



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 65.711/1  
van 16 april 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van diverse besluiten, wat betreft de afstemming met het decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’

Op 19 maart 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van diverse besluiten, wat betreft de afstemming met het decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 april 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPES en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 april 2019.

\*

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

2. Het decreet van 8 juni 2007 ‘betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap’ is bij decreet van 22 maart 2019 ‘tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, het decreet van 8 juni 2007 betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap, de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010, de codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016 en het decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, wat betreft de afstemming op het decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’ aangepast aan het decreet van 27 april 2018 ‘tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’.

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe, in navolging van deze decretale aanpassingen, enkele besluiten van de Vlaamse Regering aan te passen. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om enkele technische aanpassingen door te voeren. In het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2007 ‘betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap’ wordt ook een nieuwe bepaling opgenomen die omschrijft welk attest een student die wegens ziekte niet in staat is minstens 27 studiepunten op te nemen, moet indienen om toch in aanmerking te komen voor een studietoelage.

3.1. Artikel 1 van het ontwerp, dat het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juni 1997 ‘betreffende de personeelsformatie in het gewoon basisonderwijs’ wijzigt, vindt rechtsgrond in artikel 133, § 2, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997.

3.2. Voor hoofdstuk 2, dat het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2007 ‘betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap’ wijzigt, moet beroep gedaan worden op de volgende rechtsgronden.

Artikel 4 van het ontwerp vindt rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering *ex* artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 14 van het decreet van 22 maart 2019.<sup>1</sup>

Artikel 5 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 27, § 2, van het decreet van 8 juni 2007.

---

<sup>1</sup> De rechtsgrondbepalingen voor de artikelen 2, 3 en 3/1 van het besluit van 7 september 2007 worden opgeheven bij artikel 14 van het decreet van 22 maart 2019.

Artikel 6 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 24, § 2, van het decreet van 8 juni 2007, gewijzigd bij artikel 35 van het decreet van 5 april 2019 ‘betreffende het Onderwijs XXIX’.

De artikelen 7 tot 16 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 34, § 3, van het decreet van 8 juni 2007, gewijzigd bij artikel 16 van het decreet van 22 maart 2019.

De artikelen 17 en 19 van het ontwerp vinden rechtsgrond in de artikelen 37 en 38, vijfde lid, van het decreet van 8 juni 2007, gewijzigd bij de artikelen 18 en 19 van het decreet van 22 maart 2019.

Artikel 18 van het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 35, § 3, en 37 van het decreet van 8 juni 2007, gewijzigd bij artikel 18 van het decreet van 22 maart 2019.

Artikel 20 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 46, tweede lid, van het decreet van 8 juni 2007.

Artikel 20/1 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 49, tweede lid, van het decreet van 27 april 2018.

Artikel 21 van het ontwerp vindt rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering *ex* artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 32 van het decreet van 22 maart 2019.<sup>2</sup>

De artikelen 2 en 3 van het ontwerp vinden rechtsgrond in de hierboven vermelde decretale bepalingen.

3.3. Artikel 22 van het ontwerp, dat het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 2009 ‘houdende de werkingsbudgetten in het basisonderwijs en de werkingsbudgetten in het secundair onderwijs’ wijzigt, vindt rechtsgrond in artikel 78, § 3, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en in artikel II.242, § 3, van de Codex Hoger Onderwijs.

3.4. Artikel 23 van het ontwerp vindt, voor zover het betrekking heeft op het kleuteronderwijs en het leerplichtonderwijs, rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering *ex* artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 61 van het decreet van 22 maart 2019.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> De rechtsgrondbepaling voor artikel 17 van het besluit van 7 september 2007 wordt opgeheven bij artikel 32 van het decreet van 22 maart 2019.

<sup>3</sup> Artikel 61 luidt als volgt: “Op de aanvragen van schooltoelagen in het kleuteronderwijs en het leerplichtonderwijs die betrekking hebben op de schooljaren die voorafgaan aan het schooljaar 2019-2020, zijn de bepalingen, zoals van kracht voor 1 september 2019, van toepassing”.

Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom in artikel 23 ook melding wordt gemaakt van “de hbo5-opleiding verpleegkunde”, en welke rechtsgrond hiervoor kan worden ingeroepen. De gemachtigde verschaft de volgende toelichting, die verduidelijkt dat artikel 61 van het decreet van 22 maart 2019 ook voldoende rechtsgrond verschaft ten aanzien van deze opleiding:

“Voor de toekenning van de schooltoelagen vallen de hbo5-opleidingen verpleegkunde onder het leerplichtonderwijs, en meer specifiek onder het stelsel van de ‘Schooltoelage voltijds secundair onderwijs en deeltijds leerplichtonderwijs’. Alhoewel hbo5 strikt genomen tot het hoger onderwijs behoort, werd voor de toekenning van de studietoelagen aan de leerlingen van de hbo5-opleidingen verpleegkunde een uitzondering gemaakt, omdat deze de facto bleven ingericht worden door de secundaire scholen. Dit werd onder meer geregeld in artikel 17, tweede lid van het decreet van 8 juni 2007 betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap, dat luidde als volgt: ‘Een leerling heeft recht op een schooltoelage voor het voltijds secundair onderwijs en het deeltijds leerplichtonderwijs tot en met het schooljaar waarin de betrokken leerling 22 jaar wordt. In afwijking van het eerste lid kan voor leerlingen die ingeschreven zijn in het buitengewoon secundair onderwijs [, in de vierde graad van het voltijds secundair onderwijs en in de opleiding verpleegkunde van het hoger beroepsonderwijs], een schooltoelage worden toegekend zonder dat hierbij een leeftijdsbeperking geldt’.

Met het decreet van 22 maart 2019 ‘tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, het decreet van 8 juni 2007 betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap, de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010, de codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016 en het decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, wat betreft de afstemming op het decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’ wordt deze regeling opgeheven en geïntegreerd in de selectieve participatietoelagen leerling die deel uit maken van het groeipakket. Dit gebeurt ook voor de leerlingen die de opleiding verpleegkunde volgen van het hoger beroepsonderwijs. De rechtsgrond voor de toekomst (vanaf 1 september 2019) zijn artikel 3, § 1, 12°, artikel 35 en artikel 48, § 6 van het decreet van [27 april 2018], [waarin uitdrukkelijk naar de opleiding verpleegkunde van het hoger beroepsonderwijs wordt verwezen]: (...)

Conclusie: de decretale overgangsbepaling, artikel 61 van het decreet van 22 maart 2019 (...), geldt dus ook voor de hbo5-opleiding verpleegkunde, omdat deze opleidingen voor het stelsel van de studietoelagen en binnenkort voor het stelsel van de selectieve participatietoelagen tot het leerplichtonderwijs worden gerekend.”

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

4. Gelet op hetgeen over de rechtsgrond werd opgemerkt *sub* 3.1 tot 3.4, dient de aanhef van het ontwerp grondig te worden aangepast.

### Artikel 23

5. Artikel 23 van het ontwerp herneemt, in *quasi* identieke bewoordingen artikel 61 van het decreet van 22 maart 2019. Er wordt wel een verwijzing naar de hbo5-opleiding aan toegevoegd, en er wordt een andere referentiedatum gehanteerd.

Bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafaseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk kan worden gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt, en dan enkel op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding “overeenkomstig artikel ... van het decreet van ...”) en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan. Dit laatste betekent dat naar de datum van 1 september 2019 moet worden verwezen en niet naar de datum van 1 augustus 2019. Wel kan worden aanvaard dat, omwille van de duidelijkheid, de verwijzing naar de hbo5-opleiding wordt toegevoegd, in het licht van hetgeen sub 3.4 werd uiteengezet.

### Artikel 24

6. Artikel 24 bepaalt dat het ontwerp in werking treedt op 1 augustus 2019.

De artikelen 2 tot 4, 7 tot 19, 21 en 23 van het ontwerp vinden (onder meer) rechtsgrond in bepalingen van het decreet van 22 maart 2019 of in bepalingen van het decreet van 8 juni 2007, zoals die bij het decreet van 22 maart 2019 worden gewijzigd. De betrokken bepalingen van het decreet van 22 maart 2019 treden pas in werking op 1 september 2019 (artikel 62 van het decreet van 22 maart 2019).

De ontworpen bepalingen kunnen niet in werking treden vóór de inwerkingtreding van de (wijzigingen aan de) rechtsgrondbepalingen, zodat de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit (of op zijn minst van de hierboven vermelde artikelen) moet worden aangepast aan de datum van inwerkingtreding van de (wijzigingen aan de) rechtsgrondbepalingen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Helena KETS

Marnix VAN DAMME