

Rolnummer 4747
Arrest nr. 52/2010 van 6 mei 2010

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 28 november 2008 betreffende de intergemeentelijke onderwijsvereniging (IGOV), ingesteld door het « Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt » en Luc Vanden Bosch.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter P. Martens, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 7 juli 2009 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 8 juli 2009, is beroep tot vernietiging ingesteld van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 28 november 2008 betreffende de intergemeentelijke onderwijsvereniging (IGOV) (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 16 januari 2009) door het « Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt » en Luc Vanden Bosch, die keuze van woonplaats hebben gedaan te 1000 Brussel, Boudewijnlaan 20-21.

De vordering tot schorsing van hetzelfde decreet, ingesteld door dezelfde verzoekende partijen, is verworpen bij het arrest nr. 154/2009 van 13 oktober 2009, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 oktober 2009.

De Vlaamse Regering heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 24 maart 2010 :

- zijn verschenen :

. L. Vanden Bosch, uit eigen naam en, met E. Roos, voor het « Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt »;

. Mr. P. Devers, advocaat bij de balie te Gent, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en R. Henneuse verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde partijen gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Wat het belang betreft

A.1.1. De eerste verzoekende partij, het « Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt » (hierna : VSOA), voert ter staving van haar belang aan dat zij een vakorganisatie is die optreedt in het collectief belang van het personeel van de door de Vlaamse Gemeenschap gefinancierde en gesubsidieerde instellingen die onderwijs verstrekken en in het individueel belang van de leden die tot het voormelde personeel behoren. Volgens haar valt ook het personeel van de intergemeentelijke onderwijsverenigingen hieronder.

A.1.2. De tweede verzoekende partij, Luc Vanden Bosch, beroept zich zowel op een functioneel als op een persoonlijk belang. Wat haar functioneel belang betreft, wijst die partij op het feit dat zij algemeen secretaris van de groep Onderwijs van het VSOA en algemeen ondervoorzitter van het VSOA is. Wat haar persoonlijk belang betreft, voert die partij aan dat zij een vast benoemd personeelslid is van het KTA Deurne. Indien die onderwijsinstelling betrokken zou worden in een intergemeentelijke onderwijsvereniging, zou Luc Vanden Bosch, zo voert hij aan, ter beschikking kunnen worden gesteld van een onderwijsvereniging.

A.1.3.1. In haar memorie van wederantwoord voert de Vlaamse Regering aan dat het belang van de eerste verzoekende partij beperkt is tot het tweede middel, vermits enkel dat middel betrekking heeft op de prerogatieven van erkende vakorganisaties.

A.1.3.2. De Vlaamse Regering vervolgt dat de tweede verzoekende partij geen belang heeft bij het eerste middel. In zoverre die partij zich op een functioneel belang beroept, zou dat belang, volgens de Vlaamse Regering, samenvallen met dat van de eerste verzoekende partij en derhalve beperkt zijn tot het tweede middel. Het aangevoerde persoonlijk belang zou, nog volgens de Vlaamse Regering, hypothetisch zijn, vermits niets erop wijst dat het KTA Deurne bij de oprichting van een intergemeentelijke onderwijsvereniging is betrokken.

Wat het eerste middel betreft

A.2.1.1. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 24, § 2, van de Grondwet, dat bepaalt dat zo een gemeenschap als inrichtende macht bevoegdheden wil opdragen aan een of meer autonome organen, dit slechts kan bij decreet, aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen.

Volgens die partijen geldt die vereiste voor de overdracht van bevoegdheden van het gemeenschapsonderwijs naar organen van een andere rechtspersoon, zoals de organen van een intergemeentelijke onderwijsvereniging die als opdracht heeft duidelijk omschreven onderwijsdoelstellingen te plannen, uit te voeren en te controleren of duidelijk omschreven ondersteunende diensten inzake onderwijs te verlenen aan deelnemers (artikel 6, § 1, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 28 november 2008 betreffende de intergemeentelijke onderwijsvereniging (IGOV) (hierna : het decreet van 28 november 2008)).

A.2.1.2. Dat luidens de parlementaire voorbereiding de beheersoverdracht aan de intergemeentelijke onderwijsvereniging beperkt zou zijn tot een uitvoeringsbevoegdheid, is volgens de verzoekende partijen zonder belang : ook de overdracht van uitvoeringsbevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap als inrichtende macht aan een andere rechtspersoon zou enkel bij bijzonder decreet kunnen geschieden.

A.2.2.1. De Vlaamse Regering voert aan dat de intergemeentelijke onderwijsvereniging een specifieke vorm van intergemeentelijke samenwerking is, waaraan de inrichtende machten van het gesubsidieerd vrij onderwijs en/of van het gemeenschapsonderwijs kunnen deelnemen. Volgens haar bouwt het decreet voort op reeds bestaande, netoverschrijdende samenwerkingsverbanden, die evenwel niet over een eigen rechtspersoonlijkheid beschikken.

A.2.2.2. De Vlaamse Regering beklemtoont dat de volledige onderwijsbevoegdheid bij de deelnemers aan de intergemeentelijke onderwijsvereniging blijft en wijst erop dat dit in de parlementaire voorbereiding (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2007-2008, nr. 1806/3, p. 4) uitdrukkelijk werd bevestigd. Ook kan er, volgens haar, geen sprake zijn van enige andere bevoegdheidsoverdracht : enkel een uitvoeringsbevoegdheid zou worden overgedragen.

A.2.2.3. De verzoekende partijen antwoorden hierop dat er wel degelijk bevoegdheden worden overgedragen, inzonderheid op het vlak van het personeel. Zij zijn het niet eens met de stelling dat het onderwijspersoneel tewerkgesteld blijft bij de inrichtende machten die deelnemen aan de intergemeentelijke onderwijsvereniging. Zij wijzen erop dat artikel 11 van het bestreden decreet bepaalt dat alle deelnemers van de intergemeentelijke onderwijsvereniging de afspraken moeten goedkeuren « met betrekking tot het personeelsbeleid ten aanzien van de personeelsleden die worden ingezet op het niveau van de onderwijsvereniging ».

A.2.2.4. De Vlaamse Regering antwoordt dat het voormelde artikel 11 niet ertoe leidt dat de deelnemende inrichtende machten hun onderwijspersoneel ter beschikking stellen aan een intergemeentelijke onderwijsvereniging: die bepaling zou enkel betrekking hebben op het eigen personeel van de intergemeentelijke onderwijsvereniging.

A.2.3.1. De Vlaamse Regering voert in ondergeschikte orde aan dat indien er al sprake zou zijn van een schending van artikel 24, § 2, van de Grondwet, die enkel zou zijn gelegen in de artikelen 3, 3°, en 4, § 1, derde lid, vierde gedachtestreepje, van het decreet van 28 maart 2008.

A.2.3.2. De verzoekende partijen zijn het daarmee eens.

Wat het tweede middel betreft

A.3.1.1. In het tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met artikel 23, van de Grondwet.

A.3.1.2. In een eerste onderdeel voeren die partijen aan dat het Vlaams Parlement bij decreet de collectieve arbeidsbetrekkingen in het onderwijs, met inbegrip van de intergemeentelijke onderwijsverenigingen, moet regelen. Doordat het bestreden decreet dat niet doet, zou het het in artikel 23 van de Grondwet vervatte wettigheidsbeginsel schenden.

A.3.1.3. In een tweede onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat het personeel van het gemeenschapsonderwijs en van het gesubsidieerd officieel onderwijs kan worden ingezet op het niveau van een intergemeentelijke onderwijsvereniging, terwijl de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités niet van toepassing zou zijn op de intergemeentelijke onderwijsverenigingen. Volgens hen zou daardoor sprake zijn van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau dat werd geboden op het ogenblik van de inwerkingtreding van artikel 23 van de Grondwet, zonder dat redenen van algemeen belang voorhanden zouden zijn. Zij besluiten dat artikel 23 van de Grondwet zou zijn geschonden.

A.3.2.1. De Vlaamse Regering voert aan dat een intergemeentelijke onderwijsvereniging een vereniging van gemeenten, zoals bedoeld in artikel 162 van de Grondwet, is. Volgens haar is de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel van toepassing op alle personeelsleden van verenigingen van gemeenten, ongeacht of het gaat om zuivere, dan wel om gemengde intergemeentelijke verenigingen of samenwerkingsverbanden. Bijgevolg zou noch het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, noch het *standstill*-beginsel zijn geschonden.

A.3.2.2. Die partij herinnert ten overvloede eraan dat een intergemeentelijke onderwijsvereniging niet kan optreden als inrichtende macht en geen onderwijzend personeel kan tewerkstellen.

A.3.3. De verzoekende partijen antwoorden dat de wet van 19 december 1974 een kaderwet is die de Koning de bevoegdheid opdraagt om te bepalen welke organen onder het toepassingsgebied van de wet vallen, wat is gebeurd bij het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel. Dat koninklijk besluit maakt, volgens die partijen, een onderscheid tussen, enerzijds, het gesubsidieerd personeel van de door de Vlaamse Gemeenschap gesubsidieerde onderwijsinstellingen die zijn opgericht door provinciale en gemeentelijke overheden en, anderzijds, het niet-gesubsidieerd personeel van de gesubsidieerde onderwijsinstellingen en het personeel van de niet-gesubsidieerde onderwijsinstellingen die zijn opgericht door provinciale en gemeentelijke overheden. Hieruit zou, volgens hen, voortvloeien dat de Koning niet langer bevoegd is om regelingen uit te vaardigen met betrekking tot de eerste categorie van personen.

Zij wijzen vervolgens erop dat de Vlaamse Gemeenschap voor het door haar gefinancierde en gesubsidieerde onderwijs nieuwe onderhandelingscomités heeft opgericht, maar dat dat niet is gebeurd voor de gemeentelijke onderwijsverenigingen, en dit bij gebrek aan een specifieke, decretale rechtsgrondslag.

A.3.4. De Vlaamse Regering antwoordt dat, wanneer een decreet een gemeenschapsaangelegenheid regelt, dit niet uitsluit dat het een federale wetgeving onaangetast laat verder bestaan. Die partij herhaalt dat de wet van 19 december 1974 van toepassing is op het eventuele eigen personeel van een intergemeentelijke onderwijsvereniging en dat een dergelijke vereniging nimmer onderwijspersoneel kan tewerkstellen.

- B -

Wat het bestreden decreet betreft

B.1.1. Het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 28 november 2008 betreffende de intergemeentelijke onderwijsvereniging (IGOV) (hierna : het decreet van 28 november 2008) voorziet in een nieuwe vorm van samenwerking in onderwijsaangelegenheden, namelijk de intergemeentelijke onderwijsvereniging. Artikel 4, § 1, van het decreet bepaalt dienaangaande :

« Indien twee of meer gemeenten een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid tot stand willen brengen om doelstellingen te verwezenlijken die behoren tot het beleidsdomein onderwijs en die verder worden omschreven in artikel 6 van dit decreet, dan richten zij hiervoor een onderwijsvereniging op.

De term onderwijsvereniging wordt steeds toegevoegd aan de naam.

Onverminderd andersluidende decretale bepalingen kunnen hieraan, naast gemeenten, uitsluitend deelnemen :

- de onderwijsverenigingen, opgericht volgens dit decreet;
- de inrichtende machten van het gesubsidieerd officieel onderwijs; en/of
- de inrichtende machten van het gesubsidieerd vrij onderwijs; en/of
- de inrichtende machten van het gemeenschapsonderwijs ».

B.1.2. De intergemeentelijke onderwijsvereniging heeft als opdracht duidelijk omschreven onderwijsdoelstellingen te plannen, uit te voeren en te controleren of duidelijk omschreven ondersteunende diensten inzake onderwijs te verlenen aan de deelnemers (artikel 6, § 1, van het decreet van 28 november 2008). De deelnemers aan de intergemeentelijke onderwijsvereniging kunnen binnen de doelstellingen ervan voorzien in een beheersoverdracht die wordt geregeld in een beheersovereenkomst tussen de deelnemers en de onderwijsvereniging (artikel 6, § 2, van het decreet van 28 november 2008).

B.1.3. In de parlementaire voorbereiding werd de oprichting van intergemeentelijke onderwijsverenigingen als volgt verantwoord :

« De intergemeentelijke scholengemeenschappen en andere duurzame samenwerkingsverbanden binnen het stedelijk en gemeentelijk onderwijs beschikken momenteel niet over aangepaste procedures en organisatievormen om de bestaande en toekomstige bevoegdheden soepel en met de nodige flexibiliteit uit te kunnen oefenen. Het huidige wettelijk kader is ontoereikend.

Ter illustratie geven we volgend voorbeeld over de toepassing van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking (hierna 'DIS'): enkel in de interlokale vereniging kunnen de inrichtende machten van het vrij, het provinciaal en het gemeenschapsonderwijs deelnemen, maar dan is er geen rechtspersoonlijkheid.

In de projectvereniging, dienstverlenende en opdrachthoudende vereniging is er wel rechtspersoonlijkheid, maar kunnen er geen inrichtende machten van het vrij of het gemeenschapsonderwijs deelnemen. De provincies en hun scholen kunnen enkel deelnemen met een minderheidsinbreng.

Er bestaat dus zeker een behoefte aan een aangepaste structuur die voldoende rekening houdt met de specifieke behoeften van het onderwijs en die aan scholengemeenschappen of samenwerkingsverbanden waarbij twee of meer gemeenten zijn betrokken, de nodige autonomie of rechtspersoonlijkheid geeft wanneer die noodzakelijk en wenselijk is. Ook het Gemeenschapsonderwijs (GO!) en andere inrichtende machten van het provinciaal onderwijs of van het gesubsidieerd vrij onderwijs moeten de gelegenheid krijgen om in deze structuur te participeren.

Om in deze behoefte te voorzien, is een nieuw wetgevend initiatief nodig dat rekening houdt met de specificiteit van het stedelijk en gemeentelijk onderwijs. Vandaar dit voorstel van decreet betreffende de intergemeentelijke onderwijsvereniging » (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2007-2008, nr. 1806/1, p. 2*)

Wat de ontvankelijkheid betreft

B.2.1. Naar luid van artikel 2, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof dient de verzoekende partij voor het Hof een natuurlijke persoon of een rechtspersoon te zijn die doet blijken van een belang. De vakorganisaties, die feitelijke verenigingen zijn, hebben in beginsel niet de vereiste bekwaamheid om voor het Hof een beroep tot vernietiging in te stellen. Anders is het wanneer zij optreden in aangelegenheden waarvoor zij wettelijk als afzonderlijke entiteiten worden erkend en wanneer, terwijl hun optreden bij de wet is voorgeschreven, sommige aspecten daarvan in het geding zijn. In zoverre zij in rechte treden ter vernietiging van bepalingen die tot gevolg hebben dat aan hun prerogatieven wordt geraakt, moeten zulke organisaties voor de toepassing van artikel 2, 2°, van de voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 met een persoon worden gelijkgesteld.

B.2.2. Te dezen verwijt de eerste verzoekende partij het bestreden decreet onder meer dat het niet in een vorm van collectief onderhandelen voorziet op het niveau van de intergemeentelijke onderwijsvereniging.

B.2.3. Luidens artikel 2, § 1, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel kunnen de bevoegde administratieve overheden de in die bepaling vermelde aangelegenheden niet regelen « dan na onderhandeling met de representatieve vakorganisaties in de daartoe opgerichte comités ».

B.2.4. In zoverre de eerste verzoekende partij aanvoert dat het bestreden decreet tot gevolg heeft dat, wat de intergemeentelijke onderwijsverenigingen betreft, de onderhandeling met de representatieve vakorganisaties niet langer zou zijn vereist, treedt zij in rechte ter vernietiging van bepalingen die tot gevolg zouden hebben dat aan haar prerogatieven zou worden geraakt.

B.3.1. In zoverre de eerste verzoekende partij de vernietiging vordert van het bestreden decreet omdat die tot gevolg zou hebben dat de door een intergemeentelijke onderwijsvereniging bepaalde arbeidsvoorwaarden tot stand zouden komen zonder voorafgaande onderhandeling met een erkende vakorganisatie, doet zij blijken van het rechtens vereiste belang.

B.3.2. Aangezien de eerste verzoekende partij het vereiste belang heeft aangetoond, dient niet te worden nagegaan of de tweede verzoekende partij over dat belang beschikt.

Wat het eerste middel betreft

B.4.1. De Vlaamse Regering voert aan dat de verzoekende partijen geen belang zouden hebben bij het eerste middel.

B.4.2. Daar het beroep tot vernietiging ontvankelijk is, hoeven de verzoekende partijen daarenboven geen blijk te geven van een belang bij het middel.

B.5. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen aan dat het bestreden decreet artikel 24, § 2, van de Grondwet schendt doordat het met een gewone meerderheid zou zijn aangenomen, terwijl, volgens die partijen, een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen zou zijn vereist.

B.6.1. Artikel 24, § 2, van de Grondwet bepaalt :

« Zo een gemeenschap als inrichtende macht bevoegdheden wil opdragen aan een of meer autonome organen, kan dit slechts bij decreet, aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen ».

B.6.2. In de parlementaire voorbereiding werd omtrent die bepaling het volgende verklaard :

« De voorgestelde tekst voorziet uitdrukkelijk dat een Gemeenschap - na de wijziging van artikel 59*bis*, § 2, eerste lid, 2, van de Grondwet - bevoegdheden als inrichtende macht van het huidig rijksonderwijs kan overdragen aan een of meerdere autonome organen. Zowel voor de goedkeuring als voor de wijziging van dit decreet is een tweederde meerderheid nodig.

De Vlamingen denken aan een overdracht aan een Autonome Raad voor het Rijksonderwijs en lokale scholenraden, die democratisch samengesteld worden uit mensen die gehecht zijn aan dit onderwijs en waarin de ideologische en filosofische verscheidenheid binnen de Vlaamse Gemeenschap tot uiting komt.

De Franstaligen zijn wel voorstander van een ruime decentralisatie maar willen de prerogatieven van de Minister als inrichtende macht van het rijksonderwijs behouden » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-1/1^o, p. 3).

Bij de bespreking van die bepaling in de bevoegde Senaatscommissie werd het volgende hieraan toegevoegd :

« De Staatssecretaris voor Onderwijs verklaart dat wat de autonomie betreft, bedoeld in artikel 17, § 2, gesteld kan worden dat het autonoom orgaan alle bevoegdheden krijgt, vereist voor het uitoefenen van de inrichtende bevoegdheid zoals de overige inrichtende machten en zo de executieven vervangt voor de inrichting van het Rijksonderwijs.

Deze bevoegdheidsafstand bij decreet aan een autonoom orgaan, dient in een gedecentraliseerde publiekrechtelijke vorm tot stand te komen. Deze kan aldus alle onderwijs omvatten bedoeld in artikel 59*bis*, § 2, 2, zoals voorgesteld.

Dit orgaan moet door de Gemeenschappen in staat gesteld worden de waarborgen van artikel 17 te verzekeren.

Bij de oprichting van het orgaan zal ook het administratief en financieel bestuur en het toezicht hierop geregeld worden door de Gemeenschapsraden » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-1/2°, p. 82).

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt nog dat de in artikel 24, § 2, van de Grondwet bepaalde bijzondere meerderheidsvereiste beoogt « een goede barrière » te vormen « om onophoudelijke wijzigingen bij elke verandering van politieke meerderheid tegen te houden » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 10/17-455/4, p. 40) en zodoende « een grotere stabiliteit te waarborgen » (*ibid.*, p. 58).

B.7. Er dient te worden nagegaan of het bestreden decreet voorziet in de overdracht van bevoegdheden als inrichtende macht aan een autonoom orgaan in de zin van artikel 24, § 2, van de Grondwet.

B.8.1. De deelnemers aan de intergemeentelijke onderwijsvereniging kunnen binnen de doelstellingen ervan voorzien in een beheersoverdracht die wordt geregeld in een beheersovereenkomst tussen de deelnemers en de onderwijsvereniging. Voor de toepassing van het decreet wordt onder beheersoverdracht het volgende verstaan :

« het binnen de perken van de statuten toevertrouwen door de deelnemers van de uitvoering van de beslissingen van de onderwijsvereniging, in die zin dat de deelnemers zich het recht onzeggen zelf nog dergelijke beslissingen te nemen. In het kader van hun eindverantwoordelijkheid behouden de deelnemers hun inspraak in het beheer van en de controle op de onderwijsvereniging overeenkomstig dit decreet » (artikel 3, 1°, van het decreet van 28 november 2008).

B.8.2. In de parlementaire voorbereiding werd hieromtrent het volgende verklaard :

« Het gaat hier om een uitvoeringsbevoegdheid die wordt toevertrouwd en dus niet om een bevoegdheidsoverdracht (wat wettelijk trouwens niet zou kunnen). In het laatste geval zou de inrichtende macht immers niet meer over haar volheid van bevoegdheid beschikken. De eindverantwoordelijkheid blijft bij de deelnemers liggen.

Dat is niet noodzakelijk in tegenspraak met artikel 125^{novies}, § 2, decreet basisonderwijs, dat het volgende bepaalt : ‘ Het schoolbestuur/de schoolbesturen kan/kunnen de beslissingsbevoegdheid inzake de in § 1 bedoelde aangelegenheden overdragen naar het niveau van de scholengemeenschap ’. De onderwijsvereniging heeft de mogelijkheid om binnen de perken van de beheersoverdracht zelf bepaalde beslissingen te nemen. De zaken die op het niveau van de deelnemers moeten blijven, zijn vermeld in artikel 11 van dit decreet.

Dat is evenmin in tegenspraak met artikel 65, § 2, van het decreet secundair onderwijs dat bepaalt dat beheersoverdracht enkel mogelijk is ten aanzien van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 71, 4°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10° en 11°, van het decreet secundair onderwijs » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2007-2008, nr. 1806/1, pp. 3-4).

Volgens één van de indieners van het voorstel van decreet dat tot het decreet van 28 november 2008 heeft geleid, is de intergemeentelijke onderwijsvereniging een structuur met rechtspersoonlijkheid die kon worden vergeleken met de projectvereniging waarin het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking voorziet, « zonder overdracht van het beheer van de onderwijsinstellingen zelf, maar wel toegankelijk voor alle andere inrichtende machten » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2007-2008, nr. 1806/3, p. 4).

B.8.3. In zoverre luidens artikel 3, 1°, van het decreet van 28 november 2008 de deelnemers van een intergemeentelijke onderwijsvereniging zich het recht ontszeggen zelf nog beslissingen te nemen in aangelegenheden die door de onderwijsvereniging worden geregeld, vertrouwen de deelnemers van die onderwijsvereniging haar niet alleen de « uitvoering van beslissingen », maar ook het nemen van beslissingen toe. In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 28 november 2008 wordt overigens uitdrukkelijk erkend dat de « onderwijsvereniging [...] de mogelijkheid [heeft] om binnen de perken van de beheersoverdracht zelf bepaalde beslissingen te nemen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2007-2008, nr. 1806/1, p. 3).

B.8.4. De raad van bestuur van een intergemeentelijke onderwijsvereniging is, luidens artikel 10, § 7, van het decreet van 28 november 2008, bevoegd « voor alle aangelegenheden, behalve in de gevallen bepaald in de statuten en in artikel 11 waarvoor steeds de goedkeuring van de deelnemende gemeenten vereist is ». Het voormelde artikel 11 luidt :

« Volgende punten worden door alle deelnemers goedgekeurd :

- de statutenwijzigingen;
- de afspraken met betrekking tot het personeelsbeleid ten aanzien van de personeelsleden die worden ingezet op het niveau van de onderwijsvereniging;
- de dotaties aan de onderwijsvereniging;
- de toetreding van nieuwe leden;
- het budget, de jaarrekening en het activiteitenverslag ».

Met uitzondering van hetgeen in de statuten en in het voormelde artikel 11 is bepaald, worden beslissingen bij meerderheid genomen. De bestuurders van de gemeenten hebben de meerderheid van de stemrechten (artikel 10, § 4, van het decreet van 28 november 2008).

B.8.5. Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat de intergemeentelijke onderwijsvereniging de bevoegdheid heeft om beslissingen te nemen die de leden binden, zonder dat de instemming van alle leden is vereist.

B.8.6. Ofschoon luidens het voormelde artikel 3, 1^o, de deelnemers hun inspraak behouden in het beheer van en de controle op de onderwijsvereniging, vloeit uit het voorgaande voort dat er sprake is van een bevoegdheidsoverdracht in zoverre in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de intergemeentelijke onderwijsvereniging behoren, de beslissingsbevoegdheid aan de organen van die vereniging toekomen en dat, behalve in de gevallen bepaald in de statuten en in artikel 11 van het decreet van 28 november 2008, die beslissingen kunnen worden genomen zonder dat alle deelnemers het ermee eens zijn.

B.9.1. Luidens artikel 6, § 1, van het decreet van 28 november 2008 heeft de intergemeentelijke onderwijsvereniging als opdracht hetzij « duidelijk omschreven onderwijsdoelstellingen te plannen, uit te voeren en te controleren », hetzij « duidelijk omschreven ondersteunende diensten inzake onderwijs te verlenen aan de deelnemers ». Artikel 6, § 3, van hetzelfde decreet voegt hieraan toe dat « de bedoelde onderwijsdoelstellingen en ondersteunende diensten [...] niet [kunnen] vallen onder flankerend onderwijsbeleid in de zin van het decreet betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau ».

