

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.996/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 28 februari 2003 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorstel van bijzonder decreet "houdende de deelname van gemeenschapsinstellingen aan de associaties in het hoger onderwijs" (Parl. St. Vl. Parl. 2002-03, nr. 1594/1), heeft op 4 maart 2003 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 spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd "door de volgende overwegingen :

- de toetreding tot de associaties vormt een uiterst belangrijk instrument voor wat de implementatie van de Bologna-verklaring betreft, waaraan conceptueel werd vormgegeven in het ontwerp van decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen;
- de implementatie van de principes van de Bologna-verklaring in de interne rechtsorde is uiterst dringend, mede gelet op de resolutie aangenomen door het Europees Parlement op 5 september 2002 "over de universiteiten en het hoger onderwijs in de Europese kennisruimte" (2001/2174(INI)). Deze implementatie veronderstelt op korte termijn belangrijke voorbereidende handelingen, waarbij de associatie een niet te onderschatten begeleidende rol kan spelen. Concreet moet alleszins worden gesteld dat de omvormingsdossiers, die essentieel zijn voor de invoering van de bachelor/masterstructuur waartoe de Vlaamse overheid zich heeft geëngageerd, door de instellingen ingediend moeten worden ten laatste op 30 juni van huidig academiejaar. Tevens dienen de universiteiten en hogescholen met het oog op het verkrijgen van de aanvullende middelen die zeer specifiek bestemd zijn voor de omvorming van de opleidingen naar de bachelor/masterstructuur tegen 31 mei 2003 onderwijsontwikkelingsplans indienen bij de Vlaamse regering;
- gemeenschapsinstellingen mogen uiteraard niet worden uitgesloten van deze evolutie, zodat in hoofde van deze instellingen bij hoogdringendheid de mogelijkheid moet worden gecreëerd om deel te nemen aan de associaties, en daaraan bevoegdheden over te dragen".

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde voorstel van bijzonder decreet wil de autonome hogescholen en de gemeenschapsuniversiteiten overeenkomstig artikel 24, § 2, van de

.../...

Grondwet machtigen om toe te treden tot de associaties ⁽¹⁾ bedoeld in hoofdstuk VI van titel I van het ontwerpdecreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (hierna : structuurdecreet) en om aan die associaties bevoegdheden als inrichtende macht over te dragen (artikelen 3, eerste lid, en 4, eerste lid, van het voorstel).

Het voorstel bepaalt daartoe welke structuur deze associaties moeten hebben (artikel 3, tweede lid), welke bevoegdheden minimum aan de associaties dienen te worden overgedragen (artikel 4, tweede lid) en hoe het toezicht van de Vlaamse regering op deze associaties wordt uitgeoefend (artikel 5).

Het voorstel doet dit door te verwijzen naar de relevante bepalingen in het structuurdecreet en het clicheert deze bepalingen zoals zij gelden op de dag van inwerkingtreding van het bijzonder decreet ⁽²⁾.

Voor de Hogere Zeevaartschool, waarvan de Vlaamse Gemeenschap de inrichtende macht is gebleven, wordt de Vlaamse regering gemachtigd om een associatie-overeenkomst met een bestaande associatie te sluiten (artikel 6).

Het voorstel bepaalt ten slotte op welke wijze de Universiteit Gent, het Universitair Centrum Antwerpen en de autonome hogescholen dienen te beslissen over een voorstel tot associatieovereenkomst, namelijk met een bijzondere meerderheid van twee derden van de geldig uitgebrachte stemmen in de schoot van het bevoegde bestuursorgaan (artikelen 7 en 8).

Het bijzonder decreet treedt in werking op de datum van inwerkingtreding van titel I, hoofdstuk VI, van het structuurdecreet (artikel 9).

⁽¹⁾ De indieners van het voorstel van bijzonder decreet verwijzen in de toelichting naar het amendement bij het ontwerp van decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, dat zij in verband met de associaties hebben ingediend (zie amendement nr. 38, Parl. St., VI. Parl., 2002-2003, nr. 1571/2, 13 e.v.).

⁽²⁾ Gelet op artikel 9 van het voorstel, zal het bijzonder decreet in werking treden samen met de bepalingen in het structuurdecreet met betrekking tot de associaties. Dat is, luidens artikel 134 van het structuurdecreet, op 1 januari 2003.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Krachtens artikel 24, § 2, van de Grondwet kan de Vlaamse Gemeenschap haar bevoegdheden als inrichtende macht opdragen aan autonome organen, op voorwaarde dat dit gebeurt bij decreet aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen. Een bijzonder decreet is niet enkel vereist voor het opdragen van bevoegdheden als inrichtende macht aan één of meer autonome organen, doch ook voor het naderhand wijzigen ervan. Ook wanneer dergelijke autonome organen gemachtigd worden om bevoegdheden als inrichtende macht aan nog andere organen over te dragen, is daarvoor een bijzonder decreet nodig. Dat bijzonder decreet moet de essentiële elementen van de organisatie (oprichting, samenstelling en werking) en de bevoegdheden van het autonome orgaan regelen, alsmede van het toezicht erop.

De stellers van het voorstel kiezen, zo blijkt uit hun amendement in verband met de associaties, voor de mogelijkheid voor de partners van een associatie om hun bevoegdheden ten aanzien van de betrokken universiteit of hogescholen geheel of gedeeltelijk aan de associatie over te dragen (zie het door hen voorgestelde artikel 100). Zij willen ook dat de decreetgever een lijst bepaalt met bevoegdheden die in elk geval door de partners aan de associatie dienen te worden overgedragen (zie het door hen voorgestelde artikel 101).

De stellers gaan er terecht van uit dat daarvoor de door artikel 24, § 2, van de Grondwet voorgeschreven bijzondere meerderheid vereist is.

2. Door de techniek van clichering, zullen sommige bepalingen vastgesteld bij decreet, in de toekomst nog slechts bij bijzonder decreet kunnen worden gewijzigd. Zo refereert artikel 3, tweede lid, van het voorstel aan "de structuur, beschreven in de artikelen 97 tot en met 99 van het decreet, zoals die golden op de dag van de inwerkingtreding van dit bijzonder decreet", en bepaalt het dat de associaties aan die structuur moeten voldoen.

Aldus worden een aantal regels inzake de organisatie en de bevoegdheden van de associaties en het toezicht erop eerst bij gewoon decreet, en daarna bij bijzonder decreet vastgesteld. Deze werkwijze heeft als belangrijk voordeel dat ze toelaat de homogeniteit van het structuurdecreet te bewaren; een nadeel ervan is echter dat de decreetgever bij latere wijzigingen oog zal moeten hebben voor het onderscheid tussen, enerzijds, de gewone bepalingen ervan en, anderzijds, de bepalingen van het structuurdecreet die bij bijzondere meerderheid dienen te worden gewijzigd. De keuze van de stellers van het voorstel voor deze techniek kan in de gegeven omstandigheden worden bijgevalen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

Het eerste lid van artikel 3 van het voorstel is zo algemeen opgevat, dat het ook kan worden gelezen als betrekking hebbende op het gemeenschapsonderwijs⁽³⁾. Om dit te vermijden zou men, bijvoorbeeld, de woorden "voor het hoger onderwijs" kunnen toevoegen tussen de woorden "als inrichtende macht" en "zijn overgedragen".

Artikel 6

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft reeds herhaaldelijk opgemerkt dat met toepassing van artikel 92bis, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de gemeenschappen in ieder geval een samenwerkingsakkoord moeten sluiten voor de regeling van de aangelegenheden die betrekking hebben op de Hogere Zeevaartschool⁽⁴⁾. Men leze in dat verband de beschouwingen daaromtrent in het advies 27.531/1 van de afdeling wetgeving van 24 maart 1998 over een voorontwerp van decreet betreffende de Hogere Zeevaartschool⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Zie het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs.

⁽⁴⁾ Althans naar de letter van die bepaling genomen. Over de grondwettigheid ervan zal, in voorkomend geval, het Arbitragehof uitspraak dienen te doen.

⁽⁵⁾ Parl. St., Vl. Parl., 1997-98, nr. 1006/1, 62 e.v.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	staatsraden,
	J. SMETS,	
	A. SPRUYT,	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 door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME