

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.625/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 februari 2004 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap", heeft op 24 februari 2004 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

- "1. Als gevolg van het decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs van 4 april 2004 zullen studenten vanaf september 2004 in het eerste jaar hoger onderwijs ingeschreven zijn in een bacheloropleiding. Het decreet houdende regeling van de studietoelagen voor het hoger onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap van 16 februari 2001 is echter niet op maat van de bachelor- en masteropleidingen. Indien dit decreet niet in werking treedt op 1 juli 2004 zullen de studenten in een bacheloropleiding binnen de huidige regelgeving geen recht meer hebben op een studiebeurs. Momenteel ontvangen 22.733 studenten in het eerste jaar hoger onderwijs een studiebeurs.
2. Het hiernavolgende dient te worden gelezen in het kader van de vergaderagenda van het Vlaams Parlement. De laatste plenaire vergadering van deze legislatuur wordt gehouden op 28 april 2004. Daarbij dient te worden gesteld dat in de Commissie onderwijs thans volgende dossiers in behandeling zijn:
 - het verzoekschrift van de heer Bruno Cornelis over het recht op een studiebeurs (2002-2003, nr. 57)
 - het verzoekschrift van de heer Eric Van As over het Begeleid Individueel Studeren (2002-2003, nr. 71)
 - het verzoekschrift van de heer Guy Aeltermans over de financiering van het hogescholenonderwijs (2003-2004, nr. 10)
 - het voorstel van decreet van de heer Etienne Van Vaerenbergh houdende regeling van het gebruik van de talen in het basisonderwijs in het Nederlandse taalgebied (1999-2000, nr. 390)
 - het voorstel van decreet van de heer Eddy Schuermans houdende gelijkstelling van een aantal diploma's (2002-2003, 1657/1)
 - het voorstel van decreet van de heren Jan Van Duppen en Guy Swennen houdende gelijke kansen inzake preventie van tandbederf in het kleuter- en leerplichtonderwijs (2002-2003, 1676/1)
 - het voorstel van decreet van de heren Pieter Huybrechts, Julien Librecht en Joris Van Hauthem houdende wijziging van het koninklijk besluit van 15 december 1982 tot vaststelling van de benaming en de structuur van de door de Staat georganiseerde inrichtingen voor secundair onderwijs, wat de benaming van de inrichtingen betreft (2000-2001, 630/1)
 - het ontwerp van decreet betreffende de rechtspositieregeling van de student, de participatie in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (2003-2004, 1960/1). Op dit ontwerpdecreet

.../...

werden uitvoerige amendementen ingediend, die thans aan Uw Raad voor advies zijn voorgelegd .

- het ontwerp van bijzonder decreet betreffende de participatie in het hoger onderwijs en de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen (2003-2004, 1961/1). Op dit ontwerp van bijzonder decreet werden uitvoerige amendementen ingediend, die thans aan Uw Raad voor advies zijn voorgelegd .

Het is geweten dat de eerste vergadering van de nieuwe legislatuur plaatsvindt op de vierde maandag van september (in casu betekent dit dat het academiejaar 2004-2005 in een aantal gevallen reeds zal zijn aangevat).

Eén en ander leidt ertoe dat voorontwerpen van decreet, waarvan, zoals in casu (zie onder), vaststaat dat deze lopende deze legislatuur dienen te worden aangenomen, uiterst dringend neergelegd moeten worden in het Vlaams Parlement om de stemming ervan tijdig mogelijk te maken.

- 3 . De overheid heeft zich formeel geëngageerd om de herziening van de studiefinanciering rond te krijgen vóór het academiejaar 2004-2005 - vandaar ook de inwerkingtredingsdatum van 1 juli 2004 .

De overheid kon deze hervorming, door middel van dit voorontwerp van decreet, evenwel niet eerder aan . Uw Raad voorleggen, gelet op het feit dat de hervorming zeer zeker afgestemd diende te worden op de bepalingen van het met het hogeronderwijsveld uitvoerig besproken voorontwerp van decreet betreffende de flexibilisering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, waarover Uw raad op 15 januari 2004 het advies nr. 36 .359/1 heeft gegeven.

Bedoeld formeel engagement werd ondermeer tekstueel neergelegd in de Memorie van Toelichting bij het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen: "Om de ganse hervorming af te ronden en aldus de basis te leggen voor een hoger onderwijs dat de uitdagingen van de komende decennia aankan, nog verschillende decreten nodig zijn. [...] Heel in het bijzonder moeten nog decreten tot stand komen die zullen instaan voor:

- ...;
- een aangepaste regeling van de sociale voorzieningen voor studenten in het hoger onderwijs en de hervorming van studiefinanciering;
- ...;

De opsomming is richtinggevend zonder dat de volgorde een hiërarchie vertolkt. Het is evenwel duidelijk dat het streefdoel blijft ze te realiseren voor de aanvang van het academiejaar 2004-2005".

De tijdige uitwerking van dit engagement vooronderstelt uiteraard dat de decretale bepalingen ter zake deze legislatuur nog worden aangenomen . Enkel op deze wijze kunnen zij tijdig worden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

4. De overheid heeft evenzeer een internationaal engagement aangegaan om de meeneembaarheid van studiefinanciering in het kader van de studentenmobiliteit tijdig te realiseren.

.../...

In het Communiqué of the Conference of Ministers Responsible for Higher Education (Berlijn, 19 september 2003) wordt het volgende geconcludeerd:

They reaffirm their intention to make every effort to remove all obstacles to mobility within the European Higher Education Area . With a view to promoting student mobility, Ministers will take the necessary steps to enable the portability of national loans and grants.

Ministers ask the Follow-up Group to coordinate activities for progress of the Bologna Process as indicated in the themes and actions covered by this Communiqué and report on them in time for the next ministerial meeting in 2005.

De volgende opvolgconferentie in het kader van de Bolognaverklaring is inderdaad voorzien voor mei 2005.

Men kan niet voorbijgaan aan het feit dat de bepalingen van het geciteerde communiqué zoniet de rechtsplicht dan toch een zeer sterk, want internationaal, engagement inhouden om de meeneembaarheid van studiefinanciering te realiseren vóór het academiejaar 2004-2005.

Enkel op deze wijze kan op de opvolgconferentie verklaard worden dat de Vlaamse Gemeenschap aan de geformuleerde engagementen invulling heeft gegeven.

De tijdige uitwerking van deze engagementen vooronderstelt zoals aangegeven dat de decretale bepalingen ter zake deze legislatuur nog worden aangenomen . Enkel op deze wijze kunnen zij tijdig worden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

5. Nu vaststaat dat de overheid gebonden is aan zeer sterke engagementen om één en ander te realiseren voorafgaand aan het academiejaar 2004-2005 moet aanvullend gewezen worden op het volgende.
De nieuwe en noodzakelijke systematiek van studiefinanciering noopt tot fundamentele aanpassingen aan het informaticasysteem van de Afdeling Studietoelagen van het departement Onderwijs.
Op grond van de uiteindelijk aangenomen decretale tekst zal zeer intensief moeten worden nagegaan welke aanpassingen zich in concreto opdringen.
Op basis van dit onderzoek zal een lastenboek moeten worden opgemaakt en een overheidsopdracht moeten worden uitgeschreven.
Op grond van deze overheidsopdracht zullen de ingrijpende aanpassingen aan bedoeld informaticasysteem dienen te gebeuren.
Een voorzichtige raming van het vereiste tijdsbestek, rekening houdend met gelijkaardige operaties in het verleden, bedraagt 4 maanden.
Eén en ander ondersteunt bijkomend het feit dat op zeer korte termijn rechtszekerheid dient te bestaan over het aan Uw Raad voorgelegde voorontwerp van decreet.
6. Evenzeer aanvullend moet worden geduïd op de sterke inhoudelijke samenhang tussen het thans voorgelegde voorontwerp van decreet en het door Uw Raad geadviseerde voorontwerp van decreet betreffende de flexibilisering van het hoger onderwijs in Vlaanderen.
Eén en ander maakt het zeer zeker noodzakelijk dat beide ontwerp teksten gelijktijdig in het Vlaams Parlement kunnen worden behandeld, zoniet verdwijnt elke samenhang tussen de bespreking van de flexibele leerwegen

.../...

en de inherent daarmee verbonden flexibilisering van de studiefinanciering, en daarmee in belangrijke mate de efficiëntie van het parlementair debat .

7. Concluderend dient, uitgaande van de aangetoonde noodzakelijkheid om het voorontwerp van decreet lopende deze legislatuur aan te nemen, te worden gesteld dat dergelijke aanname slechts mogelijk is indien het huidige voorontwerp begin maart in het Vlaams Parlement wordt neergelegd, rekening houdend met de gebruikelijke parlementaire behandelingstermijn (commissie en plenaire vergadering) van anderhalve maand."

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp strekt ertoe het overgangsdecreet ⁽¹⁾ van 16 februari 2001 houdende regeling van de studietoelagen voor het hoger onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap te vervangen door een nieuwe regeling. Die nieuwe regeling houdt een grondige herziening in van de financiële tussenkomst van de Vlaamse Gemeenschap in de studiekosten in het hoger onderwijs.

⁽¹⁾ De term is afkomstig uit de memorie van toelichting bij het om advies voorgelegde voorontwerp. Tijdens de bespreking van het voorstel van decreet dat het decreet van 16 februari 2001 houdende regeling van de studietoelagen voor het hoger onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap is geworden, werd in de commissie gesteld dat het om een "tussenstap" en geen "eindpunt" ging (Parl. St., Vl. Parl., 2000-2001, nr. 475/3, 4).

In de memorie van toelichting worden de doelstellingen van de hervorming als volgt omschreven:

- het optimaliseren van de studiefinanciering;
- het overeenstemmen van studiefinanciering met de maatschappelijke realiteit;
- het perfectioneren van de verhouding studiefinanciering en studenten-voorzieningen;
- studiefinanciering aansluiting laten vinden bij het structuurdecreet en het flexibiliseringsdecreet;
- het bundelen van alle studentgerelateerde financiering, met name studiefinanciering, studentenvoorzieningen en studentenmobiliteit;
- het incorporeren van studentenmobiliteit in de materie van studiefinanciering.

2. Het ontwerp van decreet bevat vijf titels.

Titel I (artikelen 2 tot 6) bevat een aantal algemene bepalingen betreffende studiefinanciering, studentenvoorzieningen en studentenmobiliteit.

Titel II van het ontwerp heeft betrekking op de studiefinanciering en bevat zes hoofdstukken. Hoofdstuk I (artikelen 7 tot 11) bevat algemene bepalingen. Hoofdstuk II handelt over de "voorwaarden" en heeft betrekking op algemene voorwaarden (afdeling 1 - artikelen 12 en 13), pedagogische voorwaarden (afdeling 2 - artikelen 14 tot 19) en financiële voorwaarden (afdeling 3 - artikelen 20 tot 25). Hoofdstuk III (artikelen 26 tot 32) heeft betrekking op het bedrag en de berekeningswijze van de studiefinanciering. Hoofdstuk IV regelt de procedure met bepalingen over de aanvraag (afdeling 1 - artikelen 33 tot 36), de herziening (afdeling 2 - artikelen 37 tot 39), de terugvordering (afdeling 3 - artikelen 40 tot 44) en de bezwaarprocedure (afdeling 4 - artikel 45). Hoofdstuk V (artikelen 46 tot 48) bevat overgangsbepalingen; hoofdstuk VI (artikel 49) bevat een opheffingsbepaling.

Titel III (artikelen 50 tot 54) van het ontwerp bevat bepalingen met betrekking tot de verhouding tussen studiefinanciering en studentenvoorzieningen.

Titel IV (artikelen 55 en 56) van het voorontwerp betreft de studentenmobiliteit.

Titel V (artikel 57) tenslotte bepaalt dat het decreet in werking treedt op 1 juli 2004.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De ontworpen regeling dient in overeenstemming te zijn met artikel 13 van het internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (hierna ESCR-verdrag), opgemaakt te New York op 19 december 1966 ⁽²⁾. Dat artikel bepaalt:

- "1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op onderwijs. (...).
- 2. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen dat, ten einde tot een volledige verwezenlijking van dit recht te komen:
(...)
- c) Het hoger onderwijs door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs voor een ieder op basis van bekwaamheid gelijkelijk toegankelijk dient te worden gemaakt;
(...)
- 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

⁽²⁾ Goedgekeurd bij decreet van 25 januari 1983. De Nederlandse tekst is een vertaling.

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."

Uit de gecombineerde lezing van artikel 13, lid 2, c), en artikel 2, lid 1 van het ESCR-verdrag blijkt volgens de rechtspraak van het Arbitragehof ⁽³⁾ dat de - door het verdrag opgelegde - gelijke toegankelijkheid van het hoger onderwijs geleidelijk moet worden ingevoerd in de verdragsluitende staten, rekening houdend met de economische mogelijkheden en de situatie van de overheidsfinanciën eigen aan elk van die staten, en niet volgens strikt uniforme temporele voorwaarden. Volgens die rechtspraak heeft artikel 13, lid 2, c), van het verdrag dan ook geen rechtstreekse werking in de interne rechtsorde en doet het op zichzelf geen recht op kosteloze toegang ontstaan tot ander onderwijs dan het lager onderwijs. Wel verzetten die bepalingen zich ertegen dat België - en bij uitbreiding de gemeenschappen -, na de inwerkingtreding van het verdrag ten aanzien van België - op 6 juli 1983 - maatregelen zou nemen die ingaan tegen de doelstelling van de kosteloosheid, die onmiddellijk moet worden bereikt wat het lager onderwijs betreft en geleidelijk moet worden ingevoerd wat het hoger onderwijs betreft.

Eenzelfde redenering kan worden gevolgd wat de gecombineerde lezing van de artikelen 2, lid 1 en 13, lid 2, e), van het verdrag betreft, en inzonderheid inzake de verplichting een verantwoord stelsel van studiebeurzen in het leven te roepen. De genoemde bepalingen houden een standstill-verplichting in, die zich er tegen verzet dat de ontworpen regeling een stap achteruit zou betekenen ten opzichte van de situatie inzake studiebeurzen die in 1983 bestond.

De stellers van het ontwerp zullen derhalve in staat moeten zijn om aan te tonen dat "rekening houdend met de economische mogelijkheden en de situatie van de overheidsfinanciën" ⁽⁴⁾ eigen aan de Vlaamse Gemeenschap, het geheel van de ontworpen maatregelen toelaat om "een verantwoord stelsel van studiebeurzen in het leven te roepen".

⁽³⁾ Arbitragehof, arrest nr. 40/94 van 19 mei 1994, B.2.2 en B.2.3.

⁽⁴⁾ Om de bewoordingen van het Arbitragehof te gebruiken (arrest nr. 40/94, B.2.3).

2. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt :

"De inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet."

Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof drukt die bepaling de wil uit van de Grondwetgever om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs, wat de inrichting, de erkenning of subsidiëring betreft, doch verbiedt zij niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden gegeven. Artikel 24, § 5, vereist volgens het Arbitragehof dat de door de decreetgever verleende opdrachten slechts op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen betrekking hebben. Via die opdrachten kan een gemeenschapsregering of een andere overheid de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet verfijnen ⁽⁵⁾.

Aangezien de studiefinanciering tot doel heeft een sociaal correctief te bieden om aan eenieder een effectief recht op onderwijs te garanderen, dient ze als een essentieel aspect van de inrichting en de subsidiëring van het onderwijs te worden beschouwd ⁽⁶⁾. Het bepalen van de beginselen op grond waarvan het bedrag van de studietoelagen dient te worden vastgesteld, is derhalve een zaak van de decreetgever. In ieder geval kunnen essentiële beleidskeuzes niet zonder meer aan de regering worden overgelaten.

Het ontwerp bevat heel wat bepalingen waarin een opdracht of delegatie wordt gegeven aan de Vlaamse regering. In dit verband dient te worden verwezen naar volgende bepalingen van het ontwerp:

- artikel 7;
- artikel 12, § 1, derde lid, § 3;
- artikel 13;
- artikel 16, § 1, derde lid;

⁽⁵⁾ Zie bijvoorbeeld Arbitragehof, arrest nr. 1/2003 van 8 januari 2003, B.16.

⁽⁶⁾ Zie ook de adviezen 32.329/1 van 22 november 2001 en 33.553/1 van 4 juni 2002, Parl. St., Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1355/1, 388-390.

- artikel 18, tweede lid;
- artikel 19, § 4;
- artikel 21, § 1;
- artikel 22;
- artikel 24;
- artikel 25, tweede lid;
- artikel 26, § 2, eerste en tweede lid, §§ 3 en 4;
- artikel 27, eerste, derde, vierde en vijfde lid;
- artikel 29, eerste en tweede lid;
- artikel 31, eerste en tweede lid;
- artikel 32;
- artikel 33, derde lid;
- artikel 43;
- artikel 44, tweede lid;
- artikel 45, tweede lid;
- artikel 50, tweede lid;
- artikel 55, tweede lid;
- artikel 56, tweede lid.

De vraag rijst of elk van deze opdrachten of delegaties aan de Vlaamse regering te rijmen is met het legaliteitsbeginsel van artikel 24, § 5, van de Grondwet. Dat zal hierna nader worden onderzocht, bij de artikelsgewijze bespreking van het ontwerp. Het eindoordeel over de vraag of de aan de Vlaamse regering gelaten beleidsvrijheid de toets van artikel 24, § 5, van de Grondwet doorstaat, komt evenwel, in geval van betwisting, het Arbitragehof toe.

3. Overeenkomstig artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen komt het uitsluitend aan de regering toe de organisatie en de werking van haar diensten te regelen. De vermelde bepaling van de bijzondere wet staat eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van de regering. Het komt de decreetgever met andere woorden niet toe om taken op te dragen aan bepaalde diensten van de regering en zodoende in te grijpen in de organisatie en de werking van die diensten.

De in het ontwerp opgenomen bevoegdheidstoewijzingen aan de dienst, bedoeld in artikel 11 van het ontwerp, strijden derhalve met voormelde bepaling van de bijzondere wet ⁽⁷⁾.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 7

Artikel 7 van het voorontwerp bevat een delegatie aan de Vlaamse regering, enerzijds om geval per geval studiefinanciering te verlenen, anderzijds om algemene regels vast te stellen voor het verlenen van studiefinanciering.

De opdracht om algemene regels voor het verlenen van studiefinanciering vast te stellen, is niet beperkt tot procedureregels en slechts in het algemeen begrensd ⁽⁸⁾, zodat een grote beleidsruimte aan de regering wordt gelaten. Aldus wordt het nemen van fundamentele opties nodig voor de toepassing van de regeling, overgelaten aan de regering. Deze delegatie is daarom te ruim om in overeenstemming te zijn met artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Artikel 12

Artikel 12, § 1, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat de Vlaamse regering de bijkomende voorwaarden bepaalt waaraan moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor studiefinanciering indien de student een opleiding volgt als bepaald in het eerste lid, 2°, van artikel 12, § 1.

Artikel 12, § 3, van het ontwerp machtigt de Vlaamse regering om in afwijking van het bepaalde in paragraaf 1 bijkomende opleidingen en voorwaarden te bepalen. Hierdoor kan de Vlaamse regering op essentiële punten in het vaststellen van de studiefinanciering ingrijpen, zonder dat de grenzen van deze delegatie voldoende nauwkeurig zijn omschreven.

⁽⁷⁾ Zie bijvoorbeeld de artikelen 37, 44, 45, 50 en 53 van het ontwerp.

⁽⁸⁾ Inzonderheid door de artikelen 8, 9 en 12 tot 25 van het ontwerp.

Hier geldt dezelfde opmerking als die welke is gemaakt bij artikel 7.

Artikel 16

Artikel 16, § 1, derde lid, van het ontwerp bevat een opdracht aan de Vlaamse regering om de voorwaarden te bepalen met betrekking tot het aantal studiepunten waarvoor de student zich minimaal moet inschrijven om in aanmerking te komen voor studiefinanciering. Hier geldt dezelfde opmerking als die welke is gemaakt bij artikel 7.

Artikel 18

Artikel 18, tweede lid, van het ontwerp machtigt de Vlaamse regering om bijkomende voorwaarden inzake studievoortgang ⁽⁹⁾ en inzake de aanwending van het jokerkrediet te bepalen. Ook hier geldt dezelfde opmerking als die welke is gemaakt bij artikel 7.

Artikel 21

Artikel 21, § 1, van het ontwerp draagt de Vlaamse regering op om de verschillende categorieën van leefeenheden te bepalen, op basis waarvan de studiefinanciering van de student wordt berekend. Het begrip "leefeenheid" is essentieel in het nieuwe systeem van de studiefinanciering. Ook hier geldt derhalve de opmerking als die welke is gemaakt bij artikel 7.

Artikel 22

Artikel 22 van het ontwerp geeft de Vlaamse regering de opdracht om de samenstelling van het referentie-inkomen te bepalen. Het begrip "referentie-inkomen" is essentieel in het nieuwe systeem van de studiefinanciering. Ook hier geldt derhalve dezelfde opmerking als die welke is gemaakt bij artikel 7.

⁽⁹⁾ Het begrip "studievoortgang" wordt overigens niet gedefinieerd in artikel 6 van het ontwerp.

Artikel 25

Artikel 25 van het ontwerp laat het aan de Vlaamse regering over om te bepalen hoe de weging van het kadastraal inkomen van de leefeenheid gebeurt om te bepalen of een student in aanmerking komt voor studiefinanciering. Hier geldt dezelfde opmerking als die welke is gemaakt bij artikel 7.

Artikel 26

Artikel 26, § 2, eerste lid, van het ontwerp geeft de Vlaamse regering de opdracht de minimum- en maximuminkomensgrenzen te bepalen, uiteraard belangrijke elementen bij het uittekenen van het beleid inzake studiefinanciering. Hierbij dient zij echter wel rekening te houden met drie in het ontwerp vermelde factoren, namelijk het aantal personen ten laste in de leefeenheid, het aantal andere studenten in de leefeenheid die tijdens het betrokken academiejaar hoger onderwijs volgen en het aantal personen aanwezig in de leefeenheid die fiscaal als gehandicapt worden aangemerkt. In artikel 26, § 2, tweede lid, van het ontwerp wordt er echter aan toegevoegd dat de Vlaamse regering bijkomende factoren kan bepalen, zodat de delegatie geacht moet worden te ruim te zijn.

Artikel 26, §§ 3 en 4, van het ontwerp bevat opdrachten aan de Vlaamse regering met betrekking tot het bepalen van de personen die voor de toepassing van het decreet als ten laste van de leefeenheid worden beschouwd, van de waarde van elke factor, van de verschillende minimum- en maximuminkomensgrenzen (§ 3) en van de minimumstudiefinanciering die wordt toegekend indien het referentie-inkomen, gelijk is aan of lager is dan de maximuminkomensgrens (§ 4).

In elk van deze gevallen geldt dezelfde opmerking als die welke is gemaakt bij artikel 7.

Artikel 27

Artikel 27 van het ontwerp bepaalt dat bij het vaststellen, door de Vlaamse regering, van het bedrag van een volledige studiefinanciering, een onderscheid moet worden gemaakt tussen kotstudenten en niet-kotstudenten. Voorts krijgt de regering de bevoegdheid om, in afwijking van het tweede lid, categorieën te bepalen die steeds als kotstudent of niet-kotstudent te beschouwen zijn - dus blijkbaar ook als ze dit volgens de definitie in het tweede lid in werkelijkheid niet zouden zijn. In de memorie van toelichting wordt niet duidelijk gemaakt waarom dergelijke delegatie aan de Vlaamse regering nuttig of noodzakelijk zou zijn.

Artikel 27, vierde en vijfde lid, bevat opdrachten aan de Vlaamse regering met betrekking tot het bedrag en de berekeningswijze van de studiefinanciering. Weliswaar wordt een streefdoel aangereikt, namelijk de gelijkschakeling met de directe studiekosten. Met het vaststellen van dit streefdoel laat de decreetgever echter nog een bijzonder grote beleidsruimte aan de Vlaamse regering.

Daarenboven kan de Vlaamse regering in uitzonderlijke gevallen of bij bijzonder lage inkomens grotere of afzonderlijke bedragen toekennen. Ook hiervoor zijn geen concrete criteria voorhanden in het ontwerp.

Ook de opdracht in artikel 27, vijfde lid, aan de Vlaamse regering om de berekeningswijze inzake studiefinanciering te bepalen indien de student voor minder dan zestig studiepunten studiefinancieringgerechtigd is, blijkt erg ruim te zijn.

Op al deze punten strijdt het ontwerp met artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Artikel 29

Om in overeenstemming te zijn met artikel 24, § 5, van de Grondwet, zou de decreetgever zelf moeten vastleggen welke index wordt gebruikt (bijvoorbeeld: het indexcijfer der consumptieprijzen, de zogenaamde gezondheidsindex, enzovoort). De concrete uitwerking van de indexering kan dan wel zonder bezwaar aan de Vlaamse regering worden overgelaten.

.../...

Artikel 43

Artikel 43 van het ontwerp machtigt de Vlaamse regering de nadere regels inzake het terugvorderen van sommen, de terugvorderingsprocedure en de verhoudingsgewijze terugvordering te bepalen, "alsmede inzake het in rekening brengen van de studiepunten". De betekenis van dat laatste zinsdeel is de Raad van State, afdeling wetgeving, niet duidelijk, zodat dat zinsdeel niet aan artikel 24, § 5, van de Grondwet kon worden getoetst.

Artikel 49

Artikel 49 van het ontwerp bevat een opheffingsbepaling. Het is niet duidelijk of het de bedoeling is dat het decreet van 16 februari 2001, en het besluit van de Vlaamse regering van 31 augustus 2001 betreffende de studietoelagen voor hoger onderwijs, in hun geheel worden opgeheven, dan wel slechts ten dele. De woorden "wat de toekenning van studiefinanciering in het hoger onderwijs betreft" staan terzake een rechtszekere regeling in de weg ⁽¹⁰⁾.

Aangezien het decreet van 16 februari 2001 en het besluit van 31 augustus 2001 enkel betrekking lijken te hebben op de studietoelagen voor het hoger onderwijs, beogen de stellers van het ontwerp echter meer dan waarschijnlijk een volledige opheffing. Indien dit inderdaad het geval is, dienen de woorden "wat de toekenning van studiefinanciering in het hoger onderwijs betreft" te worden geschrapt ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ De op te heffen regelingen hebben formeel betrekking op "studietoelagen", niet op "studiefinanciering". Ook in dit opzicht zou onduidelijkheid kunnen ontstaan, en grond voor betwistingen. Zie trouwens artikel 27 van het decreet van 16 februari 2001 dat, met uitzondering van de artikelen 5, laatste zin, 10, tweede lid, en 20, de wet van 19 juli 1971 betreffende de toekenning van studietoelagen heeft opgeheven, "wat de toekenning van studietoelagen in het hoger onderwijs betreft".

⁽¹¹⁾ In het andere geval zal in de memorie dienen te worden aangegeven wat de bedoeling is.

Artikel 55

Artikel 55, tweede lid, van het ontwerp geeft de Vlaamse regering de opdracht om de voorwaarden en nadere regels te bepalen voor het berekenen van de mobiliteitstoelage aan de studenten die een studieperiode in het buitenland doorbrengen, zonder dat terzake in het ontwerp de essentiële beginselen worden bepaald. Hier geldt dezelfde opmerking als die welke is gemaakt bij artikel 7.

Artikel 56

Artikel 56 van het ontwerp heeft betrekking op de berekening van de in artikel 55 bepaalde mobiliteitstoelage door een adviescommissie (eerste lid), waarvan de samenstelling en de bijkomende opdrachten worden bepaald door de Vlaamse regering (tweede lid).

Het is niet duidelijk waarom een zogenaamde "adviescommissie" de berekening moet uitvoeren van de mobiliteitstoelage. Uit de artikelsgewijze bespreking in de memorie van toelichting blijkt dat de adviescommissie de bedragen bepaalt van de mobiliteitstoelage, zonder dat nader wordt verklaard of verduidelijkt waarom dit niet zou kunnen gebeuren door de Vlaamse regering of haar administratie. Het is evenmin duidelijk waarom de Vlaamse regering de bijkomende opdrachten van de adviescommissie zou moeten of kunnen bepalen.

Voor zover daarvoor een adviescommissie in het leven kan en dient te worden geroepen, kan het bepalen van het bedrag van de mobiliteitstoelage slechts aan een dergelijke commissie worden toevertrouwd voor zover de eigenlijke toetsingscriteria door de decreetgever en - binnen de grenzen aangegeven door de rechtspraak van het Arbitragehof - bij delegatie door de Vlaamse regering zijn bepaald en de berekening van de concrete toelage een loutere toepassing van die criteria vereist.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME