RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.247/1
van 4 december 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering ‘over de mobiliteitsbeurs voor studenten die een periode in het buitenland doorbrengen in het kader van hun opleiding’

‡LW-AEMUOCBAH-GICEHVT‡

Op 4 november 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering ‘over de mobiliteitsbeurs voor studenten die een periode in het buitenland doorbrengen in het kader van hun opleiding’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 november 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 december 2020.

*

‡LW-AEMUOCBAH-GICEHVT‡

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt wijzigingen aan te brengen in de regeling betreffende de mobiliteitstoelagen die ter beschikking worden gesteld van studenten die een periode in het buitenland doorbrengen in het kader van hun opleiding of stage. Onder meer het bedrag van de verschillende mobiliteitstoelagen wordt verhoogd, als gevolg van wijzigingen doorgevoerd aan het Erasmus+-programma, en het mobiliteitsprogramma m.b.t. de mobiliteit tussen Vlaanderen en een aantal Aziatische landen wordt gewijzigd. Hoewel de wijzingen beperkt zijn, wordt ervoor geopteerd om een volledige nieuwe regeling tot stand te brengen die in de plaats komt van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 oktober 2015 ‘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’ dat wordt opgeheven.

Het ontworpen besluit volgt hetzelfde stramien als het besluit van 23 oktober 2015. De hoogte van de mobiliteitstoelage wordt bepaald, waarbij een onderscheid wordt 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.

2.1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen II.352 en II.353 van de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013. 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.

2.2. Een voorbehoud moet worden gemaakt bij de bepalingen van het ontwerp die de duobeurzen regelen (zie de artikelen 1, 3°, en 5, § 5, van het ontwerp). Voor wat betreft de mobiliteit met prioritaire landen wordt voorzien in duobeurzen, zijnde beurzen niet alleen voor de uitgaande, maar ook voor de inkomende student. Uit artikel II.352, § 1, van de Codex Hoger onderwijs blijkt echter duidelijk dat de mobiliteitstoelage ter beschikking wordt gesteld voor studenten die “op het moment van de aanvraag [zijn] ingeschreven aan een Vlaamse ambtshalve geregistreerde instelling”, die “door deze instelling (…) [zijn] voorgedragen of geselecteerd” om “een periode in het buitenland door [te] brengen”. De decretale bepalingen bieden bijgevolg strikt gezien geen rechtsgrond voor het toekennen van een mobiliteitstoelage voor inkomende studenten.

‡LW-AEMUOCBAH-GICEHVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. In de rubriek "Vormvereisten" vermelde men bij het eerste streepje uiteraard de datum waarop het vormvereiste werd vervuld en formulere men het tweede streepje als volgt:

"- De Raad van State heeft advies 68.247/1 gegeven op 4 december 2020, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973."

Algemene opmerking

4. In tegenstelling tot de generieke beurzen (artikel 4, § 3 (de hogescholen en universiteiten)), en tot de beurzen in het kader van studentenmobiliteit tussen Vlaanderen en een aantal prioritaire landen (artikel 5, § 4 (een Vlaamse selectiecommissie) en in het kader van studentenmobiliteit tussen Vlaanderen en de Verenigde Staten in het kader van het *Washington Center for Internships and Academic Seminars* (artikel 6, § 3) (een Vlaamse selectiecommissie)) wordt in het ontwerp niet bepaald wie de beurzen in het kader van Erasmus+ (artikel 4) en in het kader van ASEM WPP (artikel 7) toekent.

De gemachtigde verschaft in dit verband de volgende toelichting:

> "Bij Erasmus+ worden de studenten geselecteerd door de hogeronderwijsinstelling. Elke instelling heeft daar haar eigen procedures en timing voor. Bij ASEM WPP is er eveneens geen centrale Vlaamse selectiecommissie die de beurzen toekent. Om flexibel te kunnen inspelen op vraag en aanbod van stages, wordt binnen dit programma gewerkt met een 'first-come-first-serve' principe. Op het moment dat de oproep open staat voor aanvragen, kunnen de instellingen hun studenten voordragen. Eénmaal het daartoe voorziene budget opgenomen is, wordt de oproep afgesloten".

Omwille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om in het ontwerpbesluit te verduidelijken welke instanties de betrokken beurzen toekennen.

Artikel 3

5 In artikel 3 van het ontwerp wordt verwezen naar de "Erasmus+ Programmagids van de Europese Commissie".

Deze programmagids vormt een deel van de oproep[1] tot het indienen van voorstellen voor Erasmus+, en de daarin vermelde voorwaarden voor deelname en financiering

[1] Op dit ogenblik is dit de "Oproep tot het indienen van voorstellen 2020 — EAC/A02/2019 Erasmus+-programma (2019/C 373/06)", *Publ.EU* 5 november 2019, nr. C 373, 12-15. Deze oproep is gebaseerd op Verordening (EU) nr. 1288/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 'tot vaststelling van 'Erasmus+': het programma van de Unie voor onderwijs, opleiding, jeugdzaken en sport' en op de jaarlijkse werkprogramma's van Erasmus+ voor 2019 en 2020.

‡LW-AEMUOCBAH-GICEHVT‡

zijn volledig van toepassing op deze oproep. Op zich beschouwd is deze programmagids geen normatieve tekst. Door de verwijzing naar de programmagids in het ontwerp worden sommige onderdelen ervan echter normatief gemaakt, omdat de indeling van de landen in groepen (die bindend is voor de entiteit die de beurzen toekent) en de boven- en ondergrenzen van de beurzen (die bindend zijn voor de Vlaamse Regering) in het ontwerp slechts normatieve betekenis kunnen hebben wanneer artikel 3 wordt gelezen in samenhang met de Erasmus+ programmagids.

Er dient aan herinnerd te worden dat, gelet op artikel 190 van de Grondwet en de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen', om verbindend te zijn, de programmagids in beginsel in het *Belgisch Staatsblad* zou moeten worden bekendgemaakt. In de regel wordt aanvaard dat in het ontwerp minstens de vindplaats van de tekst waarnaar wordt verwezen moet worden aangegeven, dat de tekst van het ontwerp duidelijk moet vermelden welke versie van de tekst men beoogt en naar welk, precies aangeduid, onderdeel van de tekst men wil verwijzen.

De programmagids is kosteloos in het Nederlands bekend gemaakt.[2] Bovendien is uit de aard van de omschrijving van de aangelegenheden waarop de verwijzing betrekking heeft, duidelijk om welke onderdelen van de programmagids het gaat. De verwijzing is *in casu* dus aanvaardbaar.

Wel verdient het aanbeveling niet enkel een concrete website te vermelden, maar op meer algemene wijze de Eramus+ Programmagids van de Europese Commissie te omschrijven, bijvoorbeeld door te vermelden dat het gaat om de programmagids die wordt opgesteld in het kader van de oproep tot het indienen van voorstellen voor Erasmus+, steunende op Verordening (EU) nr. 1288/2013.

Artikel 9

6.1. Luidens artikel 9, tweede lid, van het ontwerp heeft artikel 2 van het ontwerp uitwerking "met ingang van het academiejaar 2019-2020."

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt evenwel opgemerkt dat "[d]e bedragen voor de generieke beurzen binnen het Erasmus+ programma worden vastgelegd conform de Europese richtlijnen, en (…) al in voege [zijn] vanaf het academiejaar 2019-2020." Het is dus de bedoeling om artikel 3, § 3, van het ontwerp uitwerking te doen krijgen met terugwerkende kracht en mogelijk ook de andere onderdelen van artikel 3, aangezien ook de inhoudelijke wijzigingen van artikel 3 teruggaan op de wijzigingen aan het Erasmus+-programma.

Het ontwerp moet aldus in die zin worden aangepast.

6.2. Voor het overige treedt het besluit in werking "vanaf het academiejaar 2021-2022". Het academiejaar 2021-22 begint evenwel niet op een vaste datum

[2] Weliswaar niet op http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources/programme-guide, zoals in het ontwerp vermeld, maar op https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources/programme-guide_nl.

‡LW-AEMUOCBAH-GICEHVT‡

voor elk van de instellingen van het hoger onderwijs, terwijl elke bepaling van het ontwerp uiteraard slechts op één tijdstip in werking kan treden. Bovendien zullen de instellingen en de Vlaamse selectiecommissie de regeling al moeten toepassen vóór het begin van het academiejaar 2021-2022, met name tijdens de aanvraag- en toekenningsprocedure die zich noodzakelijk zal afspelen in de loop van het huidige academiejaar. Het verdient derhalve aanbeveling om het ontwerp voldoende vroeg in werking te laten treden op een vaste datum (bijv. 1 januari 2021) en te bepalen dat het ontwerp van toepassing is op beurzen toegekend voor het academiejaar 2021-2022.

6.3. Men kan derhalve artikel 9 als volgt herformuleren:

"Art. 9. Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2021 en is van toepassing op mobiliteitsbeurzen die worden toegekend voor het academiejaar 2021-2022 en de daaropvolgende academiejaren.

Artikel 3 heeft uitwerking met ingang van 1 september 2019".

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-AEMUOCBAH-GICEHVT‡