

Hogeronderwijsinstellingen voor de toekomst: in federaal, confederaal en associatief verband?

Prof. em. Dr. Walter Van Gerven
ere advocaat-generaal Europees Hof van Justitie

1) Het is niet gemakkelijk de drie begrippen met elkaar in verband te brengen. Associatie is een privaatrechtelijk begrip: het verwijst naar een vereniging van universiteiten en hogescholen. Een associatie neemt meestal de juridische vorm aan van een vereniging met rechtspersoonlijkheid (vzw). Federalisme en confederalisme zijn twee begrippen die in het publiek recht thuis horen. Het eerste verwijst naar een bepaalde staatsstructuur, meer bepaald een tweegelaagde structuur waarbij de soevereiniteit die een autonome staat eigen is, gesplitst of gespreid wordt over een hoger – en een lager niveau: een federaal en een statelijk. Confederalisme in de eigenlijke zin van het woord verwijst daarentegen niet naar een staatsstructuur maar naar een vereniging of unie van autonome staten die met elkaar afspreken om bepaalde taken gezamenlijk te verrichten (bijv. een gezamenlijke defensie te organiseren of een gemeenschappelijke vrijhandelszone op te richten).

In de internationale staatsleer wordt het onderscheid als volgt omschreven. Een confederatie of statenunie – bijv. de (in 1957) opgerichte Europese (Economische) Gemeenschap - is gesteund op een internationaal verdrag tussen autonome (lid)staten; die autonome staten behouden hun volledige internationale/externe soevereiniteit maar dragen bepaalde opdrachten op, en bevoegdheden over, aan de unie; beslissingen binnen de unie worden unaniem genomen; bindende regelen die daaruit voortvloeien zijn niet onmiddellijk toepasselijk in de lidstaten maar moeten door elk van hen worden gerecipieerd; elke staat kan op ieder ogenblik uit de unie treden – tenzij verdragsrechtelijk anders is voorzien. Bij een federale staat ligt dat allemaal anders: de federatie is gesteund op een grondwet; de deelstaten dragen een deel van hun soevereiniteit over aan door hen opgerichte federale organen; bindende regelen worden bij gewone of gekwalificeerde meerderheid genomen en treden onmiddellijk in werking in de deelstaten; uittreding kan enkel gebeuren volgens een op het federale vlak vastgelegde of afgesproken procedure. Het onderscheid is op papier gemakkelijk te maken maar niet altijd in de praktijk. Een confederatie wordt niet zelden omgezet in een federatie (de V.S. ontstonden als confederatie bij verdrag tussen 13 landen in 1781 maar werden in een federatie omgezet bij grondwet van 1787; Zwitserland ontstond in de 13^e eeuw, werd in de 16^e eeuw een confederatie van kantons en werd bij grondwet van 1848 tot een federatie omgevormd, ofschoon het land gemakshalve de naam Confédération Helvétique behield – om discussies aangaande min of meer centralisatie te vermijden. De Bondsrepubliek van (toen West-) Duitse Länder werd van bij de aanvang als federatie opgericht bij grondwet van 1949. De Europese Gemeenschap, deels omgevormd tot Europese Unie door het Verdrag van Maastricht, heeft (nog steeds) drie pijlers waarvan er twee (de *tweede*: buitenlandse politiek en veiligheid, en de *derde*: politieke en gerechtelijke samenwerking in strafzaken) intergouvernementeel zijn en de *eerste* (economisch, monetair, ...) meer en meer federale trekjes gaat vertonen.

Kenmerkend voor een federale structuur is, zoals vermeld, het gelaagde karakter van de staat en de daaruit voortvloeiende splitsing van soevereiniteit en verdeling van bevoegdheden. Er zijn twee types van federalisme: integratief – zoals de hiervoor

genoemde: Zwitserland, V.S., Duitsland) - en devolutief (België, Canada, V.K.). De eerste ontstaan “bottom up” op initiatief van de deelentiteiten (kantons, staten, Länder; de tweede ontstaan “top down” vanuit een unitaire staat op initiatief van de unitaire overheid maar met de tijd voortgezet door de deelentiteiten/staten (gemeenschappen, gewesten, ...). Dit stadium hebben we nu in België ‘de facto’ en wellicht ook ‘de iure’ bereikt: de zogenaamde dialoog tussen de gemeenschappen. Ongeacht de wijze van totstandkoming, is het cruciaal voor een federale staatsstructuur dat aan de federale overheid slechts een aantal bevoegdheden worden overgedragen en dat de niet overgedragen (residuele) bevoegdheden bij de lagere overheden blijven; welke bevoegdheden waar worden gelegd, op federaal of statelijk niveau, wordt doorgaans beslist in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel. Volgens dit beginsel worden aan het hogere niveau enkel de bevoegdheden toegewezen die “niet voldoende door de [deelentiteiten] kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen ... beter door het [hogere] vlak kunnen worden verwezenlijkt” (aldus geformuleerd in art 5 EG Verdrag). Bouwstenen die bij de opbouw van een federale structuur worden gebruikt zijn categorieën van bevoegdheden (exclusieve, samenlopende dan wel zuiver coördinerende of ondersteunende ...), pre-emptie van statelijk bevoegdheid door federaal handelen, executief federalisme (deelstaten leggen federale regelen ten uitvoer), voorrang van federaal op statelijk recht (DBR) dan wel wederzijdse erkenning en eerbiediging van beider regelgeving op voet van gelijkheid (België), federale loyaliteit, ...

2) Hoe het voorgaande nu in verband brengen met associatievorming? Het voortouw is genomen door professor Jan De Groof in zijn bijdrage “Hoe confederaal worden universiteiten en hogescholen?” (TORB, 2000/2001, 90-106, op 94). Hij verwijst daarin naar het Antwerps model dat een originele mengeling bevat van federalisme en confederalisme: “federaal” omdat sommige eigen bevoegdheden aan het centrale gezag (de toenmalige UA) werden toegekend die zodoende onttrokken waren aan de deeluniversiteiten, andere bevoegdheden – de residuele – blijven bij de deeluniversiteiten die deze “confederaal”, d.i., bij overeenkomst, uitoefenen, én loyaal, dat is zoveel mogelijk bij consensus zonder dat dit, dankzij bepaalde sleutels, kon leiden tot een absoluut vetorecht. Daarin ligt inderdaad de originaliteit: in de combinatie van de federale structuur en de confederale methode. De federale *structuur* ligt in de verdeling van “soevereiniteit” – beter, in een privaatrechtelijke context, van “autonomie” - tussen het centrale en het lagere (maar niet noodzakelijk ondergeschikte) niveau; de confederale *methode* ligt in de aanwending van contractuele op consensus gesteunde afspraken.

Het Antwerpse model is uiteindelijk bruikbaar gebleken voor het gehele Vlaamse associatiegebeuren. Elke associatie (v.z.w.) heeft, enerzijds, een “federale structuur”, d.i., een gelaagde en dus gesplitste autonomie binnen eenzelfde gezamenlijke nucleus (ik vermijd het woord “unitair” omdat dat op gespannen voet staat met “federaal”) van *volledig geïntegreerde academische universiteit- én in de associatie “ingekantelde” hogeschool- opleidingen*. Maar elke associatie heeft, anderzijds, ook en daarnaast (d.i., in nevenschikking, niet onderschikking) een naar “confederaal model” opgezet *netwerk van autonome, door middel van afspraken met de academische zuil van de associatie (en onderling) gelinkte (maar niet “ingekantelde”) professioneel gerichte (“vocational”) bachelor opleidingen*. Die afspraken kunnen zowel betrekking hebben op het gebruiken van infrastructuur als op zuiver onderwijskundige aangelegenheden en/of aspecten van regionale of ideologische verankering.