



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.529/1
van 1 september 2016

over

een voorontwerp van decreet 'betreffende de re-integratie van
het Universitair Ziekenhuis Gent in de Universiteit Gent'

Op 3 juni 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 1 september 2016, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de re-integratie van het Universitair Ziekenhuis Gent in de Universiteit Gent’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 september 2016.

*

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 rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het vaststellen van een aantal maatregelen die de re-integratie van het Universitair Ziekenhuis Gent (hierna: UZ Gent) in de Universiteit Gent (hierna: U Gent) begeleiden. Daartoe bevat het ontwerp enerzijds een aantal autonome bepalingen op het vlak van het personeelsbeleid, de financiering en de overdracht van gebouwen en gronden en, anderzijds, een aantal bepalingen die de bestaande wetgeving in overeenstemming brengen met de beoogde re-integratie. De bestaande regelgeving met betrekking tot het UZ Gent wordt opgeheven.

2.2. Wat het personeelsbeleid betreft, bevat het ontwerp bepalingen die betrekking hebben op:

- het toewijzen van de bevoegdheid inzake het personeelsbeleid aan het bestuurscomité van het UZ Gent (artikel 4 van het ontwerp);

- het geldelijk statuut van de gedelegeerd bestuurder van het UZ Gent (artikel 5);

- de overdracht van personeelsleden van het UZ Gent naar de U Gent (artikelen 6 en 7);

- de overname van de verplichtingen met betrekking tot het OFP “Pensioenfonds UZ Gent” door de U Gent (artikel 8).

Wat de financiering betreft, bevat het ontwerp overgangsmatregelen die onder meer betrekking hebben op:

- de toekenning van een investeringssubsidie (artikel 10);

- een subsidie voor de verwerving van wetenschappelijke en technische uitrusting (artikel 11).

Wat de gronden en gebouwen betreft, voorziet artikel 16 van het ontwerp in de eigendomsoverdracht om niet van de Vlaamse Gemeenschap aan de U Gent.

Voorts wordt de Codex Hoger Onderwijs aangepast met het oog op het regelen van het collectief overleg in de U Gent en worden de bepalingen van het decreet van 22 november 2013 ‘betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector’ die specifiek betrekking hebben op het UZ Gent opgeheven (artikelen 17 tot 24).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt daaronder de conformiteit met de hogere rechtsnormen verstaan.

Het ontworpen decreet treedt in werking op 1 januari 2018, met uitzondering van hoofdstuk 3 (“Financiële bepalingen”) dat in werking treedt volgens de normale regels van inwerkingtreding.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

Overeenstemming met artikel 24, § 2, van de Grondwet

3. 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. 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 erop² en het financieel beheer ervan.³

Het ontworpen decreet bevat bepalingen die betrekking hebben op de interne bevoegdheidsuitoefening van de bestuursorganen van de U Gent (artikel 4 van het ontwerp) en het toezicht (artikelen 15 en 16, laatste zin, van het ontwerp). Voor zover die bepalingen essentiële elementen zouden toevoegen aan de bepalingen van het bijzonder decreet van 26 juni 1991 ‘betreffende de Universiteit Gent en het Universitair Centrum Antwerpen’, zoals het zal worden gewijzigd bij het voorontwerp van bijzonder decreet dat het voorwerp is van adviesaanvraag 59.530/1, dienen de voornoemde bepalingen te worden aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen en worden zij het best geïntegreerd in het voornoemd voorontwerp van bijzonder decreet.

² Zie o.m. Adv.RvS 33.808/1/VR, 12 november 2002, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 4 april 2003 ‘betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen’, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1571/1, 260; Adv.RvS 34.996/1, 4 maart 2003, over een voorstel dat heeft geleid tot het bijzonder decreet van 4 april 2003 ‘houdende de deelname van gemeenschapsinstellingen aan de associaties in het hoger onderwijs’, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1594/2, 7; Adv.RvS 42.532/1, 29 maart 2007, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’, *Parl.St.* VI.Parl. 2007-08, nr. 1201/1, 808. In dezelfde zin Adv.RvS 36.162/2, 21 januari 2004, over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 27 juni 2005 ‘zur Schaffung einer autonomen Hochschule’, *Parl.St.* D.Gem.Parl. 2004, nr. 13/1; Adv.RvS 48.279/1 van 27 mei 2010 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het bijzonder decreet van 21 september 2010 ‘zur Abänderung des Sonderdekretes vom 21. Februar 2005 zur Schaffung einer autonomen Hochschule’, *Parl.St.* D.Gem.Parl. 2009-10, nr. 45/1.

³ Tijdens de parlementaire voorbereiding van de grondwetswijziging van 1988 werd door de Staatssecretaris van Onderwijs met betrekking tot artikel 24, § 2, van de Grondwet verklaard dat de bijzondere decreetgever ook het “administratief en financieel bestuur” van die autonome organen dient te regelen (*Parl.St.* Senaat BZ 1988, nr. 100-1/2, p. 82). Reeds aangehaald in Adv.RvS 33.553/1, 4 juni 2002, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 14 februari 2003 ‘betreffende het onderwijs XIV’, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1355/1, p. 393, vn. 20. Zie ook Adv.RvS 48.279/1 van 27 mei 2010 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het bijzonder decreet van 21 september 2010 ‘zur Abänderung des Sonderdekretes vom 21. Februar 2005 zur Schaffung einer autonomen Hochschule’, *Parl.St.* D.Gem.Parl. 2009-10, nr. 45/1.

Overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel (artikel 24, § 4, van de Grondwet)

4.1. Het ontworpen decreet bevat een regeling, onder meer op het vlak van de financiering, die uitsluitend geldt voor de U Gent en het UZ Gent en niet voor de overige universiteiten of universitaire ziekenhuizen die onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap vallen.

4.2. Artikel 24, § 4, van de Grondwet herbevestigt voor onderwijszaken het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Volgens die bepaling zijn alle instellingen en personeelsleden gelijk voor de wet of het decreet. Zij moeten derhalve allen op een gelijke manier worden behandeld, tenzij objectieve onderlinge verschillen een andere behandeling redelijk kunnen verantwoorden. In zijn rechtspraak inzake het gelijkheidsbeginsel in onderwijsaangelegenheden heeft het Grondwettelijk Hof er herhaalde malen op gewezen dat om een verschil in behandeling, bijvoorbeeld tussen onderwijsinstellingen, ten aanzien van de regel van gelijkheid en niet-discriminatie te verantwoorden, het niet voldoende is te wijzen op het bestaan van objectieve verschillen tussen die instellingen. Bovendien moet worden aangetoond dat, ten aanzien van de geregelde aangelegenheid, het aangevoerde onderscheid relevant is om een verschillende behandeling in redelijkheid te verantwoorden.⁴ Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de beoogde maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

4.3. Het merendeel van de bepalingen van de hoofdstukken 2 en 3 van het ontwerp zijn een overname van bestaande bepalingen van het koninklijk besluit nr. 542 van 31 maart 1987 ‘houdende de organisatie, de werking en het beheer van de rijksuniversitaire ziekenhuizen van Gent en Luik’. Dat gegeven volstaat evenwel niet als rechtvaardiging voor een verschillende behandeling. Ook al blijkt uit de aard van de maatregelen dat het onder meer gaat om een “overgangsfinitanciering”, zullen de stellers van het ontwerp niettemin moeten kunnen aantonen dat de regeling verantwoord is in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

De artikelen 20 tot 22 van het ontwerp bevatten specifieke bepalingen voor het collectief overleg in het UZ Gent. Die bepalingen gelden niet voor de andere universitaire ziekenhuizen, ook niet voor de universitaire ziekenhuizen waarvan de universiteit eveneens zelf de uitbater is (KU Leuven). Voor die bepalingen zal een redelijke verantwoording voorhanden moeten zijn in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

⁴ Zie o.m. GwH 13 juli 2001, nr. 104/2001, B.5.; GwH 23 april 2002, nr. 73/2002, B.3; GwH 11 juni 2008, nr. 90/2008 B.5. In dezelfde zin, GwH 21 maart 1995, nr. 27/95, B.5.

Artikel 3

5. Artikel 3, eerste lid, van het ontwerp vormt een gedeeltelijke herhaling van wat zal worden bepaald in artikel 2, tweede lid, van het bijzonder decreet van 26 juni 1991, zoals ingevoegd bij artikel 2 van het voornoemd ontwerp 59.530/1. Het verdient aanbeveling om in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp een verwijzing naar die nieuwe bepaling op te nemen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME