



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.668/1
van 11 februari 2026

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van meerdere decreten over het beleidsdomein Onderwijs en Vorming, wat betreft de studietoelagen in het hoger onderwijs en de kinderdagverblijven en voor- en nabewaking in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad’

Op 16 december 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van meerdere decreten over het beleidsdomein Onderwijs en Vorming, wat betreft de studietoelagen in het hoger onderwijs en de kinderdagverblijven en voor- en nabewaking in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 januari 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 februari 2026.

*

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

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot wijziging van een drietal onderwijsdecreten waarbij de doorgevoerde wijzigingen als gemeenschappelijk kenmerk hebben het realiseren van besparingen die zijn afgesproken in het kader van de begroting 2026.

2.2.1. De bepalingen van hoofdstuk 2 beogen een tweevoudige wijziging aan te brengen in het studiefinancieringsstelsel voor studenten in het hoger onderwijs teneinde de toegang tot het stelsel van studiefinanciering te beperken. Enerzijds wordt de leeftijdsgrens van dertig jaar ingevoerd om in aanmerking te komen voor studiefinanciering. Anderzijds wordt het minimale aantal studiepunten per academiejaar dat de student opneemt om in aanmerking te komen voor een studietoelage opgetrokken tot 54 studiepunten, met dien verstande dat in een afwijkmogelijkheid wordt voorzien voor studenten die een beroep kunnen doen op één van de opgesomde erkende statuten. Hiertoe brengen de artikelen 2 en 3 van het voorontwerp de nodige wijzigingen aan in de artikelen 6 en 24 van het decreet van 8 juni 2007 ‘betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap’.

Aangezien de financiering van de hogeronderwijsinstellingen deels afhankelijk is van het aantal beursstudenten, zouden deze wijzigingen een nadelige invloed hebben op de berekening van de zogenaamde financieringsbonus voor hogeronderwijsinstellingen. Om dit te vermijden, vervangen de artikelen 4 tot 10 van het voorontwerp in verschillende bepalingen van de Codex Hoger Onderwijs, het woord “beursstudent” door het woord “beurstariefstudent”.

2.2.2. De bepalingen van hoofdstuk 4 beogen de financiering vanuit het beleidsdomein Onderwijs van de personeelsleden in de kinderdagverblijven van het gemeenschapsonderwijs in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en in de voor- en naschoolse opvang in de basisscholen van het gemeenschapsonderwijs in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad stop te zetten. Daartoe heffen de artikelen 11 en 12 van het voorontwerp verschillende bepalingen op in de hoofdstukken 3 en 4 van deel IV van de ‘Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs’ van 28 oktober 2016.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Overeenstemming met artikel 13.2, e), van het Internationaal Verdrag betreffende de economische, sociale en culturele rechten en het gelijkheidsbeginsel (artikel 24, § 4, van de Grondwet)

3.1. Het bepalen van een leeftijdsgrens voor het aanvragen van een studietoelage (artikel 2 van het voorontwerp), en de verhoging van het aantal studiepunten dat dient te worden opgenomen per academiejaar om in aanmerking te komen voor een studietoelage (artikel 3), hebben tot gevolg dat de toegang tot het stelsel van studiefinanciering in het hoger onderwijs wordt beperkt.

Een dergelijke beperking is niet te beschouwen als een regeling die raakt aan de kosteloosheid van het onderwijs voor iedereen en het recht op toegang tot het onderwijs, maar wel als een regeling ter uitvoering van artikel 13.2, e), van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, opgemaakt te New York op 19 december 1966 (hierna: ESCR-verdrag), namelijk een regeling in het kader van het organiseren van een verantwoord stelsel van studiebeurzen.²

De doorgevoerde beperking creëert bovendien een tweevoudig verschil in behandeling tussen verschillende categorieën van studenten op grond van respectievelijk leeftijd en het aantal opgenomen studiepunten per academiejaar.

3.2.1. Artikel 13, 2, e), van het ESCR-verdrag bepaalt:

“1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van eenieder op onderwijs. (...).

2. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen dat, ten einde tot een volledige verwezenlijking van dit recht te komen:

(...)

e) (...) een verantwoord stelsel van studiebeurzen in het leven dient te worden geroepen (...).”

Artikel 2, lid 1, van het ESCR-verdrag bepaalt:

“Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag verbindt zich maatregelen te nemen, zowel zelfstandig als binnen het kader van de internationale hulp en samenwerking, met name op economisch en technisch gebied, en met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen, ten einde met alle passende middelen, inzonderheid de invoering van wettelijke maatregelen, tot een algehele verwezenlijking van de in dit Verdrag erkende rechten te komen.”

De verplichting een verantwoord stelsel van studiebeurzen in het leven te roepen en de gecombineerde lezing van de artikelen 13, lid 2, e), en 2, lid 1, van het ESCR-verdrag houden

² Adv.RvS 42.299/1 van 22 februari 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 8 juni 2007 ‘betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2006-07, nr. 1171/1.

een *standstill*-verplichting in.³ Deze verzet er zich tegen dat de ontworpen regeling het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving⁴ in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.⁵ Gelet bovendien op de recente ontwikkeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake de *standstill*-verplichting die voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet waarin het Hof aanneemt dat die bepaling “eraan in de weg staat dat de bevoegde regelgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde regelgeving in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording”⁶, komt het de afdeling Wetgeving van de Raad van State voor dat de *standstill*-verplichting zoals die voortvloeit uit artikel 13 van het ESCR-verdrag zich verzet tegen een aanzienlijke achteruitgang inzake een verantwoord stelsel van studiebeurzen zonder redelijke verantwoording. Het volstaat dus niet om een motief van algemeen belang aan te voeren; er dient ook nagegaan te worden of de maatregel geen onevenredige gevolgen heeft voor de betrokkenen.⁷

Zowel voor studenten die ouder zijn dan dertig jaar, als voor studenten die deeltijds studeren, en die voldoen aan alle andere voorwaarden om aanspraak te maken op een studietoelage, betekenen de ontworpen bepalingen onmiskenbaar een aanzienlijke achteruitgang ten aanzien van het beschermingsniveau dat voortvloeit uit de vigerende regeling.

3.2.2. Artikel 24, § 4, van de Grondwet herbevestigt voor onderwijszaken het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Volgens die bepaling zijn alle studenten gelijk voor de wet of het decreet. Uit die bepaling volgt dat een student die ouder is dan dertig jaar of die minder dan 54 studiepunten opneemt anders mag worden behandeld, wat de studiefinanciering betreft, dan respectievelijk een student die jonger is dan dertig jaar of die minstens 54 studiepunten opneemt

³ Adv.RvS 36.625/1 van 24 februari 2004 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 30 april 2004 ‘betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap’, *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2208/1; adv.RvS 73.291/1 van 17 mei 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 2023 ‘tot wijziging van het Groeipakketdecreet van 2018, wat betreft het recht op selectieve participatietoelagen voor leerlingen die materiële ondersteuning krijgen’, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1748/1, opmerking 10.1; adv.RvS 73.835/3 van 11 juli 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 31 augustus 2023 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 betreffende de selectieve participatietoelagen leerling, wat betreft de begripsomschrijving van de verschillende gezinscategorieën’, opmerking 5.1.

⁴ Voor de beoordeling van de eventuele achteruitgang dient rekening te worden gehouden “met de wetgeving die van toepassing was voordat de bestreden bepaling werd genomen en niet meer met de reglementering die bestond op 21 juli 1983, datum van inwerkingtreding van het [ESCR-Verdrag]” (GwH 6 juli 2017, nr. 85/2017, B.19.3).

⁵ Adv.RvS 73.291/1 van 17 mei 2023 over een voorontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 2023 ‘tot wijziging van het Groeipakketdecreet van 2018, wat betreft het recht op selectieve participatietoelagen voor leerlingen die materiële ondersteuning krijgen’, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1748/1, opmerking 10.1; adv.RvS 73.835/3 van 11 juli 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 31 augustus 2023 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 betreffende de selectieve participatietoelagen leerling, wat betreft de begripsomschrijving van de verschillende gezinscategorieën’, opmerking 5.1; telkens met verwijzing naar GwH 6 juli 2017, nr. 85/2017, B.19.2-B.19.3; GwH 30 november 2017, nr. 142/207, B.8.4.

⁶ Zie GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.3; GwH 21 september 2023, nr. 129/2023, B.12; GwH 21 december 2023, nr. 177/2023, B.2.4.

⁷ Adv.RvS nr.77.797/1 van 4 juni 2025 over een amendement op een voorontwerp dat heeft geleid tot het Programmadecreet van 14 juli 2025 ‘bij de aanpassing van de begroting 2025’, opmerking 6.3.2.2. Zie bijv. GwH 6 februari 2025, nr. 19/2025, B.13.

“mits dat verschil in behandeling redelijk is verantwoord in het licht van het door de decreetgever nagestreefde doel.”⁸

Het komt de decreetgever toe de categorieën van studenten vast te stellen die voor een studiefinanciering in aanmerking komen en de (financiële) voorwaarden te bepalen waaraan die studenten dienen te voldoen. Hij beschikt ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid en moet hierbij gebruik kunnen maken van categorieën die, noodzakelijkerwijs, de verscheidenheid van toestanden slechts met een zekere graad van benadering opvangen. Het beroep op dat procedé is niet onredelijk op zich; niettemin moet worden onderzocht of hetzelfde geldt voor de wijze waarop het wordt aangewend.

De maatschappelijke keuzen die bij het inzetten van middelen moeten worden gemaakt, behoren tot de beoordelingsvrijheid van de decreetgever. De Raad van State vermag dergelijke beleidskeuzen, alsook de motieven die daaraan ten grondslag liggen, slechts af te keuren indien zij op een manifeste vergissing zouden berusten of indien zij kennelijk onredelijk zouden zijn.⁹

3.2.3. Uit wat voorafgaat volgt dat bij de beoordeling van de ingevoerde beperking van de toegang tot het stelsel van studiefinanciering, zowel vanuit het oogpunt van artikel 13.2, e), van het ESCR-verdrag als vanuit het oogpunt van artikel 24, § 4, van de Grondwet, eenzelfde toetsing dient te worden doorgevoerd en dat moet worden nagegaan of die maatregel niet onredelijk is en geen aanleiding geeft tot onevenredige gevolgen. Die beoordeling wordt hierna achtereenvolgens uitgevoerd voor het invoeren van de leeftijdsgrens van dertig jaar (opmerkingen 3.3.1 tot 3.3.3.) en voor het verhogen van het aantal op te nemen studiepunten per academiejaar (opmerkingen 3.4.1 tot 3.4.3).

3.3.1. In de memorie van toelichting wordt wat betreft het invoeren van een leeftijdsgrens voor het aanvragen van studiefinanciering aangegeven dat die maatregel wordt genomen met als doel “een optimalisering van de investeringen van publieke middelen in het hoger onderwijs, in een context waar begrotingsdiscipline en gezonde overheidsfinanciën worden nagestreefd. Een efficiënt beheer van de publieke middelen impliceert dat de beste verhouding tussen de ingezette middelen en de verkregen resultaten wordt nagestreefd.” Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn rechtspraak het nastreven van een dergelijke budgettaire doelstelling reeds als wettig beschouwd.¹⁰

3.3.2. Uit het advies van de inspecteur van financiën blijkt dat de ontworpen maatregel zal leiden tot een besparing in het systeem van het studiefinancieringsstelsel. De maatregel draagt derhalve bij aan het streven naar “gezonde overheidsfinanciën”. De vraag is evenwel of hij er ook voor zorgt dat “de beste verhouding tussen de ingezette middelen en de verkregen resultaten” wordt bereikt, in het bijzonder in het licht van de algemene doelstellingen die met het stelsel van studiefinanciering worden nagestreefd, met name het creëren van maximale kwalificatiekansen en

⁸ Vgl. GwH 12 juni 2012, nr. 72/2012, B.7.2-B.7.3.

⁹ Vgl. GwH 12 juni 2012, nr. 72/2012, B.9.1.

¹⁰ Zowel in het kader van de toetsing aan een *standstill*-beginsel (zie bijv. GwH 18 mei 2017, nr. 61/2017, B.10.2. en B.12.4.; GwH nr. 23 januari 2019, 6/2019, B.9.6.; GwH 6 mei 2021, nr. 70/2021, B.9.; GwH 13 november 2023, nr. 157/2023, B.5.) als in het kader van de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel inzake onderwijs (zie bijv. GwH 8 november 2018, nr. 152/2018, B.8.1.).

ontplooiingsmogelijkheden in het onderwijs, waarvoor voor bepaalde studenten financiële drempels moeten worden weggewerkt.¹¹ Tijdens de parlementaire voorbereiding van de decreet van 8 juni 2007 werd er ook op gewezen dat studiefinanciering een instrument dient te blijven om de financiële drempels naar het hoger onderwijs op selectieve wijze te verlagen, op basis van niet-discretionaire criteria, bedoeld voor personen met weinig bestaansmiddelen of ontplooiingskansen.¹² Het antwoord op de vraag of de beste verhouding tussen de ingezette middelen en de verkregen resultaten wordt bereikt, wordt mede bepaald door het antwoord op de vraag of de gekozen maatregelen wel redelijk verantwoord zijn en geen aanleiding geven tot onevenredige gevolgen.

3.3.3. In de memorie van toelichting wordt de evenredigheid van de gevolgen van deze maatregel omstandig toegelicht.

De argumentatie komt er in de eerste plaats op neer dat jongvolwassen studenten in principe hun studies hebben beëindigd als ze dertig jaar zijn en dat zij die na die leeftijd (nog) studeren voldoende tijd hebben gehad om de nodige inkomsten te verwerven die hen in staat moeten stellen om zelf hun studies te bekostigen en in hun onderhoud te voorzien. Ook al kan het noodzakelijk zijn om de verscheidenheid van toestanden met een zekere graad van benadering op te vangen, gaat de ontworpen maatregel uit van bepaalde aannames om een abstract omschreven categorie van studenten onvoorwaardelijk uit te sluiten van het recht op studietoelagen. Nochtans zijn er studenten die onmogelijk aan die aannames kunnen voldoen. Zo wordt er geen rekening mee gehouden dat er ook een niet onaanzienlijk aantal studenten is dat pas op latere leeftijd het diploma secundair onderwijs verwerft (bijv. leerlingen uit kansarme gezinnen of in problematische opvoedingssituaties, leerlingen met leermoeilijkheden, vluchtelingen ...) en dat zich precies daardoor in een meer precaire financiële toestand bevindt wanneer het op latere leeftijd studies in het hoger onderwijs aanvat. Evenzo zijn er jongeren die na het behalen van hun diploma secundair onderwijs om sociale en financiële redenen niet in staat zijn om onmiddellijk een opleiding in het hoger onderwijs te starten. Dergelijke jongeren hebben vaak evenmin de mogelijkheid om te sparen voor hun dertigste. In het licht van de doelstelling die met het stelsel van studiefinanciering in zijn geheel wordt nagestreefd, lijkt de ontworpen maatregel bij bepaalde studenten derhalve tot onevenredige gevolgen aanleiding te kunnen geven.

Aan die conclusie wordt geen afbreuk gedaan door de andere argumenten die in de memorie van toelichting worden aangevoerd om de evenredigheid van de gevolgen van de ontworpen maatregel aan te tonen. Een aantal van die argumenten doet immers niet ter zake, omdat zij opgaan voor alle studenten, ongeacht hun leeftijd. Dat de door de maatregelen getroffen studenten zich kunnen inschrijven als werkstudent, wat verschillende voordelen oplevert, zowel wat de combinatie werken en studeren betreft, als wat de kosten van hun levensonderhoud betreft, dat het recht op kosteloosheid van het onderwijs slechts gegarandeerd is tot het einde van de leerplicht en dat het in Vlaanderen goedkoper is om hoger onderwijs te volgen dan in de meeste ons omringende landen geldt immers voor elke (werk)student.

¹¹ Memorie van toelichting bij het decreet van 30 april 2004 'betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap', *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2208/1, 3.

¹² *Ibid.*, 6.

Er wordt tevens opgemerkt dat de invoering van de leeftijdsvoorwaarde slechts een beperkte groep van de huidige studenten raakt. Dat kan op zich evenwel niet verantwoorden waarom net voor die groep studenten die nu of in de toekomst de leeftijd van dertig jaar hebben bereikt het beschermingsniveau aanzienlijk wordt verminderd.

Ten slotte wordt in de memorie van toelichting gesteld dat andere maatregelen een grotere groep zouden treffen of minder sociaal zouden zijn. Het aantal studenten dat getroffen wordt is echter geen graadmeter om te bepalen of een maatregel voor de getroffen studenten niet tot onevenredige gevolgen leidt. Anderzijds kan een maatregel die alle studenten in zeer beperkte mate treft evenredig zijn omdat die maatregel voor geen enkele student onevenredige gevolgen heeft.

Om de nagestreefde doelstelling te bereiken, lijken ander maatregelen mogelijk die minder verregaande gevolgen hebben voor de betrokken studenten. Te denken valt aan een regeling waarbij de uiterste leeftijd waarop men recht heeft op een studietoelage wordt gekoppeld aan het aantal jaren dat is verstreken na het behalen van het diploma secundair onderwijs, of aan een afwijkingsmechanisme dat mogelijk maakt om een studietoelage te verstrekken aan studenten ouder dan dertig jaar die werkelijk financiële drempels ondervinden om hogere studies aan te vatten of voort te zetten. Evenzo zou kunnen worden ingegrepen in de financiële voorwaarden om aanspraak te kunnen maken op een studietoelage, zodat vermeden wordt dat vermogende studenten ouder dan dertig jaar aanspraak kunnen maken op een studietoelage.

3.4.1. De doelstelling van de verhoging van het aantal studiepunten per academiejaar dat dient te worden opgenomen om in aanmerking te komen voor studiefinanciering wordt in de memorie van toelichting als volgt omschreven:

“Bedoeling van deze verhoging is om de studietoelagen voor te behouden voor studenten die een voldoende groot pakket opnemen. De grens wordt gelegd op 54, omdat die aansluit bij de definitie van een studiejaar conform art. I.3, 65° Codex Hoger Onderwijs waarin bepaald wordt dat een studiejaar tussen de 54 en 66 studiepunten omvat. Dit moet zorgen voor een optimalisering van de investeringen van publieke middelen in het hoger onderwijs, in een context waar begrotingsdiscipline en gezonde overheidsfinanciën worden nagestreefd. Een efficiënt beheer van de publieke middelen impliceert dat de beste verhouding tussen de ingezette middelen en de verkregen resultaten wordt nagestreefd.”

Zoals reeds opgemerkt (opmerking 3.3.1) heeft het Grondwettelijk Hof een dergelijke budgettaire doelstelling als legitiem beschouwd.

3.4.2. In de memorie van toelichting wordt het adequate karakter van de maatregel uitsluitend verantwoord door het feit dat het studierendement bij studenten met een studietoelage die minder dan 54 studiepunten opnemen beduidend lager ligt dan bij studenten die 54 studiepunten of meer opnemen. Hiermee lijken de stellers van het voorontwerp te willen aangeven dat de maatregel ervoor zorgt dat de studietoelagen worden voorbehouden aan studenten die hun studies succesvol doorlopen, minstens aan studenten waarvan de kans daartoe het grootst is en dat op die manier de middelen die de overheid ter beschikking stelt aan minvermogende studenten efficiënt worden ingezet.

De Raad van State stelt vast dat de maatregel ertoe leidt dat nagenoeg alle studenten die deeltijds studeren in beginsel worden uitgesloten van een studietoelage. De maatregel treft niet alleen de deeltijdse studenten met een laag studierendement, maar ook de deeltijdse studenten met een hoog studierendement. Omgekeerd neemt de ontworpen regeling niet weg dat er nog steeds heel wat studenten zullen zijn die 54 studiepunten of meer opnemen en recht hebben op een studietoelage en die toch een studierendement zullen behalen dat lager uitvalt dan het gemiddelde. De aangevoerde verantwoording verwacht in zijn algemeenheid correlatie met causaliteit, en is bijgevolg niet overtuigend. Door studenten bovendien voortaan te verplichten om minstens 54 studiepunten op te nemen vooraleer aanspraak te kunnen maken op een studietoelage riskeert het gemiddelde studierendement van de categorie van studenten die minstens 54 studiepunten opnemen er overigens op achteruit te gaan. Als studenten die onder de huidige regeling deeltijds zouden studeren en een studietoelage zouden ontvangen – en waarvan als gevolg daarvan wordt aangenomen dat ze een lager studierendement halen – voortaan verplicht zullen worden om een nagenoeg voltijds – en dus zwaarder – studieprogramma te volgen, bestaat de kans dat hun studierendement nog lager zal uitvallen.

Het is dus zeer de vraag of de studietoelagen voortaan zullen toekomen aan de studenten met het hoogste studierendement en omgekeerd of er geen studenten die een hoog studierendement kunnen halen zullen worden uitgesloten van een studietoelage waardoor hun maximale kwalificatiekansen en ontplooiingsmogelijkheden in het onderwijs worden gefnuikt. Het is dus allerm minst duidelijk of de ingreep een adequaat middel is om ervoor te zorgen dat de studiefinanciering toekomt aan studenten die een hoog studierendement behalen.

3.4.3. Wat de evenredigheid van de gevolgen van de maatregel betreft, worden in de memorie van toelichting in de eerste plaats opnieuw een aantal argumenten aangevoerd die niet ter zake dienend zijn, omdat zij gelden voor elke (beurs)student, met name dat de studietoelage slechts een deel van de studie- en onderhoudskosten van de student dekt, dat hoger onderwijs volgen in de Vlaamse Gemeenschap goedkoper is dan in het buitenland, en dat sommige studenten kunnen genieten van een verlaagd studiegeld en allerlei andere voordelen.

Daarnaast wordt gewezen op de uitzonderingsmogelijkheid die is opgenomen in het ontworpen artikel 24, § 2, derde lid, van het decreet van 8 juni 2007. Die bepaling voorziet in een afwijkingsmogelijkheid voor studenten die één van de zes in die bepaling opgesomde statuten bekomen, waarvan er op dit ogenblik twee in de regeling van het hoger onderwijs zijn erkend.¹³ Op het eerste gezicht kan aangenomen worden dat door dit afwijkingsmechanisme de gevolgen voor heel wat betrokken studenten slechts beperkt zullen zijn. Zij zullen wel eerst een bijkomende aanvraagprocedure moeten doorlopen om van de afwijking te kunnen genieten, waarbij de vaststelling blijft dat de uitkomst van die aanvraagprocedure niet op voorhand duidelijk is en afhankelijk zal zijn van de betrokken hogeronderwijsinstellingen of van de bevoegde dienst van de Vlaamse overheid.

¹³ Dat is met name het geval voor “werkstudent” (artikel I.3, 78°, van de Codex Hoger Onderwijs) en “student met een functiebeperking” (artikel I.3.62°, van de Codex Hoger Onderwijs), categorieën die momenteel van belang zijn in het kader van het financieringsmechanisme.

Het is bovendien niet duidelijk of wel alle behartenswaardige gevallen worden gedekt door de zes in artikel 3 genoemde statuten en of er geen andere behartenswaardige gevallen zijn waarin de betrokken studenten wel een hoog studierendement (kunnen) behalen. Zo lijkt het statuut van “werkstudent” – dat in de Codex Hoger Onderwijs een specifieke definitie heeft – niet alle studenten te omvatten die om sociale redenen genoodzaakt zijn tot het verrichten van (studenten)arbeid om hun studies te kunnen bekostigen. Voor dergelijke studenten bestaat er een sociale noodzaak om diezelfde arbeid te verrichten als werkstudenten, terwijl ze niet in aanmerking zullen komen voor de uitzonderingsregeling. Dergelijk studenten zullen verplicht worden om 54 studiepunten op te nemen om überhaupt voor een studietoelage in aanmerking te komen.

Het is met andere woorden niet uitgesloten dat voor een bepaalde categorie van deeltijdse studenten de ontworpen regeling wel degelijk onevenredige gevolgen zal hebben.

3.5. De conclusie is dan ook dat de stellers van het voorontwerp de beperkingen van het recht op studietoelagen aan een bijkomend onderzoek dienen te onderwerpen en in het bijzonder meer afdoende zullen moet kunnen aantonen dat de ontworpen maatregelen geen onevenredige gevolgen hebben voor de betrokken studenten in het licht van de algemene doelstelling die met het stelsel van studiefinanciering wordt nagestreefd.

Artikel 7

4. In artikel II.14, § 4, eerste lid, van de Codex Hoger Onderwijs dient het woord “beurstudenten” (en niet: “beurstudent”) te worden vervangen door “beurstariefstudenten” (en niet: “beurstariefstudent”).

Artikel 11

5. In tegenstelling tot artikel 12 van het voorontwerp, dat hoofdstuk 4 van deel IV van de codificatie volledig opheft, heft artikel 11 van het voorontwerp niet alle bepalingen van hoofdstuk 3 van deel IV op.

De gemachtigde gaf hiervoor de volgende verklaring:

“De artikelen die niet opgeheven worden, zijn van toepassing op de vast benoemde personeelsleden van de kinderdagverblijven. Deze blijven ten laste van onderwijs en worden ter beschikking gesteld wegens ontstentenis van betrekking. Via deze weg zal voor deze benoemde personeelsleden een betrekking binnen onderwijs gezocht worden via reffectatie of wedertewerkstelling.”

De gebruikte werkwijze heeft tot gevolg dat de artikelen IV.20, §§ 4 tot 6 en IV.23 van de codificatie zullen blijven bestaan, hoewel sommige onderdelen van die bepalingen als zodanig niet meer kunnen worden toegepast en in elk geval onleesbaar zullen worden. Aldus verwordt deze bepalingen tot “spookwetgeving”. Het verdient aanbeveling om deze bepalingen alsnog op te heffen of te vervangen, en om te voorzien in een duidelijke en leesbare overgangsregeling voor de vast benoemde personeelsleden van de kinderdagverblijven.

Artikel 12

6. Artikel 12 heft hoofdstuk 4 van de codificatie van 28 oktober 2016 op, met inbegrip van alle bepalingen ervan. Bijgevolg zal deel IV van de codificatie geen enkele bepaling meer bevatten inzake de subsidiëring van de personeelsleden tewerkgesteld in de voor- en nabewaking in de Nederlandstalige basisscholen van het gemeenschapsonderwijs in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Omwille van de coherentie en de leesbaarheid van deel IV verdient het dan ook aanbeveling om artikel IV.1, 3°, dat een regeling van de voor- en nabewaking in de Nederlandstalige basisscholen van het gemeenschapsonderwijs in tweetalige gebied Brussel-hoofdstad aankondigt, eveneens op te heffen. Daartoe zal in hoofdstuk 4 van het voorontwerp, voorafgaand aan artikel 11 een nieuwe bepaling moeten worden toegevoegd.

Artikel 13

7.1. De eerste zin van artikel 13, eerste lid, van het voorontwerp regelt zowel de inwerkingtreding van de artikelen 2 tot 10 van het aan te nemen decreet (2 juni 2006), als de toepassing ervan in de tijd (vanaf academiejaar 2026-2027). De tweede zin van artikel 13, eerste lid, bevat een overgangsregeling voor de rechten die betrekking hebben op de periode voorafgaand aan het academiejaar 2026-27; voor deze rechten “blijft de huidige regelgeving bestaan”. Artikel 13, tweede lid, regelt de inwerkingtreding van de artikelen 11 en 12 van het aan te nemen decreet.

Aldus wordt in één artikel de inwerkingtreding van de betrokken nieuwe bepalingen vermengd met zowel de toepassing ervan in de tijd als met een overgangsregeling.

7.2. Een bepaling die de inwerkingtreding van een regelgevende tekst vaststelt, geeft aan vanaf welke datum deze tekst verbindend wordt, dit wil zeggen rechtsgevolgen kan hebben die aan de rechtzoekenden kunnen worden tegengeworpen: vanaf deze datum kunnen de rechtsgevolgen die voortvloeien uit de bepalingen van de tekst verbonden worden aan de rechtsfeiten die onder het toepassingsgebied ervan vallen.¹⁴ Voor elke regelgevende tekst, of in voorkomend geval voor elke bepaling van een regelgevende tekst, kan dan ook slechts één datum van inwerkingtreding worden bepaald.

Een bepaling die de toepassing in de tijd van een regelgevende bepaling vaststelt, bepaalt op welk tijdstip bepaalde rechtsfeiten waarop de tekst betrekking heeft en die zich voordoen na de inwerkingtreding van het te nemen besluit, zich moeten voordoen opdat de rechtsgevolgen van de nieuwe regeling erop van toepassing zijn.¹⁵

¹⁴ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten* (hierna: *Handleiding*), Raad van State, 2008, aanbeveling 146, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be) en Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzingen 220 en volgende.

¹⁵ Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzingen 232 en 233.

Een overgangsbepaling is een bepaling die de overgang van een oude naar een nieuwe regeling mogelijk maakt en heeft dus slechts een in de tijd beperkte reden van bestaan.¹⁶ Een overgangsbepaling regelt doorgaans de toepassing in de tijd van de ontworpen regeling ten aanzien van rechtzoekenden die voorheen onderworpen waren aan de tot op dat ogenblik toepasselijke rechtsregels. Voor deze rechtzoekenden laat een dergelijke bepaling hetzij de oude regeling voorlopig nog van toepassing zijn op rechtsfeiten die dateren van na de inwerkingtreding ervan (uitgestelde werking), hetzij de oude regeling van toepassing blijven op bepaalde rechtsfeiten die dateren van na de inwerkingtreding ervan (eerbiedigende werking). Overgangsbepalingen worden opgenomen na de opheffingsbepalingen en vóór de inwerkingtredingbepalingen.¹⁷

7.3. De tweede zin van artikel 13, eerste lid, van het voorontwerp kan worden beschouwd als een overgangsbepaling en dient dus in een afzonderlijk artikel te worden opgenomen, vóór de inwerkingtredingsbepaling. Die overgangsbepaling is echter wetgevingstechnisch onzuiver geformuleerd. In de eerste plaats dient een overgangsbepaling in een regeling tot wijziging van een bestaande regeling te verwijzen naar de artikelen van de regeling die wordt gewijzigd, in dit geval de gewijzigde artikelen van het decreet van 8 juni 2007, en niet naar de wijzigende bepalingen.¹⁸ Bovendien biedt de zinsnede “blijft de huidige regelgeving bestaan” weinig rechtszekerheid. Het verdient daarnaast ook aanbeveling om de toepassing in de tijd van de nieuwe regeling in diezelfde bepaling op te nemen.

Voor zover de overgangsregeling betrekking heeft op de studietoelagen, kan dit afzonderlijke artikel als volgt worden geredigeerd:

“Artikel X. De artikelen 6 en 24 van het decreet van 8 juni 2007 betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap, zoals gewijzigd bij dit decreet, zijn van toepassing op de studietoelagen die worden aangevraagd vanaf het academiejaar 2026-2027. Op de studietoelagen die werden aangevraagd voor de academiejaren die voorafgaan aan het academiejaar 2026-27 blijven de artikelen 6 en 24 van het decreet van 8 juni 2007 betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap van toepassing zoals zij van kracht waren op de dag voor de inwerkingtreding van de artikelen 2 en 3 van dit decreet.”

Voor zover ook overgangsbepalingen nodig zijn voor de financieringsregeling in het hoger onderwijs dient een bepaling te worden toegevoegd die op een gelijkaardige manier is opgebouwd.

8. Luidens artikel 13, tweede lid, van het voorontwerp treden de artikelen 11 en 12, die opheffingsbepalingen zijn, in werking op 1 september 2026. Dat betekent dus dat de financiering van de kinderdagverblijven en de voor- en naschoolse opvang die worden georganiseerd door het gemeenschapsonderwijs in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, op die datum onherroepelijk wordt beëindigd, zonder overgangsmaatregelen. Weliswaar rest er het gemeenschapsonderwijs, hun personeelsleden en de ouders nog enige tijd om zich op deze beleidswijziging voor te bereiden,

¹⁶ *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbeveling 143 en Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzingen 217 tot 219.

¹⁷ *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbevelingen 154 en 157; Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzingen 209, 224 en 225.

¹⁸ Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing 217, 2°.

maar zowel in het advies van de Vlaamse Onderwijsraad als het syndicaal overleg wordt de bezorgdheid geuit dat daardoor het “Masterplan” om de kinderdagverblijven van het gemeenschapsonderwijs geleidelijk in te kantelen in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin in gevaar kan komen, en dat een tweehonderdvijftigtal opvangplaatsen in het gedrang kan komen. Het staat aan de stellers van het voorontwerp om na te gaan of de tijdsperiode tot 1 september 2026 een voldoende termijn is die de betrokkenen in alle redelijkheid toelaat om zich op een passende wijze voor te bereiden op deze beleidswijziging.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC