



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 60.174/1  
van 14 november 2016

over

een amendement op het ontwerp van bijzonder decreet 'tot wijziging van diverse bepalingen van het bijzonder decreet van 26 juni 1991 betreffende de Universiteit Gent en het Universitair centrum Antwerpen'

Op 28 september 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een amendement op het ontwerp van bijzonder decreet ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het bijzonder decreet van 26 juni 1991 betreffende de Universiteit Gent en het Universitair centrum Antwerpen’.

Het amendement is door de eerste kamer onderzocht op 20 en 27 oktober 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 november 2016.

\*

## STREKKING VAN HET AMENDEMENT

1. Het om advies voorgelegde amendement strekt ertoe twee wijzigingen aan te brengen aan de (verkiezings- en) benoemingsprocedure van de rector en de vice-rector van de Universiteit Gent. Daartoe voegt het in het ontwerp van bijzondere decreet ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het bijzonder decreet van 26 juni 1991 betreffende de Universiteit Gent en het universitair centrum Antwerpen’<sup>1</sup>, waarover de Raad van State reeds advies uitbracht,<sup>2</sup> een artikel *3bis* in. Het ontworpen artikel *3bis* vervangt artikel 5 van het bijzonder decreet van 26 juni 1991 ‘betreffende de Universiteit Gent en het universitair centrum Antwerpen’.

In de eerste plaats wordt bepaald dat het kiescollege één kandidaat-rector en één kandidaat vice-rector voordraagt als duo waarbij beide kandidaten het pluralistisch karakter van de Universiteit Gent respecteren. De voorgedragen kandidaat-rector en de voorgedragen kandidaat-vice-rector<sup>3</sup> moeten daarbij van een verschillend geslacht zijn, nu de regel blijft gehandhaafd dat bij de voordracht “rekening [wordt] gehouden met de voorschriften inzake evenredige vertegenwoordiging van beide geslachten”.

Daarnaast wordt het kiescollege verruimd, waarbij de weging van de stemming van de verschillende personeelsgroepen wordt geregeld, en wordt bepaald tot welke categorie de verschillende personeelsgroepen behoren die deel uitmaken van het zogenaamde integratiekader.

## VORMVEREISTEN

2. Een bijzonder decreet dat betrekking heeft op de organisatie van de Universiteit Gent, vormt een decreet dat betrekking heeft op de inrichting van het onderwijs door de gemeenschap in de zin van artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Het verdient aanbeveling dat over een regeringsamendement op het ontwerp van bijzondere decreet, dat een inhoudelijke nieuwe regeling toevoegt aan het ontwerp van bijzonder decreet ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het bijzonder decreet van 26 juni 1991 betreffende de Universiteit Gent en het Universitair Centrum Antwerpen’ het advies wordt ingewonnen van de Vlaamse Onderwijsraad, mede gelet op de verplichting die besloten ligt in artikel 70, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad’.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 915/1.

<sup>2</sup> Adv.RvS 59.530/1 van 1 september 2016, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het ontwerp van bijzonder decreet ‘tot wijziging van diverse bepaling van het bijzonder decreet van 26 juni 1991 betreffende de Universiteit Gent en het Universitair Centrum Antwerpen’, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 915/1.

<sup>3</sup> En derhalve ook de rector en de vice-rector, aangezien de benoemingen door de raad van bestuur “gebeuren op voordracht” van het kiescollege.

<sup>4</sup> Die bepaling luidt als volgt : “De regering is verplicht advies te vragen aan de VLOR over: 1<sup>o</sup> voorontwerpen van decreet over aangelegenheden bedoeld in artikel 24, § 5, van de Grondwet, met uitzondering van de decreten houdende bekrachtiging van eindtermen, decretale specifieke eindtermen en ontwikkelingsdoelen, de decreten houdende bekrachtiging van beroepsprofielen van de leraren en de decreten die jaarlijks de begroting regelen;”.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Algemene opmerking

3. Hoewel zulks niet uitdrukkelijk uit de tekst van het ontworpen artikel 5, eerste lid, van het bijzonder decreet van 26 juni 1991 blijkt, en de toelichting bij het amendement hierover onduidelijk is, preciseerde de gemachtigde dat het wel degelijk de bedoeling is dat de kandidaten zich als duo kandidaat stellen. Hij verklaarde dat zij “als duo op de kiesbrief” zullen voorkomen en dat “de formele kandidaatstelling als koppel” gebeurt.

Het verdient aanbeveling deze werkwijze op zijn minst in de toelichting bij het amendement te verduidelijken.

### Gelijkheidsbeginsel

4. Een verschil in behandeling is volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.<sup>5</sup>

5.1. In de specifieke context van het ontworpen amendement, moet ook gewezen worden op richtlijn 2006/54 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 ‘betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking)’.

Artikel 14, lid 1, van richtlijn 2006/54 bepaalt dat er geen directe of indirecte discriminatie op grond van geslacht mag plaatsvinden in de publieke of de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties.<sup>6</sup> Uit artikel 14, lid 1, sub a, van richtlijn 2006/54 blijkt dat deze richtlijn van toepassing is op iemand die naar een baan solliciteert, met inbegrip van de selectie- en aanstellingscriteria voor deze baan.<sup>7</sup> De richtlijn is dan ook van toepassing op de personeelsleden van de Universiteit Gent die willen meedingen naar het ambt van rector en vice-rector en op de procedure om in deze ambten aangesteld te kunnen worden. Artikel 3 (positieve maatregelen) van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten maatregelen in de zin van artikel 141, lid 4,

---

<sup>5</sup> Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3.

<sup>6</sup> Zie o.m. HvJ 6 maart 2014 C-595/12, Napoli, § 6.

<sup>7</sup> HvJ C-415/10 van 19 april 2012, *Meister/Speech Design Carrier Systems GmbH*, § 33.

van het Verdrag<sup>8</sup>, kunnen handhaven of aannemen om volledige gelijkheid in de praktijk tussen mannen en vrouwen in het beroepsleven te waarborgen.

5.2. Artikel 14, lid 1, van richtlijn 2006/54 verbiedt directe of indirecte discriminatie op grond van geslacht in het kader van een selectieprocedure. Luidens artikel 2, eerste lid, a) en b) van richtlijn 2006/54 is van “directe discriminatie” sprake wanneer iemand op grond van geslacht minder gunstig wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld, terwijl “indirecte discriminatie” aan de orde is wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen van een geslacht in vergelijking met personen van het andere geslacht bijzonder benadeelt, tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

Het Hof van Justitie heeft het begrip “indirecte discriminatie” zoals bedoeld in artikel 2, lid 1, sub b, van deze richtlijn gepreciseerd door te stellen dat “er sprake is van indirecte discriminatie op grond van geslacht wanneer de toepassing van een nationale maatregel, al is deze op neutrale wijze geformuleerd, in feite een veel groter aantal werknemers van het ene geslacht dan van het andere geslacht benadeelt”.<sup>9</sup>

6. Het ontworpen amendement houdt onder meer in dat een evenredige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen wordt verzekerd in de uitoefening van de twee hoogste bestuursfuncties van de Universiteit Gent, namelijk dat van rector en vice-rector, door te bepalen dat die evenredige vertegenwoordiging van toepassing is op het duo dat door het kiescollege wordt voorgedragen aan de raad van bestuur.

Dergelijke regeling legt een vaste verhouding vast, op grond van het geslacht, maar kan moeilijk worden beschouwd als de invoering van een vast “quotum” bij de toewijzing van de twee hoogste bestuursfuncties aan de Universiteit Gent. De twee functies vormen immers samen niet één enkel orgaan, en de bevoegdheden van de twee bestuursorganen zijn ook niet gelijk. Het is immers aan de rector dat de algemene leiding van de universiteit toekomt (artikel 7 van het bijzonder decreet van 26 juni 1991).

Wel heeft de regeling tot gevolg dat er een verschil in behandeling wordt ingevoerd tussen een man die zich kandidaat wenst te stellen voor een van de twee bestuursfuncties en een vrouw die zich voor een van die bestuursfuncties kandidaat wenst te stellen. Weliswaar geldt, door de verplichting om bij de kandidaatstelling een duo te vormen met een persoon van het andere geslacht, voor beide geslachten formeel dezelfde voorwaarde. Beide worden verplicht om een gezamenlijke kandidatuur in te dienen met een persoon van het andere

---

<sup>8</sup> Bedoeld wordt artikel 157, lid 4, WVEU, dat luidt als volgt: “Het beginsel van gelijke behandeling belet niet dat een lidstaat, om volledige gelijkheid van mannen en vrouwen in het beroepsleven in de praktijk te verzekeren, maatregelen handhaaft of aanneemt waarbij specifieke voordelen worden ingesteld om de uitoefening van een beroepsactiviteit door het ondervertegenwoordigde geslacht te vergemakkelijken of om nadelen in de beroepsloopbaan te voorkomen of te compenseren.”

<sup>9</sup> HvJ C-167/12, 18 maart 2014, *C.D./S.T.*, § 48, met verwijzingen naar arresten van 2 oktober 1997, Gerster, C-1/95, Jurispr. blz. I-5253, punt 30; 20 oktober 2011, Brachner, C-123/10, Jurispr. blz. I-10003, punt 56, en 20 juni 2013, Riežniece, C-7/12, punt 39). Zie ook HvJ C-363/12 van 18 maart 2014, *Z/A Government department & The Board of management of a community school*, §§ 49-55.

geslacht. Uit de toelichting die door de gemachtigde werd verschaft blijkt evenwel dat het aantal personen dat in aanmerking komt om zich kandidaat te stellen sterk verschilt al naargelang het geslacht. Meer bepaald zijn er beduidend meer mannen die aan de voorwaarden voor de kandidaatstelling voldoen dan vrouwen.<sup>10</sup> Het lijkt trouwens precies omwille van deze feitelijke ongelijkheid dat de bijzondere decreetgever een verplichting van evenredige vertegenwoordiging van de beide geslachten in de verschillende bestuursorganen heeft opgelegd.<sup>11</sup>

Aangezien het aantal vrouwen dat voor de kandidaatstelling in aanmerking komt beduidend lager ligt dan het aantal mannen, voert het amendement een verschil in behandeling in tussen een man die zich kandidaat wenst te stellen en een vrouw die zich kandidaat wenst te stellen, aangezien het voor de betrokken man feitelijk veel moeilijker is om een mede-kandidaat te vinden voor het indienen van de gezamenlijke kandidatuur.

7. De ontworpen regeling houdt geen directe discriminatie (in de zin van richtlijn 2006/54) in. Zij heeft immers niet tot gevolg dat een bepaalde kandidaat niet tot rector of vice-rector zal worden benoemd op grond van een reden die uitsluitend voor kandidaten van een van beide geslachten geldt.

De ontworpen regeling zou echter wel een indirecte discriminatie in de zin van richtlijn 2006/54 kunnen inhouden. Er blijkt immers dat de nieuwe benoemingsprocedure voor een beduidend groter aantal (potentiële) kandidaten van het ene geslacht dan van het andere geslacht het stellen van een kandidatuur bemoeilijkt, hetgeen er toe zou kunnen leiden dat een veel groter aantal mannelijke (potentiële) kandidaten zich niet kandidaat zou kunnen stellen bij gebrek aan een mede-kandidaat van het andere geslacht.

8. Zowel uit het oogpunt van de Belgische grondwettelijke beginselen inzake gelijkheid als uit het oogpunt van richtlijn 2006/54, moet bijgevolg worden nagegaan of de maatregel objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

In casu is het doel van de maatregel, zo blijkt uit de toelichting, om een genderevenwicht te bereiken. Zoals ook blijkt het uit vermelde artikel 3 van richtlijn 2006/54, is het in beginsel legitiem om maatregelen aan te nemen die volledige gelijkheid in de praktijk tussen mannen en vrouwen in het beroepsleven willen waarborgen.

---

<sup>10</sup> Volgens de gemachtigde is de totale verhouding tussen mannen en vrouwen die in aanmerking komen op dit ogenblik 83,33% tegenover 16,66%.

<sup>11</sup> Zie het verslag namens de Commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen over het voorstel van bijzonder decreet 'houdende wijziging van het bijzonder decreet van 26 juni 1991 betreffende de Universiteit Gent en het Universitair Centrum Antwerpen', *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1577/4.

De voorgestelde maatregelen kunnen in het licht van deze legitieme doelstelling als proportioneel worden beschouwd. Ze bevatten immers geen absolute en onvoorwaardelijke voorrang op basis van een bepaald geslacht. Het nadeel dat een mannelijke kandidaat voor het ambt van rector of vice-rector ondervindt, is bovendien beperkt, aangezien de regeling hem niet het recht ontnemt kandidaat te zijn. Bovendien lijkt de decreetgever redelijkerwijze te mogen aannemen dat het beschreven nadeel tijdelijk van aard is, ervan uitgaand dat de feitelijke situatie waarin een beduidend lager aantal vrouwen in aanmerking komen als kandidaat voor de beide functies, door een gepast beleid en door de maatschappelijke ontwikkelingen, zal verdwijnen.

Bijgevolg kunnen de voorgestelde maatregelen aanvaard worden. Aangezien de maatregel ingegeven is door de vermelde feitelijke situatie, is het gepast dat de decreetgever de noodzaak en de efficiëntie van de maatregel op gepaste tijdstippen evalueert.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME