

**Advies over het voorontwerp van decreet tot oprichting van
het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid
'Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs'**

1 Situering

De minister van Onderwijs vroeg op 27 oktober 2003 advies over het 'ontwerp van decreet tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid "Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs" (AGION). De Vlaamse regering keurde het ontwerp principieel goed op 24 oktober 2003. Het past in de uitvoering van Beter Bestuurlijk Beleid voor het beleidsdomein Onderwijs en Vorming.

De Vlaamse Onderwijsraad formuleerde dit advies tijdens zijn vergadering van dinsdag, 16 december 2003, 22 leden stemden voor, 7 leden onthielden zich bij de stemming.

2 Inleiding

Vandaag hebben in de Vlaamse Gemeenschap voor het beleidsdomein Onderwijs drie instanties een opdracht inzake infrastructuur voor onderwijsvoorzieningen:

- De Dienst voor Infrastructuurwerken van het Gesubsidieerd Onderwijs (DIGO) kent subsidies toe en geeft waarborg voor leningen aan gesubsidieerde onderwijsinstellingen, internaten en CLB's uit de vrije en officiële sector. En hij beheert in opdracht van het college van algemeen directeurs de investeringsmiddelen van de gesubsidieerde hogescholen.
- Het Gemeenschapsonderwijs is bevoegd voor de grote en kleine infrastructuurwerken en het eigenaarsonderhoud van zijn onderwijsvoorzieningen.
- De Investeringsdienst voor de Vlaamse Autonome Hogescholen (IVAH) beheert de investeringsmiddelen en de middelen voor eigenaarsonderhoud van de Vlaamse autonome hogescholen.

Deze instanties hebben rechtspersoonlijkheid en garanderen beslissingsbevoegdheid aan de inrichters van onderwijs in het betrokken onderwijsniveau.

Het nieuwe agentschap creëert een niet te objectiveren ongelijke behandeling. Het raadgevend comité met vertegenwoordigers van het gesubsidieerd onderwijs ⁽¹⁾ kan alleen adviezen geven. Het kan niet beslissen. Het College van algemeen directeurs van de hogescholen behoudt wel beslissingsbevoegdheid. En het bijzonder decreet garandeert beslissingsbevoegdheid aan het Gemeenschapsonderwijs.

Daarnaast blijkt uit de bespreking in de Vlaamse Onderwijsraad dat er over dit voorontwerp nog fundamentele vragen leven bij de onderwijspartners. Vragen die niet alleen te maken hebben met de inhoud van het voorontwerp, maar ook met de interne samenhang van het decreet en met de samenhang tussen dit decreet en andere meer fundamentele reglementaire bepalingen uit het geheel van de onderwijswetgeving.

Het voorontwerp roept nog zoveel vragen op en vertoont nog zoveel lacunes dat de Vlor zich niet van de indruk kan ontdoen dat dit voorontwerp niet echt 'af' is. De wijze waarop het voorontwerp bevoegdheden delegeert aan de Vlaamse regering, versterkt deze indruk. De

¹ met de term 'onderwijs' bedoelt de raad hier alle onderwijs, met uitzondering van hogescholen en universiteiten.

delegatie gaat veel te ver en geeft de regering volmachten om zelf aan rechtscreatie te doen. Bovendien leidt de procedure voor decretale bekrachtiging tot rechtsonzekerheid.

De verhouding tussen dit voorontwerp van decreet en de bepalingen uit het bijzonder decreet van het Gemeenschapsonderwijs is onduidelijk en weinig doordacht.

Het voorontwerp opent mogelijkheden voor privaat-publieke samenwerking en cofinanciering. Naast principiële vragen heeft de Vlor enkele praktische vragen bij deze optie. De Vlor twijfelt aan de belangstelling van commerciële partners om te participeren in scholenbouw. En hij vindt dat er te weinig is nagedacht over de mogelijke consequenties hiervan voor het geheel van het 'scholenlandschap' in Vlaanderen.

Het nieuwe agentschap neemt de taken over van andere Vlaamse instellingen. Het voorontwerp tot oprichting voorziet niets over de herkomst en de toewijzing van personeelsleden aan het agentschap. Het bevat evenmin de nodige overgangsbepalingen om de continuïteit te verzekeren bij de afhandeling van de lopende bouwdoossiers.

Bij deze gelegenheid protesteert de Vlor opnieuw ⁽²⁾ tegen de besparing van 25 miljoen € voor onderwijsinfrastructuur in het begrotingsjaar 2004.

3 Intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid of extern verzelfstandigd agentschap

Het voorontwerp van decreet richt een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid op voor infrastructuur in het onderwijs. De Vlor kan zich niet aansluiten bij deze principiële optie. Hij vindt in de aard van de opdracht van het agentschap voldoende motieven om een extern verzelfstandigd agentschap op te richten.

3.1 Het kaderdecreet bestuurlijk beleid

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid ⁽³⁾ voorziet voor de beleidsuitvoering in de Vlaamse Gemeenschap drie soorten agentschappen: intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid, intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en extern verzelfstandigde agentschappen.

Een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid ⁽⁴⁾ heeft geen raad van bestuur en blijft onderworpen aan het gezag van de Vlaamse regering. Een extern verzelfstandigd agentschap ⁽⁵⁾ heeft rechtspersoonlijkheid en functioneert onder het gezag van een raad van bestuur.

Het decreet bestuurlijk beleid kiest ⁽⁶⁾ voor externe verzelfstandiging als na afweging van de voor- en nadelen blijkt dat interne verzelfstandiging niet dezelfde voordelen biedt. Als voordelen voor externe verzelfstandiging gelden minimaal:

- 1° verregaande autonomie en onafhankelijkheid van de uitvoering;
- 2° de mogelijkheid van structurele medezeggenschap of financiële participatie van een andere overheid of andere personen.

² Zie ook: Advies over de beleidsbrief Onderwijs en Vorming 2003 – 2004, Algemene Raad, Brussel 10 november 2003, AR/RHE/ADV/005, blz. 16 en 17

³ kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (B.S. 22-08-2003)

⁴ idem, art. 10

⁵ idem, art. 11 en 12

⁶ idem, art. 11 §3

3.2 Voordelen van AGION als extern verzelfstandigd agentschap

De Vlor kiest hier voor een externe verzelfstandigd agentschap om drie redenen:

- 1 Een EVA structuur geeft AGION de beheersautonomie en de financiële autonomie die nodig is om een efficiënte, effectieve en klantvriendelijke dienstverlening te realiseren.
- 2 De taken van AGION vereisen een structurele medezeggenschap van de betrokken onderwijspartners in de beheersorganen van het agentschap.
- 3 Het gesubsidieerd onderwijs vraagt een gelijkwaardige autonomie inzake infrastructuur als het Gemeenschapsonderwijs. Het bijzonder decreet garandeert het Gemeenschapsonderwijs autonomie inzake infrastructuur.

3.3 Wezenlijke kenmerken

Welke structuur het agentschap ook aanneemt, om te passen in de fundamentele decretale en grondwettelijke bepalingen over de organisatie van het onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap, moet het minimaal

- over beheersorganen beschikken waarin de algemeen directeurs van de hogescholen beslissingen kunnen nemen over de toewijzing van middelen voor infrastructuurwerken aan de hogescholen. Zoniet ontstaat een onaanvaardbare ongelijke situatie in vergelijking met de universiteiten, die jaarlijks een vast bedrag van de overheid ontvangen voor hun infrastructuur;
- over een beheersorgaan beschikken waarin vertegenwoordigers van de inrichters van gesubsidieerd onderwijs kunnen beslissen over de toewijzing van middelen voor infrastructuurwerken aan gesubsidieerde onderwijsinstellingen
- en moet het oprichtingsdecreet de bevoegdheden van het agentschap duidelijk aflijnen ten opzichte van de bevoegdheden van het Gemeenschapsonderwijs die het bijzonder decreet garandeert.

4 De missie

De visie die aan de basis ligt van dit voorontwerp van decreet heeft alles te maken met de uitvoering van Beter Bestuurlijk Beleid. AGION is voor de Vlor meer dan een instrument van beter bestuurlijk beleid. Het agentschap krijgt een fundamentele taak bij de realisatie van de maatschappelijke opdracht van het onderwijs. De kwaliteit van onderwijs is verweven met de kwaliteit van de gebouwen waarin het plaats vindt. De aantrekkingskracht van een schoolgebouw is belangrijk voor de wervingskracht van een school. Bij het ontwerp van een schoolgebouw, een CLB of een internaat... zijn veiligheid en gezondheid belangrijke elementen. Bij elk ontwerp is een discussie over de verhouding tussen functionaliteit en duurzaamheid nodig. Daarom mist de Vlor, voorafgaandelijk aan dit decreet, een fundamentele discussie over een nieuw infrastructuurbeleid voor het onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap.

Deze lacune blijkt uit het decreet. De tekst verwijst op verschillende plaatsen naar 'het maatschappelijk doel' van AGION. Een definitie van dat maatschappelijk doel vinden we niet, wel een summiere omschrijving van een missie. Volgens de Vlor moet er een verband zijn tussen de missie van AGION en zijn maatschappelijk doel.

Uit de missie moet veel duidelijker blijken welke 'onderwijsgebruikers' AGION van een kwaliteitsvolle onderwijsomgeving moet voorzien. De Vlor vindt het een taak van AGION om de cursisten van het deeltijds kunstonderwijs en de centra voor basiseducatie van een

kwaliteitsvolle onderwijsomgeving te voorzien. Ook de infrastructuur van internaten en centra voor leerlingenbegeleiding komt, zoals dat voorzien was in OD II, in aanmerking. De missie moet ook beschrijven voor welke doeleinden inrichtende machten een beroep kunnen doen op AGION.

5 Taken

5.1 Gemeenschapsonderwijs

De Vlaamse Onderwijsraad heeft fundamentele vragen bij de formulering van de taken van AGION ten aanzien van het Gemeenschapsonderwijs.

Het Gemeenschapsonderwijs moet zijn functies van inrichtende macht ten volle blijven behouden zoals die gegarandeerd zijn in het bijzonder decreet. Het volstaat niet dat de memorie van toelichting dit vermeldt. Deze garantie hoort in het decreet zelf thuis. Als deze garantie in het decreet staat, kan AGION een algemene opdracht krijgen van coördinatie van en controle over de aanwending van de middelen van het Gemeenschapsonderwijs voor infrastructuur.

5.2 Gesubsidieerd onderwijs

De Vlor verwijst in dit verband naar zijn opmerkingen onder punt 2 en punt 3 van dit advies.

5.3 Samenwerking inzake onderwijsinfrastructuur

Voor de Vlor kan stimuleren van net- en beleidsdomeinoverstijgende samenwerking en coördinatie inderdaad een taak zijn voor het agentschap. De uitvoering van die samenwerking en coördinatie blijft een opdracht voor de inrichtende machten.⁽⁷⁾

5.4 Informatieverstrekking, adviesverlening, ondersteuning en begeleiding van inrichtende machten op het vlak van onderwijsinfrastructuur

Ondersteuning en begeleiding van inrichtende machten inzake onderwijsinfrastructuur blijft een belangrijke opdracht voor de koepels van inrichtende machten.

6 Bevoegdheden

De Vlor verzet zich tegen de mogelijkheid dat AGION zelf patrimonium zou verwerven onder de vorm van onderwijsinfrastructuur die het ter beschikking stelt van onderwijsverstrekkers.⁽⁸⁾

7 Financiële middelen van AGION

De criteria voor de verdeling en de parameters voor de samenstelling van de dotatie voor onroerende goederen in het onderwijs moeten decretaal bepaald worden. De Vlor wil dat de dotatie voor AGION opgedeeld wordt in drie verschillende soorten: één voor de gebouwen van het gesubsidieerd onderwijs ⁽⁹⁾, één voor de autonome hogescholen en één voor de gesubsidieerde hogescholen ⁽¹⁰⁾.

⁷ De Raad stemde over deze paragraaf, 15 leden stemden voor, 7 leden stemden tegen en 7 leden onthielden zich bij de stemming. De leden die tegen stemden vroegen om hun minderheidsstandpunt bij de stemming te vermelden: "AGION kan net- en beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking en coördinatie inzake onderwijsinfrastructuur uitvoeren op voorwaarde dat deze samenwerkingsprojecten slechts een minimaal deel van de opdracht blijven en zij voor 100% betaald worden met overheidsgeld."

⁸ De Raad stemde over deze paragraaf, 15 leden stemden voor, 7 leden stemden tegen en 7 leden onthielden zich bij de stemming. De leden die tegen stemden vroegen om hun minderheidsstandpunt bij de stemming te vermelden: "Patrimoniumverwerving opent voor AGION een reële mogelijkheid om net- en beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking een kans te geven, op voorwaarde dat de overheid dit patrimonium voor 100% financiert en voor zover er geen wachtlijsten meer zijn van scholen die voldoen aan de voorwaarden voor subsidiëring maar waarvoor onvoldoende middelen voorhanden zijn. Op dit ogenblik zijn er wachtlijsten voor 897,7 miljoen €. Patrimoniumverwerving kan een oplossing zijn voor de financiering van gebouwen voor de centra voor basiseducatie."

⁹ op basis van OD II

¹⁰ op basis van het decreet betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap

Het voorontwerp bepaalt niet in welke gevallen en op basis van welke modaliteiten AGION kan terugvorderen.

8 Raadgevend comité en college van algemeen directeurs van de hogescholen

De Vlor vindt het onaanvaardbaar dat het decreet de algemeen directeurs van de hogescholen en de andere inrichters van onderwijs op een verschillende manier behandelt. Het college van algemeen directeurs van hogescholen krijgt beslissingsbevoegdheid. De andere inrichters van onderwijs krijgen alleen een stem in een raadgevend comité. ⁽¹¹⁾

8.1 Raadgevend comité

De bevoegdheden en de samenstelling van het raadgevend comité zijn onvoldoende uitgeschreven in het decreet.

De Vlor vindt dat de verschillende taken van AGION ⁽¹²⁾ een andere betrokkenheid van de onderscheiden partners bij het onderwijsgebeuren noodzaken.

Het beheer van de geldstromen ⁽¹³⁾ komt toe aan een college met gemandateerde vertegenwoordigers van de inrichtende machten van het gesubsidieerd onderwijs.

De andere taken ⁽¹⁴⁾ kunnen het voorwerp zijn van de gewone participatiestructuren, zowel lokaal als voor Vlaanderen in zijn geheel. Lokaal betekent dit dat alle geledingen van de schoolraad een opdracht hebben bij de voorbereiding en de uitvoering van infrastructuurwerken. Voor Vlaanderen kan de Vlaamse Onderwijsraad advies geven over een toekomstig beleid inzake onderwijsinfrastructuur in al zijn aspecten.

8.2 College van algemeen directeurs

De Vlor wil voorkomen dat bijkomende beslissingsniveaus voor vertraging zouden zorgen bij de eindbeslissing over de toekenning van financiële middelen voor infrastructuur. Dit kan alleen indien, zoals dat nu het geval is, de verschillende subcommissies van het college van algemeen directeurs van de hogescholen hun autonome beslissingsbevoegdheid behouden.

Brussel, 16 december 2003

Jacques Perquy
Administrateur-generaal

Louis Van Beneden
voorzitter

¹¹ zie ook punt 2 van dit advies

¹² zoals opgesomd in Art. 5, 2° tot 9°

¹³ Art. 5, 2° en 3°

¹⁴ Art. 5, 4° tot 9°