



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.940/1/V
van 21 september 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende
vaststelling van de hoogte van de mobiliteitstoelage voor
studenten of cursisten die een periode in het buitenland
doorbrengen in het kader van hun opleiding’

Op 22 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 7 september 2015,^(*) en nogmaals verlengd tot 21 september 2015, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende vaststelling van de hoogte van de mobiliteitstoelage voor studenten of cursisten die een periode in het buitenland doorbrengen in het kader van hun opleiding’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 8 september 2015. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 september 2015.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan de artikelen II.352 en II.353 van de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013, die betrekking hebben op de studentenmobiliteit. Op grond van deze bepalingen stelt de Vlaamse Regering, mits aan een aantal decretale voorwaarden is voldaan, een mobiliteitstoelage ter beschikking voor studenten of cursisten die een periode in het buitenland doorbrengen in het kader van hun opleiding.

Het ontworpen besluit bepaalt de hoogte van de mobiliteitstoelage. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen generieke en specifieke mobiliteitsprogramma's. De in aanmerking genomen programma's worden opgesomd in artikel 2 van het ontwerp. De artikelen 3 en 4 bepalen de mobiliteitstoelage voor de generieke programma's. De artikelen 5 tot en met 7 bepalen de mobiliteitstoelage voor de specifieke programma's. Voor zowel de generieke als de specifieke programma's geldt een bijzondere regeling voor studenten uit ondervertegenwoordigde groepen. Het te nemen besluit treedt in werking vanaf het academiejaar 2015-2016.

3.1. Onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt, kan het ontworpen besluit in beginsel rechtsgrond vinden in de delegatiebepalingen opgenomen in de artikelen II.352 en II.353 van de Codex Hoger Onderwijs, met uitzondering van die welke is opgenomen in artikel II.353, § 5, waaraan met het ontworpen besluit immers geen uitvoering wordt gegeven.

3.2. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat de inrichting¹, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet.

De machtigingen die bij de artikelen II.352 en II.353 van de Codex Hoger onderwijs aan de Vlaamse Regering worden verleend, dienen grondwetsconform – meer bepaald in overeenstemming met artikel 24, § 5, van de Grondwet – en dus beperkend te worden geïnterpreteerd. Die machtigingen moeten, overeenkomstig de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof,² geacht worden slechts betrekking te hebben op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen, en op grond ervan kan de Regering de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet verfijnen.

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

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijvoorbeeld GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011, B.6.3, en GwH 12 juni 2012, nr. 72/2012, B.4.

Indien een beroep zou worden gedaan op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, kan de Vlaamse Regering uit de decretale bepalingen, gelet op de algemene economie ervan, de gevolgtrekkingen afleiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien, volgens de geest die aan de opvatting van die bepalingen ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die zij nastreven, zonder daarbij de draagwijdte van die bepalingen te kunnen verruimen of beperken. Bovendien dienen in dat geval de bepalingen van het ontworpen besluit, overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ongeacht of zij al dan niet steunen op een decretale machtiging, in overeenstemming te zijn met de bepalingen van de artikelen II.352 en II.353 van de Codex Hoger Onderwijs.

Er moet worden vastgesteld dat het ontworpen besluit een aantal bepalingen bevat waarvan kan worden betwijfeld of zij in overeenstemming zijn met de voornoemde beginselen. Dat is meer bepaald het geval voor het invoeren en het inhoudelijk afbakenen van generieke en specifieke mobiliteitsprogramma’s en het beoogde onderscheid tussen die programma’s op het vlak van de toewijzing van de financiële middelen, de procedures, de selectie, de toekenning van de mobiliteitstoelagen en de grootte van de toelagen, voor de limitatieve opsomming van de mobiliteitsprogramma’s, voor de mogelijkheid van het toekennen van een duobeurs in het raam van sommige specifieke mobiliteitsprogramma’s, aan zowel een uitgaande als een inkomende student, en voor het regelen van de verdeling van de financiële middelen tussen de hogescholen en universiteiten.

Die bepalingen kunnen bezwaarlijk worden geacht uitvoering te geven aan de in de artikelen II.352 en II.353 van de Codex Hoger Onderwijs aan de Vlaamse Regering verleende machtigingen, noch zouden zij tot stand kunnen worden gebracht op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, rekening houdend met het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken.

Het lijkt dan ook in de huidige stand van de wetgeving enkel aan de decreetgever toe te komen om de voornoemde aangelegenheden te regelen. Hij zou daartoe ook een uitdrukkelijke machtiging kunnen verlenen aan de Vlaamse Regering. Die machtiging dient dan wel in overeenstemming te zijn met het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken.

3.3. De artikelen II.352, § 2, en II.353, §§ 3 en 4, van de Codex Hoger Onderwijs bepalen telkens dat de Vlaamse Regering het in die bepalingen bedoelde besluit dient te nemen “vóór 1 maart voorafgaand aan het academiejaar waarin de selectie van de studenten of cursisten plaatsvindt”.

Ook al mag worden aangenomen dat het voorbijgaan aan de in die bepalingen bedoelde datum niet uitsluit dat het te nemen besluit nog na die datum kan worden vastgesteld,³ verdient het aanbeveling om zich in de toekomst aan deze datum te houden.⁴

³ De gemachtigde heeft in dat verband verklaard dat het “door intens overleg met alle betrokken entiteiten omtrent het voorliggend ontwerpbesluit (...) niet meer mogelijk (was) om dit in 2015 voor 1 maart rond te krijgen”. Een bijkomende reden kan wellicht worden gevonden in het gegeven dat de decretale regeling nog is gewijzigd bij decreet van 19 juni 2015 ‘betreffende het onderwijs XXV’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

4. Het ontwerp bevat tal van begrippen die nog niet in de regelgeving zijn gedefinieerd.⁵ De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of zij voldoende kenbaar zijn voor de burger. In het licht hiervan kan het aanbeveling verdienen om in de tekst van het ontwerp of in een bij te voegen verslag aan de Vlaamse Regering de inhoud van die begrippen nader te omschrijven. Dat verslag aan de Vlaamse Regering zou dan meteen ook te baat kunnen worden genomen om de ontworpen regeling, waaraan een zekere complexiteit niet vreemd is, in zijn geheel nader toe te lichten.

5. In de artikelen 4, § 4, tweede lid, 5, § 5, tweede lid, 6, § 4, tweede lid, en 7, § 3, derde lid, van het ontwerp wordt telkens bepaald dat de Vlaamse minister, bevoegd voor het onderwijs, nadere praktische “modaliteiten” kan bepalen voor de uitvoering van de daaraan voorafgaande bepaling(en).

Voor zover ze ertoe strekken regels vast te stellen die betrekking hebben op praktische aangelegenheden, die dus niet verordenend van aard zijn, zijn die machtigingen overbodig en kunnen ze uit het ontwerp worden weggelaten.

Voor zover die machtigingen er evenwel toe strekken om verordenende bepalingen vast te stellen, bijvoorbeeld, zoals de gemachtigde heeft verklaard, met betrekking tot de wijze waarop de begunstigen van een beurs door een Vlaamse selectiecommissie worden geselecteerd, moeten de aangelegenheden waarop de machtiging betrekking heeft, nauwkeurig worden omschreven in de betrokken machtiging.

6. In de artikelen 4, § 2, 5, § 3, 6, § 2, en 7, § 2, van het ontwerp wordt telkens bepaald dat de mobiliteitstoelage en, in voorkomend geval, andere vergoedingen en toelagen “alleen” ter beschikking worden gesteld aan studenten of cursisten die op het moment van de aanvraag ingeschreven zijn in een opleiding die valt onder bepaalde kwalificatieniveaus.

Die bepalingen lijken niet in overeenstemming te zijn met artikel II.352, § 2, van de Codex Hoger Onderwijs, waarin wordt bepaald dat de Vlaamse Regering kan bepalen dat de mobiliteitsbeurzen “prioritair” toegekend kunnen worden aan studenten of cursisten ingeschreven in een initiële opleiding van bepaalde kwalificatieniveaus.

⁴ Dit houdt in dat wanneer de selectie plaatsvindt in het academiejaar dat voorafgaat aan het academiejaar waarin de uitwisseling plaatsvindt, dat besluit moet worden genomen vóór 1 maart voorafgaand aan eerstgenoemd academiejaar.

⁵ Zie bijvoorbeeld “programma Erasmus+” (artikel 2, 1°, a), van het ontwerp), “Washington Center for Internships and Academic Seminar” (artikel 2, 2°, b), van het ontwerp) en “ASEM-DUO-programma” (artikel 2, 2°, c), van het ontwerp).

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

7. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp dient bij de verwijzing naar artikel II.353 van de Codex Hoger Onderwijs melding te worden gemaakt van de wijziging bij het decreet van 19 juni 2015 ‘betreffende het onderwijs XXV’.

Artikel 1

8. Artikel 1, 5°, van het ontwerp definieert “studenten uit ondervertegenwoordigde groepen” als “de studenten, vermeld in artikel II.353, § 1, van de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013”.

Het voornoemde artikel II.353, § 1, 4°, bepaalt dat onder ondervertegenwoordigde groepen in het hoger onderwijs “onder meer” worden begrepen “de beursstudenten vermeld in artikel I.3, 13°, de studenten met een functiebeperking vermeld in artikel I.3, 62°, en de werkstudenten vermeld in artikel I.3, 78° (van de Codex Hoger Onderwijs)”. Het is bijgevolg niet duidelijk of in het ontworpen artikel 1, 5°, van het ontwerp enkel wordt verwezen naar de uitdrukkelijk in artikel II.353, § 1, 4°, bij wijze van voorbeeld opgesomde ondervertegenwoordigde groepen, dan wel ook naar andere ondervertegenwoordigde groepen, die dan wel nog zullen moeten worden bepaald.

Artikel 5

9. Naar het voorbeeld van de artikelen 6, § 4, en 7, § 3, van het ontwerp, moet de delegatie aan de Vlaamse minister bevoegd voor het onderwijs, die thans is opgenomen in artikel 5, § 5, tweede lid, van het ontwerp, wellicht worden ondergebracht in artikel 6, § 4, van het ontwerp, in een nieuw tweede lid ervan.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS