

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.013/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 6 augustus 2002 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende vaststelling van de procedure en de voorwaarden voor de toekenning van aanvullende middelen in het begrotingsjaar 2002 aan de Vlaamse universiteiten en houdende vaststelling van de vorm en de inhoud van de convenants", heeft op 8 augustus 2002 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 spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

"dit besluit zo spoedig mogelijk moet uitgevaardigd worden zodat de gehele procedure voor de toekenning van de aanvullende middelen tot en met de ondertekening van de convenants nog voor het einde van 2002 kan afgerond worden. Vertrekkend van dat tijdschema moet er rekening gehouden worden met de tijd die de universiteiten nodig hebben om projectvoorstellen in te dienen, de tijd die de Commissie nodig heeft om de projectvoorstellen te beoordelen, de tijd nodig om de projecten te laten goedkeuren door de Vlaamse regering en de tijd nodig om de convenants op te stellen".

*

* *

Gelet op de korte termijn die de Raad van State, afdeling wetgeving, voor het uitbrengen van zijn advies is toegemeten, heeft deze zich beperkt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe de voorwaarden te bepalen waaronder de universiteiten beroep kunnen doen op de aanvullende middelen, bedoeld in artikel 130, § 5, van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap. Die aanvullende middelen worden, overeenkomstig artikel 130, § 1, 4°, van hetzelfde decreet, toegekend bij wijze van convenants die worden gesloten (niet : afgesloten) tussen de Vlaamse regering en de universiteitsbesturen.

Het ontwerp omschrijft de acties waarvoor de betrokken financiële middelen kunnen worden ingezet (artikel 2), het regelt de procedure voor het indienen en selecteren van projectvoorstellen en stelt in dat verband een adviescommissie in, waarvan de samenstelling, de opdracht en de werking worden vastgesteld (artikelen 3 tot 5), het

.../...

bepaalt wat in de te sluiten convenants moet worden opgenomen en voorziet in een betalingsschema en de mogelijkheid van terugvordering van reeds betaalde voorschotten (artikelen 6 en 7). In bijlage bij het ontwerp is een model van convenant gevoegd.

2. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 130ter, § 4, van het decreet van 12 juni 1991, dat de Vlaamse regering opdraagt om, na advies van de Vlaamse Interuniversitaire Raad, de nadere voorwaarden te bepalen waaronder de universiteiten een beroep kunnen doen op de middelen, bepaald in artikel 130, § 5, van het decreet, alsmede de procedure voor de aanvraag en de beslissing tot toekenning, en de essentiële elementen die worden opgenomen in de desbetreffende convenants, waaronder in ieder geval de planning en de programmering van de voorgestelde actie, de in te zetten middelen, de criteria en de voorwaarden van de evaluatie van de actie, de wijze van rapporteren en de voorwaarden van betaling en afrekening.

3. De aan de Raad van State, afdeling wetgeving, toegezonden documenten doen ervan blijken dat het, in het licht van de geplande decretale herstructurering van het hoger onderwijs, de bedoeling is om in de toekomst van de projectmatige toekenning van aanvullende middelen, in de zin van het ontwerp, af te zien ten voordele van een systeem van directe toekenning van middelen aan de universiteiten. In de praktijk zou zulks erop neerkomen dat de ontworpen regeling enkel in het begrotingsjaar 2002 toepassing vindt.

De referentie aan het betrokken begrotingsjaar in het opschrift van het ontwerp dient te worden begrepen tegen de achtergrond van de zo-even geschetste bedoeling die, eenmaal ze effectief op normatief vlak zal zijn gerealiseerd, zal nopen tot de formele opheffing van de ontworpen regeling, waarin immers - op het opschrift ervan na - niet wordt bepaald dat deze uitsluitend betrekking heeft op de toekenning van aanvullende middelen in het begrotingsjaar 2002.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

In het model van convenant, dat in bijlage bij het ontwerp is gevoegd, worden een aantal regels vermeld die niet voorkomen in het bepalend gedeelte van het ontwerp. Dat is met name het geval voor de regels met betrekking tot het uitstel van betaling, het tweede voortgangsrapport en de wijziging van en geschillen omtrent de convenants.

Weliswaar is het zo dat een bijlage, zoals die welke bij het ontwerp is gevoegd, integrerend deel uitmaakt van de normatieve tekst bij dewelke zij is gevoegd en dat ze dezelfde reglementaire waarde heeft als die tekst. Niettemin mag het als een aspect van goede regelgeving worden beschouwd dat regels niet worden verspreid over het bepalend gedeelte van een normatieve tekst en de erop betrekking hebbende bijlage, inzonderheid indien die bijlage bestaat uit een modelformulier dat bij het sluiten van convenants moet worden gebruikt. Dergelijke verspreiding bevordert niet de toegankelijkheid en de duidelijkheid van de regelgeving en is nadelig voor de rechtszekerheid omdat ervan mag worden uitgegaan dat in een modelformulier niet zozeer nieuwe, bijkomende regels worden geformuleerd, doch dat erin hoogstens nadere specificaties van regels worden opgenomen, waarvan reeds in het bepalend gedeelte van de normatieve tekst melding wordt gemaakt.

Uit wat voorafgaat volgt dat de stellers van het ontwerp er goed aan doen om bepaalde, vrij essentiële regels, waarvan nu uitsluitend melding worden gemaakt in de bijlage, tevens in het bepalend gedeelte van het ontwerp te integreren. De zo-even gegeven opsomming van regels kan de stellers van het ontwerp daarbij tot leidraad strekken.

Aanhef

In het eerste lid van de aanhef volstaat het te schrijven : "..., inzonderheid op artikel 130, § 1, 4° en § 5, gewijzigd bij het decreet van 21 december 2001, en op

.../...

artikel 130ter, ingevoegd bij het decreet van 21 december 1994 en gewijzigd bij het decreet van 7 december 2001;".

Artikel 3

1. Rekening houdend met de draagwijdte van artikel 3 van het ontwerp, zou het opschrift van hoofdstuk III beter luiden als volgt : "Hoofdstuk III - Inhoud en wijze van indienen van projectvoorstellen".

2. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de decretale bepalingen die de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken, werd onder meer gesteld :

"Het is de bedoeling dat de universiteit(en) voor het realiseren van de eerder vermelde doelstellingen op basis van oproepen lastenboeken indienen waarin de te bereiken resultaten, de bijhorende timing en noodzakelijke financiële middelen duidelijk worden aangegeven. Tevens dient te worden aangegeven welk bedrag wordt gevraagd uit de middelen die beschikbaar zijn voor convenants en welke andere middelen (onder meer afkomstig uit de eigen werkingstoelagen) voor de realisatie van een initiatief beschikbaar zijn" ⁽¹⁾.

Uit artikel 3, § 2, van het ontwerp, valt niet - of alleszins niet duidelijk - af te leiden dat in het projectvoorstel dient te worden geschetst welke categorieën van middelen, inclusief eigen middelen, voor het project beschikbaar zijn. Teneinde er geen twijfel over te laten bestaan dat de stellers van het ontwerp willen aansluiten op de bedoeling van de decreetgever, zoals die valt af te leiden uit het aangehaalde citaat uit de parlementaire voorbereiding, verdient het aanbeveling om de tekst van het ontwerp op dat punt te expliciteren. Daartoe kan worden overwogen om de redactie van artikel 3, § 2, eerste lid, 6°, van het ontwerp aan te passen.

⁽¹⁾ Parl. St., VI. Parl., 2001-2002, nr. 838/1, 20; zie ook Parl. St., VI. Parl., 2001-2002, nr. 838/3, 7.

Artikel 4

1. Artikel 4, § 1, van het ontwerp, wordt beter geredigeerd als volgt :

"De projectvoorstellen worden beoordeeld door een adviescommissie, hierna de Commissie genoemd, waarvan de leden door de minister worden aangesteld".

2. Wat de vaststelling van het honorarium van de leden van de Commissie betreft, wordt in artikel 4, § 4, tweede lid, van het ontwerp, gerefereerd aan de tijd "die besteed wordt aan de beoordeling van de projectvoorstellen of van de eindrapporten". Die omschrijving lijkt te strikt omdat erin bijvoorbeeld geen rekening wordt gehouden met het gegeven dat de Commissie overeenkomstig artikel 5, § 4, ook tussentijds zal dienen te evalueren op basis van het "voortgangsrapport" ⁽²⁾.

Artikel 5

1. De nummering van de onderdelen van de opsomming die is opgenomen in artikel 5, § 1, van het ontwerp, moet worden herzien, aangezien tweemaal melding wordt gemaakt van "2°".

2. Teneinde het na beraadslaging door de Commissie toe te kennen beoordelingscijfer duidelijker te onderscheiden van het "individueel" beoordelingscijfer dat elk commissielid vóór de vergadering van de Commissie aan de projectvoorstellen dient toe te kennen, kan worden overwogen om de tweede zin van artikel 5, § 2, van het ontwerp te redigeren als volgt :

"Na beraadslaging kent de Commissie aan elk projectvoorstel een globaal beoordelingscijfer toe".

⁽²⁾ Dat er eventueel ook nog een tweede "voortgangsrapport" moet worden opgesteld, valt enkel uit de bijlage af te leiden (zie wat dat betreft de voorafgaande opmerking).

3. In artikel 5, §§ 4 en 5, en artikel 7, § 3, van het ontwerp wordt melding gemaakt van de terugvordering van reeds uitbetaalde voorschotten; artikel 6, § 3, heeft het over "het terugvorderen van toegekende werkingsmiddelen", terwijl in de bijlage wordt gewezen op de terugvordering van "reeds betaalde subsidies".

Wat de beoogde terugvordering betreft, moet worden opgemerkt dat, luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, de federale wet de algemene bepalingen vaststelt op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Krachtens artikel 71, § 1, van diezelfde bijzondere wet zijn, "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, ... de vigerende bepalingen betreffende ... de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies ... van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten" ⁽³⁾.

Uit die bepalingen van de bijzondere financieringswet en uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat het de gemeenschappen en de gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies "algemene bepalingen" vast te stellen, zelfs niet door de bestaande algemene bepalingen te hernemen, maar dat ze alleen bevoegd zijn om "buiten dit wettelijk kader ... in deze materies specifieke regels te bepalen" ⁽⁴⁾.

De bevoegdheid om ter zake "specifieke regels" vast te stellen moet - volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde Kamercommissie - in die zin worden begrepen dat "de gemeenschappen en gewesten die (door de federale wetgever vastgestelde) regels (eigenlijk) alleen maar strenger (kunnen) maken (en er) niet (kunnen van) afwijken" ⁽⁵⁾. Het vaststellen van dergelijke strengere regels inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies komt evenwel alleen de decreet- of ordonnantiegever toe en bijgevolg niet de regering.

⁽³⁾ Zie in dat verband de artikelen 55 e.v. van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

⁽⁴⁾ Zie memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 januari 1989 is geworden (Parl. St., Kamer, 1988-1989, nr. 635/1, 37).

⁽⁵⁾ Parl. St., Kamer, 1988-1989, nr. 635/18, 543.

Uit wat voorafgaat volgt dat in het ontwerp van besluit in geen geval regels kunnen worden opgenomen met betrekking tot de terugvordering van toegekende projectsubsidies.

Artikel 6

1. Luidens artikel 6, § 3, van het ontwerp, wordt in het convenant duidelijk gestipuleerd dat het zonder geldige redenen niet respecteren van de afgesproken handelingen of de afgesproken uitvoeringstijd, kan gesanctioneerd worden met het terugvorderen van toegekende werkingsmiddelen. Uit de artikelen 5, §§ 4 en 5, en 7, § 3, van het ontwerp, valt evenwel af te leiden dat andere sancties er kunnen in bestaan dat het saldo van de subsidie niet volledig wordt vereffend of dat het convenant wordt stopgezet. In de bijlage worden dan weer als mogelijke sancties vermeld het uitstel van betaling, de terugvordering en de niet-volledige vereffening, waarmee ook op dat punt is aangetoond dat het geen goed procédé van regelgeving is om normatieve bepalingen te spreiden over het ontwerp en een in bijlage gevoegd modelformulier (zie de voorafgaande opmerking in dat verband).

Onverminderd de opmerking onder 3 bij artikel 5, zouden in ieder geval de onderscheiden bepalingen inhoudelijk beter op elkaar moeten worden afgestemd, wil men de coherentie van het ontwerp niet in het gedrang brengen.

2. Rekening houdend met de omschrijving van het begrip "minister" in artikel 1, 1°, van het ontwerp, schrappe men in artikel 6, § 4, het woord "bevoegde". Ook in artikel 7, § 1, 2°, van het ontwerp, dient het woord "bevoegde" te worden geschrapt.

Artikel 7

Het bepaalde na het derde streepje onder artikel 7, § 1, 3°, van het ontwerp, past niet in de opsomming onder 3°. Ofwel dient het bepaalde na het derde streepje in de inleidende zin van artikel 7, § 1, 3°, te worden geïntegreerd, ofwel dient ervan een autonome zin te worden gemaakt, los van de indeling in streepjes.

Met betrekking tot diezelfde bepaling moet er bovendien op worden gewezen dat de zinsnede "op advies van de commissie over het eindrapport" niet overeenstemt met wat ter zake in de bijlage wordt vermeld en waarin "een gunstige beoordeling door de commissie" wordt vereist (zie 3.3., van het "Model Convenant"). Dergelijke discordanties moeten worden vermeden.

Artikel 8

Ervan uitgaande dat aan de ontworpen regeling geen terugwerkende kracht wordt verleend, vervange men in artikel 8 de woorden "heeft uitwerking met ingang van" door de woorden "treedt in werking op".

Bijlage

1. Aangezien het "Model Convenant" de enige bijlage bij het ontwerp is, hoeft deze niet te worden genummerd.

2. De bijlage dient te worden ondertekend door dezelfde ministers als zij die hun handtekening plaatsen na het bepalend gedeelte van het ontwerp. Die ondertekening volgt op de slotformule van de bijlage, in welk verband kan worden opgemerkt dat erop dient te worden toegezien dat het opschrift van het ontwerp, waarvan in de slotformule van de bijlage melding wordt gemaakt, identiek dient te zijn aan het opschrift dat bovenaan het ontwerp voorkomt. Dat is evenwel niet het geval in de bijlage bij het om advies voorgelegde ontwerp.

De vakantiekamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN, G. DEBERSAQUES,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME