



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.143/1
van 25 oktober 2012

over

een voorontwerp van decreet 'betreffende een structurele
regeling voor grote reken capaciteit voor onderzoek en innovatie'

Op 2 oktober 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Innovatie, Overheidsinvesteringen, Media en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘betreffende een structurele regeling voor grote rekencapaciteit voor onderzoek en innovatie’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 oktober 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jo BAERT en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 oktober 2012.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe de infrastructuur voor High Performance Computing (hierna: HPC-infrastructuur) in Vlaanderen – zowel de lokale (TIER2) als de regionale (TIER1) – structureel te ondersteunen, in essentie door bijkomende opdrachten en middelen te geven aan de Herculesstichting. Die stichting is een privaatrechtelijk vormgegeven EVA onder de rechtsvorm van een stichting van openbaar nut die thans tot maatschappelijk doel heeft de middelzware en zware onderzoeksinfrastructuur te subsidiëren.²

3. Het ontwerp beoogt daartoe wijzigingen aan te brengen in titel IV^{ter} (“Herculesfinanciering”) van deel VI (“Bijzondere begeleidende maatregelen inzake onderzoek en samenwerking”) van het decreet van 19 maart 2004.

Het maatschappelijk doel van de Herculesstichting wordt uitgebreid tot de subsidiëring van “de bouw en exploitatie van en deelname aan bijzondere onderzoeksinfrastructuur”, waarbij het begrip ‘bijzondere onderzoeksinfrastructuur’ – zo benadrukt de gemachtigde – overigens ruimer is dan de TIER2-infrastructuur (zie artikel 2, 1°, van het ontwerp). Daartoe wordt jaarlijks een bedrag aan het vermogen van de Herculesstichting toegevoegd (artikel 3; ontworpen artikel VI.9.10, § 4, van het decreet van 19 maart 2001), terwijl de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om een aantal aspecten van de subsidieregeling nader te regelen (artikel 4; ontworpen artikel VI.9.16^{bis}).

Daarnaast wordt de Herculesstichting onder meer belast met het installeren en beheren van de TIER1-infrastructuur van het Europees piramidemodel voor HPC-infrastructuur ten behoeve van onderzoekers die in de Vlaamse Gemeenschap werkzaam zijn, en kunnen ook bijkomende activiteiten worden ontwikkeld (artikel 2, 2°; ontworpen artikel VI.9.9, § 1^{bis}). Daartoe wordt jaarlijks een bedrag aan het vermogen van de Herculesstichting toegevoegd (artikel 3; ontworpen artikel VI.9.10, § 5). In dit verband worden bij de Herculesstichting drie adviesorganen opgericht, te weten een “Industrial Board”, een internationale wetenschappelijke adviesraad en een gebruikerscommissie (artikel 5; ontworpen artikel VI.9.16^{ter}).

Ten slotte wordt de samenstelling van de raad van bestuur van de Herculesstichting aangepast (artikel 2, 3°; ontworpen artikel VI.9.9, § 2, tweede lid).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie artikel VI.9.9, § 1, eerste lid, van het decreet van 19 maart 2004 ‘betreffende de rechtspositieregeling van de student, de medezeggenschap in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen’.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4. Zoals in de memorie van toelichting wordt bevestigd, betreft de geregelde aangelegenheid in hoofdzaak de ondersteuning van de uitbouw van HPC-infrastructuur in de schoot van het hoger onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap.

Aangezien derhalve een onderwijsaangelegenheid wordt geregeld, dient de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor) over het voorontwerp te worden geconsulteerd. Krachtens artikel 70, eerste lid, 1°, van het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad’ is de Vlaamse Regering immers verplicht advies te vragen aan de Vlor over “voorontwerpen van decreet over aangelegenheden bedoeld in artikel 24, § 5, van de Grondwet, met uitzondering van de decreten houdende bekrachtiging van eindtermen, decretale specifieke eindtermen en ontwikkelingsdoelen, de decreten houdende bekrachtiging van beroepsprofielen van de leraren en de decreten die jaarlijks de begroting regelen”.

De gemachtigde verklaarde dat het advies van de Vlor niet is gevraagd, vermits de Vlaamse Raad voor Wetenschap en Innovatie (VRWI) reeds over het ontwerp advies uitbracht.

Met die beoordeling kan niet worden ingestemd. De tekst van artikel 70, eerste lid, 1°, van het decreet van 2 april 2004 is ter zake immers ondubbelzinnig. De stellers van het ontwerp zullen het voorontwerp, dat minstens ten dele aangelegenheden regelt bedoeld in artikel 24, § 5, van de Grondwet, dus alsnog voor advies aan de Vlor dienen voor te leggen.

Indien de thans voorliggende tekst ten gevolge van dat advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, voor een nieuw onderzoek aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerkingen

5. Het gebruik van een eenvormige terminologie vormt één van de waarborgen voor een duidelijke en toegankelijke regelgeving. Het ontwerp is op dat punt voor verbetering vatbaar. In het ontworpen artikel VI.9.9, § 1, eerste lid (artikel 2 van het ontwerp), is sprake van “de bouw en exploitatie van en deelname aan bijzondere onderzoeksinfrastructuur”, in het ontworpen artikel VI.9.10, § 4 (artikel 3), van “het financieren van bijzondere onderzoeksinfrastructuren” en in het ontworpen artikel VI.9.16bis (artikel 4) van “investeringsinitiatieven voor bijzondere onderzoeksinfrastructuur”. Volgens de gemachtigde is telkens hetzelfde bedoeld. Het verdient derhalve aanbeveling om in elk van die bepalingen dezelfde bewoordingen te gebruiken of in elk geval op één of andere manier duidelijk te maken dat hetzelfde wordt bedoeld.

6. Volgens de gemachtigde zijn de artikelen VI.9.11, VI.9.12, VI.9.13 en VI.9.14 van het decreet van 19 maart 2004 wellicht niet van toepassing op de ondersteuning voor bijzondere onderzoeksinfrastructuren. Indien dat inderdaad het geval is, zullen de woorden “deze titel” in artikel VI.9.13 moeten worden aangepast.

Artikel 1

7. Wie de bestemmingen zijn van de subsidiëring van bijzondere onderzoeksinfrastructuren blijkt niet uitdrukkelijk uit de tekst van het ontwerp. Zowel uit de memorie van toelichting (zie de toelichting bij artikel 2, 1° en 2°) als uit de verklaringen van de gemachtigde blijkt dat de middelen voor TIER2-infrastructuur – die zoals de gemachtigde beklemtoonde kunnen worden beschouwd als één van de, zoniet dé voornaamste bijzondere onderzoeksinfrastructuren – uitsluitend bestemd zijn voor de universiteiten (of de associaties). De ondersteuning van de onderzoekscapaciteit van de universiteiten is te beschouwen als een onderwijsaangelegenheid,³ en dus als een gemeenschapsaangelegenheid.

Wat het installeren en het beheren van de TIER1-infrastructuur betreft, blijkt uit de tekst van het ontwerp enerzijds dat die infrastructuur ook bestemd is voor onderzoekers van strategische onderzoekscentra die niet noodzakelijk hogere onderwijsinstellingen zijn of daarmee verbonden zijn, en anderzijds dat de Herculesstichting bij het beheer van de TIER1-infrastructuur ook buiten de decretale opdrachten op marktconforme wijze bedrijvigheden kan ontwikkelen die gericht zijn op de industrie.⁴ Gelet daarop moet er vanuit worden gegaan dat het ontwerp ook kadert in de gewestaangelegenheid ‘economisch beleid’ (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming van de instellingen’).

Hieruit volgt dat artikel 1 van het ontwerp als volgt moet worden gesteld:

“Dit decreet regelt gemeenschaps- en gewestaangelegenheden.”

Artikel 2

8. In het ontworpen artikel VI.9.9, § 1bis, tweede lid, 5°, kunnen de woorden “van het decreet van 19 maart 2004 betreffende de rechtspositieregeling van de student, de medezeggenschap in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen” geschrapt worden.

³ GwH 21 juli 2000, nr. 76/2000, B.3.2: “Ook het wetenschappelijk onderzoek van en door de universiteiten moet worden beschouwd als een onderwijsaangelegenheid.”

⁴ In de memorie van toelichting wordt in dit verband gesteld dat “in de loop van de volgende jaren de nadruk [moet] liggen op het inzetten van deze capaciteit om de bestaande onderzoekslijnen verder uit te bouwen en nieuwe toepassingen te ontwikkelen (...) bij de bedrijven”.

Artikelen 3 en 4

9. De artikelen 3 (ontworpen artikel VI.9.10, § 4, van het decreet van 19 maart 2004) en 4 hebben betrekking op de subsidiëring van onderzoeksinfrastructuur aan de universiteiten (of associaties). Die aangelegenheid valt onder het toepassingsgebied van artikel 24, § 5, van de Grondwet, wat inhoudt dat de essentiële elementen van de aangelegenheid bij decreet dienen te worden geregeld.

Het voorwerp van de subsidiëring wordt door het ontwerp bepaald, alsook de regel dat de middelen slechts jaarlijks en binnen de beschikbare begrotingskredieten worden toegekend. Maar voor het overige wordt het aan de Vlaamse Regering overgelaten om zelf de selectiemechanismen en de subsidiepercentages te bepalen, alsook om voorwaarden en beperkingen vast te stellen m.b.t. de betrokkenheid van derden bij het gebruik van de gesubsidieerde infrastructuur. Alhoewel de memorie van toelichting ter zake duidelijker is, kan uit de tekst zelf van het ontwerp niet worden afgeleid wie de bestemmelingen van de subsidie zijn, terwijl het toch om een essentieel element van de regeling gaat. Aldus beschikt de Vlaamse Regering wel degelijk over de mogelijkheid om een aantal essentiële beleidskeuzes te maken, zodat de ontworpen bepalingen m.b.t. de financiering van bijzondere onderzoeksinfrastructuren op gespannen voet staan met het legaliteitsbeginsel in onderwijsaangelegenheden.

Artikel 5

10. Uit de memorie van toelichting en verklaringen van de gemachtigde blijkt dat de adviesorganen vermeld in het ontworpen artikel VI.9.16*ter* ingesteld worden bij de Herculesstichting. Wat de internationale wetenschappelijke adviesraad en de gebruikerscommissie betreft, blijkt dat niet duidelijk uit het tweede en derde lid van dat artikel. De ontworpen bepalingen blijven bovendien vaag over de samenstelling van die organen en over de wijze waarop de leden ervan zullen worden aangesteld.

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de nadere regels hieromtrent zullen worden uitgewerkt in de samenwerkingsovereenkomst tussen de Vlaamse Regering en de Herculesstichting, terwijl de gemachtigde liet uitschijnen dat de leden van die adviesorganen zouden worden aangesteld door de Vlaamse Regering. Die overeenkomst in de zin van artikel 31 van het kaderdecreet Beter Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003, kan echter slechts betrekking hebben op de samenwerking tussen de EVA en de Vlaamse Regering, niet op de werking zelf van de EVA. Als het de bedoeling is om ter zake de nodige vrijheid te geven aan de betrokken EVA – wat gelet op zijn juridische vorm van stichting van openbaar nut niet onredelijk zou zijn –, dan verdient het aanbeveling om te bepalen dat de Herculesstichting de samenstelling van de betrokken adviesorganen in haar statuten regelt, binnen het decretale kader. Zeker indien de vrijheid van de Herculesstichting ter zake wordt beperkt, bijvoorbeeld omdat de Vlaamse Regering de leden van die adviesorganen zelf zal benoemen, dient dit uitdrukkelijk in het decreet te worden bepaald.

11. In het derde lid van ontworpen artikel VI.9.16^{ter} dient vanzelfsprekend “adviseren” te worden geschreven in plaats van “adviezen”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME