

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.789/1
VAN 22 NOVEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 6 november 2007 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de begroting en de personeelsformatie van de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe nadere regels vast te leggen voor de opmaak van de beleidsbegroting en de personeelsformatie van de universiteiten. De nieuwe regeling komt in de plaats van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 februari 1995 ⁽¹⁾, dat wordt opgeheven door artikel 14 van het ontwerp.

2.1. Voor de ontworpen regeling kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden, wat de begroting betreft, in de artikelen 153 en 154 van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap en, wat de personeelsformatie betreft, in artikel 158 van hetzelfde decreet.

Onder voorbehoud van hetgeen verder in dit advies wordt opgemerkt, vindt de ontworpen regeling rechtsgrond in voormelde artikelen van het decreet van 12 juni 1991.

2.2. Er wordt in de aanhef ook melding gemaakt van de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen en het Wetboek van vennootschappen.

Daargelaten de vraag in welke bepalingen van deze wetten de stellers van het ontwerp de rechtsgrond zoeken, moet vastgesteld worden dat deze bepalingen, die in beginsel integraal tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoren, geen rechtsgrond kunnen vormen voor een optreden van de Vlaamse Regering.

De leden van de aanhef waarin naar deze federale wetten wordt verwezen, dienen derhalve te worden geschrapt.

⁽¹⁾ Besluit van de Vlaamse Regering van 8 februari 1995 houdende vaststelling van nadere regels voor het opmaken van de begroting en de personeelsformatie van de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

In het lid van de aanhef waarin naar het advies van de Inspectie van Financiën wordt verwezen, mag het woord "gunstig" geschrapt worden. De vermelding van het advies in de aanhef van het ontwerp is bedoeld om aan te geven dat is voldaan aan het vormvereiste opgelegd door artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak, terwijl die bepaling niet oplegt dat het advies van de Inspectie van Financiën gunstig dient te zijn.

Artikel 1

1. In artikel 1, 3/, van het ontwerp wordt "boekhoudkundige entiteit" gedefinieerd als "elke entiteit, vermeld in punt 1/", terwijl in 1/ de term "universiteiten" wordt gedefinieerd. In artikel 1, 2/, wordt "instellingsbestuur" omschreven als "het orgaan van de boekhoudkundige entiteit die bevoegd is om de begroting en de personeelsformatie vast te stellen en de jaarrekening goed te keuren".

Aldus dient onder "boekhoudkundige entiteit" eigenlijk "universiteit" te worden verstaan, en onder "instellingsbestuur" het orgaan van de universiteit dat bevoegd is om de begroting en de personeelsformatie vast te stellen (en de jaarrekening goed te keuren).

Een en ander zou echter veel eenvoudiger gesteld kunnen worden.

2. In de mate dat in artikel 1, 2/, van het ontwerp ook gewag wordt gemaakt van (het goedkeuren van) de jaarrekening, kan daarvoor geen rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 153 en 154 van het decreet van 12 juni 1991, die immers handelen over de begroting ⁽²⁾.

⁽²⁾ De jaarrekening wordt behandeld in artikel 162 van het decreet van 12 juni 1991.

Aangezien het ontwerp betrekking heeft op de begroting en de personeelsformatie doch niet op de jaarrekening, dienen de woorden "en de jaarrekening goed te keuren" te worden geschrapt in artikel 1, 2/, van het ontwerp.

Artikel 2

Krachtens artikel 2 van het ontwerp zullen de bepalingen van toepassing zijn op de boekhoudkundige entiteiten, lees: de universiteiten. Het gaat om een overbodige bepaling, daar dit reeds voldoende uit het opschrift en de andere artikelen van het ontwerp blijkt.

Artikel 3

Het eerste en het tweede lid van artikel 3 dienen uit het ontwerp te worden weggelaten, aangezien ze quasi woordelijk hernemen wat reeds uit artikel 153, eerste en tweede lid, van het decreet van 12 juni 1991 volgt.

Artikel 4

Gelet op de definitie van "instellingsbestuur" (artikel 1, 2/, van het ontwerp) zijn de woorden "van elke boekhoudkundige entiteit" overbodig in het eerste lid van artikel 4.

Artikel 6

In het tweede lid van artikel 6 worden "niet-kaskosten" omschreven als "de kaskosten (...) die geen uitgaven impliceren". Het is niet logisch om niet-kaskosten te omschrijven aan de hand van de term "kaskosten". Wellicht wordt aan de bedoeling van de stellers tegemoetgekomen als het woord "kaskosten" wordt vervangen door het woord "kosten" (vergelijk met de derde zin van het lid: "Onder niet-kasopbrengsten worden de opbrengsten verstaan die ...").

Artikel 7

Het tweede lid van artikel 7 houdt de verplichting in om in bepaalde omstandigheden ⁽³⁾ een aangepaste begroting ter goedkeuring aan het instellingsbestuur voor te leggen en die beslissing ter informatie aan de bevoegde minister mede te delen.

Daarvoor kan geen rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 153 en 154 van het decreet van 12 juni 1991, die de Vlaamse Regering enkel machtigen om nadere regelen te bepalen omtrent de inrichting van de beleidsbegroting (artikel 153, derde lid) en om nadere regelen te bepalen voor de vormgeving van de begroting, onder meer de omschrijving van de diverse rubrieken en de "procedure" van wijziging van de begroting (artikel 154, laatste lid).

Artikel 155, tweede lid, van het decreet van 12 juni 1991 bevat een specifiek geval waarin een begrotingswijziging moet worden doorgevoerd, maar dit stemt niet overeen met de gevallen bedoeld in artikel 7, tweede lid, van het ontwerp.

Behoudens indien voor die regeling een deugdelijke rechtsgrond kan worden aangewezen, dient zij uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikelen 8 en 15

1. In artikel 8, § 1, van het ontwerp wordt bepaald dat de begrote resultatenrekening minimaal moet worden opgesplitst in zeven afdelingen, terwijl uit artikel 154, tweede lid, van het decreet van 12 juni 1991 volgt dat de begroting is ingedeeld in zes afdelingen. Doch ook op andere punten (bv. de omschrijving van afdeling IV) is de ontworpen bepaling in strijd met het voornoemde artikel 154.

⁽³⁾ Namelijk als er zich tijdens het begrotingsjaar waardeverhogingen of waardeverminderingen voordoen inzake immateriële, materiële en financiële vaste activa die de geprojecteerde balans per 31 december van het begrotingsjaar of de geplande investeringen van het begrotingsjaar met meer dan 20% veranderen.

2. Artikel 8, § 3, en artikel 15 van het ontwerp geven de Vlaamse minister van Onderwijs de bevoegdheid om richtlijnen uit te vaardigen, enerzijds, voor het minimale schema dat ieder jaar moet worden gevolgd en, anderzijds, voor de toepassing van de ontworpen regeling.

Het is niet duidelijk welke de aard van deze ministeriële richtlijnen zal zijn. Indien het om niet-dwingende richtlijnen gaat, is het overbodig die bevoegdheid expliciet aan de minister te geven vermits hij die al heeft ⁽⁴⁾. In de mate dat het om dwingende richtlijnen gaat, is de delegatie te onbepaald om aanvaardbaar te zijn, en zouden die regels onder de vorm van een ministerieel besluit moeten worden uitgevaardigd.

Slotopmerking

Het is niet meteen duidelijk waarom in het ontwerp geen uitvoering is opgenomen van artikel 160, derde lid, van het decreet van 12 juni 1991, dat de Vlaamse Regering opdraagt om de wijze van berekening van de 80-85-procentnorm te bepalen ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Overheidsorganen kunnen interpretatieve omzendbrieven (op grond van hun instructiebevoegdheid) of indicatieve omzendbrieven (in het kader van hun bevoegdheid ten aanzien van derden) uitvaardigen (A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2006, nr. 40).

⁽⁵⁾ Vergelijk met artikel 14 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de begroting en de personeelsformatie voor de hogescholen, de vzw's studentenvoorzieningen, de hogere instituten voor schone kunsten en de instellingen die excellente kunstopleidingen organiseren in de Vlaamse Gemeenschap, waarover de Raad van State heden het advies 43.790/1 geeft.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessoren van de
	M. RIGAUX,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME