

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 11 december 1996 door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende vastlegging van de voorschriften voor het opstellen van het jaarverslag van de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap", heeft op 16 december 1996 het volgend advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Mag ik U uitzonderlijk verzoeken om een advies binnen de bij artikel 84 van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn van 3 dagen te verlenen daar het wenselijk is dat de universiteiten het verslag over het jaar 1996 reeds in de voorgeschreven vorm indienen. Daarom dienen de universiteiten zo spoedig mogelijk op de hoogte gebracht te worden teneinde de nodige instructies te kunnen geven aan het interne administratieve apparaat".

De motivering die in de aanvraag wordt opgegeven moet overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, worden overgenomen in de aanhef van het besluit in ontwerp. Die verplichting houdt immers in dat de motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de justitiële rechter. De Raad van State, afdeling wetgeving, beschikt thans niet over alle nodige gegevens om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de juistheid van de aangehaalde motivering.

In het voorliggend geval is de in de adviesaanvraag opgegeven motivering niet overgenomen in de aanhef van het ontwerpbesluit. Deze laatste zal derhalve met die motivering moeten worden aangevuld.

.../...

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

I. STREKKING VAN HET ONTWERP.

Artikel 162, eerste lid, van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap verplicht het universiteitsbestuur elk jaar voor 31 mei bij de Vlaamse regering een jaarrekening in te dienen waarin het rekenschap aflegt over het financieel beheer van de instelling voor het voorafgaande begrotingsjaar.

Luidens het tweede lid van dat artikel gaat deze jaarrekening vergezeld van een door het universiteitsbestuur opgesteld jaarverslag ten aanzien van alle voorzieningen van de universiteit. Uit de jaarrekening en het jaarverslag moet blijken in hoeverre er sprake is van een behoorlijke uitvoering van de werkzaamheden ten behoeve waarvan een overheidsbijdrage is verleend en van een doelmatige aanwending van die overheidsbijdrage.

.../...

Luidens het derde lid omvat het jaarverslag mede een overzicht van het personeelsbestand dat geheel of gedeeltelijk bezoldigd wordt met overheidsgeld en van het vermogensbestand dat bij middel van bijdragen van de Vlaamse Gemeenschap werd verkregen.

Het vierde lid machtigt de Vlaamse regering de voorschriften voor het opstellen van de jaarrekening en het jaarverslag te bepalen en bepaalt dat de jaarrekening en het jaarverslag aan de Vlaamse Raad worden medegedeeld.

Ter uitvoering van dit vierde lid stelt het voor advies voorgelegde ontwerp de voorschriften vast voor het opstellen van het jaarverslag (1).

II. VOORAFGAANDE FORMALITEITEN.

1. Het ontwerp werd voor advies voorgelegd aan de Inspectie van Financiën. Deze concludeerde op 8 juli 1996 dat het ontwerp noch de uitgaven noch de inkomsten van de Vlaamse Gemeenschap beïnvloedt. Luidens artikel 8, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 tot regeling van de begrotingscontrole is het akkoord van de Minister van Begroting dan ook niet vereist.

(1) Voor de jaarrekening is dit gebeurd bij het besluit van de Vlaamse regering van 8 februari 1995 houdende vastlegging van het boekhoudkundig schema en van de voorschriften voor het opstellen van de jaarrekening van de universiteiten van de Vlaamse Gemeenschap.

Men verwijze in de aanhef van het ontwerpbesluit naar het advies van de Inspectie van Financiën en naar voormeld artikel 8, § 2.

2. Het jaarverslag, zoals dat moet worden opgemaakt volgens het voor advies overgelegd ontwerp, heeft ook betrekking op het wetenschappelijk onderzoek.

Krachtens artikel 3, § 4 van het decreet van 15 december 1993 tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid, is de Vlaamse regering verplicht vooraf het advies van die Raad in te winnen over "alle voorontwerpen van decreet en ontwerpen van reglementaire besluiten van de Vlaamse regering inzake wetenschapsbeleid die algemene aangelegenheden regelen waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn, met uitzondering van de voorontwerpen van decreet die de begroting betreffen".

De gemachtigde van de regering heeft bevestigd dat het bedoelde advies niet werd gevraagd. Dat advies zou volgens hem niet vereist zijn omdat het ontwerp niet kan worden beschouwd als een ontwerp van reglementair besluit dat een algemene aangelegenheid inzake wetenschapsbeleid beoogt te regelen; de essentie ervan is - steeds volgens de gemachtigde van de regering - de vormgeving van het jaarverslag van de universiteiten waarbij het meer gaat over richtlijnen dan echte reglementerende bepalingen, en er geen direct verband is met het wetenschapsbeleid. De gemachtigde verwijst daarbij tevens naar de geldende praktijk om ook

.../...

inzake rechtspositie van het zelfstandig en assisterend academisch personeel nimmer het advies van de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid in te winnen.

Ofschoon met de gemachtigde ambtenaar kan worden aangenomen dat de materie, voorwerp van het ontworpen besluit, slechts gedeeltelijk en niet direct het wetenschapsbeleid beïnvloedt, regelt het toch mede een "algemene (1) aangelegenheid" inzake wetenschapsbeleid. Trouwens, het advies van de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid werd destijds ook ingewonnen aangaande het besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 1994 betreffende de financiering van de geconcerteerde onderzoeksacties en van de speciale fondsen voor onderzoek aan de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, en voordien dat van de toenmalige Nationale Raad voor het Wetenschapsbeleid, over het koninklijk besluit van 14 juni 1978 houdende instelling van een onderzoeksraad aan de universitaire instellingen. In de mate dat het jaarverslag in de plaats komt van de door die verordeningen voorgeschreven rapporten -en het ontwerp ze bijgevolg impliciet wijzigt- is de leer van het parallelisme der vormen een bijkomende reden om te besluiten dat in casu het advies van de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid vereist is. Onderhavig advies wordt onder dat voorbehoud gegeven.

(1) "Algemene" mag immers niet worden gelijkgesteld met "belangrijk", wel met een voldoende ruim toepassingsgebied bestrijkend.

III. RECHTSGROND.

1. Behalve naar het reeds ter sprake gekomen artikel 162 van het decreet van 12 juni 1991, wordt in de aanhef van het ontwerp ook verwezen naar de artikelen 70 en 130 van dat decreet.

1.1. Artikel 70 verplicht de universiteiten jaarlijks, via de commissaris van de Vlaamse regering, bij de Vlaamse regering verslag uit te brengen over de in dat artikel bedoelde onderwijsbegeleiding.

Volgens artikel 14, § 1 van het ontwerp wordt die rapportage vervangen door die van het jaarverslag (i.h.b. het onderwijsverslag, zie bijlage I, 4.1.4.).

Hierbij past een dubbele opmerking. Vooreerst biedt artikel 162 van het decreet aan de Vlaamse regering geen rechtsgrond om voor te schrijven dat een verslag aangaande een specifieke aangelegenheid dat, blijkens artikel 70, apart moet worden opgemaakt en door bemiddeling van de regeringscommissaris aan de Vlaamse regering wordt bezorgd, rechtstreeks en als onderdeel van een algemeen verslag tot die regering moet worden gericht. Vervolgens biedt artikel 70 evenmin een rechtsgrond daarvoor, aangezien artikel 14, § 1, van het ontwerp precies van de door die bepaling voorgeschreven regels afwijkt en dus impliciet die decreetsbepaling wijzigt.

.../...

Derhalve moet artikel 14, § 1, uit het ontwerp worden weggelaten en dient de verwijzing naar artikel 70 van het decreet uit de aanhef te worden geschrapt.

1.2. Artikel 130, § 5, verplicht de universiteitsbesturen in het jaarverslag verslag uit te brengen over de besteding van de bijkomende werkingsuitkering toegekend voor de organisatie van de specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde, en biedt mede rechtsgrond voor bepalingen daaromtrent. Het ontwerp verwijst nochtans niet uitdrukkelijk naar verslaggeving over dat punt.

2. Artikel 12 van het ontwerp verleent delegatie aan de Vlaamse ministers, bevoegd respectievelijk voor het onderwijs, en voor wetenschaps- en technologiebeleid en het economisch industrieel vernieuwingsbeleid, om een bepaald thema aan te wijzen dat het onderwerp zal zijn van een meer intensieve verslaggeving met het oog op een grondige analyse en evaluatie ervan. Zulks betreft niet het vaststellen van nadere uitvoeringsregels met betrekking tot het jaarverslag, doch houdt bijkomende verplichtingen in welke deze ministers aan de universiteitsbesturen kunnen opleggen. Artikel 162 van het decreet biedt daarvoor geen rechtsgrond. Artikel 12 moet derhalve uit het ontwerp worden weggelaten.

3. Artikel 13 van het ontwerp belast de commissarissen van de Vlaamse regering met het toezicht op de toepassing van het besluit in ontwerp. Hiervoor kan geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 162 van het decreet van 12 juni 1991, dat enkel het opstellen van het jaarverslag betreft.

.../...

Artikel 173 van het decreet van 12 juni 1991 bepaalt echter dat de commissaris erover waakt dat het universiteitsbestuur geen enkele beslissing neemt die strijdig is met het bij of krachtens de wet bepaalde of het financieel evenwicht in gevaar brengt. Hieronder moet ook het toezicht op de naleving van het ontwerpbesluit geacht worden te vallen. Zijn artikel 13 is dus in ieder geval overbodig. Het is wenselijk het ook formeel weg te laten, omdat anders ten onrechte de indruk wordt gewekt dat het de Vlaamse regering toekomt bijkomende bevoegdheden te verlenen aan de regeringscommissaris bij de Vlaamse universiteiten (1).

4. Artikel 14, § 2, van het ontwerp bepaalt dat het jaarverslag de door artikel 8 van het voornoemde besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 1994 vereiste rapportering omvat. Bedoeld artikel 8 bepaalt dat het universiteitsbestuur jaarlijks rapporteert over het gebruik van de middelen van het bijzonder onderzoeksfonds conform de voorschriften welke dienaangaande vastgelegd zijn met betrekking tot de jaarrekening en het jaarverslag van de universiteiten krachtens de artikelen 161 en 162 van het decreet van 12 juni 1991. De gemachtigde van de regering bevestigde dat deze gegevens in het ontwerp zijn opgenomen en dat het jaarverslag de rapportering van dat artikel 8 vervangt.

(1) En het gaat hier om permanente bevoegdheden, welke uiteraard te onderscheiden zijn van de "specifieke" bijzondere opdrachten waarmee het college van regeringscommissarissen kan worden belast blijkens artikel 172 van het decreet.

Artikel 14, § 2, wijzigt aldus artikel 8 van het besluit van 20 juli 1994 (1), hetwelk zijn rechtsgrond echter niet vindt in artikel 162, doch wel in artikel 168 van het decreet van 12 juni 1991. Men vermeldde deze rechtsgrond dan ook in de aanhef van het besluit in ontwerp.

5. Hetzelfde artikel 14, § 2, bepaalt dat het jaarverslag het verslag van de onderzoeksraad vervangt bedoeld bij artikel 3, § 5, van het koninklijk besluit van 14 juni 1978. Deze bepaling verwijst naar een verslag te bezorgen voor 31 maart van elk jaar aan de raad van beheer dat, na goedkeuring, wordt overgemaakt aan de betrokken ministers. Bijgevolg gaat het hier ook weer om een wijziging, minstens van het tweede lid (2) van voormeld artikel 3, § 5. Ook hiervoor kan echter geen rechtsgrond gevonden worden in artikel 162 van het decreet van 12 juni 1991.

-
- (1) Deze bepaling zou beter uitdrukkelijk worden opgeheven of vervangen door een verwijzing naar het onderhavige ontwerpbesluit.
- (2) Daarentrent geldt dezelfde opmerking als in de vorige voetnoot.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,

M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. VERMEIRE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BARRA, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.