

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.509/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 oktober 2006 door de Vlaamse minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de ondersteuning van de Industriële Onderzoeksfondsen in 2006 en 2007", heeft op 9 november 2006 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

Met het om advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt de Vlaamse Regering de universiteiten of associaties van universiteiten en hogescholen er toe te brengen een eigen industrieel onderzoeksfonds (IOF) op te richten met als opdracht het financieren van het strategisch basisonderzoek in de universiteit of associatie (artikel 3, § 1, van het ontwerp).

De wijze van het beheer van het onderzoeksfonds wordt bepaald in een reglement, vastgesteld door het universiteitsbestuur, of in het algemeen onderzoeks- en samenwerkingsreglement van de associatie. Het ontwerp van besluit stelt de minimale regelen voor dit reglement vast (artikel 3, § 3).

Voor de subsidiëring van de IOF's legt de regering jaarlijks een globale dotatie vast die vervolgens onder de universiteiten of associaties wordt verdeeld aan de hand van in het ontwerp opgenomen parameters. De universiteiten of associaties beslissen vervolgens autonoom over de interne verdeling van de hen toegekende subsidie-enveloppe, na een open oproep binnen de instelling (artikelen 4 en volgende).

De ontworpen regeling is tijdelijk en geldt voor de jaren 2006 en 2007 (artikel 15, eerste lid).

RECHTSGROND

Het voorliggende ontwerp werd reeds aan de afdeling wetgeving voorgelegd. In advies 41.106/1/V van 7 september 2006 stelde de Raad van State, afdeling wetgeving, inzake de rechtsgrond wat volgt:

" 2.1. In de aanhef wordt naar twee wetten en drie decreten verwezen.

2.2. Het in de eerste aanhefbepaling vermelde artikel 57 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit en het in de vijfde aanhefbepaling vermelde artikel 11 van de zogenaamde algemenebepalingenwet van 16 mei 2003 hebben betrekking op de controle op en het gebruik van toegekende subsidies en bieden alleszins geen rechtsgrond om een subsidiëeringsbesluit op te steunen.

.../...

2.2. Het decreet van 22 februari 1995 betreffende de wetenschappelijke of maatschappelijke dienstverlening door de universiteiten of de hogescholen en betreffende de relaties van de universiteiten en de hogescholen met andere rechtspersonen, vermeld in de tweede aanhefbepaling, heeft voornamelijk betrekking op de uiteindelijke valorisatie van het onderzoek aan de universiteiten en hogescholen. Dit decreet biedt, zelfs gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, geen rechtsgrondslag voor de subsidiëring van dit onderzoek of onderzoeksprojecten.

2.3. De vierde aanhefbepaling refereert aan de artikelen 10, 100 en 101*bis* van het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen. Artikel 10 van dit decreet omschrijft, in algemene bewoordingen, de zending van de hogescholen en universiteiten voor het onderwijs, wetenschappelijk onderzoek en de maatschappelijke en wetenschappelijke dienstverlening. Artikel 100 staat de partners van een associatie toe hun bevoegdheden aan de associatie over te dragen. Artikel 101*bis* verduidelijkt wat moet worden opgenomen in het algemeen onderzoeks- en samenwerkingsreglement van de associatie. Geen van die bepalingen bieden de Regering enige machtiging om een subsidiereglement inzake wetenschappelijk onderzoek uit te werken, en ook zij vormen met andere woorden, zelfs gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

2.4. Rest nog als mogelijke grondslag te onderzoeken, het in de derde aanhefbepaling vermelde artikel 74 van het decreet van 20 december 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2003.

Artikel 74, § 1, eerste lid, van het decreet van 20 december 2002 bepaalt wat volgt:

«De Vlaamse Regering verleent subsidie-enveloppes aan projecten met het oog op basisonderzoek. De projecten worden uitgevoerd door organisaties die actief zijn in het domein van onderzoek en technologische innovatie of door een samenwerkingsverband tussen dergelijke organisaties».

Met die bepaling verleent de decreetgever aan de regering wel degelijk de machtiging om basisonderzoek als bedoeld in het voorliggend ontwerp te subsidiëren ⁽¹⁾.

De stellers van het ontwerp maken evenwel een beleidskeuze voor het subsidiëringssysteem dat haaks staat op de wijze van subsidiëring en de procedure die de decreetgever voor ogen staan in artikel 74, § 1, eerste lid, gelezen in samenhang met het tweede lid, 2°, dat luidt:

«De Vlaamse Regering bepaalt: [...]

⁽¹⁾ De definitie van het strategisch basisonderzoek in artikel 1, 4°, van het ontwerp, stemt vrijwel woordelijk overeen met de definitie van basisonderzoek in artikel 74, § 2, van het decreet van 20 december 2002. De universiteiten en associaties vallen vanzelfsprekend onder het begrip "organisaties" zoals omschreven in het geciteerde artikel 74, § 1, eerste lid.

2° de wijze waarop de hoegrootheid van de subsidie-enveloppes wordt bepaald, rekening houdend met de wetenschappelijke kwaliteit en de utiliteitsperspectieven van de projectvoorstellen. Onder utiliteitsperspectieven wordt verstaan: de gebruiksmogelijkheden van de resultaten op langere termijn en mits vervolgonderzoek door economische, maatschappelijke of overheidsactoren».

De geciteerde decretale bepalingen gaan immers uit van subsidie-enveloppes die worden verleend aan projectvoorstellen die door de onderzoeksorganisaties worden ingediend en waarvan de hoegrootheid afhangt van de wetenschappelijke kwaliteit en de utiliteitsperspectieven van de voorstellen zelf.

De in het ontwerp opgenomen regeling heeft een fundamenteel ander uitgangspunt. De subsidies worden immers over de universiteiten en associaties verdeeld zonder de wetenschappelijke kwaliteit en de toekomstige gebruiksmogelijkheden van de nog in te dienen voorstellen ook maar enigszins in aanmerking te nemen, maar er wordt per universiteit of associatie een enveloppe bepaald op grond van parameters die, hoe deugdelijk of relevant zij ook mogen zijn op zich, niet het decretaal vereist verband tonen met of afhangen van de projecten die met de subsidies gefinancierd zullen worden (...).

De decreetgever heeft met de in artikel 74 ingestelde subsidieregeling alleen in de verdeling van subsidies voorzien op grond van de kwaliteit en utiliteitsperspectieven van projecten. Hij heeft in de huidige stand van de regelgeving niet toegelaten dat de Regering een subsidiëring van het basisonderzoek instelt waarbij een louter forfaitaire verdeling over de instellingen plaatsvindt, los van de in te dienen projectvoorstellen".

2. Ten gevolge van de vaststelling in voormeld advies dat voor het ontwerp geen deugdelijke rechtsgrond voorhanden is, heeft de Vlaamse Regering op 6 oktober 2006 beslist om terzake een bepaling op te nemen in het "voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2007". Dit ontwerp van decreet is op 27 oktober 2006 ingediend bij het Vlaams Parlement ⁽²⁾, waar het zal worden besproken.

Op het ogenblik waarop de Raad van State, afdeling wetgeving, dit advies uitbrengt, is de voormelde rechtsgrond nog niet tot stand gekomen en moet de betrokken bepaling ⁽³⁾ - in ontwerpvorm - trouwens nog behandeld worden door het Vlaams Parlement.

⁽²⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2006-2007, nr. 965/1.

⁽³⁾ Zie artikel 62 van het ontwerp, dat ertoe strekt een artikel 74bis toe te voegen aan hoofdstuk XVII van het decreet van 20 december 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2003 (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2006-2007, nr. 965/1, 205-206).

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt bijgevolg uitvoering te geven aan een norm die vooralsnog niet bestaat in de interne rechtsorde. Conform de adviespraktijk van de Raad van State, afdeling wetgeving, is een adviesaanvraag over zulk een ontwerp in beginsel voorbarig en derhalve niet ontvankelijk.

3. Daarenboven moet de Raad van State, afdeling wetgeving, vaststellen dat het om advies voorgelegde ontwerp nog niet is aangepast aan de ontworpen rechtsgrondbepaling. Alvorens het ontwerp opnieuw om advies kan worden voorgelegd, zal het bovendien moeten worden aangepast aan de nieuwe decretale rechtsgrond ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Inzonderheid zullen de stellers van het ontwerp dienen na te gaan in welke mate de aanhef moet worden aangepast en of het zinvol is nagenoeg alle bepalingen uit de (ontworpen) rechtsgrondbepaling te herhalen in het uitvoeringsbesluit.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME