

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.469/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 27 januari 2004 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende de subsidieverlening aan het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen", heeft op 19 februari 2004 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de voorwaarden te bepalen voor de toekenning van de overheidsbijdrage in de financiering van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek - Vlaanderen ⁽¹⁾. De bestaande regeling, opgenomen in het besluit van 17 december 1996 houdende vaststelling van de voorwaarden van subsidieverlening aan het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek - Vlaanderen, wordt opgeheven.

2. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 167 van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap (hierna ook: universiteitendecreet). Krachtens die bepaling wordt een jaarlijkse toelage toegekend aan «het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek» (NFWO), «onder de voorwaarden bepaald in een besluit van de Vlaamse regering».

Het eveneens in de aanhef vermelde artikel 169 van het decreet van 12 juni 1991 lijkt geen rechtsgrond te bieden. In 3° van dat artikel wordt voorzien in de jaarlijkse financiering van de bij het NFWO geassocieerde onderzoeksfondsen. Zoals in advies 30.543/1/V van 3 augustus 2000 is opgemerkt, blijkt dat dergelijke fondsen niet meer bestaan.

Als rechtsgrond voor het toewijzen van het financiële toezicht aan de inspectie van financiën (artikel 10 van het ontwerp), kan een beroep worden gedaan op artikel 51 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten en het geheel van de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

⁽¹⁾ Blijkens de informatie waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, beschikt, kreeg het NFWO, opgericht in 1928 als een instelling van openbaar nut ter ondersteuning van het wetenschappelijk onderzoek, in 1992 een confederale structuur. Sindsdien beslist de Vlaamse raad van bestuur autonoom en sedert 1 oktober 1996 treedt de Vlaamse raad van bestuur naar buiten als Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek - Vlaanderen (FWO-Vlaanderen).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Gelet op wat over de rechtsgrond is opgemerkt, redigere men het eerste lid van de aanhef als volgt:

«Gelet op het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, inzonderheid op artikel 167;».

2. In de aanhef dient ook melding te worden gemaakt van:

- de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;
- artikel 51 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten;
- het besluit van 17 december 1996, dat door artikel 13 van het ontwerp wordt opgeheven.

3. Het vierde lid (dat het zevende wordt) stelle men als volgt:

«Gelet op advies 36.469/1 van de Raad van State, gegeven op 19 februari 2004, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;».

Artikel 1

In het tweede lid van artikel 1 van het ontwerp dient te worden gepreciseerd wie de erin bedoelde mededeling dient te doen. De woorden «Vlaamse overheid» worden derhalve beter vervangen door de woorden «Vlaamse regering» of door het woord «minister».

.../...

Artikel 3

In artikel 3, eerste lid, van het ontwerp wordt naar basisallocaties verwezen om de overheidsbijdrage voor het begrotingsjaar 2002 te bepalen. De in die basisallocaties vermelde bedragen dienen overigens, krachtens het tweede lid, als uitgangspunt voor de berekening van de geïndexeerde overheidsbijdrage voor de volgende begrotingsjaren.

Voor de duidelijkheid kunnen de in de betrokken basisallocaties opgenomen bedragen beter in het besluit worden vermeld.

De indexeringsformule wordt in het tweede lid omschreven als «dezelfde formule, die gehanteerd wordt voor de indexering van de jaarlijkse subsidie aan de Bijzondere Onderzoeksfondsen van de Vlaamse universiteiten». Hiermee wordt bedoeld op de formule opgenomen in artikel 2, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 8 september 2000 betreffende de financiering van de Bijzondere Onderzoeksfondsen aan de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap. Omwille van de rechtszekerheid en de kenbaarheid van de regeling nemen men - zoals thans het geval is in artikel 2, § 3, van het besluit van 17 december 1996 - de formule in het ontwerp over, ofwel verwijze men uitdrukkelijk naar het besluit van 8 september 2000.

Artikel 6

De woorden «Onderwijsdecreet X, zoals gewijzigd in het decreet van 22 december 1999 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2000» zijn niet correct. Het opschrift van het onderwijsdecreet X luidt «decreet van 18 mei 1999 betreffende het onderwijs X» en een verwijzing naar een wijzigend decreet clichéert de verwijzing op het ogenblik van de wijziging, maar in dit geval is het wellicht de bedoeling te verwijzen naar artikel 181bis, § 1 ⁽²⁾, van het decreet van 12 juni 1991 in welk geval het volstaat het ontwerp in die zin aan te passen.

⁽²⁾ Deze bepaling werd in het universiteitendecreet ingevoegd bij artikel III.42 van het onderwijsdecreet X, en is gewijzigd bij artikel 8 van het decreet van 22 december 1999 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2000.

Artikel 8

Artikel 8 van het ontwerp laat de concrete invulling van de bij het ontworpen besluit vastgestelde subsidievoorwaarden over aan de regering en het Fonds, die daarover een beheersovereenkomst dienen te sluiten. In die beheersovereenkomst mogen evenwel ook, aldus artikel 8, de subsidievoorwaarden worden aangevuld met extra voorwaarden.

Luidens artikel 167 van het universiteitendecreet bepaalt de Vlaamse regering «in een besluit» de voorwaarden waaronder de toelage aan het NFWO wordt toegekend. De bepaling van artikel 8 van het ontwerp heeft tot gevolg dat de regering, door het sluiten van de beheersovereenkomst, afstand kan doen van bepaalde bevoegdheden die haar door de decreetgever zijn opgedragen. De ontworpen bepaling is dan ook in strijd met artikel 167 van het universiteitendecreet.

Artikel 11

Gelet op het gegeven dat de «voorstellen tot remediëring» dwingend zijn, kan beter worden geschreven «maatregelen tot remediëring».

Als het Fonds geen uitvoering geeft aan de maatregelen die de minister oplegt, voldoet het Fonds niet aan de toekenningsvoorwaarden van de subsidies. In dat geval is de regering krachtens de bepalingen van hoofdstuk V van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, verplicht tot terugvordering over te gaan ⁽³⁾. Het woord «kan» is dus niet op zijn plaats in de ontworpen bepaling.

⁽³⁾ Of op grond van de overeenstemmende bepalingen van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, indien de inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 zou worden verdaagd.

Artikel 14

De ontworpen regeling werkt terug tot 1 oktober 2002. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME