op een ontwerp van decreet dat later het decreet van 4 april 2003 ‘betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen’ is geworden, *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1571/4, 7). De goedkeuring van het beleidsplan over studentenvoorzieningen door de Vlaamse minister bevoegd voor het onderwijs (zie artikel 25, derde lid, van het ontwerp) kan dan ook niet als een vorm van klassiek administratief toezicht op de instellingen worden gelezen, maar is veeleer te begrijpen als een vorm van controle, in het kader van het verlenen van de sociale toelagen, waarbij wordt nagegaan of de door de instellingen in hun beleidsplan vooropgestelde algemene beleidslijnen overeenstemmen met de decretale vereisten. Ook in dit opzicht mag door de Vlaamse Regering aan het beleidsplan geen andere inhoud worden gegeven dan de algemene inhoud bepaald in artikel 25, eerste lid, van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessoren van de
	L. DENYS,	afdeling Wetgeving,
	W. GEURTS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer R. AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

W. GEURTS

M. VAN DAMME