

MEMORIE VAN TOELICHTING

Bijzonder decreet tot wijziging van het decreet van 28 november 2008 betreffende de intergemeentelijke onderwijsvereniging en het bijzonder decreet van 26 juni 1991 betreffende de Universiteit Gent en het Universitair Centrum Antwerpen.

I. ALGEMENE INLEIDING

Onderhavige artikelen tot wijziging van het decreet van 28 november 2008 betreffende de intergemeentelijke onderwijsvereniging en het bijzonder decreet van 26 juni 1991 betreffende de Universiteit Gent en het Universitair Centrum Antwerpen maakten oorspronkelijk deel uit van het voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs XXVIII zoals ingediend bij de Vlaamse regering vóór het advies van de Raad van State.

Hierover heeft de Raad van State op 23 april 2018 in advies nummer 63.140/1 de volgende opmerkingen geformuleerd:

“De artikelen van het voorontwerp brengen wijzigingen aan in het decreet van 28 november 2008 ‘betreffende de intergemeentelijke onderwijsvereniging (IGOV)’.

Artikel 4 van het decreet van 28 november 2008 staat de inrichtende machten van het gemeenschapsonderwijs toe deel te nemen aan de IGOV’s, of, na wijziging door het voorontwerp, aan de interlokale onderwijsvereniging (ILOV’s).

Het Grondwettelijk Hof heeft aangenomen dat het decreet van 28 november 2008 “de inrichtende machten van het gemeenschapsonderwijs [machtigt] om bevoegdheden als inrichtende macht over te dragen aan een autonoom orgaan, namelijk een intergemeentelijke onderwijsvereniging” en dat “[e]en dergelijke machtiging dient te geschieden bij een met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen aangenomen decreet.”

Krachtens artikel 24, §2, van de Grondwet kan de Vlaamse Gemeenschap immers 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 erop en het financieel beheer ervan. 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. Het voorontwerp van decreet verruimde de mogelijkheid om inrichtingsbevoegdheid over te dragen tot de gevallen waaraan de provincies deelnemen aan de intergemeentelijke – voortaan: interlokale – onderwijsvereniging als autonoom orgaan in de zin van artikel 24, §2, van de Grondwet. De andere bepalingen van het voorontwerp zijn het gevolg van deze verruiming en hangen er onverbrekkelijk mee samen.

De ontworpen wijzigingen aan het decreet van 28 november 2008 kunnen bijgevolg slechts met een bijzondere meerderheid in de zin van artikel 24, § 2, van de Grondwet worden aangenomen.

Weliswaar heeft het Grondwettelijk Hof in het reeds geciteerde arrest 52/2010, nadat het had vastgesteld dat het aannemen van de bestreden bepalingen diende te geschieden bij een met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen aangenomen

decreet, aanvaard "dat, ook al komt het niet tot uiting in de titel van het bestreden decreet, het is aangenomen met een tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen (Hand., Vlaams Parlement, 19 november 2008, PLEN 11, p. 32)" en dat bijgevolg aan de vereiste van artikel 24, §2, van de Grondwet is voldaan.

Dit neemt evenwel niet weg dat de bepalingen van het voorontwerp die met bijzondere meerderheid dienen aangenomen te worden, formeel in een bijzonder decreet ondergebracht zouden moeten worden.

Niet artikel 24, §2, van de Grondwet vereist dit, doch wel het rechtszekerheidsbeginsel. Het is in het algemeen af te raden rechtsregels met een verschillende waarde in één normatieve tekst onder te brengen. Dat geldt evengoed voor decretale rechtsregels die bij gewone of bij bijzondere meerderheid moeten worden aangenomen, voor rechtsregels van wettelijk en reglementair niveau en zelfs voor normatieve en individuele bepalingen. De vermenging van normen van verschillende waarde in één wettekst leidt tot verwarring. Een dergelijke wettekst doet immers niet blijken welke bepalingen ervan bij bijzondere meerderheid dienden te worden aangenomen, zodat de decreetgever bij latere wijzigingen dit aspect uit het oog kan verliezen. Ook voor de burger die de wettigheid van een norm wil nagaan, scheidt dit rechtsonzekerheid. Indien de bepalingen die met een bijzondere meerderheid worden aangenomen in een apart corpus zijn ondergebracht, is het voor iedereen duidelijk welke de waarde van die normen is.

De conclusie is dan ook dat het, omwille van de rechtszekerheid, sterk aanbeveling verdient om de hier besproken bepalingen onder te brengen in een afzonderlijke voorontwerp van bijzonder decreet zodat het voor de rechtszoekende duidelijk is welke de precieze aard of waarde is van de betrokken bepalingen".

Met betrekking tot de wijzigingen van het bijzonder decreet van 26 juni 1991 betreffende de Universiteit Gent en het Universitair Centrum Antwerpen luidde het advies als volgt:

"Aangezien het UZ Gent deel uitmaakt van de Universiteit Gent die beschouwd dient te worden als een autonoom orgaan in de zin van artikel 24, § 2, van de Grondwet, en artikel 129 van het voorontwerp een essentiële wijziging aanbrengt in de samenstelling van de bestuursorganen van het UZ Gent en dus de interne bevoegdheidsuitoefening van de bestuursorganen van de Universiteit Gent, moet die wijziging worden doorgevoerd met een tweederde meerderheid.

Over de noodzaak om de ontworpen bepaling op te nemen in een afzonderlijk voorontwerp van bijzonder decreet, zie de opmerkingen sub 8".

In haar opmerkingen bij de wijziging van het *bijzonder* decreet van 26 juni 1991 'betreffende de Universiteit Gent en het Universitair Centrum Antwerpen wordt dus verwezen naar dezelfde conclusie als voor de wijziging van het IGOV-decreet.

Ingevolge het advies van de Raad van State werden de betrokken artikelen uit het voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs XXVII gehaald en in dit afzonderlijke voorontwerp van bijzonder decreet neergeschreven.

1.1. Doelstellingen en impact

Samenwerking onder lokale besturen

Voor provincies zijn er meerdere mogelijkheden tot samenwerking in het provinciedecreet geregeld, maar die zijn niet altijd geschikt om onderwijssamenwerking tussen provincies te verankeren. Er bestaan ook wel mogelijkheden tot samenwerking zonder de oprichting van een nieuwe rechtspersoon. Maar vaak is het op bestuurlijk en onderwijskundig vlak aangewezen om tot een nieuw bestuur te komen, dat zelf de volle bestuurlijke verantwoordelijkheid kan opnemen voor onderwijsinstellingen. Daarom wordt het decreet van 28 november 2008 op de intergemeentelijke

onderwijsvereniging verruimd. Voortaan kunnen zowel gemeenten als provincies interlokale onderwijsverenigingen oprichten. Die kunnen bestaan uit meerdere gemeenten, meerdere provincies, of een combinatie van beide.

Samenstelling bestuurscomité UZ Gent

Door de recente oprichting van de academische coördinatieraad is een aanpassing van de samenstelling van het bestuurscomité van het UZ Gent nodig.

1.2. Adviezen VLOR, SERV, SYNTRA

De opmerkingen en voorstellen van de adviesorganen werden uitgebracht tijdens het procesverloop van het ontwerp van decreet betreffende het onderwijs XXVIII en worden vermeld bij de respectievelijke artikelen.

1.4. Advies Raad van State

Wat betreft de vereiste van een bijzonder decreet: zie algemene inleiding

Artikel 8, Boekhoudregels van de provincie

Naar aanleiding van de vraag van de Raad van State of de afwijking inzake boekhouding enkel geldt voor het geval de interlokale onderwijsvereniging uitsluitend bestaat uit provincies of ook voor de gevallen waar naast de provincies ook besturen bedoeld in artikel 4§1, derde lid van het IGOV-decreet deelnemen, wordt de afwijking ook voorzien wanneer de onderwijsvereniging bestaat uit inrichtende machten van het provinciaal onderwijs, al dan niet aangevuld met inrichtende machten van het vrij gesubsidieerd of het gemeenschapsonderwijs.

II. ARIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hoofdstuk 2. Wijziging decreet intergemeentelijke onderwijsvereniging

Artikel 2 tot en met 7

Het onderwijsbeleid zet in op een steeds grotere rol voor bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Private en publieke besturen hebben het recht om onderwijs in te richten, maar de overheid verbindt er vaak een minimale schaal aan opdat men in aanmerking zou komen voor subsidiëring, of stimuleert samenwerking door de meest gunstige subsidiëring te verbinden aan een bepaalde minimumschaal. De rationalisatienormen zorgen ervoor dat besturen soms de stap naar bestuurlijke samenwerking moeten zetten om nog onderwijs te kunnen inrichten. Met de laatste verhoging van de rationalisatienorm in het volwassenenonderwijs zijn provincies niet langer zeker dat ze zelf die norm halen met de eigen centra, en moet er op zoek worden gegaan naar mogelijkheden tot bestuurlijke samenwerking.

Voor provincies zijn er meerdere mogelijkheden tot samenwerking in het provinciedecreet geregeld, maar die zijn niet altijd geschikt om onderwijssamenwerking tussen provincies te verankeren.

Er bestaan ook wel mogelijkheden tot samenwerking zonder de oprichting van een nieuwe rechtspersoon. Maar vaak is het op bestuurlijk en onderwijskundig vlak aangewezen om tot een nieuw bestuur te komen, dat zelf de volle bestuurlijke verantwoordelijkheid kan opnemen voor onderwijsinstellingen.

Daarom wordt het decreet van 28 november 2008 op de intergemeentelijke onderwijsvereniging verruimd. Voortaan kunnen zowel gemeenten als provincies interlokale onderwijsverenigingen oprichten. Die kunnen bestaan uit meerdere gemeenten, meerdere provincies, of een combinatie van beide.

Ook verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid die gemeenten of provincies hebben opgericht, zullen kunnen toetreden tot dergelijke onderwijsvereniging, uiteraard op voorwaarde dat zij in de beheersovereenkomst die bevoegdheid hebben gekregen.

Dit maakt ook meer bestuurlijke samenwerkingsverbanden mogelijk in het officieel onderwijs. Op die manier draagt deze decreetswijziging bij aan de beleidsdoelen inzake meer samenwerking tussen publieke onderwijsverstrekkers.

In voorliggend decreet wordt het decreet van 28 november 2008 op de intergemeentelijke onderwijsverenigingen aangepast. Door de aanpassing moet de titel ervan worden gewijzigd naar de interlokale onderwijsvereniging. De basisprincipes van het bestaande decreet worden behouden. Daartoe werd de term 'gemeente' telkens vervangen door de term 'lokale besturen' waarmee dan zowel gemeenten als provincies worden bedoeld.

Artikel 8

Volgens artikel 8 geldt het principe dat de boekhouding van de provincies van toepassing is indien de onderwijsvereniging alleen bestaat uit inrichtende machten van het provinciaal onderwijs, al dan niet aangevuld met inrichtende machten van het vrij gesubsidieerd onderwijs of het gemeenschapsonderwijs.

Wanneer een inrichtende macht van een gemeente toetreedt, wordt volgens het eerste lid van artikel 17 van het IGOV-decreet (ILOV na wijziging) de boekhouding gevoerd overeenkomstig de regels die gelden voor de boekhouding van de gemeenten.

De SERV is grote voorstander van meer samenwerking tussen (publieke) onderwijsverstrekkers en vindt de verruiming van de mogelijkheden tot intergemeentelijke onderwijsvereniging (gemeenten en provincies) dan ook positief.

Hoofdstuk 3. Wijziging van het bijzonder decreet van 26 juni 1991 betreffende de Universiteit Gent en het Universitair Centrum Antwerpen

Artikel 9

De Academische Coördinatieraad is een recent opgericht orgaan dat een belangrijke rol zal opnemen in het ontwikkelen van een Clinical Research Center op het niveau van het locoregionaal ziekenhuisnetwerk waarin het UZ Gent participeert. Gelet op het strategische belang van dit orgaan is het dan ook aangewezen dat de voorzitter als volwaardig lid deel uitmaakt van het Bestuurscomité van het UZ Gent.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Onderwijs,

Hilde CREVITS