

Rolnummer 5624
Arrest nr. 60/2014 van 3 april 2014

ARREST

In zake : de prejudiciële vraag over de artikelen XI.1 tot XI.7 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 223.025 van 27 maart 2013 in zake de Vrije Universiteit Brussel en anderen tegen de Vlaamse Gemeenschap, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 11 april 2013, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen XI.1 tot XI.7 van het decreet van 13 juli 2001 ‘ betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek ’ de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, in zoverre het in die bepalingen bedoelde systeem van sociale tegemoetkoming niet van toepassing is op de universitaire instellingen in de Vlaamse Gemeenschap, in hun hoedanigheid van werkgever van personeelsleden in de sector van het (hoger) onderwijs, terwijl het wel toepasselijk is op de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap, in hun hoedanigheid van werkgever van personeelsleden in de sector van het (hoger) onderwijs ?».

Memories zijn ingediend door :

- de Vrije Universiteit Brussel, met zetel te 1050 Brussel, Pleinlaan 2, de Katholieke Universiteit Leuven, met zetel te 3000 Leuven, Oude Markt 13, de HUB-KUBrussel, met zetel te 1000 Brussel, Warmoesberg 26, de Universiteit Hasselt, met zetel te 3590 Diepenbeek, Agoralaan D, de Universiteit Antwerpen, met zetel te 2000 Antwerpen, Prinsstraat 13, en de Universiteit Gent, met zetel te 9000 Gent, Sint-Pietersnieuwstraat 25;

- de Vlaamse Regering.

De Vrije Universiteit Brussel, de Katholieke Universiteit Leuven, de HUB-KUBrussel, de Universiteit Hasselt, de Universiteit Antwerpen en de Universiteit Gent hebben ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 5 februari 2014 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 4 maart 2014, na de partijen te hebben uitgenodigd, in een uiterlijk op 27 februari 2014 in te dienen aanvullende memorie, waarvan ze een kopie laten toekomen aan de andere partijen binnen dezelfde termijn, te antwoorden op de volgende vragen :

« 1. Wordt in het decreet van 14 maart 2008 betreffende de financiering van de werking van de hogescholen en de universiteiten in Vlaanderen, bij het bepalen van de financiële middelen van de universiteiten, op enigerlei wijze rekening gehouden met de door hen gedragen kosten inzake het woon-werkverkeer ?

2. Welke is de huidige stand van zaken van het overleg tussen de Vlaamse Interuniversitaire Raad en de Vlaamse Regering over de vergoeding van de door de universiteiten gedragen kosten voor het woon-werkverkeer ? ».

Aanvullende memories zijn ingediend door :

- de Vrije Universiteit Brussel, de Katholieke Universiteit Leuven, de HUB-KUBrussel, de Universiteit Hasselt, de Universiteit Antwerpen en de Universiteit Gent;

- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 4 maart 2014 :

- zijn verschenen :

. Mr. A. Wirtgen *loco* Mr. B. Martel, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vrije Universiteit Brussel en anderen;

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

- hebben de rechters-verslaggevers R. Leysen en F. Daoût verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten 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. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

De Vrije Universiteit Brussel, de Katholieke Universiteit Leuven, de HUB-KUBrussel, de Universiteit Hasselt, de Universiteit Antwerpen en de Universiteit Gent hebben bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een beroep tot nietigverklaring ingediend van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2011 betreffende de volledige tenlasteneming door de werkgever in de onderwijssector van de vervoerskosten voor het openbaar vervoer naar en van het werk en de toekenning van een fietsvergoeding voor het woon-werkverkeer.

In het kader van die procedure stelt het verwijzende rechtscollege de voormelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Vrije Universiteit Brussel, de Katholieke Universiteit Leuven, de HUB-KUBrussel, de Universiteit Hasselt, de Universiteit Antwerpen en de Universiteit Gent, verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege, zetten uiteen dat het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2011 de artikelen XI.2 en XI.3 van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek (hierna : het Mozaïekdecreet) uitvoert. In de procedure voor de verwijzende rechter vorderen zij de nietigverklaring van dat besluit omdat het niet van toepassing is op universitaire instellingen, terwijl het besluit wel van toepassing is op hogescholen. Volgens die partijen geldt dat bezwaar evenzeer ten aanzien van de voormelde bepalingen van het decreet van 13 juli 2001.

A.1.2. Volgens de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter verplicht hoofdstuk XI van het Mozaïekdecreet de werkgevers van personeelsleden in de onderwijssector, met inbegrip van de werkgevers van het personeel van de hogescholen, om de kosten verbonden aan het woon-werkverkeer met het openbaar vervoer volledig terug te betalen en de betaling ten laste te nemen van de maandelijkse fietsvergoeding (artikel XI.2). Tegelijkertijd krijgen diezelfde werkgevers het recht om van de Vlaamse Gemeenschap de terugbetaling te vorderen van die vervoerskosten en fietsvergoedingen (artikel XI.3).

A.1.3. De in het geding zijnde bepalingen zijn, volgens die partijen, niet bestaanbaar met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie doordat universitaire instellingen, die evengoed tegemoetkomen in de vervoerskosten van hun personeelsleden, uit de werkingssfeer van hoofdstuk XI van het Mozaïekdecreet worden gesloten en niet in aanmerking komen voor de terugbetaling van de vervoerskosten en de fietsvergoedingen die ze hebben betaald.

A.1.4. De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter zijn van mening dat universitaire instellingen en hogescholen te dezen met elkaar kunnen worden vergeleken. Zij verwijzen naar de rechtspraak van het Hof die beide categorieën van onderwijsverstrekkers met elkaar heeft vergeleken, inzonderheid wat hun financiering betreft, alsmede naar de groeiende convergentie tussen universitaire instellingen en hogescholen in Vlaanderen.

A.1.5. Volgens hen wordt niet betwist dat de universitaire instellingen en de hogescholen verschillend worden behandeld. Ofschoon de universitaire instellingen zowel van het toepassingsgebied van het Mozaïekdecreet als van dat van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2011 worden uitgesloten, moeten zij, in hun hoedanigheid van werkgever, aan hun personeel de kosten van het openbaar vervoer van en naar het werk terugbetalen en een fietsvergoeding betalen. Zij kunnen evenwel geen terugbetaling van die kosten door de Vlaamse Gemeenschap genieten.

A.1.6. Voor dat verschil in behandeling zou geen redelijke verantwoording bestaan. Het zou enkel verenigbaar zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie indien het is gegrond op de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, wat inhoudt dat er objectieve verschillen dienen te bestaan tussen de betrokken instellingen. Dat is te dezen evenwel niet het geval. De parlementaire voorbereiding biedt geen enkele verantwoording voor het verschil in behandeling tussen universitaire instellingen en hogescholen. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege verwijzen ook naar een nota van de Vlaamse Interuniversitaire Raad van 27 mei 2010, volgens welke het verschil in behandeling tussen universitaire instellingen en hogescholen zo snel mogelijk dient te worden weggewerkt. In antwoord hierop zou de minister van Onderwijs het bestaan van het verschil in behandeling hebben erkend. Hij beriep zich evenwel op budgettaire redenen om er niet onmiddellijk een einde aan te maken.

A.1.7. De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter verwijzen naar rechtspraak van het Hof waaruit blijkt dat dergelijke budgettaire overwegingen niet volstaan om een verschil in behandeling te verantwoorden. Alleen al gelet op de omvang van de financiële middelen die de universitaire instellingen jaarlijks dienen te besteden aan het ten laste nemen van de kosten van hun personeel voor het woon-werkverkeer met het openbaar vervoer en voor de betaling van een fietsvergoeding, zou moeten worden aangenomen dat het verschil in behandeling kennelijk onredelijk is. Zelfs indien rekening wordt gehouden met de beperkte financiële marges van de Vlaamse Gemeenschap is het in ieder geval onredelijk dat de universitaire instellingen zelfs geen gedeeltelijke terugbetaling ontvangen.

A.2.1. De Vlaamse Regering zet uiteen dat hoofdstuk XI van het Mozaïekdecreet het stelsel van de volledige dekking van de vervoerskosten en van de fietsvergoeding invoert voor het onderwijspersoneel, met uitzondering van het universiteitspersoneel. Hoofdstuk XI van het Mozaïekdecreet voerde de cao V uit, die werd afgesloten in het sectorcomité X en in de onderafdeling « Vlaamse Gemeenschap » van afdeling 2 van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, waarvan de universiteiten geen deel uitmaakten. De artikelen XI.2 en XI.3 van het Mozaïekdecreet, die in de volledige terugbetaling van de vervoerskosten en in de invoering van een fietsvergoeding voorzien, traden in werking op 1 januari 2001, maar lieten het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juli 1993 betreffende de tegemoetkoming van de werkgevers in de onderwijssector in de vervoerskosten van hun personeelsleden, wat de daarin bepaalde modaliteiten betreft, verder bestaan. Ook dat besluit was van toepassing op het personeel van de hogescholen, maar niet op dat van de universiteiten. De regeling in het Mozaïekdecreet bouwt dan ook voort op de daaraan voorafgaande regeling, die van toepassing was op dezelfde categorieën van personeelsleden. Bovendien werd ze ook vóór het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2011 reeds uitgevoerd, mede op basis van een omzendbrief.

A.2.2. De Vlaamse Regering merkt op dat het Hof wordt ondervraagd over een verschil in behandeling tussen universitaire instellingen en hogescholen, en niet tussen de personeelsleden van die instellingen.

A.2.3.1. Wat de universitaire instellingen betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat op 2 februari 2001 twee *addenda* werden goedgekeurd bij het protocol van 1 april 1999 van de cao Onderwijs IV voor het jaar 1997-1998 en bij het protocol van 12 juli 2000 van de cao Onderwijs V voor het jaar 1999-2000. Uit die *addenda* en uit een nota van de minister van Onderwijs blijkt dat de Vlaamse Regering in een aanvullende

financiering van de universiteiten heeft voorzien ter financiering van de terugbetaling van de kosten voor het openbaar vervoer en de fietsvergoeding voor de personeelsleden van de universiteiten. Vanaf het begrotingsjaar 2001 zou de basisfinanciering van de Vlaamse universitaire instellingen hiertoe zijn verhoogd met een bedrag van 311,9 miljoen frank bijkomende werkingsmiddelen. De Vlaamse Regering wijst erop dat, terwijl de hogescholen een gecontroleerd terugbetalingsmechanisme genieten, de universitaire instellingen een verhoging van hun werkingsmiddelen ontvangen.

A.2.3.2. De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter zijn van oordeel dat nergens uit blijkt dat de verhoging van de basisfinanciering van de universiteiten vanaf het begrotingsjaar 2000 betrekking zou hebben op de terugbetaling of de financiering, door de Vlaamse Gemeenschap, van de kosten die de universitaire instellingen als werkgever dragen ten aanzien van hun personeel dat zich van en naar het werk verplaatst met het openbaar vervoer dan wel met de fiets. De nota van de minister van Onderwijs was een vertrouwelijk document waarvan hun geen kennis was gegeven. Uit de parlementaire voorbereiding bij de begroting voor het begrotingsjaar 2000 en de begrotingsaanpassing voor het begrotingsjaar 2001 zou kunnen worden afgeleid dat de middelen werden ingeschreven om ook andere financiële behoeften van de universitaire instellingen te voldoen. De omschrijving van het programma waarin die middelen terecht kwamen, zou hoe dan ook niets uit te staan hebben met de financiering van de kosten die voortvloeien uit de terugbetaling van de kosten van het woon-werkverkeer en van de fietsvergoeding.

A.2.3.3. Zelfs indien de verhoging van de werkingsmiddelen van de universitaire instellingen zou dienen voor de terugbetaling van de door de personeelsleden van de universitaire instellingen gemaakte vervoerskosten, dan is er, volgens de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege, nog steeds sprake van een onverantwoord verschil in behandeling, vermits de hogescholen de volledige terugbetaling van die kosten kunnen vorderen, terwijl er voor de universitaire instellingen slechts in een forfaitair bedrag is voorzien. Het argument over de aanpassing van de werkingstoelagen van de universitaire instellingen is in elk geval zonder voorwerp sinds de inwerkingtreding van het decreet van 14 maart 2008 betreffende de financiering van de werking van de hogescholen en de universiteiten in Vlaanderen, dat voorziet in gelijke financieringsparameters voor zowel de hogescholen als de universiteiten.

A.2.4.1. De Vlaamse Regering besluit dat de universitaire instellingen financieel gezien niet anders worden behandeld dan de hogescholen. Het verschil in behandeling is louter gelegen in de wijze waarop de middelen ter betaling van de vervoerskosten en fietsvergoedingen ter beschikking worden gesteld. Dat verschil lijkt gunstiger te zijn voor de Vlaamse universitaire instellingen, vermits die een grotere bestuursautonomie genieten.

A.2.4.2. De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter antwoorden dat de Raad van State met zoveel woorden het verschil in behandeling heeft bevestigd en dat daarop niet kan worden teruggekomen. De loutere bewering dat aan de universitaire instellingen bijkomende middelen zouden zijn gegeven, doet, volgens hen, niets af aan de vaststelling dat de universitaire instellingen wel degelijk anders worden behandeld dan de hogescholen.

A.2.4.3. Zij zien ook niet in hoe hun grotere bestuursautonomie relevant zou zijn. Er wordt immers niet betwist dat de universitaire instellingen verplicht zijn om tegemoet te komen in de kosten van het woon-werkverkeer van hun personeel. Bovendien doet die grotere bestuursautonomie geen afbreuk aan het discriminerende karakter van de in het geding zijnde bepalingen.

A.2.5.1. In ondergeschikte orde voert de Vlaamse Regering aan dat, in zoverre de prejudiciële vraag betrekking zou hebben op personeelsleden, de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege het geheel van sociale tegemoetkomingen dienen te vergelijken.

A.2.5.2. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege antwoorden dat de prejudiciële vraag niet beoogt de personeelsleden van de universiteiten en die van de hogescholen met elkaar te vergelijken. De vergelijking betreft immers de universiteiten en de hogescholen.

A.3.1. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege zijn van oordeel dat de eerste door het Hof gestelde vraag, namelijk of in het decreet van 14 maart 2008 betreffende de financiering van de werking van de hogescholen en de universiteiten in Vlaanderen bij het bepalen van de financiële middelen van de universiteiten op enigerlei wijze rekening wordt gehouden met de door hen gedragen kosten inzake het woon-werkverkeer, ontkennend moet worden beantwoord. Het voormelde decreet voorziet op geen enkele wijze in een financiële tegemoetkoming van de kosten die de universitaire instellingen dragen ten aanzien van hun personeel dat zich van en naar het werk verplaatst met het openbaar vervoer dan wel met de fiets. Enkel de hogescholen

genieten nog een bijkomende financiering, parallel aan datgene waarin het decreet van 14 maart 2008 voorziet. Volgens die partijen kan door de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten het in het geding zijnde verschil in behandeling nog minder worden verantwoord dan voordien : de universitaire instellingen zullen voor de personeelsleden van het zogenaamde integratiekader aanspraak kunnen maken op de integrale terugbetaling, door de Vlaamse Gemeenschap, van de kosten verbonden aan het woon-werkverkeer met het openbaar vervoer of met de fiets. Het valt, volgens hen, niet in te zien waarom diezelfde regeling niet kan gelden voor de personeelsleden van de universitaire instellingen die niet moesten worden geïntegreerd in hun personeelsbestand.

A.3.2. De Vlaamse Regering verwijst naar een technisch-financiële nota van haar departement Onderwijs en Vorming die bij haar aanvullende memorie wordt gevoegd. In die nota wordt uiteengezet dat artikel 6 van het decreet van 7 december 2001 betreffende de herziening van de financiering van de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap en begeleidende bepalingen voor elke universiteit voor de jaren 2001 tot en met 2004 een forfaitair bedrag aan werkingsuitkeringen en extra bijdragen aan werkingsuitkeringen vastlegt. Die extra werkingsuitkeringen zijn onder meer bedoeld voor de vergoeding van de kosten voor het woon-werkverkeer. Het decreet van 14 maart 2008 bevat geen specifiek artikel met specifieke werkingsuitkeringen waarmee de universiteiten onder andere de kosten voor het woon-werkverkeer kunnen financieren. Die kosten moeten worden gedragen vanuit de globale werkingsuitkeringen. Uit een vergelijking van de totale werkingsuitkeringen voor de universiteiten voor het begrotingsjaar 2001 met die vanaf 2008 blijkt evenwel dat de universiteiten in de nieuwe financieringsregeling meer middelen ontvangen dan voor het begrotingsjaar 2001. Bijgevolg blijven de bijkomende kosten voor het woon-werkverkeer gedekt.

A.4. In antwoord op de tweede vraag van het Hof welke de huidige stand van zaken is van het overleg tussen de Vlaamse Interuniversitaire Raad en de Vlaamse Regering over de vergoeding van de door de universiteiten gedragen kosten voor het woon-werkverkeer, zetten zowel de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollège als de Vlaamse Regering uiteen dat werd besloten de arresten van het Hof en van de Raad van State af te wachten alvorens het overleg voort te zetten.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag betreft de bestaanbaarheid van de artikelen XI.1 tot XI.7 van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek (hierna het Mozaïekdecreet) met de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet. Die bepalingen luiden :

« Artikel XI.1. § 1. Dit hoofdstuk is van toepassing op :

1° de personeelsleden bedoeld bij het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs;

2° de personeelsleden bedoeld bij het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding;

3° de personeelsleden bedoeld bij het decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap;

[...]

Artikel XI.2. De personeelsleden genoemd in artikel XI.1 hebben onder de modaliteiten bepaald door de Vlaamse regering recht op de volledige terugbetaling van de kosten openbaar vervoer naar en van het werk en op een maandelijkse fietsvergoeding, ten laste van de werkgever.

Artikel XI.3. Onder de modaliteiten bepaald door de Vlaamse regering worden de door de werkgever gedragen vervoerskosten en fietsvergoedingen terugbetaald door het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Artikel XI.4. In artikel 3 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs, gewijzigd bij de decreten van 28 april 1994 en 21 december 1994, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in § 2, vierde lid, worden de woorden ‘ alsook verminderd met de in § 4 bedoelde bijdrage ’, ingevoegd bij het decreet van 21 december 1994, geschrapt;

2° § 4, toegevoegd bij het decreet van 21 december 1994, wordt opgeheven.

Artikel XI.5. De volgende regelingen worden opgeheven :

1° artikel 34 van het decreet van 15 december 1993 betreffende het onderwijs-V, gewijzigd bij het decreet van 21 december 1994;

2° artikel 67, § 3, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, toegevoegd bij het decreet van 14 juli 1998.

Artikel XI.6. De tegemoetkomingen in de vervoerkosten van de personeelsleden bedoeld in artikel 10 van het besluit van de Vlaamse regering van 22 juli 1993 betreffende de tegemoetkoming van de werkgevers in de onderwijssector in de vervoerkosten van hun personeelsleden, worden uitbetaald op hetzelfde tijdstip als het voorschot op de werkingsmiddelen van het volgende schooljaar, voor zover de aanvraag tot terugbetaling niet aangetast is door bedrog en uiterlijk op 10 december na het schooljaar waarop de terugbetaling betrekking heeft, wordt ingediend bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Artikel XI.7. De bepalingen van dit hoofdstuk treden in werking op 1 januari 2001, behalve

1° artikel XI.6, dat uitwerking heeft met ingang van 1 september 1998;

2° artikel XI.5, dat uitwerking heeft met ingang van 1 maart 2001 ».

B.2. Het verwijzende rechtscollege vraagt of de in het geding zijnde bepalingen bestaanbaar zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in zoverre overeenkomstig het in het geding zijnde artikel XI.3 het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap de door de hogescholen als werkgever gedragen vervoerskosten en

fietsvergoedingen terugbetaalt, terwijl dat niet het geval is voor de door de universiteiten gedragen vervoerskosten en fietsvergoedingen.

B.3. Het Hof wordt gevraagd twee categorieën van werkgevers met elkaar te vergelijken : enerzijds, de hogescholen, aan wie het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap de vervoerskosten en de fietsvergoedingen die ze aan hun personeelsleden dienen te betalen, terugbetaalt en, anderzijds, de universiteiten, die die terugbetalingsregeling niet kunnen genieten.

B.4.1. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat tot het Mozaïekdecreet heeft geleid, werden de in het geding zijnde bepalingen als volgt verantwoord :

« Ingevolge de onderwijs-CAO V worden de vervoerskosten voor het openbaar vervoer naar en van het werk volledig terugbetaald (in plaats van de helft). Vanaf die datum wordt ook in een fietsvergoeding voorzien. De schoolbesturen krijgen voor deze sociale tegemoetkoming een bedrag boven op het werkingsbudget uitbetaald. Het programmadecreet ter begeleiding van de initiële begroting-2001 voorzag daarvoor reeds in een aparte basisallocatie. Dit hoofdstuk voorziet in een decretale rechtsgrond voor de reglementaire maatregelen omtrent de sociale tegemoetkomingen.

Om de overgang naar het nieuwe systeem op een soepele manier te laten gebeuren, voorziet artikel XI.6 in de mogelijkheid om de aanvragen tot terugbetaling van de werkgeversbijdragen volgens het oude stelsel in te willigen, voor zover er geen sprake is van fraude of bedrog » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2000-2001, nr. 729/1, p. 40).

B.4.2. In de bevoegde commissie van het Vlaams Parlement verklaarde de minister van Onderwijs :

« Het ontwerpdecreet creëert eveneens een decretale onderbouw voor de bepaling in de onderwijs-CAO V inzake vervoerskosten. Door deze bepaling worden de vervoerskosten voor het openbaar vervoer naar en van het werk volledig – in plaats van de helft – terugbetaald. Er wordt ook een fietsvergoeding ingevoerd zoals dit reeds eerder het geval was voor de ambtenaren van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2000-2001, nr. 729/9, p. 5).

B.4.3. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de in het geding zijnde bepalingen uitvoering geven aan het protocol « van de onderhandelingen 1999-2000 die op 19, 22 en 23 mei 2000 gevoerd werden betreffende sectorale sociale programmatie voor de sector ‘Onderwijs’ van de Vlaamse Gemeenschap » dat de Vlaamse Regering en de

representatieve vakorganisaties op 12 juli 2000 hebben afgesloten, de zogenaamde onderwijs-cao V (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2000-2001, nr. 729/1, p. 3). Die overeenkomst heeft, luidens punt I ervan, « betrekking op de personeelsleden die krachtens artikel 127, § 1 van de Grondwet onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen ressorteren », met inbegrip van « de personeelsleden bedoeld bij het decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap ». Het voormelde punt I preciseert evenwel dat « voor de personeelsleden van de universiteiten [...] een afzonderlijk protocol 1999-2000 onderhandeld [zal] worden ».

B.4.4. Punt III.4 van de voormelde overeenkomst bepaalt :

« Voor de personeelsleden bedoeld in punt I wordt de volledige terugbetaling van de vervoerkosten voor het openbaar vervoer van en naar het werk en een tussenkomst voor het vervoer per fiets voorzien met ingang van 1.1.2001.

Hiertoe wordt een bedrag van 110,0 miljoen voorzien waaraan toegevoegd wordt het bedrag van de voorafname 2000 van het gesubsidieerd onderwijs en een evenredig bedrag van de dotaties van het gemeenschapsonderwijs.

De totale middelen van 189,4 miljoen worden in een afzonderlijke basisallocatie in de begroting ingeschreven en verdeeld in functie van het aantal uren/lestijden-leerkracht per inrichtende macht ».

B.5. Het verschil in behandeling tussen de in B.3 vermelde categorieën berust op een objectief criterium, namelijk de aard van de onderwijsinstellingen die als werkgever aan hun personeelsleden vervoerskosten en fietsvergoedingen dienen te betalen.

B.6. In zoverre de in het geding zijnde bepalingen beogen te voorzien in de terugbetaling door het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap van de kosten van het openbaar vervoer naar en van het werk en van de fietsvergoeding die werkgevers krachtens de in het geding zijnde bepalingen aan de personeelsleden vermeld in artikel XI.1 van het Mozaïekdecreet dienen te betalen, is het criterium van onderscheid pertinent. De personeelsleden van de universiteiten worden immers niet vermeld in het voormelde artikel XI.1, zodat de universiteiten niet, krachtens de in het geding zijnde bepalingen, de kosten van het openbaar vervoer naar en van het werk en van de maandelijkse fietsvergoeding aan hun personeelsleden dienen te betalen.

B.7.1. Het voorgaande neemt niet weg dat, op het ogenblik van de totstandkoming van de in het geding zijnde bepalingen, de universiteiten eveneens bepaalde kosten van het openbaar vervoer naar en van het werk en van de fietsvergoeding ten laste moesten nemen. Op grond van de artikelen 104 en 120 van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, zoals van toepassing vóór ze respectievelijk werden vervangen en gewijzigd bij de artikelen 8 en 9 van het decreet van 30 juni 2006 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2006, hadden de personeelsleden recht op dezelfde vergoedingen en toelagen als die welke zijn toegekend aan de personeelsleden van de Vlaamse Gemeenschap, waaronder een vergoeding voor het woon-werkverkeer.

Het protocol « van de onderhandelingen die op 23 januari 2001 werden gevoerd betreffende een akkoord van sectorale programmering voor de jaren 1997-1998 voor de sector ‘ Onderwijs ’ van de Vlaamse Gemeenschap » dat de Vlaamse Regering en de representatieve vakorganisaties op 2 februari 2001 hebben afgesloten, bepaalt bovendien onder punt 4 :

« Het stelsel van terugbetaling van de kosten voor het openbaar vervoer voor de verplaatsingen van en naar het werk, zoals dit nu reeds geldt voor de ambtenaren van de Vlaamse Gemeenschap, en de uitbetaling van een fietsvergoeding is met ingang van 1 januari 2001 ook van toepassing op de personeelsleden van de universiteiten. De Vlaamse regering stelt hiervoor nodige financiële middelen ter beschikking van de universiteiten ».

B.7.2. In het decreet van 22 december 2000 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2001 werd onder het programma 71.2 en de basisallocatie 1226 in een niet gesplitst krediet van 383 miljoen voorzien voor de « versterking van de basisfinanciering van de universiteiten ».

In een nota met referentie VR/2001/1901/DOC 0036 van de minister van Onderwijs aan de Vlaamse Regering - die is toegevoegd aan de memorie van de Vlaamse Regering - werd voorgesteld dat de Vlaamse Regering haar goedkeuring zou geven aan het voormelde protocol van 2 februari 2001. Daaruit blijkt dat het hiervoor vermelde bedrag onder meer bestemd was voor de financiering van de kosten voor het openbaar vervoer en de fietsvergoeding. In de nota werd hieromtrent het volgende verklaard :

« Daarnaast legt de Vlaamse gemeenschap ook een aantal maatregelen op die de universiteiten moeten uitvoeren. In de begroting 2001 is de basisfinanciering van de

universiteiten verhoogd met 383 miljoen. Dit bedrag wordt toegevoegd aan de globale enveloppe van de universiteiten waaruit zij onder meer de middelen kunnen halen die nodig zijn om de extra kosten te dekken om hun personeel gratis openbaar vervoer aan te bieden. [...]

De financiële weerslag van de overeengekomen punten is zowel voor de universiteiten als voor de Vlaamse gemeenschap beperkt. Zoals reeds vermeld is er in de begroting 2001 een verhoging van de enveloppe van de universiteiten voorzien om onder meer de kosten van de terugbetaling van het openbaar vervoer te dekken ».

B.7.3. Bij decreet van 6 juli 2001 houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2001 werd dat bedrag gedeeltelijk overgeheveld naar het programma 33.2 « Universitair Onderwijs ».

In de parlementaire voorbereiding van het voormelde decreet van 6 juli 2001 werd hieromtrent het volgende verklaard :

« Wat de universiteiten betreft, is er een stijging als gevolg van de herziening van de financiering van de universiteiten, conform de beslissing van de Vlaamse regering van medio juli 2000. Deze stijging wordt evenwel gecompenseerd op de sector van het wetenschappelijk onderzoek » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2000-2001, nr. 17/1-A, p. 64).

In de toelichting bij het programma 33.2 « Universitair Onderwijs » staat onder meer het volgende vermeld :

« De wijzigingen van de werkingsmiddelen tegenover de initiële kredieten zijn te wijten aan de aanpassingen in functie van de nieuwe financieringsregeling. Deze laatste wijzigingen worden gecompenseerd op de in O.A. 71 PR. 2 B.A. 12.26 opgenomen kredieten voor de versterking van de basisfinanciering van de universiteiten. De compensatie op dit krediet slaat niet alleen op de verhoging van de werkingsmiddelen maar eveneens op de verhoogde tussenkomst voor de wettelijke en conventionele werkgeversbijdragen en de subsidiering van sommige instellingen voor postinitieel onderwijs, wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijke dienstverlening.

In de loop van de volgende vier jaar (tot en met 2004) worden de werkingsuitkeringen voor de Vlaamse universiteiten met 250 miljoen Belgische frank verhoogd. Het is de bedoeling dat in 2004 in totaal twee miljard op een aangepaste wijze wordt verdeeld (één miljard van de bestaande werkingsmiddelen en één miljard bijkomende werkingsmiddelen) » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2000-2001, nr. 17/1-A, p. 72).

B.7.4. De herziening van de financiering van de universiteiten, waarvan in de in B.7.3 vermelde parlementaire voorbereiding sprake is, werd geregeld bij het decreet van 7 december 2001 betreffende de herziening van de financiering van de universiteiten in de Vlaamse

Gemeenschap en begeleidende bepalingen. Artikel 130 van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, zoals vervangen bij artikel 6 van het voormelde decreet van 7 december 2001, bepaalt dat voor de jaren 2001, 2002, 2003 en 2004 de werkingsuitkering van de universiteiten uit de volgende componenten bestaat :

« 1° een forfaitair bedrag zoals vastgesteld in § 2;

2° een extra bedrag zoals vastgesteld in § 3 ter aanvulling op het forfaitair bedrag;

3° een bedrag voor de voortgezette academische opleidingen zoals vastgesteld in § 4;

4° aanvullende middelen die toegekend worden bij wijze van convenants tussen de Vlaamse regering en universiteitsbesturen, waarvoor het te verdelen bedrag is vastgesteld in § 5 ».

Het in B.7.2 vermelde krediet, dat zoals blijkt uit hetgeen is vermeld in de B.7.3 werd toegevoegd aan de werkingsmiddelen van de universiteiten, maakt deel uit van de in artikel 130 van het decreet van 12 juni 1991 bepaalde werkingsuitkering.

B.8.1. Uit wat voorafgaat blijkt dat, ofschoon de door de universiteiten gedragen vervoerskosten en fietsvergoedingen niet werden terugbetaald door het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap op grond van de in het geding zijnde bepalingen, er sinds het begrotingsjaar 2001 in een algemene verhoging was voorzien van hun werkingsmiddelen teneinde onder meer de kosten te dragen die voor universiteiten voortvloeien uit de terugbetaling aan hun personeelsleden van de kosten voor het openbaar vervoer en de uitbetaling van een fietsvergoeding.

B.8.2. Rekening houdend met het bovenstaande was het in B.2 vermelde verschil in behandeling bij de totstandkoming van het decreet van 13 juli 2001 redelijk verantwoord.

B.9.1. De verzoekende partijen voor de Raad van State voeren evenwel nog aan dat sinds de aanneming van de in het geding zijnde bepalingen de financieringsregeling voor de universiteiten en de hogescholen grondig werd gewijzigd, wat zou impliceren dat minstens in die gewijzigde context, de in het geding zijnde bepalingen thans niet langer kunnen worden verantwoord.

B.9.2. Bij decreet van 14 maart 2008 « betreffende de financiering van de werking van de hogescholen en de universiteiten in Vlaanderen » heeft de decreetgever een nieuw financieringssysteem voor het hoger onderwijs ingevoerd.

B.9.3. Uit de aan het Hof voorgelegde stukken blijkt dat, in het verlengde van die nieuwe regeling, het verschil in behandeling tussen de hogescholen en de universiteiten inzake de vergoeding van de kosten voor het woon-werkverkeer aan de orde werd gesteld in de Vlaamse Interuniversitaire Raad, die het probleem vervolgens aan de minister van Onderwijs heeft voorgelegd.

B.9.4. In zijn antwoord van 28 juni 2011 aan de Vlaamse Interuniversitaire Raad stelt de bevoegde minister :

« Ik ben het met u eens dat de verschillende behandeling tussen de universiteiten en hogescholen, zeker binnen het hoger onderwijs zoals het nu bestaat, steeds moeilijker te verantwoorden is. U verwijst in uw brief echter zelf al naar de huidige krappe financiële ruimte van de Vlaamse overheid. De beperkte financiële ruimte maakte het niet mogelijk om de problematiek van de terugbetaling van het woon-werkverkeer aan de universiteiten op te nemen bij de bespreking over de cao III hoger onderwijs. Van bij het begin van de besprekingen was het immers duidelijk dat het om een budgetneutrale cao zou gaan.

De problematiek van de terugbetaling van het woon-werkverkeer aan de universiteiten kan aan bod komen bij de onderhandelingen over de cao IV hoger onderwijs ».

B.9.5. Op 13 december 2013 hebben de Vlaamse Regering, de representatieve vakorganisaties en de besturen van het hoger onderwijs voor de jaren 2012, 2013 en 2014 een akkoord van sectorale programmatie gesloten dat betrekking heeft op de sector « Hoger onderwijs » van de Vlaamse Gemeenschap (cao IV). Dat akkoord bevat evenwel geen regeling inzake het woon-werkverkeer van het personeel.

B.10.1. Volgens artikel 6, § 3, van het vermelde decreet van 14 maart 2008 kunnen de uitgaven in verband met de sociale voorzieningen voor het personeel van de hogescholen en de universiteiten, bezoldigd ten laste van de werkingsuitkering, worden aangerekend op de werkingsuitkering.

B.10.2. Doordat evenwel ook het decreet van 13 juli 2001 van toepassing is gebleven, kunnen de hogescholen, in tegenstelling tot de universiteiten, de kosten voor het woon-werkverkeer integraal terugvorderen van de overheid en kunnen zij derhalve een beroep doen op een bijkomende financieringsstroom, naast die welke is vervat in het decreet van 14 maart 2008. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat tot het decreet van 13 juli 2001 heeft geleid, wordt uitdrukkelijk gesteld dat de schoolbesturen voor de bedoelde sociale voorzieningen een bedrag uitgekeerd krijgen boven op het werkingsbudget (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2000-2001, nr. 729/1, p. 40).

B.10.3. Er moet worden vastgesteld dat er tussen de universiteiten en de hogescholen verschillen blijven bestaan op het vlak van de betaling van de sociale voorzieningen inzake het woon-werkverkeer. Terwijl het decreet van 13 juli 2001 de hogescholen ertoe verplicht hun personeel volledig te vergoeden voor die kosten, laten de artikelen 104, § 1, en 120*bis* van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap het aan de universiteitsbesturen over de vergoeding van dergelijke kosten te bepalen. Die vaststelling neemt niet weg dat uit de bij het Hof ingediende stukken blijkt dat de universiteiten verplicht zijn bepaalde kosten voor het woon-werkverkeer te vergoeden. Bovendien voeren de universiteiten aan dat zij uiteraard hun personeel, op dezelfde wijze als het personeel van de hogescholen, integraal willen vergoeden voor de kosten van het woon-werkverkeer, indien de overheid, zoals voor de hogescholen, hun daartoe de nodige middelen ter beschikking stelt. Het ontbreken van die gelijke behandeling is in de huidige context van het hoger onderwijs, waar een verregaande toenadering heeft plaatsgevonden tussen universiteiten en hogescholen, derhalve een concurrentienadeel voor de universiteiten in hun hoedanigheid van werkgever.

B.11. Uit het bovenstaande blijkt dat, hoewel voor het in B.2 bedoelde verschil in behandeling een redelijke verantwoording bestond bij de totstandkoming van het decreet van 13 juli 2001, dit thans niet langer het geval is.

Aldus is artikel XI.3 van het decreet van 13 juli 2001 niet bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, doordat de door de hogescholen gedragen vervoerskosten en fietsvergoedingen worden terugbetaald door de Vlaamse Gemeenschap, terwijl geen dergelijke regeling bestaat voor de universiteiten.

B.12. De handhaving van de gevolgen dient als een uitzondering op de declaratoire aard van het in het prejudiciële contentieux gewezen arrest te worden beschouwd. Ernstige redenen kunnen evenwel verantwoorden dat aan de wetgever een termijn wordt verleend om opnieuw wetgevend op te treden, wat tot gevolg heeft dat een ongrondwettige norm gedurende een overgangperiode van toepassing blijft.

De complexiteit van het toenaderingsproces tussen de universiteiten en de hogescholen, enerzijds, en de budgettaire gevolgen waarop in B.9.4 werd gewezen, anderzijds, verantwoorden *in casu* dat aan de decreetgever een redelijke termijn wordt gelaten teneinde de vastgestelde ongrondwettigheid te verhelpen.

B.13. Uit hetgeen voorafgaat vloeit voort dat de prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord, maar dat de gevolgen van de in het geding zijnde bepalingen tot uiterlijk 31 december 2014 moeten worden gehandhaafd.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel XI.3 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek schendt de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, in zoverre de door de hogescholen gedragen vervoerskosten en fietsvergoedingen worden terugbetaald door de Vlaamse Gemeenschap, terwijl geen dergelijke regeling bestaat voor de universiteiten.

De gevolgen van die bepaling worden gehandhaafd totdat de decreetgever nieuwe bepalingen aanneemt en uiterlijk tot 31 december 2014.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 3 april 2014.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

A. Alen