

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 28 juli 1997 door de minister-president van de Vlaamse regering verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van de criteria, de voorwaarden en de nadere regelen volgens welke subsidies worden verleend met betrekking tot innovatieopleidingen", heeft op 2 oktober 1997 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het ontwerp strekt ertoe om de criteria, de voorwaarden en de nadere regelen vast te stellen volgens welke door de Vlaamse regering subsidies kunnen worden verleend aan innovatieopleidingen. Luidens artikel 1, 5° en 6°, van het ontwerp wordt met deze projecten bedoeld opleidings- en vormingsprojecten die gericht zijn op (5°) "innovatie (zijnde) aanwending van nieuwe ideeën voor producten of diensten, productieprocessen, arbeidsorganisatie en andere aspecten van de productiecycclus ..." evenals "vormingsprojecten voor bestuurlijke vernieuwing, (zijnde) opleidingen waaraan op de arbeidsmarkt een dringende behoefte ontstaan is ten gevolge van gewijzigde reglementering of een gewijzigd overheidsbeleid".

Daartoe regelt het ontwerp inzonderheid de organisatie voor de begeleiding van de procedure, met inbegrip van de oprichting van een opvolgingscommissie (artikelen 2 en 3), het toepassingsgebied en de aanvraagprocedure (artikelen 4 tot 8), de wijze van beoordeling van de aanvragen en de omvang van de subsidies (artikelen 9 tot 11) alsmede de uitvoeringsprocedure en de controle op de aanwending van de subsidies (artikelen 12 en 13).

RECHTSGROND

1. Zoals blijkt uit de aanhef van het ontwerp, menen de stellers ervan een rechtsgrond voor de ontworpen regeling te vinden, eensdeels, in de artikelen 12, 55 tot 58, en 94

.../...

van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, en, anderdeels, in het decreet van 20 december 1996 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1997, inzonderheid de basisallocatie 32.01.11.50, zoals gewijzigd (lees : ingevoegd) bij artikel 9, § 3, van het decreet van 8 juli 1997 houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1997.

2.1. Vastgesteld moet worden dat het voornoemde decreet van 20 december 1996, meer bepaald in artikel 13, geen subsidiemogelijkheid bevat voor de in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp bedoelde basisallocatie (1). Wel blijkt inmiddels het voornoemde decreet van 8 juli 1997 te zijn goedgekeurd. Dat decreet is echter nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Artikel 9, § 3, ervan voert in artikel 13 van het voornoemde decreet van 20 december 1996, onder de rubriek "organisatieafdeling 11. Programma 50" met de benaming "ba 32.01 - Allerhande subsidies m.b.t. permanente vorming en innovatie" een nieuwe basisallocatie in (2).

(1) De tabel gevoegd in bijlage bij dit begrotingsdecreet vermeldt slechts een niet gesplitst krediet van 743,6 mio fr voor de rubriek "organisatieafdeling 11 programma 50 - permanente vorming en innovatie" (zie B.S. 12 september 1997, blz. 23.651).

(2) Vl. Parl., 1996-1997, Stuk 19-A, nr. 1, blz. 7.

2.2. In de toelichtingen bij de aanpassing van de midden- en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1997 staat, i.v.m. de draagwijdte van de nieuw ingevoegde basisallocatie, het volgende te lezen :

"De Vlaamse regering reserveerde voor het geheel van het programma inzake permanente vorming oorspronkelijk een budgettaire enveloppe van 743,6 mln. in 1997. Dit bedrag blijft gehandhaafd, maar in functie van de ondertussen goedgekeurde conceptnota wordt het bedrag uitgesplitst over drie basisallocaties :

- b.a. 32.01 : allerhande subsidies m.b.t. permanente vorming en innovatie;
Op deze basisallocatie wordt de ondersteuning aan de bedrijfs- en sectorprojecten aangerekend;
- b.a. 12.02 : allerhande uitgaven m.b.t. subregionale samenwerkingsverbanden;
Op deze basisallocatie wordt de ondersteuning van de subregionale samenwerking o.a. door het ter beschikking stellen van coördinatoren aangerekend;
- b.a. 12.01 : allerhande uitgaven met betrekking tot permanente vorming en innovatie;
waarop de overige uitgaven worden aangerekend, ondermeer de eventuele ondersteuning van experimentele projecten inzake burgerschapsvorming.

De uitgaven in 1997 op de b.a. 32.01 en 12.01 zijn in hoofdzaak éénmalig, voor zover niet beslist wordt nieuwe projecten uit te schrijven in 1998 en/of volgende jaren. De ondersteuning van de subregionale samenwerkingsverbanden, aangerekend op b.a. 12.02, zal ook nog in de jaren 1998 tot en met 2001 verzekerd moeten worden" (1).

(1) Vl. Parl., 1996-1997, Stuk 13-A, nr. 1, blz. 49.

3.1. Op het eerste gezicht blijkt het opnemen van de nieuwe basisallocatie 32.01 in de bepalingen van het begrotingsdecreet, en niet alleen in de administratieve begroting (1), in overeenstemming te zijn met artikel 12 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Bij nader inzien is dat echter niet zo.

3.2.1. 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 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".

Terzake 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

(1) Volgens een vaste rechtspraak van de afdeling wetgeving van de Raad van State is een begrotingsartikel op het niveau van de administratieve begroting geen "wetsbepaling" vervat in de algemene uitgavenbegroting, bedoeld in artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit.

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).

3.2.2. Luidens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen 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

(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).

van die toelage bepaalt. Het volstaat dus niet de toelage op te nemen in een basisallocatie (1).

3.2.3. De bewuste begrotingsbepaling met haar omschrijving, zoals ingevoegd door het voornoemde decreet van 8 juli 1997, kan echter bezwaarlijk als "een speciale bepaling die de aard van de toelage preciseert" beschouwd worden, gelet op de vage en zeer algemene verwijzing naar de begrippen "permanente vorming en innovatie", en gelet op de omstandigheid dat ook uit de toelichting bij deze begrotingswijziging geen nadere bijzonderheden omtrent de toelage kunnen worden afgeleid. Tijdens de bespreking van het ontwerp dat het decreet van 8 juli 1997 is geworden, beperkte de toelichting verstrekt door de regering zich tot een verwijzing naar een concept waarover in het Vlaams Economisch en Sociaal Overlegcomité nog overleg moest worden gepleegd.

Hierbij kan de vaststelling worden betrokken dat de wetgever, toen hij het huidige artikel 12 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit tot stand bracht, de bedoeling had paal en perk te stellen aan de praktijk waarbij de regering uit het louter bestaan van een krediet op de begroting afleidde dat zij daaruit zonder meer kon putten, volgens de regels welke zij zelf bepaalde. Er kan daarom worden vermoed dat met de woorden "een bepaling van de algemene uitgavenbegroting die de aard van de toelage

(1) 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 onderhavige ontwerp is aan dat vereiste wel formeel voldaan.

preciseert", zonder dat zij hetzelfde betekenen als een "organieke regeling", toch bedoeld wordt dat een aantal essentiële voorwaarden waaronder de toelage kan worden verleend, in de begrotingswet zelf moeten worden bepaald. Deze ontbreken terzake.

3.2.4. Ten overvloede kan wat het voorliggend ontwerp betreft nog worden vastgesteld dat, gelet op de annaliteit en de specialiteit van de in het begrotingsdecreet bepaalde kredieten en toelagen, de bevoegdheid van de Vlaamse regering om de wijze en de voorwaarden van subsidiëring aldus te bepalen, in principe beperkt is tot het beoogde begrotingsjaar en tot de door de begroting vastgestelde kredieten (1). Uit het geheel van de bepalingen van het ontwerp blijkt dat de beoogde subsidieregeling zou lopen tot het begrotingsjaar 1999. Welnu, het decreet houdende aanpassing van de begroting 1997 waarop zij wordt gebaseerd is op heden nog niet bekendgemaakt, en voor het volgende begrotingsjaar is er nog helemaal geen begroting.

(1) Ook al heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, steeds aanvaard dat "wanneer het uitgaven betreft waarvoor van jaar tot jaar kredieten zullen worden uitgetrokken, ... de nadere regelen voor het verlenen van toelagen worden vastgesteld in een (koninklijk) besluit waarvan de duur niet beperkt is". Zie hierover 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).

3.2.5. Ten slotte dient men er zich van bewust te zijn dat het procédé van regelgeving op grond van een begrotingsbepaling die de aard van de uitgave op minimale wijze omschrijft, aanleiding kan geven tot een haast zelfstandige verordeningsmacht in hoofde van de Vlaamse regering. De Raad van State meent er dan ook op te moeten wijzen dat ter eerbiediging van de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende c.q. decreterende en de uitvoerende macht het sterk geraden is de essentiële regelen van de aangelegenheid in kwestie in een decreet samen te brengen teneinde de Vlaamse regering in staat te stellen om, met passende rechtszekerheid, de bedoelde materie nader te regelen.

3.3. Uit wat voorafgaat moet worden geconcludeerd dat het ontwerp geen voldoende rechtsgrond heeft. Om dat te verhelpen zou de decreetgever best in een organieke regeling voorzien.

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. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE