



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.978/1
van 30 januari 2014

over

een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 30 april 2009 betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid en tot opheffing van diverse andere bepalingen'

Op 3 januari 2014 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 'tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 30 april 2009 betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid en tot opheffing van diverse andere bepalingen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN en Frédéric VANNESTE, auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 januari 2014.

*

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.

Gelet op het uitzonderlijk hoge aantal adviesaanvragen die met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State aanhangig zijn gemaakt, heeft de afdeling Wetgeving zich bovendien noodgedwongen moeten beperken tot een summier onderzoek van het ontwerp, zelfs met betrekking tot de in artikel 84, § 3, eerste lid, van die wetten opgesomde punten. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en indien er wel iets over wordt gezegd, dat er niets méér over te zeggen valt.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid’. Het ontwerp beoogt de decretale bepalingen voor instellingen die tot het beleidsveld wetenschap en innovatie behoren, maar thans opgenomen zijn in verscheidene decreten, onder te brengen in het decreet van 30 april 2009. Daarnaast beoogt het ontwerp een uniformisering van bepalingen en terminologie, in het bijzonder in verband met de convenanten en beheersovereenkomsten met de bestaande wetenschaps- en innovatieinstellingen.² Aan die instellingen voegt het ontwerp de “innovatiecentra” en de “andere initiatieven van strategisch belang” toe.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Delegatie via een contractueel procedé

3. Het ontwerp uniformiseert het contractueel procedé voor de bestaande instellingen inzake wetenschap en innovatie, en voert een dergelijk procedé in voor de nieuwe instellingen, zijnde de “innovatiecentra” en de “andere initiatieven van strategisch belang”. Aldus gaat, in talrijke bepalingen van het ontwerp, het toekennen van opdrachten door de Vlaamse overheid aan een instelling of het deelnemen door de Vlaamse Regering aan een instelling, gepaard met het sluiten van een beheers- of samenwerkingsovereenkomst of een convenant.

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

² Zoals het Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT), het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen (FWO), Herculesstichting, strategische onderzoekscentra, Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten, Flanders District of Creativity, Vlaams Instituut voor de Zee, instellingen voor postinitieel onderwijs, Expertise Centrum Onderzoek en Ontwikkelingsmonitoring, Steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek, Flanders Technology International.

Het ontwerp bepaalt voor deze samenwerkingsovereenkomsten, convenanten en beheersovereenkomsten, welke elementen minstens moeten worden opgenomen. In het bijzonder moeten aldus contractueel worden overeengekomen: de “modaliteiten” waaronder de Vlaamse Regering de subsidies verleent; de strategische en operationele doelstellingen van de betrokken instelling; de betalingsregeling voor de subsidies; de financiële bepalingen over de aanwending van de reserves en de reservevorming, en een rapporteringsmechanisme en een mechanisme dat bestemd is voor de opvolging van de werking.

Al deze bepalingen in het ontwerp bevatten bijgevolg een delegatie van wat in beginsel een normerende bevoegdheid is via een contractueel procedé.

4. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in het verleden herhaaldelijk benadrukt dat de grondwettelijke beginselen die de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht beheersen vereisen dat de wetgever de basisregels van de normalerwijze door hem te regelen aangelegenheden vaststelt. Derhalve lijken de essentiële elementen van de aangelegenheden die bij bedoelde convenant en samenwerkingsovereenkomsten dienen te worden geregeld in het decreet te moeten worden opgenomen.

5. Wat betreft de subsidiëring van de nieuwe instellingen, zijnde de “innovatiecentra” en de “andere initiatieven van strategisch belang” wordt niet aan deze vereisten voldaan. Het ontwerp beperkt zich, in respectievelijk de ontworpen artikelen 14/1 en 52/4 van het decreet van 30 april 2009 tot de bepaling dat “[d]e Vlaamse Regering binnen de beschikbare begrotingskredieten jaarlijks een subsidie ter beschikking [stelt] van elk van de innovatiecentra” of dat “de Vlaamse Regering binnen de beschikbare begrotingskredieten een jaarlijkse subsidie ter beschikking [stelt] van de initiatieven bedoeld in art. 52/1”. De verdere bepaling wordt overgelaten aan de convenanten die “de modaliteiten waaronder de Vlaamse Regering subsidies verleent” (ontworpen artikel 14/1, vierde lid, 1°, en het ontworpen artikel 52/5, tweede lid, 1°) en “de financiële bepalingen over de aanwending van de subsidies en de reservevorming” (ontworpen artikel 14/1, vierde lid, 5°, en het ontworpen artikel 52/5, tweede lid, 5°) zullen moeten regelen.

Hiermee zijn echter de essentiële voorwaarden voor de steunregeling niet decretaal bepaald. Het ontwerp moet op dit punt worden aangevuld.

6. Dat de essentiële voorwaarden van de steunverlening in het decreet moeten worden geregeld, geldt des te meer indien de overeenkomst gesloten wordt met instellingen die actief zijn in een aangelegenheid die aan de decreetgever is voorbehouden. Zo volgt uit artikel 24, § 5, van de Grondwet dat de decreetgever de (inhoudelijke) criteria op grond waarvan de Regering subsidies kan verlenen aan onderwijsinstellingen, zelf moet vaststellen. De artikelen 24 en volgende van het ontwerp, die de Herculesstichting regelen, bevatten evenwel een kader voor de financiering en de subsidiëring, zodat de machtiging in het in artikel 35 van het ontwerp ontworpen artikel 22/8 van het decreet van 30 april 2009 om “de wederzijdse rechten en plichten in het kader van de subsidie” te regelen, aanvaardbaar kan worden geacht.

Ten aanzien van de instellingen voor postinitieel onderwijs bevat het huidige artikel 61 van het decreet van 30 april 2009 slechts een algemene doelstelling, zodat de

machting in artikel 94 van het ontwerp om de wederzijdse rechten en plichten in het kader van de subsidie te regelen in een meerjarig convenant, als strijdig met artikel 24, § 5, van de Grondwet moet worden beschouwd.

II. Samenhang van de regelgeving

7. In enkele bepalingen van het ontwerp³ wordt verwezen naar decreetsbepalingen waarvan de tekst ondertussen is opgenomen in de “Codex Hoger Onderwijs”, die is vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering van 11 oktober 2013 en door het Vlaams Parlement werd bekrachtigd op 4 december 2013 door het aannemen van het ontwerp van decreet ‘tot bekrachtiging van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs, gecodificeerd op 11 oktober 2013’. Evenzeer worden een aantal decreetsbepalingen opgeheven die in de betrokken codex zijn opgenomen.⁴ In het kader van de codificatie van de decreetgeving inzake hoger onderwijs,⁵ zullen de oorspronkelijke decreetsbepalingen die in de “Codex Hoger Onderwijs” zijn opgenomen met terugwerkende kracht tot 1 oktober 2013 worden opgeheven. Het heeft dus weinig zin om te verwijzen naar decreetsbepalingen die zullen zijn opgeheven op het ogenblik dat de ontworpen regeling in werking zal treden of om dergelijke decreetsbepalingen nogmaals op te heffen.

De stellers van het ontwerp dienen derhalve omwille van de duidelijkheid en rechtszekerheid te verwijzen naar de bepalingen van de Codex Hoger Onderwijs en de relevante bepalingen in deze Codex op te heffen. Het zou zeer merkwaardig zijn dat één van de doelstellingen van het ontwerp, met name het samenbrengen van alle bepalingen inzake wetenschaps- en innovatiebeleid in één leesbare en toegankelijke tekst, wordt ontsierd door onleesbare verwijzingen naar opgeheven decreetteksten.

DISPOSITIEF

Artikel 5

8. Het ontworpen artikel 2/1 van het decreet van 30 april 2009 stelt dat de artikelen 3 tot en met 7 van het decreet van 13 juli 2007 ‘houdende bevordering van een meer evenwichtige participatie van vrouwen en mannen in advies- en bestuursorganen van de Vlaamse overheid’ van toepassing is op alle instellingen, vermeld in dit decreet.

³ Zie bijv. de artikelen 3 en 25.

⁴ Zie de artikelen 128 en 132 van het ontwerp.

⁵ De “Codex Hoger Onderwijs” is vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering van 11 oktober 2013 (Besluit van de Vlaamse Regering van 11 oktober 2013 ‘tot codificatie van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs’) en werd door het Vlaams Parlement bekrachtigd op 4 december 2013 door het aannemen van het ontwerp van decreet ‘tot bekrachtiging van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs, gecodificeerd op 11 oktober 2013’ (Ontwerp van decreet ‘tot bekrachtiging van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs, gecodificeerd op 11 oktober 2013’ (tekst aangenomen door de plenaire vergadering), *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2252/3.).

Er dient op gewezen te worden dat overeenkomstig artikel 6 van het decreet van 13 juli 2007 een advies- of bestuursorgaan van de Vlaamse overheid alleen geldig kan beraadslagen en beslissen als het conform artikel 3 is samengesteld, behalve als conform artikel 5 een uitzondering werd toegestaan. Gelet op deze bepalingen kan misschien best in een overgangsregeling voorzien worden om de instellingen de tijd te geven zich hieraan te conformeren.

Artikel 25

9. In het ontworpen artikel 22/1, § 1, 2°, a), is sprake van “*capacity computing*” terwijl in de huidige tekst van artikel III.103, § 1, 2°, a), van de Codex Hoger onderwijs, alsook in het ontworpen artikel 22/1, § 1, 2°, e), ook sprake is van “*capability computing*”. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan wat de juiste term is.

Artikel 31

10. Het ontworpen artikel 22/6 van het decreet van 30 april 2009 heeft niet enkel tot gevolg dat de Vlaamse Regering zelf het percentage van de kosten kan vastleggen dat voor subsidiëring in aanmerking komt, maar ook zelf zal bepalen wanneer die subsidiëring 100% zal zijn. Deze machtiging is te ruim en moet in het ontwerp zelf worden verduidelijkt.

Artikel 47

11. Artikel 47 van het ontwerp beoogt wellicht een aantal woorden in de laatste zin van artikel 29 van het decreet van 30 april 2009 te wijzigen, en wellicht is het de bedoeling om enkel “vennootschappen zonder winstoogmerk” te vervangen door “vennootschappen met sociaal oogmerk” aangezien er geen “verenigingen met sociaal oogmerk” bestaan.

Artikel 114

12. Het ontworpen artikel 63/14 van het decreet van 30 april 2009 bepaalt niet welke instantie of welk overheidsorgaan het betrokken beleidsplan opmaakt. Het ontwerp moet op dit punt worden aangevuld.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME