

## KONINKRIJK BELGIE

-----

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 1 juli 1998 door de Vlaamse 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 "tot regeling van de procedure voor en de voorwaarden van betoelaging van internationale samenwerkingsprojecten op het gebied van hoger onderwijs", heeft op 7 juli 1998 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt om een spoedbehandeling verzocht

"aangezien het voorliggende ontwerpbesluit van de Vlaamse regering bepaalt dat de minister zijn prioriteiten aan de universiteiten moet meedelen uiterlijk op 1 augustus, dat de universiteiten hun voorstellen bij het departement binnen de 60 kalenderdagen moeten indienen, dat het noodzakelijk is duidelijkheid te scheppen voor de universiteiten omtrent de gewijzigde procedure en dat het hier om vrij beperkte wijzigingen gaat vergeleken met het BVR van 11 september 1996."

\*

\*       \*

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State 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.

Het voor advies voorgelegde ontwerp zoekt, blijkens het eerste en tweede lid van de aanhef, zijn rechtsgrond in artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, en in het decreet van 19 december 1997, houdende de algemene

.../...

uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1998, zonder in het laatste geval nader aan te geven om welk artikel het gaat.

Voornoemd artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit bepaalt dat een besluit dat de voorwaarden vaststelt waaronder een toelage wordt verleend, twee mogelijke rechtsgronden kan hebben : hetzij een organieke wet, hetzij een bijzondere bepaling in de algemene uitgavenbegroting.

Te dezen wordt die rechtsgrond zoals vermeld gezocht in de algemene uitgavenbegroting voor 1998 (1). Uit de aan de Raad van State medegedeelde gegevens zou kunnen blijken dat het gaat om artikel 13 van die begroting (subsidies), organisatieafdeling 33, programma 20 (universitair onderwijs), rubriek 33.01 (subsidies voor internationale samenwerking) : 103,4 miljoen frank.

In dit verband kan de opmerking worden aangehaald welke de Raad van State, afdeling wetgeving, heeft gemaakt in zijn advies L. 26.655/1, van 8 juli 1997 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende regeling van de procedure en de voorwaarden van subsidiëring van innovatieprojecten op het gebied van het hoger onderwijs" :

---

(1) Op te merken valt dat die uitgavenbegroting op heden 7 juli 1998 nog niet eens is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

"De rechtsgrond die in de algemene uitgavenbegroting kan worden gevonden, geldt in principe slechts voor het desbetreffende begrotingsjaar en tot beloop van de door de begroting vastgestelde kredieten.

Het ontwerp dient zich daarentegen aan als een blijvende regeling en houdt geen rekening met het wezenlijk tijdelijke karakter van de wetsbepaling die er een juridische grondslag aan verleent. Het blijvende karakter van het ontwerp blijkt o.a. hieruit dat voor de jaren 1997 en 1998 een afwijkende procedure geldt en dat het ontwerp dus pas ten volle van toepassing zal zijn vanaf het begrotingsjaar 1999.

Niettegenstaande de beperking in de tijd van de rechtsgrond, wordt evenwel 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 besluit waarvan de duur niet beperkt is" (1).

De Raad van State vestigt er echter ook steeds de aandacht op dat, wijl het procédé van regelgeving op grond van een begrotingsbepaling die de aard van de uitgave omschrijft, aanleiding kan geven tot een haast zelfstandige verordeningsmacht van de uitvoerende macht, het om evidente redenen van rechtszekerheid aan te bevelen is dat de wet- of decreetgever in een organieke regeling voorziet. Dit argument klemmt hier des te meer, vooreerst daar het voorliggend ontwerp wat de inhoud van de subsidieerbare projecten betreft zeer ruime, maar dan ook zeer vage criteria bevat, en voorts daar wegens de beperking tot het begrotingskrediet en tot het begrotingsjaar, de indiener van een onderzoeksproject nooit de zekerheid heeft dat hij de toelage zal ontvangen of blijven ontvangen, zelfs al voldoet hij aan alle voorwaarden waarin het ontwerp voorziet."

---

(1) Zie hiervoor, Raad van State, advies L. 23.547/1 van 14 juli 1994, over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot regeling van de procedure voor de projecten van het onderwijskundig praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek".

Deze opmerkingen kunnen mutatis mutandis op het voorliggende ontwerp worden toegepast: de ingeroepen begrotingsbepaling geeft enkel een zeer summiere omschrijving, het begrotingsjaar is reeds halfweg en de uitgaven zullen overigens vooral worden verricht tijdens het volgende begrotingsjaar.

Bovendien moet nog de aandacht worden gevestigd op wat volgt.

Internationale samenwerking in het hoger onderwijs is een onderwijsaangelegenheid. De essentiële regels inzake de financiering van internationale samenwerkingsprojecten zouden dan ook met toepassing van artikel 24, § 5, van de Grondwet door de decreetgever moeten worden vastgelegd. In die zin verstrakt artikel 24, § 5, van de Grondwet de toepassing van artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit wanneer de subsidierегeling op onderwijsaangelegenheden betrekking heeft. Ofschoon hieruit niet zonder meer kan worden afgeleid dat de decreetgever zelf een exhaustieve regeling moet uitwerken, is toch vereist dat de essentiële elementen ervan door hem worden vastgelegd. Voor zover kan worden gebillijkt dat bij een eerste en, als het ware experimentele invoering van een subsidierегeling in onderwijsaangelegenheden nog een beroep wordt gedaan op de rechtsgrond van een bepaling van de uitgavenbegroting, dan volstaat die rechtsgrond niet meer wanneer de regeling na een aantal jaren op kruissnelheid is gekomen.

Derhalve dient te worden besloten dat het ontworpen besluit de noodzakelijke rechtsgrond ontbeert.

-----

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. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE