

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 december 1997 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken verzocht hem 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 hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap", heeft op 29 januari 1998 het volgende advies gegeven :

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 215 en 234 van het decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap - hierna te noemen : hogescholendecreet - de nadere voorschriften vast omtrent de inhoud en het opstellen van het jaarverslag van de hogescholen en van de zogenaamde vzw's sociale voorzieningen.

In zoverre de artikelen 215 en 234 van het hogescholendecreet de regering ook opdragen regels te stellen met betrekking tot de jaarrekening, werd hieraan reeds nadere uitvoering gegeven bij besluit van 15 november 1995 betreffende de beleidsboekhouding, de jaarrekening en het rekeningenstelsel voor de hogescholen en de vzw's sociale voorzieningen.

VOORAFGAANDE FORMALITEITEN

Artikel 7 van het ontwerp alsmede bijlage II bepalen wat de rubriek "onderzoek" van het jaarverslag van de hogescholen moet bevatten. Die rubriek geeft meer bepaald "een overzicht van de resultaten en van de ingezette middelen op het gebied van projectmatig wetenschappelijk onderzoek" (artikel 7).

In zijn advies nr. L. 25.855/1, gegeven op 16 december 1996 ten aanzien van 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 de afdeling wetgeving van de Raad van State het volgende opgemerkt :

"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 "al-

.../...

gemene (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 parallellisme 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 voorbehoud gegeven."

Die opmerking dient hier, mutatis mutandis, te worden herhaald.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het hogescholendecreet legt in twee afzonderlijke bepalingen, namelijk de artikelen 215, § 2 en 234, § 2, aan enerzijds de hogescholen en anderzijds de vzw's sociale voorzieningen, de verplichting op om een jaarverslag op te stellen en bij de jaarrekening te voegen.

Het voorliggend ontwerp voorziet in één enkel jaarverslag, uitgaande van de hogeschool, waarin echter het

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

jaarverslag van de vzw is geïntegreerd als een rubriek "sociale voorzieningen voor studenten" (artikel 3, 8°).

Blijkbaar om rekening te houden met het feit dat het enerzijds en anderzijds om aparte rechtspersonen gaat, bepaalt artikel 12 van het ontwerp dat de vzw sociale voorzieningen die rubriek van het jaarverslag moet opstellen en aan de hogeschool bezorgen, waarna de hogeschool ze als derde deel van het jaarverslag dient op te nemen (zie artikel 2).

De artikelen 215, § 2 en 234, § 2, van het hogescholendecreet dragen de Vlaamse regering op de voorschriften betreffende de inhoud en het opstellen van de jaarverslagen van respectievelijk de hogescholen en de voornoemde vzw's te bepalen. Op het eerste gezicht lijkt het niet onwettig deze twee verslagen vormelijk op elkaar af te stemmen en neer te laten leggen in één enkel document.

Daarbij rijzen echter twee moeilijkheden. Vooreerst kan uit het ontwerp niet worden afgeleid dat de in het jaarverslag van de hogeschool geïntegreerde "rubriek sociale voorzieningen", die dan het jaarverslag van de vzw sociale voorzieningen vormt in de zin van het decreet, enkel door de bevoegde organen van deze vereniging mogen worden opgesteld en goedgekeurd. Zulks betekent dat het hogeschoolbestuur ze ongewijzigd in zijn jaarverslag moet overnemen en er zelfs geen goedkeuring aan kan verlenen, laat staan deze eraan onthouden. Artikel 13 van het ontwerp is hiermee in strijd, aangezien luidens die bepaling het hogeschoolbestuur het

.../...

jaarverslag - met ingebrip van de rubriek sociale voorzieningen - moet goedkeuren (1).

Vervolgens moet de ontworpen regeling toegepast worden met inachtneming van het decretaal voorschrift dat het jaarverslag van de vzw sociale voorzieningen gevoegd wordt bij de jaarrekening van die vereniging. Die jaarrekening is te onderscheiden van de jaarrekening van de hogeschool, waarbij het jaarverslag van de hogeschool gevoegd moet worden. Een aspect van dit onderscheid is nog, dat het jaarverslag van de vzw aan het hogeschoolbestuur en aan de regeringscommissaris moet worden bezorgd, terwijl het jaarverslag van de hogeschool bij de Vlaamse regering moet worden ingediend, die de tekst op haar beurt mededeelt aan het Vlaams Parlement.

Zoals het voorliggend ontwerp is gesteld kan bezwaarlijk aan beide voorschriften worden voldaan. Ofwel moet het jaarverslag van de vzw geconcipieerd worden als een afzonderlijk verslag, niet deel uitmakend van dat van de hogeschool en gevoegd bij de jaarrekening van de vzw, zoals bedoeld door het hogescholendecreet. Ofwel zal een tweede exemplaar van het jaarverslag van de vzw - dat dan veeleer te beschouwen zal zijn als het eigenlijke jaarverslag - apart bij de jaarrekening van de vzw moeten worden gevoegd. Hierbij kan bovendien nog de vraag worden gesteld of het de Vlaamse regering toekomt te bewerkstelligen dat het jaar-

(1) In de "nota aan de Vlaamse regering" wordt dan ook verkeerdelijk betoogd dat het verslag over de sociale voorzieningen de goedkeuring van het hogeschoolbestuur niet behoeft.

verslag van de vzw, als onderdeel van dat van de hogeschool, medegedeeld wordt aan het Vlaams Parlement, ofschoon artikel 215, § 2, van het hogescholendecreet daarin niet voorziet. Hoe dan ook lijkt het beter overeen te stemmen met de bedoelingen van de decreetgever om het jaarverslag van de vzw niet louter als een "rubriek" van het jaarverslag van de hogeschool op te vatten.

De tekst van het ontwerp zal in de ene of andere zin moeten worden aangepast.

2. Artikel 13 van het ontwerp bevat voorschriften die betrekking hebben op de jaarrekening, in het bijzonder wat de termijnen van opstellen en goedkeuren ervan betreft. Ook in het hogescholendecreet zijn jaarrekening en jaarverslag nauw met elkaar verbonden. Het lijkt dan ook aangewezen voorliggend ontwerp met het besluit van 15 november 1995 samen te voegen.

OPMERKINGEN AANGAANDE DE TEKST

Aanhef

1. In de verwijzing naar het hogescholendecreet van het eerste lid van de aanhef dient te worden gepreciseerd: artikel 215, § 2. Immers, zoals ook in artikel 234 het geval is, wordt in paragraaf 2 de Vlaamse regering gemachtigd om t.a.v. het jaarverslag van de vzw's de voorschriften betreffende de inhoud en het opstellen vast te stellen.

.../...

2. Het vierde en het vijfde lid van de aanhef vullen men aan met de data van respectievelijk de beraadslaging van de Vlaamse regering, nl. 16 december 1997, en van onderhavig advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, nl. 29 januari 1998.

Artikel 1

In het ontworpen besluit en in zijn bijlagen wordt slechts driemaal verwezen naar het als "het decreet" te benoemen hogescholendecreet van 13 juli 1994. Artikel 1 kan dan ook zonder bezwaar worden weggelaten.

Artikel 2

1. Na "jaarverslag" dient te worden gepreciseerd "van de hogescholen". Het ontwerp heeft immers ook betrekking op de vorm en inhoud van het jaarverslag van de vzw's sociale voorzieningen.

2. In normatieve teksten dient het gebruik van zinsdelen tussen haakjes te worden vermeden, opmerking welke ook geldt voor andere artikelen. De haakjes voor en na "al dan niet" moeten worden weggelaten. Overigens voegen die woorden niets toe aan de tekst van het artikel, zodat zij gerust kunnen worden weggelaten.

.../...

3. Wat de laatste volzin betreft, waarin sprake is van het verslag van de vzw sociale voorzieningen, wordt verwezen naar de eerste algemene opmerking van dit advies, hiervoren. Ook in verband met artikel 3, 8°, en met artikel 12, dient naar die opmerking te worden verwezen.

Artikel 5

In normatieve teksten dient eveneens het gebruik van al dan niet tussen haakjes staande niet limitatieve opsommingen gevolgd door "enz." te worden vermeden. Als het niet mogelijk blijkt te zijn de desbetreffende organen strikt op te sommen, late men een exemplatieve opsomming beter achterwege, vooral wanneer er weinig twijfel kan bestaan over de juiste inhoud van de vooraf vermelde termen. Indien een exemplatieve opsomming toch noodzakelijk blijkt te zijn, schrijve men bijvoorbeeld : "zoals de algemene vergadering, de raad van bestuur of raad van beheer (1), ..." zonder haakjes te gebruiken en zonder "enz.".

(1) Ook uitdrukkingen zoals bestuur/beheer dienen te worden vermeden. Men vervange het schuine streepje door "of".

Artikel 9

Hoewel de afkorting "VZW" voor "vereniging zonder winstoogmerk" courant wordt gebruikt, is het toch aan te raden in normatieve teksten die term voluit te schrijven, al was het hier maar om iedere verwarring te vermijden met de VZW opgericht voor het beheer van de sociale voorzieningen.

Artikel 15

De artikelen 215, § 2 en 234, § 2, van het hogescholendecreet belasten de Vlaamse regering ermee de inhoud van de jaarverslagen te bepalen. Een verder gaande delegatie aan de Minister van Onderwijs kan dan ook maar toelaatbaar worden geacht indien het in dit artikel bedoelde "grondiger verslag" beperkt is tot een of meer van de rubrieken opgesomd in artikel 3, of, beter nog, onderdelen en subonderdelen daarvan, gezien deze reeds zeer gedetailleerd opgesomd worden in de andere artikelen van het ontwerp en, vooral, in de bijlagen.

Artikel 16

Gezien de voorziene datum van inwerkingtreding reeds voorbij is op het tijdstip dat dit advies gegeven wordt, schrijve men : "Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1998".

.../...

Voor zover die datum behouden blijft, rijst overigens de vraag of voor het jaar 1998 geen overgangsbepalingen vereist zijn wat betreft de termijnen bepaald in artikel 13, tweede 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 Mevr. D. MAREEN, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE