

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 17 februari 1995 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de Universiteit Antwerpen", heeft op 23 februari 1995 het volgend advies gegeven :

Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven, wordt aangevoerd wat volgt :

"De hoogdringendheid is gerechtvaardigd door het feit dat de tekst in de Vlaamse Raad dient goedgekeurd te worden voor het Paasreces, gezien het opstarten van de verkiezingsprocedure van de beheersorganen van de U.I.A.".

STREKKING VAN HET ONTWERP.

1. Ter verwezenlijking van de doelstellingen die de drie bestaande Antwerpse universitaire instellingen bij overeenkomst beslist hebben gemeenschappelijk na te streven wordt met het voorontwerp van decreet de confederale Universiteit Antwerpen (UA) opgericht. Zij neemt de vorm aan van een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid; het ontwerp bepaalt haar bestuursorganen - in het ontwerp "academische overheden" genoemd - en regelt hun samenstelling en werking (artikelen 2 tot 19). Door de UA kunnen twee soorten van bevoegdheden worden uitgeoefend : eensdeels, de decretaal toegewezen bevoegdheden, welke, volgens de memorie van toelichting, steunen op vroegere tussen het Universitair Centrum Antwerpen, de Universitaire Faculteiten St. Ignatius te Antwerpen en de Universitaire Instelling Antwerpen gesloten overeenkomsten (artikel 16, § 1), anderdeels, de bevoegdheden die de betrokken universiteiten bij overeenkomst aan de UA zullen overdragen (artikelen 16, § 3 en 29, 3°).

.../...

Om het confederaal karakter van de UA te beklemtonen en te verhinderen dat beslissingen worden genomen tegen de wil van een van de drie universiteiten worden in de bestuursorganen van de instelling, met name in de Raad en in het Bureau, bijzondere stemprocedures aangewend (artikelen 6, 7, 9 en 10).

Een Hoge Raad van de UA, samengesteld uit vertegenwoordigers van de openbare instanties en de politieke, sociaal-economische en culturele milieus, zal de nieuwe instelling adviseren.

Het creëren van de confederale structuur van de UA noopt tot aanpassing en wijziging van een aantal bestaande wets- of decreetsbepalingen die de universiteiten in het algemeen en de Antwerpse universitaire instellingen in het bijzonder betreffen. Het zijn :

- het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap (artikel 21 van het ontwerp);
- de wet van 7 april 1971 houdende oprichting en de werking van de Universitaire Instelling Antwerpen (artikelen 25, 26, 27 en 28 van het ontwerp);
- het bijzonder decreet van 26 juni 1991 betreffende de Universiteit Gent en het Universitair Centrum Antwerpen (artikel 29);
- het decreet van 21 december 1976 houdende organisatie van de Vlaamse interuniversitaire samenwerking (artikel 30).

.../...

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG.

1. Uit de aan de Raad van State voorgelegde stukken blijkt dat de ontworpen regeling door de Vlaamse regering principieel werd goedgekeurd op 18 januari 1995 en vervolgens, voor advies, aan de Vlaamse Onderwijsraad en de Sociaal-economische Raad van Vlaanderen en, voor onderhandeling, aan het sectorcomité X van de Vlaamse Gemeenschap werd voorgelegd. De VLOR en de SERV hebben respectievelijk op 31 januari en 8 februari 1995 hun advies uitgebracht; het protocol van de syndicale onderhandeling dateert van 15 februari 1995. Het ontwerp werd evenwel niet opnieuw aan de Vlaamse regering voorgelegd zodat deze zich niet heeft kunnen uitspreken over het gevolg dat bij de uitwerking van de ontworpen regeling aan de adviezen of aan de resultaten van de syndicale onderhandeling moet worden gehecht.

1.2. Luidens het protocol nr. 40 houdende de conclusies van de onderhandelingen tussen de overheid en de representatieve vakorganisaties werd geen akkoord bereikt over de ontworpen regeling. Volgens de vakorganisaties worden met het ontwerp "zowel op het RUCA als op de UIA ingrijpende wijzigingen met betrekking tot filosofisch pluralisme" doorgevoerd en wordt geraakt aan het filosofisch en ideologisch evenwicht dat thans bestaat binnen de beleidsstructuren van die instellingen. Over die standpunten werd binnen de Vlaamse regering niet opnieuw beraadslaagd. Nochtans volgt uit de geest en de economie van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel dat, ook bij ontstentenis van een akkoord, de betrokken regering zich

.../...

moet beraden over de houding die zij moet aannemen ten opzichte van de standpunten welke door de syndicale organisaties zijn ingenomen. In zover die standpunten betrekking hebben op de gevolgen die de artikelen 25 tot 29 van het voorontwerp hebben op het levensbeschouwelijk pluralisme van de betrokken instellingen, moet het ontwerp, bij onstentenis van een nieuwe beraadslaging van de Vlaamse regering, minstens wat de hiervoor vermelde artikelen betreft, geacht worden niet in zoverre gereed te zijn dat het voor advies aan de Raad van State kan worden voorgelegd.

1.3. De Vlaamse regering heeft zich evenmin kunnen uitspreken over het gevolg dat aan de adviezen moest worden gehecht zodat ook op dit punt de adviesaanvraag in principe onontvankelijk moet worden geacht. Gelet op de aard van de adviezen is de Raad van State evenwel bereid om, onder voorbehoud van latere beraadslaging binnen de regering, het ontwerp van decreet te onderzoeken wat de overige artikelen betreft.

2. De machtiging die, luidens de notulen van de vergadering van de Vlaamse regering van 18 januari 1995, aan de Vlaamse minister bevoegd voor onderwijs wordt gegeven om omtrent het voorontwerp van decreet het hoogdringend advies van de Raad van State in te winnen nadat het in voorkomend geval aangepast is ingevolge de voormelde adviezen of ingevolge de resultaten van de syndicale onderhandelingen, kan de Vlaamse regering niet ontslaan van de verplichting om over het voorontwerp opnieuw collegiaal te beraadslagen. Van die verplichting kan enkel worden afgeweken in geval de

.../...

Vlaamse regering bij besluit een bevoegdheid delegeert aan een van haar leden. Algemeen wordt aanvaard dat een zodanige delegatie van bevoegdheid slechts betrekking kan hebben op regelingen van ondergeschikt belang of op individuele beslissingen en derhalve niet op de voorbereiding van ontwerpen van decreten of besluiten.

Van het beginsel van de collegiale beraadslaging zal eerst na de eerstkomende algehele vernieuwing van de Kamer van Volksvertegenwoordigers kunnen worden afgeweken bij bijzonder decreet aangenomen met tweederde van de uitgebrachte stemmen (zie de artikelen 49 juncto artikel 35, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zoals zij in hun nieuwe lezing zullen in werking treden na de zoëven genoemde vernieuwing).

BEVOEGDHEID.

Het regelen van een nauwere samenwerking tussen de drie Antwerpse universitaire instellingen door middel van de oprichting van een confederale structuur is een onderwijsaangelegenheid welke door artikel 127, § 1, eerste lid, 2° van de Grondwet niet aan de federale overheid is voorbehouden en derhalve tot de uitsluitende bevoegdheid van de Gemeenschap behoort.

GEWOON OF BIJZONDER DECREET.

1. Vraag is op welke wijze de Vlaamse decreetgever zijn bevoegdheid ter zake kan uitoefenen.

.../...

Luidens artikel 16, § 1, van het ontworpen decreet worden een aantal belangrijke academische bevoegdheden welke onder meer betrekking hebben op de organisatie of de coördinatie van gemeenschappelijke academische en post-academische opleidingen of van gemeenschappelijke onderzoek-programma's, het bepalen van inhoud en vorm van de kwaliteitsbewaking, het samenvoegen van opdrachten van personeelsleden die aan meer dan één van de drie instellingen verbonden zijn, de harmonisatie van de personeelsstatuten onttrokken aan de bevoegdheid van de inrichtende machten van het RUCA, de UFSIA en de UIA en opgedragen aan de bestuursorganen van de confederale UA; bijkomend kunnen later bij overeenkomst bevoegdheden van de drie Antwerpse universitaire instellingen aan de UA worden overgedragen (artikelen 16, § 3, en 29, 3^o, van het ontwerp) (1).

2. Die overdracht van bevoegdheden aan de UA gaat gepaard met een regeling van de financiële en andere middelen van de drie universitaire instellingen.

De gelden welke aan de drie universitaire instellingen bij wijze van financiering of subsidiëring worden

(1) De bevoegdheid om door middel van een overeenkomst bevoegdheden van de inrichtende machten van de Antwerpse universitaire instellingen over te dragen aan een aparte openbare instelling (artikelen 16, § 3, en 29, 3^o van het ontwerp) moet worden onderscheiden van de bevoegdheid die, op grond van het universiteitsdecreet, aan alle universiteiten is gegeven om met betrekking tot het organiseren en het coördineren van academisch onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, samen overeenkomsten te sluiten (artikelen 4, tweede lid, 79, 80 en 125 van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap).

toegekend op grond van het universiteitsdecreet, zullen voortaan rechtstreeks aan de confederale UA worden gestort en zullen, na afname van de bedragen nodig voor de werking van de UA of voor de door haar genomen initiatieven, aan de universitaire instellingen worden doorgestort (artikel 22 van het ontwerp); de drie universitaire instellingen kunnen de financiële en andere middelen waarover zij beschikken, geheel of gedeeltelijk overdragen aan de UA en omgekeerd.

3. Het ontwerp wijzigt ook de organisatie van de inrichtende machten van het RUCA en van de UIA. Wat de organisatie van de inrichtende macht van het RUCA betreft, wordt een van de bestuursorganen, nl. de vice-rector, afgeschaft (1). Wat de UIA betreft, wordt door de afschaffing van de functie van vice-rector geraakt aan het door de wetgever gewilde filosofisch evenwicht in de

(1) Volgens de memorie van toelichting bij het bijzonder decreet van 26 juni 1991 betreffende de Universiteit Gent en het Universitair Centrum Antwerpen is hij een van de "belangrijkste bestuursorganen" van het Universitair Centrum Antwerpen (Gedr. St., Vl. Raad, 1990-1991, nr. 583/1, blz. 15).

bestaande organen en leidende functies van de UIA (1).

4. Uit wat voorafgaat volgt dat met de ontworpen regelingen een wijziging wordt aangebracht aan de bevoegdheden die opgedragen zijn aan de inrichtende macht van de universiteiten en tevens op essentiële punten wordt geraakt aan de organisatie van hun inrichtende machten. Alhoewel luidens de memorie van toelichting bij het ontwerp de bevoegdheidsoverdracht van de drie universitaire instellingen naar de nieuw gecreëerde confederale structuur stoelt op vroeger gesloten overeenkomsten, doet dit geen afbreuk aan de vaststelling dat de bevoegdheidsoverdracht thans een decretale waarde krijgt toegemeten waaraan door de betrokken universiteiten in onderlinge wilsovereenstemming geen afbreuk meer kan worden gedaan (2).

In zover inzonderheid het RUCA betrokken is bij deze regeling wordt afbreuk gedaan aan de organisatie van de inrichtende macht van het Universitair Centrum Antwerpen en

(1) Volgens de memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende de oprichting en de werking van de Universitaire Instelling Antwerpen, dat de wet van 7 april 1971 is geworden, zal "Eenzelfde filosofisch evenwicht ... worden bereikt tussen de ambten van rector en vice-rector, van voorzitter en ondervoorzitter van de raad van beheer" (Gedr. St, Kamer v. Volksw., 1970-1971, nr. 763/1, blz. 1 en 3).

(2) De memorie van toelichting specificeert dat "belangrijke academische bevoegdheden aan de Raad van de UA (worden) opgedragen en dat het "dus niet meer over overdraagbare bevoegdheden (gaat) maar om werkelijk duidelijk toegekende bevoegdheden van beslissende, coördinerende of adviserende aard".

aan de bevoegdheden van haar bestuursorganen, welke beide geregeld zijn in het bijzonder decreet van 26 juni 1991 betreffende de Universiteit Gent en het Universitair Centrum Antwerpen. De ontworpen regeling houdt derhalve een fundamentele wijziging in van dat bijzonder decreet en moet derhalve, gelet op de regel van het parallellisme der vormen, overeenkomstig artikel 24, § 2, van de Grondwet bij tweederde meerderheid worden aangenomen (1).

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

1. De essentie van de regeling zou beter worden weergegeven indien het opschrift zou worden geredigeerd als volgt :

"Voorontwerp van bijzonder decreet betreffende de oprichting van de confederale Universiteit Antwerpen".

2. De regering zal er moeten op toezien dat in de verschillende wets- en reglementsbepalingen die de drie Antwerpse universitaire instellingen betreffen, steeds een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de benaming "Universiteit Antwerpen" welke overeenkomstig artikel 3 van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap dient om het Universitair Centrum Antwerpen, de Universitaire Faculteiten St. Ignatius te Antwerpen en de Universitaire Instelling Antwerpen aan te

(1) Zie in dezelfde zin, Gedr. St., Vl. Raad, 1988-1989, nr. 161/4, blz. 60, Hand., Vl. Raad, 14 december 1988, blz. 245 en Gedr. St., Vl. Raad, 1990-1991, nr. 503/1, blz. 14.

duiden, en de "confederale Universiteit Antwerpen", welke een van de drie instellingen onderscheiden openbare instelling is.

3. In artikel 2, tweede lid, wordt verwezen naar de verwezenlijking van de doelstellingen die het Universitair Centrum Antwerpen, de Universitaire Faculteiten St. Ignatius en de Universitaire Instelling Antwerpen bij overeenkomst hebben beslist gemeenschappelijk en in confederaal verband na te streven. Indien met die bepaling wordt bedoeld dat de confederale UA de taken uitoefent welke haar in de artikelen 16 en volgende van het ontwerp worden toevertrouwd, is er een contradictie tussen beide bepalingen. Indien zij enkel als toelichting is bedoeld ware het beter haar in de commentaar bij artikel 2 op te nemen.

4.1. Het confederale karakter van de nieuwe instelling komt tot uiting in het feit dat zowel binnen de Raad als binnen het Bureau, bijzondere stemprocedures moeten worden gehanteerd. Om binnen de Raad geldig te kunnen vergaderen moeten minstens de helft van de vertegenwoordigers van de UA, het RUCA, de UFSIA en de UIA aanwezig zijn; de beslissingen moeten vervolgens worden genomen met een gewone meerderheid van de uitgebrachte stemmen in elke groep (artikelen 6 en 7, § 1). Artikel 7, § 2, tweede lid, van het ontwerp voert echter ook een "gekwalificeerde meerderheid" in "van 3/4 der geldig uitgebrachte stemmen". Die bijzondere meerderheid is vereist "voor de beslissingen inzake eventuele wijziging aan de basisdocumenten van de UA". Welke die basisdocumenten zijn moet in het decreet met grotere precisie worden omschreven; voor een goed begrip

.../...

van de regeling ware het aangewezen ze in bijlage aan het ontwerp toe te voegen.

In geen geval kan de wijziging van de basisdocumenten van de confederale UA tot gevolg hebben dat wijzigingen worden aangebracht aan de bevoegdheden die de decreetgever haar rechtstreeks heeft toegewezen.

4.2. Wat de beslissingen van het Bureau betreft, vereist artikel 10, eerste lid, van het ontwerp "een gewone meerderheid van de uitgebrachte stemmen in elk van de vier groepen zoals vermeld in artikel 9 tegelijkertijd". Aangezien drie van die groepen luidens artikel 8 van het ontwerp maar twee vertegenwoordigers in het Bureau hebben, is deze uitdrukking niet adequaat. Indien zij alle twee aanwezig zijn, mag geen van beiden een neen-stem uitbrengen (onthoudingen worden niet meegeteld); is slechts een vertegenwoordiger aanwezig, dan moet hij akkoord gaan. In feite wordt aldus aan elk individueel lid van het Bureau en niet aan elke groep een vetorecht gegeven.

5. In artikel 16 moet worden gepreciseerd hoe en door wie het beslissend, coördinerend of adviserend karakter van een bevoegdheid wordt bepaald.

6. In artikel 21 volstaat het te zeggen dat in artikel 26, tweede lid van het decreet van 12 juni 1991 de woorden "het Gemeenschappelijk Bureau van de Universiteit Antwerpen" moeten worden vervangen door de woorden "de Raad van de confederale Universiteit Antwerpen".

.../...

7. De bepaling van artikel 24 is onjuist aangezien de bevoegdheden van de rector van de UIA ingevolge de inwerkingtreding van het ontworpen decreet wel degelijk zullen worden gewijzigd (zie artikel 26 van het ontwerp). Voor het overige is zij overbodig. De rectoren van de universiteiten dienen bij de uitoefening van hun wettelijke of decretale bevoegdheden uiteraard rekening te houden met de bevoegdheden die door de ontworpen regelingen aan andere academische overheden zijn toegewezen.

8. De bepalingen van artikel 29 moeten worden gere- digeerd als wijzigingsbepalingen van het bijzonder decreet van 26 juni 1991. Dit impliceert nogmaals dat het ontwerp met een bijzondere meerderheid door de Vlaamse Raad dient te worden aangenomen.

9. Artikel 31 richt de Hoge Raad van de UA op. Volgens de memorie van toelichting zal de Raad ook toezien op de werking van de UA, "met inbegrip van de naleving van het beginsel van het filosofisch pluralisme". Dit blijkt niet uit de tekst van het ontwerp. Bovendien moet worden opgemerkt dat dit beginsel niet met zoveel woorden aan de UA of haar bestuursorganen is opgelegd en dat, wat de Hoge Raad betreft, geen uitdrukkelijke waarborg wordt gegeven voor de pluralistische samenstelling ervan.

10. In artikel 32 wordt, onder meer, het decreet van 1 augustus 1978 opgeheven, hetgeen een logisch gevolg is van de nieuwe regeling. Hierdoor vervalt echter ook de in artikel 3 van dat decreet aan elk van de drie universitaire

instellingen opgelegde verplichting, vertegenwoordigers van de twee andere instellingen op te nemen in hun beheersorgaan. Aan de Raad van State is meegedeeld dat de transparantie welke met dit artikel wordt beoogd, nu wordt verwezenlijkt op grond van een overeenkomst waarbij de instellingen zich ertoe verplichten alle nuttige stukken onderling mee te delen.

SLOTOPMERKING.

Het is de Raad van State niet mogelijk om binnen de korte termijn die hem is gegeven, het ontwerp exhaustief te onderzoeken, zeker niet op het legistieke vlak. Wel moet worden vastgesteld dat eens te meer een aantal legistieke regels, welke een leidraad voor een behoorlijke regelgeving zijn, niet werden in acht genomen. Zo worden in het ontwerp een aantal bepalingen tweemaal herhaald (zie bijvoorbeeld artikel 7, § 2, tweede lid, artikel 12, eerste lid, en artikel 17, tweede lid). In andere gevallen wordt naar overeenkomsten of documenten verwezen die noch aan het ontwerp noch aan de memorie van toelichting zijn gehecht, en waarvan de inhoud dan ook niet gekend is. Nog op andere punten schiet het ontwerp tekort wat het eenvormig woordgebruik betreft (zie artikel 7, § 1, tweede lid en § 2, eerste lid, dat nu eens van "gewone meerderheid" dan weer van "eenvoudige meerderheid" spreekt) (1).

(1) Voor de legistieke opmaak van een regeling kan nuttig gebruik worden gemaakt van de praktische richtlijnen voor de opmaak van decreten, besluiten van de Vlaamse regering en ministeriële besluiten (omzendbrief van de minister-president VR 93/10).

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	:	S. VANDERHAEGEN,	kamervoorzitter,
de Heren	:	M. VAN DAMME,	staatsraden,
		D. ALBRECHT,	
		J. GIJSSELS,	assessoren van de
		G. SCHRANS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	:	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. THYS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

S. VANDERHAEGEN.