RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.732/1
van 19 januari 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over het Vlaamse internationale beurzenprogramma voor topstudenten’

‡ LW-BJBWOCDAC-HAHDCVT‡

Op 20 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over het Vlaamse internationale beurzenprogramma voor topstudenten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 januari 2022.

*

‡ LW-BJBWOCDAC-HAHDCVT‡

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 het decreet ‘over het Vlaamse internationale beurzenprogramma voor topstudenten’.[1]

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat de inleidende bepalingen, waaronder een aantal definities (artikel 1) en de naam[2] van het beurzenprogramma. Daarbij wordt tevens bepaald dat beurzen worden aangeboden voor kwalitatief hoogstaande opleidingen aan buitenlandse hogeronderwijsinstellingen die zijn opgenomen in de lijst die de minister vaststelt (artikel 2).

Hoofdstuk 2 van het ontwerp bevat de regeling voor de indiening van de aanvraag, de publicatie van de oproep, de gegevens die de beursaanvraag bevat (artikel 3), evenals de documenten die bij het aanvraagformulier moeten worden gevoegd (artikel 4).

Hoofdstuk 3 van het ontwerp regelt de beoordeling van de aanvragen en de samenstelling van de jury. Het omvat meer bepaald regels aangaande de oprichting van de jury en de samenstelling ervan (artikel 5), evenals de wijze waarop de jury de geanonimiseerde aanvragen dient te evalueren (artikel 6) en te rangschikken (artikel 7).

Hoofdstuk 4 van het ontwerp bepaalt de toekenning van de beurs (artikel 8), waarna hoofdstuk 5 de regeling bevat betreffende het bedrag van de tegemoetkoming, de uitbetaling en het toezicht op de aanwending ervan (artikelen 9 tot en met 11).

Hoofdstuk 6 bevat de slotbepalingen, waarbij bepaald wordt dat het ontworpen besluit in werking treedt op (lees: uitwerking heeft met ingang van) 1 januari 2022.

3.1. Uit de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp volgt dat voor het ontworpen besluit rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 3, derde lid, en 5 van het decreet ‘over het Vlaamse internationale beurzenprogramma voor topstudenten’.

Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt.

---

[1] Het voorontwerp van decreet is op 12 januari 2022 aangenomen door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement (*Parl.St.* Vl.Parl. 2021-22, nr. 1030/5); adv.RvS 70.318/1 van 23 november 2021 over een voorontwerp van decreet ‘over het Vlaamse internationale beurzenprogramma voor topstudenten’ (*Parl.St.* Vl.Parl, 2021-22, nr. 1030/1, 35).

[2] De eigenlijke naam van het beurzenprogramma dient nog te worden toegevoegd aan het voor advies voorgelegde ontwerp nu hierin louter verwezen wordt naar de naam “xxx”.

‡ LW-BJBWOCDAC-HAHDCVT‡

3.2. Luidens de nota aan de Vlaamse Regering vindt artikel 2 van het ontwerp rechtsgrond in artikel 5, 2°, van het decreet dat de Vlaamse Regering machtigt om nadere regels vast te stellen inzake de beoordeling van de aanvraag. Zoals in de nota wordt toegelicht, wordt in het eerste lid van dit artikel een naam voor het programma vastgelegd en verduidelijkt het tweede lid “wat in artikel 3, eerste lid, 3°, van het decreet, bedoeld wordt met “kwalitatief hoogstaande opleidingen aan een buitenlandse onderwijsinstelling”, waarbij de minister wordt gemachtigd om jaarlijks een lijst vast te stellen. Beide bepalingen houden geen beoordeling van de aanvraag in.

Artikel 2 van het ontwerp vindt dan ook rechtsgrond in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met de artikelen 2 en 3, eerste lid, 3°, van het decreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Om de reden vermeld *sub* 3, dient de opsomming van wetsbepalingen in de rubriek “rechtsgronden” van het ontwerp, te worden vervolledigd met een verwijzing naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en de artikelen 2 en 3, eerste lid, 3°, van het decreet.

5. In de rubriek “vormvereisten” in de aanhef dient de datum van het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, zijnde 16 december 2021, te worden vermeld.

Artikel 3

6. In artikel 3, derde lid, wordt bepaald welke gegevens en documenten de beursaanvraag onder meer moet bevatten.

Daarbij rijst vooreerst de vraag of deze gegevens en documenten niet beter kunnen worden vermeld onder artikel 4, eerste lid, van het ontwerp dat bepaalt welke informatie bij het aanvraagformulier moet worden gevoegd.

Zo blijkt ook dat één van de documenten die de beursaanvraag moet bevatten, “een verklaring op erewoord over de moedertaal” is. Vermits dit document wordt vereist om de toekenningsvoorwaarde in artikel 3, eerste lid, 5°, van het decreet te toetsen, heeft dit betrekking op een verklaring op erewoord dat de moedertaal van de aanvrager het Nederlands is. Het is dan ook aan te raden dit zo te vermelden en op te nemen onder artikel 4, eerste lid, 4°, van het ontwerp.

‡ LW-BJBWOCDAC-HAHDCVT‡

Omwille van de duidelijkheid lijkt het voorts raadzaam de woorden "*onder meer*" in artikel 3, derde lid, te schrappen en een opsomming te geven van de informatie, gegevens en documenten die de aanvraag in het licht van de in artikel 3, eerste en tweede lid, van het decreet bepaalde toekennings- en evaluatiecriteria en met het oog op de in artikel 6 van het ontwerp omschreven evaluatie door de jury in elk geval dient te bevatten.

Artikel 4

7. Luidens het ontworpen artikel 4, tweede lid, dienen voor de documenten vermeld in het eerste lid, 2°, 3° en 5°, de formulieren te worden gebruikt die daarvoor op de website beschikbaar zijn. Het komt de Vlaamse Regering evenwel niet toe om buitenlandse hogeronderwijsinstellingen te verplichten om voor hun toelatingsbrieven of bewijzen van inschrijving een welbepaald formulier te hanteren, zodat punt 5° uit dat lijstje moet worden weggelaten.

Artikel 5

8. Het verdient aanbeveling om de omschrijving "captains of society", waarmee maatschappelijk gezaghebbende personen lijken te worden bedoeld, te vervangen door een passende omschrijving in het Nederlands.

9. In artikel 5, tweede lid, dienen de woorden "*tevens*" en "*ook*" te worden weggelaten aangezien zij niets toevoegen.

Artikel 6

10. Met het oog op de eenvormigheid dient in artikel 6, tweede lid, van het ontwerp het woord "onafhankelijke" te worden geschrapt, zodat dit lid in overeenstemming is met de overige bepalingen van het ontwerp waarin na artikel 5, eerste lid, enkel nog sprake is van "de jury".

11. In artikel 6, derde lid, worden de woorden "wordt verder gepolst naar" beter vervangen door de woorden "wordt verder navraag gedaan naar" of "wordt verder gepeild naar".

12. In artikel 6, derde lid, 2°, wordt verwezen naar "de communicatievaardigheden, de ambassadeurskwaliteiten en het leiderspotentieel" van de aanvrager. Er wordt niet verwezen naar "de maatschappelijke verantwoordelijkheidszin" van de aanvrager wat nochtans een van de criteria is waaraan, overeenkomstig artikel 3, tweede lid, van het decreet, de aanvraag moet worden getoetst. Het verdient dan ook aanbeveling om in de ontworpen bepaling tevens een verwijzing op te nemen naar "de maatschappelijke verantwoordelijkheidszin".

‡ LW-BJBWOCDAC-HAHDCVT‡

Artikel 7

13. Artikel 7 bepaalt dat de jury de aanvragen rangschikt, volgens een jureringskader dat het departement vooraf heeft vastgelegd, op basis van de mate waarin ze passen binnen de doelstellingen van het beurzenprogramma, vermeld in artikel 2, tweede lid, 2° en 3°, van het decreet.

Er dient te worden aangegeven over welk departement het gaat. Indien het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken wordt bedoeld (zie artikel 5, derde lid, van het ontwerp), dient dit zo te worden geëxpliciteerd. Eventueel kan dit departement worden gedefinieerd in artikel 1 van het ontwerp.

Zoals de bepaling is geformuleerd, lijkt de rangschikking te zullen gebeuren "op basis van de mate waarin [de aanvragen] passen binnen de doelstellingen van het beurzenprogramma vermeld in artikel 2, tweede lid, 2° en 3°, van het decreet" en dus slechts één van de drie evaluatiecriteria vermeld in artikel 3, tweede lid, van het decreet.[3] Bovendien wordt wat dat enige evaluatiecriterium betreft in de ontworpen bepaling enkel verwezen naar de doelstellingen vermeld in artikel 2, tweede lid, 2° en 3°, van het decreet, terwijl artikel 3, tweede lid, van het decreet als derde evaluatiecriterium verwijst naar alle doelstellingen van het programma, vermeld in artikel 2, tweede lid.[4] De ontworpen bepaling dient op dit punt dan ook in overeenstemming te worden gebracht met het decreet.

Artikel 9

14. In artikel 9, § 2, derde lid, wordt bepaald dat de verplaatsingsvergoeding bestaat uit een forfaitair bedrag voor twee heen- en terug-verplaatsingen van 400 euro voor opleidingen in Europa, 1500 euro voor opleidingen in Australië en 1000 euro voor opleidingen buiten Europa of Australië.

[3] Artikel 3, tweede lid, van het decreet luidt als volgt:
"De aanvragen worden getoetst aan de volgende criteria:
1° de academische excellentie van de kandidaat;
2° het leiderschapspotentieel en de maatschappelijke verantwoordelijkheidszin van de kandidaat;
3° de mate waarin de kandidaat en zijn drijfveren passen binnen de doelstellingen van het programma, vermeld in artikel 2, tweede lid."

[4] Artikel 2 van het decreet luidt als volgt:
"De Vlaamse Regering kan, in het kader van een Vlaams internationaal beurzenprogramma voor topstudenten, een beurs toekennen aan uitzonderlijk talentvolle studenten om hun academisch traject in het buitenland voort te zetten.
Dit programma heeft de volgende doelstellingen:
1° voor topstudenten de financiële barrière wegnemen die een studie aan de beste onderwijsinstellingen in het buitenland zou kunnen belemmeren;
2° een internationaal netwerk van talentvolle Vlaamse studenten en alumni ontwikkelen in verschillende vakgebieden;
3° het imago van Vlaanderen in het buitenland verder versterken."

‡ LW-BJBWOCDAC-HAHDCVT‡

Hierover ondervraagd, verduidelijkte de gemachtigde:

> "De aangegeven prijzen gelden voor één heen- en terugreis (het BVR zal in die zin worden aangepast om misverstanden te vermijden)."

Er kan worden ingestemd met de voorgestelde aanpassing van deze bepaling.

Ook rijst de vraag of naast Australië niet ook Nieuw-Zeeland dient te worden vermeld.

Artikel 10

15. Artikel 10, § 1, derde lid, bepaalt dat de ontvankelijke kosten die verband houden met een functiebeperking na de beëindiging van de opleiding worden terugbetaald na voorlegging van de bewijsstukken.

Dit geldt voor de studenten met een functiebeperking, vermeld in artikel I.3, 62°, van de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013[5] die overeenkomstig artikel 9, § 3, van het ontwerp recht hebben op een terugbetaling van de bijkomende kosten die verband houden met hun functiebeperking, op basis van bewijsstukken.

Gevraagd wat onder "ontvankelijke kosten" dient te worden begrepen en waarom deze kosten pas worden terugbetaald "na de beëindiging van de opleiding", terwijl de onderwijskosten worden betaald binnen de maand na de voorlegging van een factuur of een betalingsbewijs, antwoordde de gemachtigde:

> "Bij de aanvraag voor een extra vergoeding in geval van functiebeperking, dient betrokkene voorafgaand een dossier in te dienen voor welke onderdelen een toelage wordt aangevraagd en waarin kan worden aangetoond dat de meerkost voor de opleiding in het buitenland rechtstreeks verband houdt met de functiebeperking. De ingediende betalingsbewijzen moeten kunnen worden gerelateerd aan deze aangetoonde meerkost. De betalingsmodaliteit zal inderdaad worden aangepast aan de door u terechte opmerking en dus in lijn met de terugbetaling van de kosten voor onderwijs (terugbetaling binnen de maand)."

Met de voorgestelde aanpassing kan worden ingestemd. Daarenboven rijst in het licht van de toelichting van de gemachtigde de vraag of in het ontwerp niet tevens nog een regeling moet worden opgenomen waaruit blijkt dat voor de terugbetaling van deze kosten voorafgaand een dossier moet worden ingediend voor welke onderdelen een toelage wordt aangevraagd en waarin wordt aangetoond dat de meerkost voor de opleiding in het buitenland rechtstreeks verband houdt met de functiebeperking.

[5] Artikel I.3, 62°, van de Codex Hoger Onderwijs luidt: "student met een functiebeperking: een student die bij het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap een recht heeft geopend op een tegemoetkoming".

Artikel 11

16. De vraag rijst of in artikel 11, 1°, van het ontwerp, rekening houdend met de inhoud van artikel 10, § 1, tweede lid, ervan, naast de verwijzing naar “geen betalingsbewijs” niet tevens dient te worden verwezen naar “geen factuur”.

Artikel 12

17.1. Het ontworpen besluit zal uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2022.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

17.2. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt hiervoor de volgende verantwoording gegeven:

> “Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2022, zodat de eerste beurzen kunnen toegekend worden voor opleidingen in het academiejaar 2022-2023.
>
> Het uitvoeringsbesluit treedt in werking op dezelfde datum als het decreet.
>
> Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan volgens de Raad van State toelaatbaar worden geacht:
>
> - als er een wettelijke grondslag voor bestaat: in casu treed[t] het decreet houdende het Vlaamse internationale beurzenprogramma voor topstudenten in werking op 1 januari 2022 en het is niet uitvoerbaar zonder de uitvoeringsbepalingen, die dus ook in werking moeten treden op dezelfde datum;
>
> - als de regeling alleen voordelen toekent en geen aantasting inhoudt van bestaande rechten: dit besluit voert een subsidieregeling in vanaf het academiejaar 2022-2023; in het licht van het gelijkheidsbeginsel is het belangrijk dat buitenlandse opleidingen die starten aan het begin van het kalenderjaar 2022 niet uitgesloten worden van mogelijke tegemoetkomingen.”

De terugwerkende kracht kan worden aanvaard. Wel dient de ontworpen bepaling dan te luiden: “Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2022.”

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡ LW-BJBWOCDAC-HAHDCVT‡