RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.868/1/V
van 27 augustus 2015

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende diverse maatregelen inzake de herstructurering van het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie’

Op 13 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 27 augustus 2015,(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet 'houdende diverse maatregelen inzake de herstructurering van het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie'.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 augustus 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 augustus 2015.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt tot een herstructurering van het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie. De belangrijkste elementen van deze herstructurering zijn de volgende.

Vooreerst wordt het publiekrechtelijk vormgegeven ‘extern verzelfstandigd agentschap’ (hierna: EVA) met rechtspersoonlijkheid ‘Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie’ (hierna: IWT) ontbonden zonder vereffening. Het vermogen, de rechten en plichten en de activiteiten van het IWT worden overgedragen aan het ‘intern verzelfstandigd agentschap’ (hierna IVA) zonder rechtspersoonlijkheid ‘Agentschap Ondernemen’, met uitzondering van de bestanddelen die worden toegewezen aan het ‘Hermesfonds’ of aan het ‘Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek’ (hierna ook: FWO) (artikelen 3 tot 7 van het ontwerp).

Voorts worden de middelen en opdrachten van de rechtspersoon ‘Hermesfonds’ uitgebreid, onder meer met bestanddelen van het IWT, wordt er een beslissingscomité ingesteld en wordt het toezicht geregeld (artikelen 8 tot 11 van het ontwerp). Het Hermesfonds blijft ondergebracht bij het Agentschap Ondernemen.

Daarnaast worden de op de kennisinstellingen gerichte financieringskanalen van het IWT overgedragen aan het privaatrechtelijk vormgegeven EVA ‘Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek’. Het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid’ wordt uitvoerig gewijzigd wat betreft de regels inzake de werking van het FWO (artikelen 12 tot 20 en 25 tot 27 van het ontwerp).

De stichting van openbaar nut ‘Herculesstichting’ wordt eveneens ontbonden en vereffend en haar vermogen wordt van rechtswege overgedragen aan het FWO (artikelen 21 en 24 van het ontwerp).

Ten slotte worden nog wijzigingen aangebracht in het decreet van 16 maart 2012 ‘betreffende het economisch ondersteuningsbeleid’ (artikelen 28 en 29 van het ontwerp).

---

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

BEVOEGDHEID

3. Volgens artikel 1 regelt het ontwerp zowel gemeenschaps- als gewestaangelegenheden.

De decreetgever put zijn bevoegdheid voor de in het ontwerp geregelde aangelegenheden enerzijds uit artikel 6*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', in samenhang gelezen met diverse materiële bevoegdheidstoewijzingen in diezelfde bijzondere wet, en anderzijds uit artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet.

Voor zover het ontwerp voorziet in de oprichting van organismen of machtigt tot deelname aan rechtspersonen, biedt artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de nodige bevoegdheidsrechtelijke grondslag.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Wat betreft de overeenstemming met de vrijheid van vereniging (artikel 27 van de Grondwet) en met de rechtsfiguur van de stichting, blijven de opmerkingen dienaangaande betreffende het FWO in het advies 45.532/1[2] van de Raad van State, afdeling Wetgeving, in voorliggend geval relevant.

In het bijzonder worden volgende passages in herinnering gebracht:

> "II. Overeenstemming met de vrijheid van vereniging (artikel 27 van de Grondwet)
>
> [...]
>
> 3. [...] Het ontwerp beperkt er zich in werkelijkheid niet toe aan een op privé-initiatief, dit is zonder overheidsinmenging, tot stand gekomen stichting de bedoelde overheidstaak - een openbare dienst in de functionele betekenis van die term - op te dragen. De ontworpen regeling komt er integendeel op neer dat de stichting van overheidswege wordt omgevormd tot een openbare dienst - in de organieke betekenis van die term. Dit komt neer op een 'verstaatsing' van een private stichting. Daarbij komt dat het ontwerp verscheidene dwingende bepalingen bevat die niet bestaanbaar zijn met de principiële vrijheid van de stichters om in de statuten een aantal essentiële aspecten van de stichting te regelen.
>
> De Vlaamse Regering wordt immers niet alleen gemachtigd om aan het bestuur van het FWO deel te nemen, het ontwerp erkent het FWO uitdrukkelijk als een EVA, bepaalt wie minstens lid moet zijn van de raad van bestuur en over welke kwaliteiten die bestuursleden dienen te beschikken, bepaalt op welke wijze de secretaris-generaal wordt benoemd en ontslagen, regelt omstandig het toezicht - dat zelfs een vernietigingsmogelijkheid impliceert - en verplicht het FWO de kosten van de regeringsafgevaardigden ten laste te nemen, terwijl de Vlaamse Regering zelf de

[2] Adv.RvS 45.532/1 van 16 december 2008 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 30 april 2009 'betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2130/1, 103-107).

rechtspositionele voorwaarden bepaalt waaraan die regeringsafgevaardigden zijn onderworpen.

Aangezien de vzw-wet de concrete invulling is van de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van vereniging, staat de regeling die de stellers van het ontwerp voor ogen hebben op gespannen voet met de vrijheid van vereniging die is gewaarborgd door artikel 27 van de Grondwet.

4. Om geen inbreuk te plegen op de vrijheid van vereniging, wordt ter overweging gegeven om bij decreet niet te raken aan de bestaande stichting van openbaar nut FWO en om, los van die stichting, een EVA op te richten. Het staat de decreetgever uiteraard vrij om bij het beheer van die EVA bijvoorbeeld de universiteiten van de Vlaamse Gemeenschap te betrekken.

Anderzijds staat het het Federaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek vrij om de stichting FWO eventueel op te heffen en te ontbinden. Als daartoe zou worden overgegaan dient, ter uitvoering van artikel 27 van de statuten, de Vlaamse Regering de goederen van de stichting toe te kennen ‘aan de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, ten einde er het fundamenteel wetenschappelijk onderzoek mee te bevorderen’.

III. Gekozen rechtsfiguur: stichting (van openbaar nut)

Naast de vraag naar de verenigbaarheid van de ontworpen regeling met de vrijheid van vereniging, rijst nog de vraag of de stichting, zoals geconcipieerd in het ontwerp, wel verenigbaar is met de rechtsfiguur van de stichting die de wetgever met de wet van 27 juni 1921 voor ogen heeft gehad en of de stichting in dit geval de aangepaste rechtsfiguur is voor hetgeen de stellers van het ontwerp in werkelijkheid beogen.

In tegenstelling met wat bepaald is in artikel 28, 3° en 5°, van de voornoemde wet van 27 juni 1921, zullen het statutair doel waarvoor de stichting werd opgericht en de activiteiten om dit doel te bereiken, voortaan bij decreet zijn bepaald (zie de artikelen 17 en 18 van het ontwerp) en zal de samenstelling van bestuursorganen verregaand worden geregeld (artikelen 19 en 20). Voorts zal de Vlaamse Regering bepalen onder welke voorwaarden het vermogen van de stichting zal mogen worden aangewend om financiële steun aan onderzoekers te verlenen (artikel 18, § 3). Bovendien is een stichting in de zin van de voornoemde wet van 27 juni 1921 een rechtspersoon waarop de Regering slechts een (beperkt) recht van toezicht heeft. De regering mag in het beheer van de stichting niet tussenbeide komen noch haar beslissingen wijzigen of vernietigen. Een vorm van toezicht, die in het ontwerp de vorm aanneemt van administratief toezicht, is dan ook niet verenigbaar met het statuut van een stichting.

De conclusie is daarom dat met de ontworpen regeling op verschillende plaatsen wordt afgeweken van de bepalingen van de voornoemde wet van 27 juni 1921 en de stichting in ruime mate aan een inmenging van overheidswege zal worden onderworpen waardoor de figuur van de stichting wordt gedenatureerd. De stellers van het ontwerp zullen daarom de ontworpen regeling aan een nieuw onderzoek dienen te onderwerpen en zullen moeten nagaan of niet veeleer een andere, meer adequate rechtsfiguur moet worden gekozen.”

5. Deze opmerkingen gelden des te meer ten aanzien van de regeling betreffende het FWO vervat in het voorliggend ontwerp. Zo moeten de statuten van het FWO voortaan goedgekeurd worden door de Vlaamse Regering en treedt het FWO op als een functioneel openbare dienst bij de uitoefening van de in het decreet vermelde taken en opdrachten (artikel 14 van het ontwerp). Voorts worden de voorwaarden waaronder financiële steun kan worden verleend

nog meer dan voorheen in het bijzonder geregeld (artikelen 16 en 17 van het ontwerp), en worden de leden van de raad van bestuur van het FWO voortaan door de Vlaamse Regering benoemd onder de in het ontwerp gestelde voorwaarden (artikel 19 van het ontwerp), waarbij het FWO zijn statuten hiermee in overeenstemming dient te brengen binnen een periode van zes maanden na bekendmaking van dit decreet (artikel 26 van het ontwerp). Ten slotte wordt naast de vijfjaarlijkse evaluatie bepaald in artikel 22, de mogelijkheid van een tweede vervroegde evaluatie ingesteld (artikel 27 van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 28

6. Men schrijve in de inleidende zin: “In artikel 3 van het decreet van 16 maart 2012 ...”.

Artikel 34

7. Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van decreten, vastgesteld bij artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dient te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Jo BAERT