

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 29 juni 1994 door de Minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot regeling van de procedure voor de projecten van het onderwijskundig praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek", heeft op 14 juli 1994 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegd ontwerp regelt de procedure die moet worden gevolgd bij het toekennen van fondsen aan de projecten van het zogenaamde onderwijskundig praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek. Blijkens de aan de Raad van State meegedeelde stukken wordt met die laatste termen het beleidsgericht onderwijskundig wetenschappelijk onderzoek bedoeld dat "de projecten omvat met betrekking tot de prospectie, de voorbereiding, de begeleiding, de ondersteuning en de evaluatie van het onderwijsbeleid en van de onderwijspraktijk".

De regeling betreft inzonderheid de aard van de onderzoeken en de selectie van de projecten (artikelen 2 tot 10 van het ontwerp), de financiering (artikelen 11 tot 15 van het ontwerp) en de controle op de aanwending van de toegekende financiële middelen en het verloop van het onderzoeksproject (artikelen 16 tot 20 van het ontwerp).

2. De in de aanhef vermelde wets- of verordeningsbepalingen kunnen geen rechtsgrond verlenen aan de bepalingen van het ontwerp.

Sinds de wijzigingen die met de wet van 28 juni 1989 zijn aangebracht aan de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, kan voor het vaststellen van de voorwaarden waaronder een subsidie wordt verleend, slechts rechtsgrond worden gevonden hetzij in de organieke wet die de subsidie

.../...

instelt, hetzij in een bepaling van de algemene uitgavenbegroting die de aard van de toelage preciseert. Artikel 12, derde lid, van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit bepaalt immers dat "bij ontstentenis van een organieke wet (...) er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling (moet) zijn die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning".

Ter zake heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, vastgesteld dat "de machtiging aan de Koning om de "facultatieve" toelagen te regelen aan de begrotingswet op dat punt een normatieve inhoud geeft. Zij wordt meer dan enkel een wet naar de vorm en kan voor de latere regelingen zonder reserve doch binnen de grenzen van de delegatie als rechtsgrond worden ingeroepen" (1).

Luidens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeen-

(1) Zie onder meer het advies van 4 januari 1989 over een voorstel van wet tot wijziging van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, Gedr. St., Kamer, 1988-1989, 670/2 - p. 29 en volgende. "Het opnemen in de wettekst van de Algemene Uitgavenbegroting van allerlei facultatieve toelagen verleent deze begrotingswet een normatief karakter. Bijgevolg kunnen er alleen nog wettelijke toelagen bestaan : enerzijds de toelagen door een organieke wet vastgesteld en anderzijds de toelagen door de Algemene Uitgavenbegroting vermeld" (J. Beckers, Overzicht van het begrotingsrecht in België, 1991, p. 76 met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding : Gedr. St., Kamer, 1988-89, nr. 656/6 - Bijlage II, p. 153).

schappen en de Gewesten blijven de vigerende bepalingen inzake de rijkscomptabiliteit op de Gemeenschappen en de Gewesten van overeenkomstige toepassing in afwachting dat, conform artikel 50, § 2, van dezelfde bijzondere wet, een wet de algemene bepalingen zal omschrijven die van toepassing zullen zijn op de begroting en de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Daaruit volgt dat de Vlaamse regering vooralsnog voor het vaststellen van de voorwaarden waaronder een subsidie kan worden toegekend bij ontstentenis van een organiek decreet een rechtsgrond kan vinden in het decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap, althans in zoverre een bepaling ervan de aard van die toelage bepaalt (1).

Gelet op de annaliteit en de specialiteit van de in het begrotingsdecreet bepaalde kredieten en toelagen, is de bevoegdheid van de Vlaamse regering om de wijze en de voorwaarden van subsidiëring aldus te bepalen, in principe beperkt tot het beoogde begrotingsjaar en tot de door de begroting vastgestelde kredieten. De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft echter steeds aanvaard dat "wanneer het uitgaven betreft waarvoor van jaar tot jaar kredieten zullen worden uitgetrokken, ... de nadere regelen

(1) Het volstaat dus niet de toelage op te nemen in een basisallocatie. Overeenkomstig artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit worden de basisallocaties enkel opgenomen in de administratieve begrotingen en niet in de algemene uitgavenbegroting.

voor het verlenen van toelagen worden vastgesteld in een (koninklijk) besluit waarvan de duur niet beperkt is" (1).

Men zal zich er evenwel bewust van moeten zijn dat het procédé van regelgeving op grond van een begrotingsbepaling die de aard van de uitgave omschrijft, aanleiding kan geven tot een haast zelfstandige verordeningsmacht in hoofde van de Vlaamse regering. De Raad van State heeft er dan ook steeds op gewezen dat ter eerbiediging van de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende c.q. decreterende en de uitvoerende macht het sterk geraden is de essentiële regelen van onder meer het wetenschapsbeleid in een decreet samen te brengen teneinde de Vlaamse regering in staat te stellen om, met passende rechtszekerheid, de bedoelde aangelegenheid nader te regelen (2). Dit argument klemmt des te meer omdat, naar aan de Raad van State is meegedeeld, het de bedoeling van de Vlaamse regering is om eerlang ook de voorwaarden van subsidiëring van het wetenschappelijk onderzoek op initiatief van de vorsers (Nationaal fonds voor wetenschappelijk onderzoek) vast te stellen.

(1) Zie het advies van de Raad van State van 5 augustus 1963 over een ontwerp van besluit dat het koninklijk besluit van 16 augustus 1963 tot vaststelling van een kaderreglement met het oog op de toekenning van voordelen aan de binnen het raam der technische samenwerking erkende technici en deskundigen is geworden (B.S. 23 augustus 1963, p. 8.269).

(2) Gedr. St., Kamer, 1988-1989, nr. 670/2, p. 32.

3. Het ontwerp komt in de plaats van een aantal besluiten welke met het ontwerp worden opgeheven (artikel 21 van het ontwerp). Die besluiten betreffen de financiering van het collectief fundamenteel wetenschappelijk onderzoek, zijnde "elk wetenschappelijk onderzoek waarmee geen rechtstreekse toepassingen beoogd worden en dat georganiseerd is in ploegen onder de leiding van een of meerdere vorsers" en geschiedt hetzij op initiatief van de Ministers bevoegd op het gebied van het fundamenteel wetenschappelijk onderzoek hetzij op initiatief van de vorsers (Nationaal fonds voor wetenschappelijk onderzoek) (zie de artikelen 2 tot 4 van het koninklijk besluit van 18 januari 1965 betreffende de financiering van de programma's van collectief fundamenteel wetenschappelijk onderzoek).

In tegenstelling tot de op te heffen besluiten betreft de ontworpen regeling enkel het wetenschappelijk onderzoek ter ondersteuning van het onderwijsbeleid en de onderwijspraktijk en dan nog enkel in zoverre het geschiedt op initiatief van de Minister bevoegd voor Onderwijs.

Die beperking van het toepassingsgebied heeft tot gevolg dat het aangewezen voorkomt de opheffing van de betrokken besluiten in dezelfde mate te beperken (zie verder de opmerking bij artikel 21).

4. In de aanhef van het besluit wordt verwezen naar het besluit van de Vlaamse regering van 14 juli 1993 tot regeling van de vergoeding van de centrale beheerskosten en

.../...

de algemene exploitatiekosten van de universiteiten, verbonden aan de uitvoering van wetenschappelijke activiteiten die door de Vlaamse Gemeenschap worden gefinancierd.

Artikel 3, § 3, van dat besluit bepaalt dat, bij de invoering van nieuwe vormen van financiering van wetenschappelijke activiteiten, geval per geval beslist moet worden in welke mate de regeling van het besluit van 14 juli 1993 van toepassing is. De huidige regeling voor financiering van het collectief fundamenteel onderzoek op initiatief van de minister verdwijnt; de voorliggende regeling moet worden beschouwd als een nieuwe vorm van financiering van wetenschappelijke activiteiten. De gemachtigde ambtenaar is het met die zienswijze eens.

De Vlaamse regering zal derhalve in dit ontwerp moeten aangeven in welke mate de regeling van het besluit van 14 juli 1993 van toepassing is.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Om beter de aard van het met dit ontwerp geregelde wetenschappelijk onderzoek aan te geven, ware het geraden de woorden "onderwijskundig praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek", overeenkomstig de in de nota aan de Vlaamse regering gebruikte formulering, te vervangen door "beleids-ondersteunend wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot het onderwijs".

.../...

Aanhef.

Uit de onder punt 2 gemaakte algemene opmerking volgt dat in de aanhef moet worden verwezen naar artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit en naar de bepaling van de algemene uitgavenbegroting waarin de in het ontwerp bedoelde toelage is vastgesteld.

De verwijzing naar de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is overbodig en mag worden weggelaten.

2. In artikel 3 van het ontwerp wordt aan de Vlaamse Onderwijsraad een adviesbevoegdheid verleend. In zoverre die bevoegdheid inpasbaar is in de algemene adviesbevoegdheid die bij artikel 156 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II aan de Vlaamse Onderwijsraad is verleend (zie opmerking 1 bij de artikelen 3 en 4), moet in de aanhef ook naar die bepaling worden verwezen.

3. Het koninklijk besluit van 5 oktober 1961, het koninklijk besluit nr. 5 van 18 april 1967, en het besluit van de Vlaamse regering van 14 juli 1993 vormen geen rechtsgrond voor het ontwerp en worden door het ontwerp niet gewijzigd. De vermelding ervan in de aanhef moet derhalve worden geschrapt.

.../...

Artikel 1.

Aangezien de ontworpen regeling enkel kan worden vastgesteld binnen de perken van het begrotingskrediet waarvan het de uitvoering is, kan het aanbeveling verdienen in het eerste artikel te stellen wat volgt :

"Artikel 1. Binnen de daartoe jaarlijks op de begroting uitgetrokken kredieten kunnen, onder de hiernavolgende voorwaarden, onderzoeksprojecten worden goedgekeurd voor het beleidsondersteunend wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot het onderwijs".

Indien op die suggestie wordt ingegaan, dienen de artikelen van het ontwerp te worden vernummerd en dient ook de definitie van "onderwijskundig praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek" terminologisch en inhoudelijk te worden aangepast.

Men redigere artikel 1, 3°, dat artikel 2, 3°, wordt, dan als volgt :

"3° beleidsondersteunend wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot het onderwijs : de projecten bedoeld met betrekking tot de prospectie, de voorbereiding, de begeleiding, de ondersteuning en de evaluatie van het onderwijsbeleid en van de onderwijspraktijk".

Artikel 2.

.../...

1. De eerste twee zinnen van dit artikel hebben een louter beschrijvend karakter : zij dienen ofwel te worden geschrapt ofwel te worden omgevormd tot een normatieve bepaling.

2. Bepalingen waarbij aan de minister wordt opgelegd voorstellen te doen aan de secretaris-generaal zijn strijdig met de hiërarchische verhouding die bestaat tussen de minister en zijn ambtenaren.

3. Vraag is of het niet nuttig zou zijn in het ontworpen artikel ook een uiterste datum te bepalen voor het formuleren van de voorstellen.

4. Rekening houdend met wat voorafgaat wordt voorgesteld artikel 2, dat artikel 3 wordt, te redigeren als volgt :

"Art. (3). De Minister tot wiens bevoegdheid het onderwijs behoort en de gezamenlijke vergadering van de departementale directieraad en het college van inspecteurs-generaal van het departement onderwijs stellen ieder jaarlijks vóór (...) een aantal onderzoeksthema's voor die als basis kunnen dienen voor het wetenschappelijk onderzoek ter ondersteuning van het onderwijsbeleid. Een aantal van die thema's kan op onmiddellijke beleidsproblemen betrekking hebben".

Artikelen 3 en 4.

.../...

1. Artikel 3 verplicht de secretaris-generaal de voorgestelde onderzoekthema's aan het voorafgaand advies van de Vlaamse Onderwijsraad te onderwerpen.

Men kan aanvaarden dat de bevoegdheid om te adviseren over het wetenschappelijk onderzoek dat zal worden verricht met het oog op het in de toekomst te voeren onderwijsbeleid, kan worden ingepast in de "algemene bevoegdheid tot studie, overleg en advies, op eigen initiatief of op vraag van de Vlaamse minister bevoegd voor Onderwijs of de Vlaamse regering over alle aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2, 2º, van de Grondwet en waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is" die bij artikel 156 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het Onderwijs-II, zoals gewijzigd bij het decreet van 4 mei 1994 aan de Vlaamse Onderwijsraad is toegekend. In dat geval komt het evenwel niet toe aan de secretaris-generaal om het advies te vragen.

2. De bepalingen van de artikelen 3 en 4 kunnen in één bepaling worden samengebracht en worden geredigeerd als volgt :

"Art. (4). De Minister bepaalt jaarlijks, na advies van de Vlaamse Onderwijsraad, de prioritaire onderzoekthema's".

.../...

Artikel 5.

1. Uit de redactie van de artikelen 5 en 10 van het ontwerp blijkt dat "de oproep tot voorstellen" enkel aan de universiteiten wordt meegedeeld en dat alleen de universiteiten in aanmerking komen voor het ontworpen subsidiëringstelsel. In de aan de Raad van State meegedeelde stukken wordt bovendien gepreciseerd dat "hogescholen en scholengemeenschappen ... slechts een onderzoeksproject (kunnen) indienen in samenwerking met en onder de verantwoordelijkheid van een universitair onderzoeksinstituut". Het decreet betreffende de hogescholen in de Vlaamse gemeenschap bepaalt inderdaad dat hogescholen werkzaam kunnen zijn "op het gebied van (...) eventueel het projectmatig wetenschappelijk onderzoek in het kader van een samenwerking met een binnenlandse of een buitenlandse universiteit of derden" (1).

Aan de Raad van State is niet meegedeeld waarom de oproep tot de universiteiten is beperkt.

2. Volgens artikel 5, tweede zin, bepaalt de secretaris-generaal de voorwaarden waaraan de voorstellen moeten voldoen om ontvankelijk te zijn. Uit de aan de Raad van State meegedeelde stukken blijkt dat die voorwaarden zowel de vorm als de inhoud van de voorgestelde projecten betreffen. In de mate dat aldus aan de secretaris-generaal verordenende bevoegdheid wordt toegekend is de delegatie te

(1) Artikel 3 van het decreet in zijn tekst zoals aangenomen door de Commissie, Gedr. St., Vlaamse Raad, 1993-94, nr. 546/14B.

ruim. Er kan derhalve worden overwogen de bepaling van artikel 5 aan te passen als volgt :

"Art. (5). De prioritaire onderzoekthema's worden aan de universiteiten meegedeeld aan de hand van een oproep tot voorstellen.

De oproep vermeldt de vormelijke en inhoudelijke vereisten waaraan de onderzoeksvoorstellen moeten voldoen inzonderheid wat betreft het te hanteren theoretisch kader, de te gebruiken methode, de fasering en de begroting van het onderzoek".

Artikelen 7 en 8.

Voorgesteld wordt de artikelen 7 en 8 te redigeren als volgt :

"Art. (7). De gezamenlijke vergadering bedoeld in artikel 2 maakt een gemotiveerde rangschikking van de voorstellen op grond van de beleidsrelevantie ervan.

Een interdisciplinaire commissie maakt een gemotiveerde rangschikking van de voorstellen op grond van hun wetenschappelijke waarde. De commissie is samengesteld uit onderzoekers en een ambtenaar. De ambtenaar wordt aangewezen door de secretaris-generaal. De onderzoekers worden, op grond van hun deskundigheid, jaarlijks aangesteld door de minister op advies van de Vlaamse raad van bestuur van het Nationaal fonds voor wetenschappelijk onderzoek, die

.../...

hierover de betrokken wetenschappelijke commissies van dat fonds raadpleegt. Ten minste een derde van de onderzoekers moet buiten de Vlaamse Gemeenschap werkzaam zijn.

Art. (8). Op grond van de dubbele rangschikking bepaalt de Minister de algemene rangschikking van de ingediende projecten en stelt hij de projecten vast die voor subsidiëring in aanmerking komen. Hij kan enkel projecten kiezen die zowel op grond van hun beleidsrelevantie als op grond van hun wetenschappelijke waarde gunstig werden geëvalueerd".

Artikel 10.

Men schrijve "een overeenkomst ... gesloten" in plaats van "een overeenkomst ... afgesloten".

Artikel 11.

1. Indien wordt ingegaan op de suggestie om een nieuw artikel 1 in te voegen, kan de eerste zin worden geschrapt.

2. De tweede zin is niet meer dan een herschrijving van het grondwettelijk voorschrift volgens welk geen artikel van de begroting mag worden overschreden (artikel 180, tweede lid, van de Grondwet) en van de regel opgenomen in artikel 28 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit luidens welke de ministers geen enkele uitgave

.../...

mogen aangaan boven de voor ieder van hen geopende kredieten. Hij voegt niets toe aan de geldende regelen en dient derhalve te worden geschrapt.

Artikel 12.

1. Aan de Raad van State is meegedeeld dat kortlopende onderzoeken een maximale duur van zes maanden hebben en dat zij niet onderworpen zijn aan de regels gesteld in de artikelen 9, 16, 17 en 18, eerste lid, van het besluit. De artikelen 10, 13, 14, 15, 18, tweede lid, 19 en 20 van het besluit daarentegen zouden er wel op van toepassing zijn. Die preciseringen moeten in het besluit zelf worden opgenomen.

2. In fine van het tweede lid schrijve men "maar niet kon worden goedgekeurd bij gebrek aan beschikbare middelen".

Artikel 13.

Het ware beter te schrijven :

"... Een eerste deel ten belope van 80 % van het bedrag van de subsidie wordt vereffend in de loop van het werkingsjaar waarvoor de subsidie wordt toegekend. Het tweede deel ten belope van 20 % van het toegekende bedrag wordt vereffend na verantwoording van de uitgaven van het voorbije werkingsjaar en na ontvangst van het tussentijds verslag of eindrapport".

.../...

Artikelen 14 en 15.

De bepalingen van artikel 14 en artikel 15, tweede lid, zijn niet meer dan een loutere herhaling van de bepalingen van de artikelen 55, eerste lid, en 57 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit. Die bepalingen zijn de "vigerende bepalingen betreffende ... de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies" en zijn luidens artikel 71, § 1, van de bijzondere financieringswet van overeenkomstige toepassing op de Vlaamse Gemeenschap.

De artikelen 14 en 15 moeten derhalve worden geschrapt.

Artikel 16.

In de tweede zin vervange men de woorden "na de toekenning" door "na de goedkeuring".

Artikel 17.

Een besluit van de Vlaamse regering kan niet afwijken van een decretale bepaling. De woorden "onverminderd de bepalingen van het decreet van 23 oktober 1991 ..." hebben derhalve in het besluit enkel een didactische waarde en kunnen beter worden weggelaten.

.../...

Artikel 21.

Uit de algemene opmerking 3. volgt dat met de ontworpen regeling een beperkter domein wordt bestreken dan dat van de op te heffen besluiten. In de opheffingsbepaling zou derhalve moeten worden gepreciseerd dat de opheffing enkel geldt in zover zij betrekking heeft op het wetenschappelijk onderzoek dat wordt verricht ter ondersteuning van het onderwijsbeleid en de onderwijspraktijk.

Artikel 22.

De terugwerkende kracht tot 1 januari 1994 wordt verklaard door begrotingstechnische redenen. Aan de Raad van State is meegedeeld dat in de begroting voor het jaar 1994 in een krediet voor dit wetenschappelijk onderzoek is voorzien terwijl tot nog toe geen onderzoeksprojecten zijn goedgekeurd, noch onder de oude, noch onder de nieuwe regeling.

Artikel 23.

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 het artikel derhalve als volgt :

"De Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenaren-zaken is belast met de uitvoering van dit besluit".

Bijlage.

1. De bepaling over het vertrouwelijk verklaren van onderzoeksresultaten (punten 7.3 en 7.8 van de overeenkomst) is op zich zelf genomen niet onwettig. In de toepassing ervan zal de minister echter de wettelijke en decretale bepalingen inzake het recht op openbaarheid van bestuur moeten eerbiedigen.

2. Onderaan de bijlage schrijve men niet "Bij te voegen ..." maar "Gezien om te worden gevoegd bij het besluit van (datum)".

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	:	S. VANDERHAEGEN,	kamervoorzitter,
de Heren	:	M. VAN DAMME,	staatsraden,
		P. LEMMENS,	
		J. GIJSSELS,	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 de H. J. CLEMENT, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

S. VANDERHAEGEN.