Luidens artikel 3 van het decreet van 30 november 2007 betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau, wordt onder flankerend onderwijsbeleid verstaan « het geheel van acties van een lokale overheid om, vertrekkende vanuit de lokale situatie en aanvullend bij het Vlaamse onderwijsbeleid, een onderwijsbeleid te ontwikkelen in samenwerking met de lokale actoren ».

B.9.2. De intergemeentelijke onderwijsverenigingen kunnen « ondersteunende diensten » verlenen aan de deelnemers. Uit die woorden blijkt voldoende dat het niet om de essentiële bevoegdheden van de inrichtende macht gaat maar enkel om aanvullende bevoegdheden.

B.9.3. Daarnaast kan de intergemeentelijke onderwijsvereniging worden belast met het plannen, uitvoeren en controleren van « duidelijk omschreven onderwijsdoelstellingen ». Met uitzondering van artikel 6, § 3, van het bestreden decreet, dat bepaalt dat de onderwijsdoelstellingen in kwestie niet kunnen vallen onder het flankerend onderwijsbeleid in de zin van het voormelde decreet van 30 november 2007, wordt noch in het bestreden decreet, noch in de parlementaire voorbereiding ervan, nader omschreven wat dient te worden verstaan onder de onderwijsdoelstellingen die de intergemeentelijke onderwijsvereniging kan plannen, uitvoeren en controleren. Uit het onderscheid dat in artikel 6 wordt gemaakt tussen, enerzijds, onderwijsdoelstellingen en, anderzijds, ondersteunende diensten en flankerend onderwijsbeleid, blijkt alvast dat het niet louter om bevoegdheden gaat die niet essentieel zijn.

B.10.1. De intergemeentelijke onderwijsvereniging neemt de vorm aan van een publiekrechtelijke rechtspersoon (artikel 5 van het decreet van 28 november 2008). Het is een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid (artikel 4 van het decreet van 28 november 2008), onderscheiden van de gemeenten, de onderwijsverenigingen en de inrichtende machten die eventueel aan haar oprichting deelnemen.

B.10.2. Zoals blijkt uit B.8, neemt de onderwijsvereniging beslissingen die de deelnemers binden, zonder dat die deelnemers in alle gevallen met die beslissingen moeten instemmen.

B.10.3. Uit wat voorafgaat blijkt dat de intergemeentelijke onderwijsvereniging als een autonoom orgaan dient te worden beschouwd in de zin van artikel 24, § 2, van de Grondwet.

B.11.1. Het bestreden decreet machtigt derhalve de inrichtende machten van het gemeenschapsonderwijs om bevoegdheden als inrichtende macht over te dragen aan een autonoom orgaan, namelijk een intergemeentelijke onderwijsvereniging. Een dergelijke machtiging dient te geschieden bij een met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen aangenomen decreet.

B.11.2. Er dient te worden vastgesteld 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).

Bijgevolg is aan de vereiste van artikel 24, § 2, van de Grondwet voldaan.

B.11.3. Het eerste middel is niet gegrond.

Wat het tweede middel betreft

B.12. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met artikel 23, van de Grondwet, doordat het bestreden decreet niet een of andere vorm van collectief onderhandelen organiseert binnen de intergemeentelijke onderwijsvereniging (eerste onderdeel), waardoor er sprake zou zijn van een wezenlijke achteruitgang in vergelijking met het op 1 januari 1994 van toepassing zijnde recht (tweede onderdeel).

B.13. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

[...] ».

B.14. Zonder te moeten nagaan of artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet rechtstreekse werking heeft in zoverre het het recht op overleg en collectief onderhandelen waarborgt, en zonder te moeten nagaan of die bepaling te dezen een *standstill*-verplichting

impliceert die eraan in de weg zou staan dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen die verband houden met het algemeen belang, voorhanden zijn, stelt het Hof vast dat, bij ontstentenis van een afwijkende regeling, op de personeelsleden van de intergemeentelijke onderwijsvereniging de bestaande regelgeving inzake collectieve arbeidsbetrekkingen van toepassing blijft. Bijgevolg wordt wel degelijk in een vorm van collectief onderhandelen voorzien en is er geen sprake van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau.

B.15. Het tweede middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 6 mei 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt