

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 2 oktober 1995 door de minister vice-president en Vlaams minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de beleidsboekhouding, de jaarrekening en het rekeningenstelsel voor de hogescholen en de VZW's voor sociale voorzieningen", heeft op 5 oktober 1995 het volgend advies gegeven :

Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven wordt aangevoerd wat volgt :

"De hoogdringendheid is vereist omdat het ontwerp-besluit een complete vernieuwing met betrekking tot de beleidsboekhouding inhoudt en dat dus de nodige opleiding moet gebeuren voor 1 januari 1996. In het najaar zullen de hogescholen zelfs al een beginbalans moeten opstellen".

Gelet op de beperkte termijn welke hem wordt toebedeeld beperkt de Raad van State, afdeling wetgeving, zijn advies tot de hierna volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voorgelegd ontwerp van besluit stelt, ter uitvoering van de artikelen 233 en 234 van het decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap, de nadere voorschriften vast omtrent de boekhouding en de jaarrekening van de hogescholen. In zoverre artikel 234 van het decreet de regering ook opdraagt regels te stellen met betrekking tot het jaarverslag, wordt in dit ontwerp hieraan geen nadere uitvoering gegeven.

Dezelfde regels worden ook van toepassing verklaard op de zogenaamde v.z.w.'s sociale voorzieningen.

.../...

Het ontwerp is grotendeels de getrouwe weergave van de geldende regels inzake boekhouding en jaarrekeningen voor de ondernemingen, zij het enigszins aangepast aan de specificiteit van de hogescholen.

RECHTSGROND.

Het eerste lid van de aanhef verwijst, wat de rechtsgrond van het ontwerp betreft, naar de artikelen 214, 215, 233 en 234 van het hogeschooldecreet van 13 juli 1994.

De artikelen 233 en 234 van het voornoemde decreet machtigen uitdrukkelijk de Vlaamse regering het boekhoudkundig schema vast te stellen dat de hogeschool dient te volgen bij het voeren van de boekhouding van alle voorzieningen van de instelling, en de voorschriften te bepalen voor het opstellen van de jaarrekening en het jaarverslag van de hogeschool.

De artikelen 214 en 215 van het voornoemde decreet daarentegen bepalen enkel dat de vereniging zonder winstoogmerk die de sociale voorzieningen van één of meerdere hogescholen beheert (SOVO) een volledige boekhouding dient te voeren en jaarlijks bij het hogeschoolbestuur een jaarrekening betreffende het vorige begrotingsjaar dient in te dienen waarbij een jaarverslag moet worden gevoegd dat wel bepaalde gegevens bevat.

Laatst vermelde bepalingen houden geen machtiging in aan de Vlaamse regering om nadere regels vast te stellen

.../...

met betrekking tot het boekhoudkundig schema dat de v.z.w. dient te volgen, noch om voorschriften vast te stellen met betrekking tot het opstellen van de jaarrekening en het jaarverslag van de v.z.w.

Derhalve ontbeert het ontwerp de nodige rechtsgrond voor zover het ook van toepassing beoogt te zijn op de v.z.w.'s die de sociale voorzieningen van de hogescholen beheren.

Ingeval de Vlaamse regering echter zou overwegen om bij de Vlaamse Raad een ontwerp in te dienen tot aanpassing van het hogeschooldecreet, teneinde de nodige rechtsgrond te verstrekken aan een besluit dat de regels aangaande de beleidsboekhouding, de jaarrekening en het rekeningenstelsel voor de v.z.w.'s sociale voorzieningen (SOVO) zal vaststellen, dan zou in dat laatste besluit duidelijk moeten worden bepaald dat die v.z.w.'s een afzonderlijke, d.w.z. van de hogescholen waarbij zij behoren te onderscheiden boekhouding voeren. Artikel 2 van het voorliggend ontwerp is op dat stuk dubbelzinnig.

Er kan ten slotte nog worden opgemerkt dat in het ter zelfder tijd voor advies aan de Raad van State voorggelegde ontwerp van besluit betreffende de begrotingen en de personeelsformatie voor de hogescholen en de v.z.w.'s sociale voorzieningen (advies L. 24.658/1), onder meer wat die laatste betreft, wordt verwezen naar de boekhoudkundige regels vast te stellen door het voorliggend ontwerp van besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.Aanhef.

1. Gelet op wat hiervoren is opgemerkt inzake de rechtsgrond van het ontwerp, dient de verwijzing in de aanhef naar de artikelen 214 en 215 van het hogeschooldecreet te worden geschrapt.

2. De inspecteur van financiën vermeldt in zijn advies van 20 juli 1995 dat het ontwerp geen financiële gevolgen heeft voor de Vlaamse Gemeenschap.

Luidens artikel 8, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 tot regeling van de begrotingscontrole, is in die hypothese het voorafgaand akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor begroting niet vereist.

Het akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor begroting dient derhalve niet in de aanhef van het ontwerp te worden vermeld.

Bepalend gedeelte.

1. Gelet op de opmerking aangaande het ontbreken van de nodige rechtsgrond wat betreft de toepassing van het ontwerp op de v.z.w.'s die de sociale voorzieningen van een hogeschool of een regionaal netwerk beheren, zal niet alleen artikel 1, dat het toepassingsgebied van het ontwerp

.../...

vaststelt, dienen te worden herwerkt maar ook sommige andere artikelen.

2. Nog wat artikel 1 betreft, verdient het voor de duidelijkheid aanbeveling het toepassingsgebied van de ontworpen regeling zodanig te definiëren dat de Hogere Zeevaartschool, waarop het hogeschooldecreet niet van toepassing is, zonder mogelijkheid van twijfel uit het toepassingsgebied van het voorliggend ontwerp wordt gesloten. Artikel 1 zou dan ook als volgt kunnen worden geredigeerd :

"De bepalingen van dit besluit zijn van toepassing op de hogescholen waarop de artikelen 233 en 234 van het decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse gemeenschap van toepassing zijn".

Die redactie biedt tevens het voordeel dat categorieën van hogescholen die weliswaar niet bestaan op het tijdstip dat de ontworpen regeling in werking zal treden, doch waarvan het decreet de oprichting niet uitsluit, in voorkomend geval wel onder de toepassing ervan zullen vallen.

3. De interne verwijzingen in het ontwerp zijn slordig opgesteld. Zo dient in artikel 8, § 3, te worden verwezen naar artikel 7, derde lid, in plaats van naar artikel 6, derde lid, dient in artikel 10 verwezen te worden naar artikel 7, tweede lid in plaats van naar artikel 7, § 2 en verwijze men in artikel 15, § 1, derde lid, naar het eerste lid in plaats van naar paragraaf 1.

.../...

4. Vanuit legistiek oogpunt is het niet gebruikelijk ontworpen bepalingen met behulp van toevoegingen tussen haakjes te verduidelijken of te specificeren: zie bijvoorbeeld de artikelen 5, eerste lid, 20, eerste lid en 46, eerste lid, 3. Noodzakelijke toevoegingen dienen in volzinnen te worden opgenomen.

5. Volgens de regels van de formele legistiek dienen leden van artikelen te worden onderverdeeld in 1°, 2°, 3°, enz. en vervolgens, voor zover nodig, in a), b), c), enz. De ontworpen artikelen 27, vijfde lid, 37, § 2 en § 3, derde lid, 38, § 2, eerste lid en 46 dienen in die zin te worden aangepast.

6. In artikel 39, § 2, tweede lid van het ontwerp schrijve men volgens de regels van de formele legistiek in de eerste volzin "KB" voluit als "koninklijk besluit" en in de laatste volzin "het voornoemd koninklijk besluit van 8 oktober 1976" in plaats van "het KB van 8 oktober 1976 met betrekking tot de jaarrekening van de ondernemingen".

7. Artikel 49, eerste lid, eerste zin, dat overigens geen overgangs- of slotbepaling uitmaakt, vormt een overlapping van artikel 4, zesde lid van het ontwerp : de minimumregels zijn die welke in de bijlage zijn opgenomen en de regering stelt geen bijkomend uitvoeringsbesluit in het vooruitzicht.

8. De tweede zin van datzelfde artikel 49, eerste lid, evenmin een overgangs- of slotbepaling, kan ook worden

.../...

weggelaten indien artikel 5, eerste lid, van het ontwerp geredigeerd wordt als volgt :

"De kosten en opbrengsten van de hogescholen worden geboekt enerzijds, financieel, op grond van hun aard en anderzijds, analytisch, op grond van de kostenplaatsen waarop ze betrekking hebben".

Zoals het tweede lid van artikel 49 is geredigeerd, wordt erin uitsluitend een intentieverklaring verwoord welke uiteraard niet thuishoort in een normatieve tekst. Het tweede lid moet derhalve worden weggelaten.

9. Artikel 49, derde lid, betreft de inwerkingtreding van één van de artikelen van het ontwerp. Die bepaling dient te worden ingepast in artikel 51, eerste lid, dat dan als volgt zou kunnen worden geredigeerd :

"Dit besluit treedt in werking op 1 januari 1996, behalve artikel 5, dat in werking treedt op 1 januari 1999."

10. Luidens artikel 49, vierde lid, van het ontwerp, zal de Vlaamse minister bevoegd voor onderwijs de "toepassingsrichtlijnen" vaststellen in een handleiding. Volgens de gemachtigde ambtenaar zouden de beoogde "richtlijnen" uitsluitend een informatieve waarde hebben en zou aan artikel 49, vierde lid, derhalve geenszins de bedoeling ten grondslag liggen aan de betrokken minister enige normatieve bevoegdheid te verlenen. Teneinde op dat punt geen onduidelijkheid te laten bestaan wordt, gelet op de toelichting

.../...

van de gemachtigde ambtenaar, het ontworpen artikel 49, vierde lid, beter geredigeerd als volgt :

"De Vlaamse minister bevoegd voor onderwijs verstrekt in een handleiding nadere informatie omtrent de toepassing van dit besluit".

11. In artikel 51, tweede lid, gebruike men de uitdrukking "een hogeschool vrijstellen van de toepassing van de bepalingen van dit besluit" in plaats van "voor een hogeschool de inwerkingtreding van dit besluit uitstellen".

Overigens kan bedoelde vrijstelling normaal geen betrekking hebben op de verplichting van de hogescholen om met ingang van 1 september 1995 een volledige boekhouding te voeren, aangezien de artikelen 233 en 369, § 1, derde lid van het hogeschooldecreet daartoe geen delegatie hebben verleend aan de Vlaamse regering.

Tevens dient er te worden op gewezen dat, voor zover de in artikel 51, tweede lid, van het ontwerp besloten delegatie aan de minister toelaatbaar kan worden geacht, rekening ermede gehouden dat uitstel van toepassing slechts voor één jaar kan worden verleend, de minister van die bevoegdheid enkel in uitzonderlijke omstandigheden gebruik zal kunnen maken, dat hij daarvoor op concrete en pertinente redenen zal moeten kunnen steunen en dat hij daarenboven er zal moeten over waken daarbij niet te handelen in strijd met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel dat van toepassing is op de verschillende hogescholen.

.../...

12. In de uitvoeringsbepaling van artikel 52 van het ontwerp dient de minister belast met de uitvoering, met zijn volledige titel te worden vermeld.

Bijlage.

1. De bijlage dient dezelfde ondertekeningen te dragen als die welke voorkomen aan het slot van het besluit.

2. De gebruikelijke formule, die de ondertekening van de bijlage dient vooraf te gaan is "Gezien om te worden gevoegd bij ...".

3. In hoofdstuk I, afdeling III, punt IV.2 schrijven men "... deelnemingen in andere verenigingen of vennootschappen, ...". Hoofdstuk III van het decreet van 22 februari 1995 heeft immers hoofdzakelijk betrekking op deelnemingen in v.z.w.'s.

Men schrijve, in het tweede lid, "artikel 23, § 1, 4º ..." in plaats van "artikel 23, 4º ...". Dezelfde opmerking dient te worden gemaakt bij punt IV.3, eerste lid.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	J. DE BRABANDERE	kamervoorzitter,
	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 de H. B. THYS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.