

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.704/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 mei 2001 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de herziening van de financiering van de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap en begeleidende bepalingen", heeft op 22 mei 2001 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid

"dat de bepalingen van voorliggend voorontwerp van decreet betreffende de financiering van de universiteiten dienen in te gaan op 1 januari 2001 en dat het convenantenstelsel zo vlug mogelijk in de regelgeving dient te worden geïmplementeerd onder meer om de opstart van de tUL mogelijk te maken en in het bijzonder de bijkomende opleidingen te financieren die deze instelling mag inrichten. In haar advies bij het ontwerp van decreet houdende goedkeuring van het Verdrag inzake de transnationale Universiteit Limburg, ondertekend te Maastricht op 18 januari 2001 merkt de Raad van State trouwens zelf op dat dient te worden nagegaan of de goedkeuring van het verdrag niet moet gepaard gaan met de aanpassing aan sommige bepalingen, inzonderheid van het universiteitendecreet van 12 juni 1991".

Gelet op de korte termijn die hem voor het uitbrengen van het advies is toebedeeld, beperkt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich tot het maken van de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Bij het onderzoek naar de verenigbaarheid van de bepalingen van het voorontwerp van decreet met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie dient voorbehoud te worden gemaakt. Om immers de

.../...

ontworpen bepalingen, waarin een onderscheid in behandeling wordt ingevoerd tussen onderwijsinstellingen, te toetsen aan dat beginsel, dient de Raad van State zicht te hebben op alle feitelijke gegevens die op de te regelen situatie betrekking hebben. Ook moet hij over de nodige tijd beschikken om zich over die gegevens een gemotiveerd oordeel te kunnen vormen met betrekking tot het verantwoorde karakter van het gemaakte onderscheid en de evenredigheid tussen de doelstelling en de gevolgen van de ontworpen maatregel. Gelet op het korte tijdbestek binnen hetwelk om advies is verzocht, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, geen zicht kunnen krijgen op de voormelde feitelijke gegevens, noch heeft hij zich derhalve het oordeel kunnen vormen waarvan sprake.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Hoofdstuk IV van het ontwerp bevat bepalingen met betrekking tot de financiering van de universiteiten. Het gaat om wijzigingsbepalingen die de huidige regelingen opgenomen in hoofdstuk VIII van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap (hierna : universiteitendecreet) vervangen.

De te vervangen regelingen hebben een permanent karakter, dat wil zeggen dat ze gelden vanaf een bepaald begrotingsjaar. De nieuwe regelingen zijn echter in de tijd beperkt tot de begrotingsjaren 2001, 2002, 2003 en 2004 (overgangperiode 2001-2004 naar een nieuw financieringsmodel vanaf 2005). Om te vermijden dat de financiering vanaf

.../...

het begrotingsjaar 2005 zou worden stopgezet, kan eventueel worden overwogen in de diverse wijzigingsbepalingen een overgangsregeling op te nemen voor het geval de decreetgever niet tijdig nieuwe financieringsbepalingen zou hebben aangenomen (bijvoorbeeld door te bepalen dat in dat geval de bedragen voor het begrotingsjaar 2004 ook voor de daaropvolgende begrotingsjaren gelden). Indien een dergelijke regeling niet wordt opgenomen, dan zal de decreetgever tijdig nieuwe financieringsbepalingen moeten vaststellen om te voldoen aan het bepaalde in artikel 24, § 1, van de Grondwet (1).

2. Gelet op het gegeven dat de definitieve fase van de muntunie op 1 januari 2002 ingaat, verdient het aanbeveling in bepalingen die reeds vóór die datum uitwerking moeten hebben, de bedragen in euro te vermelden, en, zo dit wenselijk geacht wordt, in een daarmee samenhangende overgangsbepaling de bedragen in Belgische frank op te nemen. In bepalingen die uitwerking hebben vanaf 1 januari 2002 heeft het geen zin de bedragen nog in Belgische frank te vermelden.

(1) De onderwijsvrijheid onderstelt, wil ze niet louter theoretisch zijn, dat de inrichtende machten die niet rechtstreeks afhangen van de gemeenschap onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op subsidiëring vanwege de gemeenschap (Arbitragehof, nr. 25/92, 2 april 1992, overw. 4.B.2; Arbitragehof, nr. 28/92, 2 april 1992, overw. 6.B.3; Arbitragehof, nr. 18/93, 4 maart 1993, overw. B.3.4; Arbitragehof, nr. 85/95, 14 december 1995, overw. B.2.5; Arbitragehof, nr. 76/96, 18 december 1996, overw. B.4.3; Arbitragehof, nr. 85/98, 15 juli 1998, overw. B.3.7).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 6 en 7

Artikel 6 van het ontwerp, met name het ontworpen artikel 130, § 5, van het universiteitendecreet, bepaalt dat aanvullende middelen - 61 miljoen frank in 2001, oplopend tot 533,6 miljoen frank in 2004 - "op basis van convenanten" worden verdeeld. In artikel 7 van het ontwerp, dat artikel 130bis van het universiteitendecreet beoogt te vervangen, wordt die convenantenregeling verder uitgewerkt.

Deze convenanten worden gesloten tussen de Vlaamse regering en een universiteit en hebben betrekking hetzij op de herstructurering van het aanbod van academische opleidingen, hetzij op de verbetering van de kwaliteit van het universitair onderwijs (ontworpen artikel 130bis, § 1). Herstructurering van het aanbod betekent ofwel de oprichting van nieuwe academische opleidingen (§ 2, 1°), ofwel de afbouw van opleidingen of afstudeerrichtingen met kleine studentenaantallen en van opleidingen "die hun wetenschappelijke of maatschappelijke relevantie verloren hebben", ofwel de ontwikkeling van interuniversitaire samenwerking inzake de organisatie van opleidingen (§ 2, 2°). Verbetering van de kwaliteit van het universitair onderwijs betekent "vernieuwing en kwaliteitsbevordering, met inbegrip van de ontwikkeling van elektronische leeromgevingen en van studiemateriaal, geschikt voor afstandsonderwijs" (§ 3). De Vlaamse regering wordt onder meer gemachtigd om de nadere voorwaarden te bepalen voor het verkrijgen van die aanvullende middelen, alsmede om de

.../...

essentiële elementen vast te stellen die moeten worden opgenomen in de convenanten, "waaronder in ieder geval de planning en de programmering van de voorgestelde actie, de in te zetten middelen, de criteria en de voorwaarden van de evaluatie van de actie, de wijze van rapporteren en de voorwaarden van betaling en afrekening" (§ 4). Aldus krijgt de Vlaamse regering een ruime bevoegdheid voor het toekennen van die aanvullende middelen.

Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap, wordt geregeld door de wet of het decreet. Die bepaling drukt de wil uit van de grondwetgever om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs, wat de inrichting, de erkenning of subsidiëring betreft, doch verbiedt niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden gegeven. Artikel 24, § 5, van de Grondwet vereist dat de door de decreetgever verleende opdrachten slechts op de tenuitvoerlegging van de door hemzelf vastgestelde beginselen betrekking hebben. Via die opdrachten kan een gemeenschapsregering of een andere overheid de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen of kan ze onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet verfijnen (2).

De in het ontworpen artikel 130bis van het universiteitendecreet aan de Vlaamse regering verleende delegatie om door middel van convenanten de aanvullende

(2) Zie o.m. Arbitragehof, nr. 130/98, 9 december 1998, overw. B.1.3.

middelen te verdelen, is niet te verenigen met het bepaalde in artikel 24, § 5, van de Grondwet. De ontworpen bepaling bevat immers geen voldoende precieze criteria die voor de uitwerking van de regeling, door de Vlaamse regering, richtinggevend zijn (3). Er wordt enkel in algemene bewoordingen bepaald waarvoor die middelen moeten worden aangewend en er worden weliswaar aangelegenheden opgesomd waarover afspraken moeten worden gemaakt, maar zonder dat bij elk van die aangelegenheden concrete aanduidingen worden gegeven met betrekking tot de inhoud van die afspraken. Ook het gegeven dat vage noties (4) worden gebruikt, brengt mee dat de ontworpen regeling op gespannen voet staat met artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Artikel 8

Artikel 8 van het ontwerp heft onder meer de artikelen 131, laatste lid, en 135 van het universiteiten-decreet op.

(3) Arbitragehof, nr. 19/99, 17 februari 1999, overw. B.6.2.

(4) De Vlaamse regering kan die aanvullende middelen aanwenden om de oprichting van eender welke nieuwe academische opleiding te helpen financieren, zonder dat de decreetgever bijvoorbeeld enige aanduiding geeft aan welk soort opleidingen de voorkeur moet worden gegeven. Ook noties als "opleidingen of afstudeerrichtingen met kleine studentenaantallen" en "opleidingen die hun wetenschappelijke of maatschappelijke relevantie verloren hebben", laten bijzonder veel beleidsruimte voor het uitvoerend orgaan.

Wat voormeld artikel 131 betreft rijst de vraag waarom enkel het laatste lid en niet geheel het artikel wordt opgeheven, daar de zinsnede "Voor de berekening van de in artikel 130 bedoelde onderwijsbelastingseenheden" zinledig zal worden. De notie 'onderwijsbelastingseenheden' verdwijnt immers uit voormeld artikel 130 na de wijziging ervan door artikel 6 van het ontwerp.

Wat artikel 135 van het universiteitendecreet betreft, moet worden opgemerkt dat artikel 11 van het ontwerp een derde lid beoogt toe te voegen aan artikel 140ter, § 3, van het universiteitendecreet waarin volgende zinsnede voorkomt : "in afwijking van het bepaalde in artikel 135, tweede lid, 2° en derde lid". Door de opheffing van artikel 135 zou die verwijzing zinledig worden. De gemachtigde van de Vlaamse regering heeft in dit verband aan de Raad van State laten weten dat "artikel 135 niet mag worden opgeheven omdat we dat artikel nodig hebben bij de berekening van de financierbare eenheden voor de sociale toelagen".

Vraag is echter of artikel 135 van het universiteitendecreet zonder meer behouden kan blijven. De erin voorkomende notie 'onderwijsbelastingseenheden' wordt immers verlaten voor de berekening van de financieringsenveloppes van de universiteiten omdat met de in het ontwerp uitgetekende overgangsfase naar de nieuwe financieringsregeling de enveloppes studentonafhankelijk worden vastgesteld. Niet enkel in artikel 135 van het universiteitendecreet, doch ook in de artikelen 141, 166 en 201 ervan komt de notie overigens nog voor.

.../...

De stellers van het ontwerp zullen derhalve dienen na te gaan of het ontwerp op deze punten niet aan herziening toe is.

Artikel 9

Aan het einde van artikel 9 van het ontwerp (ontworpen artikel 136, § 3, van het universiteitendecreet) moet worden verwezen naar "artikel 130, § 6" (niet : artikel 130, § 5).

Artikel 12

1. In artikel 12, 7°, van het ontwerp (ontworpen artikel 169quater, § 7, tweede lid, van het universiteiten-decreet) moet worden geschreven "... zoals bepaald in § 3 ..." (niet : § 2).

2. Niet duidelijk is wat in artikel 12, 11°, van het ontwerp (ontworpen artikel 169quater, § 8, tweede lid, van het universiteitendecreet) moet worden verstaan onder de woorden "onder marktconforme voorwaarden".

Artikel 13

Aangezien artikel 13 van het ontwerp in wezen beoogt het tweede lid van artikel 170 van het universiteitendecreet op te heffen, dient de bepaling tot een formele opheffingsbepaling te worden omgewerkt.

.../...

Artikel 15

1. Luidens de in artikel 15 van het ontwerp opgenomen ontworpen bepaling van artikel 173, § 2, van het universiteitendecreet bepaalt de Vlaamse regering "Ter uitvoering van § 1, (...) de lijst van de controletaken van de commissarissen en van het college". Aangezien in voormelde paragraaf 1 geen controletaak aan het college van commissarissen wordt toegekend, dienen de woorden "en van het college" weggelaten te worden. Geen andere bepaling van het universiteitendecreet lijkt dat college trouwens met controletaken te belasten. Wel bepaalt het ontworpen artikel 172, § 1, van het universiteitendecreet (artikel 14 van het ontwerp; zie ook het thans geldende artikel 172 van het universiteitendecreet) dat de Vlaamse regering het college van commissarissen van de Vlaamse regering kan belasten met bijzondere opdrachten. Maar ook in het licht van die bepaling is de verwijzing naar de "controletaken" van het college zinledig.

2. Overigens rijst de vraag wat wordt beoogd met de bepaling dat de Vlaamse regering "de lijst van de controletaken van de commissarissen" vaststelt (5). In geen geval machtigt die bepaling de Vlaamse regering om de door de decreetgever bepaalde bevoegdheden van de regeringscommissaris te beperken (zie trouwens de woorden "ter uitvoering van § 1"). Veeleer lijkt het om een machtiging te

(5) Vergelijk met artikel 248 van het decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap.

gaan om, binnen de bevoegdheden vastgelegd door de decreetgever, een lijst van controletaken vast te stellen. Die lijst zou derhalve taken bevatten die de regeringscommissaris moet vervullen, maar ze belet de betrokkene niet om in het kader van zijn opdracht ook buiten die taken waakzaam te zijn.

Artikel 16

In het ontworpen tweede lid van artikel 175 van het universiteitendecreet (artikel 16, § 1, van het ontwerp) wordt verwezen naar "de bevoegdheid, vastgelegd in artikel 174", terwijl die bevoegdheid wordt omschreven in artikel 173 van het universiteitendecreet. In de ontworpen bepaling dient derhalve te worden verwezen naar artikel 173.

Artikel 18

Er wordt in overweging gegeven in het ontworpen artikel 6, § 10, van het koninklijk besluit nr. 542 van 31 maart 1987 te schrijven : "... behartigt de belangen van de Vlaamse Gemeenschap bij het kinderdagverblijf bedoeld in § 9". In voormelde paragraaf 9 wordt het Universitair Ziekenhuis Gent gemachtigd om met ingang van 1 januari 2002 een kinderdagverblijf op te richten in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk. Het kan derhalve niet de bedoeling zijn om de naam van die vereniging reeds te vermelden in de ontworpen paragraaf 10.

.../...

Artikelen 21 tot 23

1. De artikelen 21 tot 23 van het ontwerp strekken ertoe gelijkaardige bepalingen als de artikelen 75 tot 77 van het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992 in het koninklijk besluit nr. 542 van 31 maart 1987 in te voegen. Dit onderdeel van het ontwerp treedt luidens artikel 24 in werking op 1 januari 2002.

De artikelen 75 tot 77 van het decreet van 25 juni 1992 worden door het ontwerp niet formeel opgeheven. Aangezien het geen zin heeft in verschillende teksten twee identieke bepalingen te handhaven, dient het ontwerp te voorzien in de opheffing, vanaf 1 januari 2002, van de artikelen 75 tot 77 van het decreet van 25 juni 1992.

2. Artikel 76 van het decreet van 25 juni 1992 bepaalt : "Artikel 74, tweede lid, 2°, treedt in werking op 1 januari 1993". De opname van een overeenstemmende bepaling in het ontwerp, namelijk artikel 22, heeft geen zin. Dat voormelde regeling uitwerking had vanaf 1 januari 1993 volgt immers uit artikel 76 van het decreet van 25 juni 1992, ook als die bepaling met ingang van 1 januari 2002 zou worden opgeheven.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	staatsraden,
	J. SMETS,	
	G. SCHRANS,	assessor van de
		afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W PAS, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht
door de H. L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME