



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.617/1
van 29 januari 2026

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 30 april 2009 betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid, wat betreft een uitbreiding van de opdrachten van het Expertisecentrum Onderzoek en Ontwikkelingsmonitoring’

Op 8 december 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 30 april 2009 betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid, wat betreft een uitbreiding van de opdrachten van het Expertisecentrum Onderzoek en Ontwikkelingsmonitoring’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 januari 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 januari 2026.

*

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

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt er toe de opdrachten van het “Expertisecentrum Onderzoek en Ontwikkelingsmonitoring” (hierna: ECOOM)² uit te breiden met onderzoekstaken die verband houden met het in kaart brengen en langlopend analyseren van de Vlaamse arbeidsmarkt en de sociale economie, met als doel de opdrachten die tot nog toe werden uitgevoerd door het Steunpunt Werk van de KU Leuven in te kantelen in ECOOM.

Daartoe wordt artikel 63/6, eerste lid, van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid’, dat de opdrachten van ECOOM vastlegt, aangevuld met de punten 7°-11° (artikel 2 van het voorontwerp). Die wijzigingen zullen uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2026 (artikel 3).

BEVOEGDHEID

3.1. Luidens artikel 1 van het voorontwerp regelt het decreet een gewestaangelegenheid. In de memorie van toelichting wordt evenwel het volgende gesteld:

“Dit decreet regelt een gemeenschapsmaterie (wetenschappelijk onderzoek verbonden aan universiteiten en hogescholen) – en een gewestaangelegenheid (wetenschappelijk onderzoek gelinkt aan het arbeidsmarktbeleid).”

3.2. Ingevolge artikel 6*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gemeenschappen en gewesten bevoegd voor het wetenschappelijk onderzoek in het raam van hun respectieve bevoegdheden. Onderzoek inzake het tewerkstellingsbeleid maakt daardoor inderdaad een aangelegenheid uit waarvoor de gewesten bevoegd zijn.

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

² ECOOM, dat geen rechtspersoonlijkheid bezit, is opgericht door de verenigde associaties, waarbij de Katholieke Universiteit Leuven optreedt als initiërende instelling en wordt aangestuurd door een beheerscomité waarin zowel vertegenwoordigers van alle associaties en de Vlaamse overheid, als onafhankelijke deskundigen zitten. Dat beheerscomité legt verantwoording af aan de bevoegd minister. Voor de organisatie van ECOOM hebben de Vlaamse Regering en de associaties een vijfjaarlijks convenant gesloten en op basis daarvan ontvangt ECOOM een jaarlijkse werkingssubsidie. De partners bij associaties kunnen personeelsleden, die juridisch en administratief blijven behoren tot de terbeschikkingstellende universiteit of hogeschool, belasten met een taak bij ECOOM (Cf. artikelen 63/5, 63/7 tot 63/11 van het decreet van 30 april 2009).

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof volgt daarnaast dat het wetenschappelijk onderzoek van en door de universiteiten moet worden beschouwd als een onderwijsaangelegenheid, die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort.³ Ook de Raad van State, afdeling Wetgeving erkende dat de ondersteuning van de onderzoekscapaciteit van de universiteiten te beschouwen is als een onderwijsaangelegenheid en dus een gemeenschapsaangelegenheid.⁴ Als expertisecentrum, waarbij de Katholieke Universiteit Leuven optreedt als initiërende instelling (artikel 63/5 van het decreet van 30 april 2009), wordt het onderzoek binnen ECOOM uitgevoerd door in associaties verenigde universiteiten en hogescholen⁵ (artikel 63/8 van datzelfde decreet). De uitbreiding van het takenpakket van ECOOM heeft dan ook tot gevolg dat de onderzoekscapaciteit van die in associaties verenigde universiteiten en hogescholen mee uitgebreid wordt.

In het licht van het voorgaande moet dan ook worden vastgesteld dat het voorontwerp van decreet zowel een gemeenschaps- als een gewestaangelegenheid regelt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. In het licht van opmerking 3.2 formuleer men artikel 1 van het voorontwerp als volgt:⁶

“Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.”

Artikel 2

5.1. Artikel 2 van het voorontwerp breidt de opdrachten van ECOOM uit met allerlei onderzoeks- en beleidsondersteunende taken die verband houden met het in kaart brengen en langlopend analyseren van de Vlaamse arbeidsmarkt en de sociale economie. De uitbreiding van de opdrachten van ECOOM met die taken heeft tot gevolg dat het uitvoeren van die taken wordt toegekend aan één welbepaalde, met naam genoemde entiteit, ECOOM, die is erkend en gesubsidieerd door de Vlaamse overheid.

³ GwH 21 juni 2000, nr. 76/2000, B.3.2.

⁴ Adv.RvS 52.143/1 van 25 oktober 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 5 juli 2013 ‘betreffende een structurele regeling voor grote reken capaciteit voor onderzoek en innovatie en betreffende de coördinatie van de regelgeving inzake wetenschaps- en innovatiebeleid’, opmerking 7.

⁵ In de zin van artikel II.8. van de Codex Hoger Onderwijs.

⁶ Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing 176, *in fine*.

5.2. Het subsidiëren van slechts één enkele organisatie is volgens het Grondwettelijk Hof niet *per se* in strijd met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie,⁷ maar door het nominatief aanwijzen van één enkele entiteit worden andere (rechts)personen uitgesloten die dezelfde bijzondere opdracht zouden kunnen uitoefenen, ook in de toekomst, wat moeilijk te verzoenen valt met het genoemde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Een dergelijke regeling is enkel aanvaardbaar voor zover daar een afdoende verantwoording voor bestaat.

In de memorie van toelichting wordt de keuze voor ECOOM als volgt toegelicht:

“De opdracht is echter dermate specifiek en de nood aan opbouw van expertise en infrastructuur zo groot, dat er de voorbije 30 jaar nooit andere kandidaten waren dan de zittende equipe van KU Leuven. Tegelijk stelt de evaluatie van het Steunpunt Werk vast dat de tijdelijke toekenning voor 5 jaar nadelen heeft: verlies van expertise door personeelsverloop op het einde van de toekenningspenode, en onvoldoende ruimte voor innovatie en langdurige projecten. Daarnaast kan de vraag gesteld worden of zo’n tijdelijk kader nog gepast is wanneer gedurende 30 jaar (sinds 1994) dezelfde opdracht wordt uitbesteed.

Daarom stellen we voor om de opdracht van het huidige Steunpunt Werk toe te voegen aan de decretale opdracht van het bestaande steunpunt ECOOM. Daarbij behouden we de huidige opdrachten rond monitoring en arbeidsmarktprojecties, en vullen we deze aan met langlopende onderzoeksopdrachten, vanaf 1 januari 2026.

Hierdoor krijgt deze opdracht een structureler kader, wat nauwer aansluit bij de realiteit en tegemoetkomt aan de tekortkomingen zoals aangestipt in de evaluatie. Binnen het Steunpunt ECOOM zijn alle Vlaamse universitaire associaties vertegenwoordigd, waardoor er nog steeds marktwerking en concurrentie speelt in de toekenning. De inbedding in een interuniversitaire context maakt samenwerking tussen verschillende onderzoeksgroepen makkelijker, en laat de opdrachtgever ook toe om nauwer toe te zien op de realisatie van Synergiën tussen verschillende onderzoekslijnen.”

Zelfs indien deze toelichting kan worden aanvaard als verantwoording waarom slechts één entiteit wordt erkend en gesubsidieerd, neemt dit niet weg dat ook andere organisaties of (rechts)personen kunnen bestaan of ontstaan die dezelfde taken zouden kunnen vervullen. De rechten van andere geïnteresseerde organisaties mogen niet op een onevenredige wijze worden aangetast. In het licht hiervan zou een erkenningsprocedure, waarbij meerdere organisaties of (rechts)personen een aanvraag kunnen indienen, meer in overeenstemming zijn met het gelijkheidsbeginsel. Dat alle Vlaamse universiteiten en hogescholen in ECOOM participeren is niet van dien aard dat aan deze bezorgdheid tegemoet wordt gekomen. Het is immers steeds mogelijk dat andere (buitenlandse) entiteiten of (rechts)personen bestaan die dezelfde opdrachten kunnen uitvoeren.

Voorts zouden met een zekere regelmaat andere organisaties en (rechts)personen in de gelegenheid moeten kunnen worden gesteld om in aanmerking te komen om te worden erkend om de betrokken onderzoekstaken uit te voeren. Ook al zou op dit ogenblik enkel één organisatie over voldoende expertise beschikken om die onderzoekstaken uit te oefenen, dit sluit immers niet uit dat in de toekomst andere entiteiten of (rechts)personen kunnen ontstaan die een gelijkaardige expertise hebben. Dat met ECOOM vijfjaarlijks een convenant wordt gesloten (*cf.* artikel 63/9 van

⁷ Zie GwH 14 mei 2003, nr. 60/2003, B.3.1 tot B.3.3.

het decreet van 30 april 2009) is op dit punt niet afdoende. De erkennings- en subsidiëringsregeling geldt immers voor onbepaalde tijd en laat niet toe dat andere instanties na vijf jaar in aanmerking komen om erkend en gesubsidieerd te worden.

5.3. Het komt de afdeling Wetgeving bovendien voor dat bepaalde van de door het voorontwerp aan ECOOM toegewezen onderzoekstaken of -opdrachten, die voor subsidie in aanmerking komen, minstens bij de verdere uitvoering ervan, economische activiteiten uitmaken die ook kunnen worden verricht door andere dienstverleners⁸ en dus gekwalificeerd zullen kunnen worden als een “economische activiteit” in de zin van het EU-recht. Een dergelijke activiteit vindt immers plaats wanneer een bepaalde taak of dienst “tegen vergoeding” wordt of kan worden aangeboden.⁹ In de mate dat dit het geval is, dient het verrichten van die vergoedbare activiteiten als een “dienst” in de zin van artikel 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) beschouwd te worden, ook al zou de dienst door de overheid worden aangemerkt als zijnde van algemeen belang, waarop de bepalingen inzake de vrijheid van vestiging (artikelen 49 e.v. van het VWEU) en het vrij verkeer van diensten (artikelen 56 e.v. van het VWEU) toepassing vinden. In dat geval zou ook het subsidiëren van ECOOM als staatsteun kunnen worden beschouwd, die in beginsel bij de Europese Commissie dient te worden aangemeld op grond van artikel 108, lid 3, VWEU,¹⁰ al kan niet worden uitgesloten dat de stellers van het voorontwerp voor die subsidiëring een beroep kunnen doen op een vrijstellingsregeling, waarvan ze dan echter de voorwaarden moeten naleven en die waar nodig tot uiting moeten brengen in het ontwerp’. De toepassing van die verdragsbepalingen en het daaruit voortvloeiende afgeleide EU-recht heeft tot gevolg dat een overheid onderzoeksorganisaties die geen deel uitmaken van een associatie of in onderzoek gespecialiseerde ondernemingen niet zonder meer mag uitsluiten van te verdelen vergoedbare opdrachten. Het feit dat alle Vlaamse universiteiten en hogescholen deel uitmaken van ECOOM waardoor, volgens de memorie van toelichting, de marktconcurrentie wordt versterkt, komt hieraan onvoldoende tegemoet, aangezien, zoals reeds opgemerkt, (buitenlandse) onderzoeksorganisaties die geen deel uitmaken van een associatie of ondernemingen die onderzoekswerk verrichten, *a priori* van de voorziene marktwerking zullen worden uitgesloten.

⁸ Uit de memorie van toelichting blijkt trouwens dat de toekenning van deze opdrachten tot nog toe werd “georganiseerd via een openbare procedure” en dat de opdrachten door het Steunpunt Werk werden uitgevoerd in het kader van een “dienstenovereenkomst”.

⁹ De aanwezigheid van een dergelijke activiteit wordt snel aanvaard; zo volstaat het voor onderwijsactiviteiten bijvoorbeeld dat een particuliere instelling tegen vergoeding een opleiding aanbiedt om als verrichter van “economische activiteiten” gekwalificeerd te worden, zie HvJ 6 oktober 2020, C-66/18, *Commissie t. Hongarije*, EU:C:2020:792, r.o. 160. Het tegen vergoeding aanbieden van specifieke deelonderzoekstaken lijkt per analogie eveneens als “economische activiteit” gekwalificeerd te kunnen worden.

¹⁰ Weliswaar opperde de gemachtigde dat de subsidiëring die aan ECOOM wordt toegekend kan worden beschouwd als steun voor “fundamenteel onderzoek” door een “onderzoeksorganisatie” in de zin van punten 1.3, n) en ff) van de Mededeling van de Commissie – ‘Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie’, 2022/C 414/01, die op basis van de in die Mededeling ontwikkelde richtsnoeren als verenigbaar met de interne markt zou kunnen worden beschouwd. Ook al zou de toegekende subsidiëring aan ECOOM naar EU-staatssteunrecht aldus mogelijk beschouwd kunnen worden als verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, c) VWEU, dergelijke steun dient toch ook gemeld te worden aan de Europese Commissie die als enige bevoegd is om te oordelen of de toegekende steun verenigbaar is met het EU-recht.

Voorts preciseerde de gemachtigde het volgende:

“De financiering van ECOOM gebeurt op marktconforme wijze. De toebedeling van specifieke deel-onderzoekstaken binnen ECOOM geschiedt aan de hand van een interne call die door onafhankelijke experts zal worden aangestuurd.”

Ook het verdelen door ECOOM van onderzoeksopdrachten via “interne calls” zal in overeenstemming moeten gebeuren met de vereisten van het Europese interne marktrecht waarbij desgevallend de overheidsopdrachtenreglementering zal moeten worden toegepast.

De conclusie is dan ook dat de stellers van het voorontwerp de ontworpen bepalingen het best aan een bijkomend onderzoek onderwerpen om na te gaan of het voorontwerp de toets van het gelijkheidsbeginsel en het EU-recht kan doorstaan.

6. Ten slotte wenst de Raad van State erop te wijzen dat de werking en subsidiëring van ECOOM wat de nieuw toegewezen onderzoeksopdrachten betreft, slechts in zeer beperkte mate nader zal kunnen worden geregeld in het convenant bedoeld in artikelen 63/9 van het decreet van 30 april 2009. Regelgeving via het contractuele procedé is in het algemeen immers slechts aanvaardbaar voor zover geen verordenende bevoegdheid wordt uitgeoefend ten aanzien van derden en voor zover het de concretisering van praktische afspraken betreft die voortvloeien uit de betrokken regelgeving. Dat laatste vloeit in dit geval overigens ook voort uit artikel 2, 14°, van het decreet van 30 april 2009, dat stelt dat een convenant als overeenkomst enkel aanvullend op de toepasselijke regelgeving de rechten en plichten tussen partijen regelt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC