

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 26 mei 1994 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de financiering van de geconcerteerde onderzoeksacties en van de speciale fondsen voor onderzoek aan de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap", heeft op 9 juni 1994 het volgend advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

1. Het ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 168 van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, naar luid waarvan de Vlaamse Gemeenschap onder de voorwaarden bepaald in een besluit van de Vlaamse regering jaarlijks bijdraagt in de financiering van de geconcentreerde onderzoeksacties tussen de Vlaamse Gemeenschap en de universiteiten, alsmede in de financiering van de speciale onderzoeksfondsen in deze universiteiten.

Volgens de toelichting bij dit artikel wordt aldus

"het K.B. van 7 juli 1976 betreffende de financiering van de geconcentreerde onderzoeksacties en het K.B. van 22 april 1985 houdende de financiering van een speciaal fonds voor het onderzoek in de universitaire instellingen decretaal onderbouwd. Het betreft hier kredieten van de zogenaamde tweede geldstroom naar de universiteiten bestemd voor fundamenteel wetenschappelijk onderzoek" (1).

2. In vergelijking met de bestaande regeling wordt de overheidsbijdrage voor de financiering van de geconcentreerde onderzoeksacties en van de speciale fondsen voor onderzoek in de universiteiten niet langer volgens een vaste verdeelsleutel omgeslagen over de universiteiten maar wordt zij, per universiteit, bepaald op grond van een aantal parameters zoals het aantal diploma's van de tweede en de derde cyclus en de jaarlijkse werkingskredieten. De toewijzing van de

(1) Gedr. St., Vlaamse Raad, 1990-91, nr. 502/1, blz. 104.

financiële middelen aan de betrokken onderzoeksacties of onderzoeksprojecten gebeurt niet meer door de financierende overheid, maar door de universiteit zelf, zij het onder strikte door de Vlaamse regering vastgestelde voorwaarden en na goedkeuring door de Vlaamse regering. Ten slotte appelleert het ontwerp aan de eigen verantwoordelijkheid van de universiteiten door hen tot een financiële bijdrage te verplichten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Hoofdstuk I.

Een aantal bepalingen van hoofdstuk I regelen de vaststelling, de evolutie en het beheer van de overheidsbijdragen; andere bepalingen daarentegen bevatten een bijzondere, tijdelijke regeling met betrekking tot de verdeling van de overheidsbijdrage voor het jaar 1994. Om beter dit onderscheid in de regeling tot uiting te brengen kan worden overwogen hoofdstuk I te laten aanvangen met een artikel waarin de overheidsbijdrage voor 1994 wordt vastgesteld (artikel 3, tweede lid, van het ontwerp) en de evolutie ervan wordt bepaald (artikel 3, eerste lid, van het ontwerp). In een tweede artikel kan vervolgens de verdeling over de verschillende universiteiten worden geregeld (artikel 2, §§ 1, 2, 6 en 7 van het ontwerp).

Artikel 1 van het ontwerp stelt een voorwaarde voor subsidiëring vast en kan als zodanig beter worden opgenomen in hoofdstuk II van het ontwerp, terwijl artikel 2, §§ 3

.../...

tot 5, een overgangsregeling bevat en derhalve thuishoort in hoofdstuk IV van het ontwerp.

De hiernavolgende opmerkingen moeten met dit voorbehoud worden gelezen.

Artikel 1.

1. In de eerste zin vervange men de woorden "hierna genoemd "Bijzonder Universitair Onderzoekfonds" door de woorden "hierna "bijzonder onderzoeksfonds" te noemen". De toevoeging "universitair" is overbodig en is derhalve in het tekstvoorstel weggelaten.

2. In de tweede zin wordt gesteld dat de universiteiten uit hun middelen - daarin begrepen de gewone werkingsuitkering - een bedrag ten belope van ten minste 20 % van de hun toegekende overheidsbijdrage als eigen bijdrage in het bijzonder onderzoeksfonds moeten inbrengen.

Luidens artikel 128 van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap dragen de werkingsuitkeringen bij tot dekking van de "gewone" uitgaven voor academisch onderwijs, wetenschappelijk onderzoek, wetenschappelijke dienstverlening en administratie van de universiteiten. In zoverre derhalve met de voorliggende regeling andere uitgaven dan de "gewone uitgaven" voor het universitair wetenschappelijk onderzoek worden beoogd, wordt met die bepaling afgeweken van de

.../...

regels van financiering en subsidiëring die door de decreetgever zelf zijn vastgesteld. Een zodanige afwijkende regeling kan, overeenkomstig artikel 24, § 5, van de Grondwet, enkel door de decreetgever worden vastgesteld.

In subsidiaire orde mag worden opgemerkt dat uit artikel 1, tweede zin, onvoldoende blijkt dat de inkomsten van het bijzonder onderzoekfonds bestaan uit het aandeel van de universiteit in de overheidsbijdrage en uit de eigen bijdrage van de universiteit.

Artikel 2.

1. Artikel 2 betreft, eensdeels, het vaststellen van een verdeelsleutel voor de verdeling van de totale overheidsbijdrage onder de universiteiten (§§ 1, 2, 6 en 7), anderdeels, een aantal bijzondere regelen voor de berekening van de in 1994 toe te passen verdeelsleutel (§§ 3, 4 en 5). Zelfs indien niet wordt ingegaan op de bij hoofdstuk I geformuleerde suggestie, dan nog verdient het aanbeveling artikel 2, op grond van dit onderscheid, in twee afzonderlijke artikelen te splitsen en deze te redigeren als volgt :

"Art. 2. § 1. De overheidsbijdrage wordt onder de universiteiten verdeeld volgens een jaarlijks te becijferen verdeelsleutel. De verdeelsleutel wordt bepaald als het gewogen gemiddelde van de volgende drie elementen :

- 1° het procentuele aandeel van iedere universiteit in het aantal tweede-cyclus diploma's afgegeven in een finan-

.../...

cierbare studierichting tijdens de laatste vier afgesloten academiejaren. Diploma's die volgens artikel 131 van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap behoren tot financieringsgroep A krijgen de wegingsfactor één, diploma's behorend tot financieringsgroep B krijgen de wegingsfactor twee, diploma's behorend tot financieringsgroep C krijgen de wegingsfactor drie;

- 2° het procentuele aandeel van iedere universiteit in het aantal doctoraatsdiploma's dat tijdens de laatste vier afgesloten academiejaren werd afgegeven; op deze diploma's wordt dezelfde wegingsfactor toegepast als deze vermeld onder 1° van deze paragraaf;
- 3° het procentuele aandeel van iedere universiteit in de jaarlijkse werkingsuitkeringen die overeenkomstig artikel 130 en 191, 3°, van hetzelfde decreet van 12 juni 1991 aan de universiteiten werden toegekend tijdens de vier kalenderjaren welke aan het begrotingsjaar voorafgaan.

Het percentage van de verdeelsleutel wordt bepaald door het eerste element te wegen met een factor 0.5, het tweede element met een factor 0.3 en het derde element met een factor 0.2.

Indien een universiteit de in het eerste lid, 1° of 2°, bedoelde diploma's nog niet mocht uitreiken tijdens een van de laatste vier afgesloten academiejaren, wordt het

.../...

gemiddeld aantal diploma's berekend op basis van het aantal afgesloten academiejaren waarin de betrokken universiteit dit wel mocht.

§ 2. De toepassing van § 1 mag niet ertoe leiden dat een universiteit recht heeft op minder dan drie miljoen frank. Dit minimum wordt vanaf 1996 jaarlijks verhoogd met 0,1 miljoen frank".

Art. (...). In afwijking van artikel (2) wordt voor het begrotingsjaar 1994 het percentage van de verdeelsleutel bepaald als volgt :

- 1° voor de kredieten ingeschreven onder de begrotingspost "Geconcerteerde onderzoeksacties" wordt het element bedoeld in artikel (2, § 1, 1°) gewogen met een factor 0,5, het element bedoeld in artikel (2, § 1, 2°) met een factor 0,2 en het element bedoeld in artikel (2, § 1, 3°) met een factor 0,3;
- 2° voor de kredieten ingeschreven onder de begrotingspost "Speciale onderzoeksfondsen" wordt het element bedoeld in artikel (2, § 1, 1°) gewogen met een factor 0,7 en het element bedoeld in artikel (2, § 1, 3°) met een factor 0,3;
- 3° (onverminderd het bepaalde in artikel (2, § 1, derde lid)) worden voor de becijfering van de verdeelsleutel in aanmerking genomen :

.../...

- a) het aantal tweede-cyclusdiploma's en het aantal diploma's van doctor in de academiejaren 1988-1989, 1989-1990, 1990-1991 en 1991-1992, en
- b) het bedrag van de werkingsuitkering in de jaren 1990, 1991, 1992 en 1993".

Indien op deze suggestie wordt ingegaan, zullen de volgende artikelen moeten worden vernummerd.

2. Volgens de gemachtigde van de Vlaamse regering is het bedrag van de overheidsbijdrage een soort "trekkingsrecht" (1) dat alleen effectief wordt toegekend en uitbetaald indien onderzoeksprojecten voor dat bedrag zijn voorgelegd en goedgekeurd. Zulks zou moeten worden geëxpliciteerd in het ontwerp.

Artikel 3.

1. In dit artikel wordt bepaald dat de overheidsbijdrage jaarlijks wordt aangepast aan de evolutie van de loonkosten en de consumptieprijzen "binnen de perken van de begrotingskredieten".

(1) Vergelijk met de trekkingsrechten bedoeld in het decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan.

1.1. Strikt juridisch wijzen de aangehaalde woorden erop dat het ontworpen besluit op zichzelf genomen geen recht op verhoging van de overheidsbijdrage verleent en dat het aan de decreetgever zal toekomen om jaarlijks, bij het vaststellen van de begroting, te bepalen of al dan niet - en zo ja, in welke mate - de door het ontworpen besluit in het vooruitzicht gestelde verhoging kan worden toegekend.

1.2. Luidens artikel 15, § 1, van het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994 zal in alle gevallen waarin aan natuurlijke personen of rechtspersonen rechtstreeks of onrechtstreeks lastens de algemene uitgavenbegroting middelen worden toegekend en waarin door de toepasselijke wettelijke, decretale of reglementaire regelingen wordt voorzien in een koppeling van het bedrag van die middelen aan de index van de consumptieprijzen, die koppeling vervangen worden door een koppeling aan de zogenaamde "gezondheidsindex", dit is het prijsindexcijfer dat berekend wordt voor de toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van het concurrentievermogen. In afwijking daarvan wordt bovendien de aanpassing aan het prijsindexcijfer beperkt tot 75 pct van dit cijfer wat de werkingsmiddelen betreft (artikel 15, § 2, van het voor-

.../...

ontwerp) (1). Dat percentage kan door de Vlaamse regering worden gewijzigd (2).

In de veronderstelling dat de bepalingen van artikel 15 van het bedoelde voorontwerp door de Vlaamse Raad zullen worden goedgekeurd, kan het, om redenen van rechtszekerheid en duidelijkheid, aanbeveling verdienen de toepasselijke regeling inzake de aanpassing van de overheidsbijdrage aan de index formeel in het ontworpen besluit op te nemen en, onverminderd wat onder punt 1.1. is opgemerkt, in voorkomend geval het percentage van het prijsindexcijfer vast te stellen.

Overigens is het niet duidelijk wat in het eerste lid, in de definitie van de tweede formule, wordt bedoeld met het woord "eenheidsloonkosten".

3. Het verdient aanbeveling in het tweede lid van artikel 3 het bedrag van de overheidsbijdrage te vermelden eerder dan te verwijzen naar de desbetreffende basisallocaties die in de administratieve begroting zijn opgenomen maar als zodanig niet in het begrotingsdecreet voorkomen

(1) Volgens de aan de Raad van State verstrekte toelichting moeten als "werkingsmiddelen" worden aangemerkt alle "middelen" als bedoeld in artikel 15, § 1, van het voorontwerp van decreet met uitzondering van die welke bestemd zijn voor de uitkering van lonen.

(2) Aan de Raad van State is meegedeeld dat het percentage zowel hoger als lager dan 75 pct. kan liggen.

(zie de artikelen 12 en volgende van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 17 juli 1991).

Onverminderd de opmerking die bij hoofdstuk I is gemaakt, ware het logischer artikel 3 te laten aanvangen met de vaststelling van de overheidsbijdrage voor 1994 en daarop de aanpassingsregeling te laten volgen. Volgens de gemachtigde ambtenaar zal immers de eerste aanpassing van de overheidsbijdrage in 1995 gebeuren.

Men late het artikel derhalve aanvangen als volgt :

"Art. (...). De Vlaamse Gemeenschap stelt jaarlijks een krediet ter beschikking voor de financiering van de geconcentreerde onderzoeksacties en van de speciale fondsen voor onderzoek in de universiteiten van de Vlaamse Gemeenschap. Voor 1994 is deze overheidsbijdrage vastgesteld op (831, 9 miljoen) (1) frank.

Binnen de perken van de begrotingskredieten wordt de overheidsbijdrage jaarlijks aangepast aan ... (volgt de eventueel aan de nieuwe indexregeling aangepaste formule)".

(1) Dit is de som van de niet-gesplitste kredieten die in de administratieve begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1994 zijn uitgetrokken voor basisallocatie 4104 (speciale fondsen : 422,6 miljoen frank) en voor basisallocatie 4107 (onderling overlegde programma's : 409,3 miljoen frank) (Gedr. St., Vlaamse Raad, 1992-93, nr. 16/1, blz. 35).

Artikel 4.

In het derde lid is het niet duidelijk wat bedoeld wordt met "intermediaire organisaties". Die term zal moeten worden verduidelijkt.

Artikel 5.

1. De bevoegdheden van de in 1º bedoelde onderzoeksraad worden bepaald in artikel 3 van het koninklijk besluit van 14 juni 1978 houdende instelling van een onderzoeksraad aan de universitaire instellingen. Het ware dan ook wenselijk de door dit ontwerp aan de onderzoeksraad toebedeelde nieuwe bevoegdheden (artikelen 5, 1º, en 6, 1º, van het ontwerp) eveneens in te schrijven in het voornoemde koninklijk besluit van 14 juni 1978.

2. Luidens artikel 5, 1º, bepaalt het universiteitsbestuur in een bijzonder reglement de subsidieerbare onderzoeksactiviteiten en de voorwaarden en criteria voor toekenning, "met inachtneming van de bepalingen van dit besluit". Er mag worden aan herinnerd dat dit "bijzonder reglement" geen bepalingen van reglementaire aard zal mogen bevatten.

3. In het 2º en het 3º van artikel 5 schrappe men de woorden "in artikelen 2 en 3 van dit besluit genoemde" en schrijve men telkens "manjaren" in plaats van "mensjaren".

.../...

4. In 2° wordt gesteld dat ten minste de helft van de overheidsbijdrage moet worden besteed aan onderzoeksprojecten van onderzoekseenheden waarvan de uitstekende wetenschappelijke waarde aantoonbaar is "op grond van publikaties en andere indicatoren van wetenschappelijke kwaliteit". Of de aangehaalde criteria op gelijke wijze bruikbaar zijn voor het meten van de wetenschappelijke waarde van het onderzoek dat in de verschillende disciplines wordt uitgevoerd, kan worden betwijfeld. Vraag is dan ook of het niet aangewezen is de eerste zin van 2° op een meer algemene wijze te formuleren en bijvoorbeeld te schrijven :

"2° ten minste de helft van de overheidsbijdrage wordt besteed aan onderzoeksprojecten van onderzoekseenheden waarvan de uitstekende wetenschappelijke waarde op grond van objectieve gegevens aantoonbaar is inzonderheid op grond van publikaties of andere indicatoren van wetenschappelijke kwaliteit;".

5. In 4° wordt geen subsidiëringsvoorwaarde vastgesteld. Die bepaling hoort derhalve niet thuis in de opsomming van dit artikel en zou dan ook beter als een tweede lid van artikel 5 worden geredigeerd.

Artikel 6.

1. In 1° wordt de betrokkenheid van externe deskundigen bij de beoordeling van de ingediende projecten te vaag bepaald, zodat de rechtszekerheid in het gedrang komt.

.../...

Er zou ten minste moeten worden bepaald dat de betrokken deskundigen hun advies schriftelijk moeten geven.

2. In het 2^o schrappe men het woord "gezamenlijk".

3. Gelet op de door de gemachtigde verschaftte uitleg, schrijve men in de tweede zin van 3^o "of de in artikel 5 bedoelde voorwaarden zijn vervuld" in plaats van "of de in dit besluit genoemde bekostigingsvoorwaarden zijn vervuld".

Artikel 7.

1. Luidens dit artikel worden de onderzoekers die werken op een onderzoeksproject lastens het bijzonder onderzoeksfonds in de mogelijkheid gesteld een doctoraatsproefschrift voor te bereiden en een doctoraatsopleiding te volgen. Die regel kan worden beschouwd als een regel van inrichting van onderwijs, die overeenkomstig artikel 24, § 5, van de Grondwet, door de decreetgever moet worden vastgesteld. Aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is meegedeeld dat die bepaling in het ontwerp is opgenomen als een waarborg voor de onderzoekers en als een verplichting voor de bij de onderzoeksprojecten betrokken geledingen van de universiteit. Als zodanig kan zij worden beschouwd als een subsidiëringsvoorwaarde en ware zij derhalve beter als een supplementaire voorwaarde opgenomen in artikel 5.

.../...

2. Aangezien de doctoraatsopleiding nog niet in alle universiteiten is georganiseerd, ware het beter te schrijven "en, in voorkomend geval, de doctoraatsopleiding te volgen".

Artikel 8.

Aangezien het niet de bedoeling is dat elke universiteit iedere maand één twaalfde van de totale overheidsbijdrage krijgt, is het juister te schrijven :

"Op het einde van elke maand wordt aan iedere universiteit één twaalfde van het aandeel van de universiteit in de overheidsbijdrage ter beschikking gesteld".

Artikel 11.

Uit de bepaling van het eerste lid blijkt een dubbele verplichting tot kwaliteitsbeoordeling : eensdeels, voor elke universiteit afzonderlijk, anderdeels, voor de universiteiten samen. In dat laatste geval worden de kosten ten laste gelegd van de bijzondere onderzoeksfonds van de verschillende universiteiten.

Men vervange derhalve de woorden "lastens het Bijzonder Universitair Onderzoeksfonds" door "lastens de bijzondere onderzoeksfonds van de universiteiten".

.../...

In het tweede lid lijkt men op overeenkomstige wijze te moeten schrijven :

"... bekostigd, al naar het geval, lastens het bijzonder onderzoeksfonds van de universiteit of lastens het aandeel van een bepaalde discipline in de bijzondere onderzoeksfondsen van de universiteiten".

Artikel 13.

1. Dat de lopende overeenkomsten "worden overgenomen (1) door de universiteiten" betekent volgens de gemachtigde dat ze meteen worden ingepast in de nieuwe regeling. Die bedoeling zou beter tot uiting moeten komen in het ontwerp. De eerste zin ware dan ook beter als volgt geredigeerd :

"Voor de overeenkomsten, gesloten met toepassing van het koninklijk besluit van 7 juli 1976 ... (opschrift), gelden voor de inwerkingtreding van dit besluit, de volgende regels. De overname ... (voorts zoals in het ontwerp)".

2. In het tweede lid schrijve men in fine :
"... binnen een maand na de bekendmaking van dit besluit.".

(1) Bepalen dat de overeenkomsten worden overgenomen door de universiteiten, is zonder betekenis. De universiteiten zijn immers partij bij de overeenkomst en daar verandert dit ontwerp niets aan.

Men precisere tevens volgens welke procedure de bedoelde projecten ter kennis van de ministers worden gebracht.

Artikel 14.

Luidens artikel 1 van het ontwerp-besluit moet elke universiteit een speciaal fonds hebben. Men schrijve derhalve : "De saldi van de speciale fondsen voor onderzoek in de universitaire instellingen, opgericht bij het koninklijk besluit van 22 april 1985 ... (opschrift), worden overgedragen naar de respectievelijke bijzondere onderzoeks-fondsen".

Artikel 15.

Men redigere dit artikel als volgt :

"Art. (15). Opgeheven worden :

- 1° het koninklijk besluit van 7 juli 1976 betreffende de financiering van de geconcerteerde onderzoeksacties tussen de Staat en de universitaire instellingen die gemachtigd zijn diploma's van de tweede en de derde cyclus uit te reiken, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 14 juni 1978 en het besluit van de Vlaamse regering van 2 juni 1993;
- 2° het koninklijk besluit van 22 april 1985 houdende financiering van een speciaal fonds voor het onderzoek in

.../...

de universitaire instellingen, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 28 november 1986 en 25 oktober 1988 en bij de besluiten van de Vlaamse regering van 27 maart 1991 en 2 juni 1993".

Artikel 17.

Zoals de Raad van State reeds in vorige adviezen heeft opgemerkt, moet in een bepaling die de minister aanwijst welke belast is met de uitvoering van het besluit, die minister worden vermeld met de benaming welke op het ogenblik van de aanwijzing geldt en welke voorkomt in het besluit waarin de samenstelling van de Vlaamse regering en de bevoegdheden van de leden ervan worden bepaald.

Men redigere artikel 17 derhalve als volgt :

"De Vlaamse minister van Economie, KMO, Wetenschapsbeleid, Energie en Externe Betrekkingen en de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken zijn ieder wat hem betreft belast met de uitvoering van dit besluit".

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	kamervoorzitter,
de Heren	: M. VAN DAMME,	staatsraden,
	D. ALBRECHT,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

S. VANDERHAEGEN.