

Rolnummer 2928
Arrest nr. 29/2005 van 9 februari 2005

A R R E S T

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van artikel 160, 1°, 2° en 3°, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, ingesteld door de Universiteit Gent.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 13 februari 2004 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 16 februari 2004, heeft de Universiteit Gent, met zetel te 9000 Gent, Sint-Pietersnieuwstraat 25, beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van artikel 160, 1°, 2° en 3°, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 augustus 2003).

De Vlaamse Regering heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 1 december 2004 :

- zijn verschenen :
- . Mr. P. Devers, advocaat bij de balie te Gent, voor de verzoekende partij;
- . Mr. R. Rombaut, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en R. Henneuse 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 Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. Volgens de Vlaamse Gemeenschap is het beroep tot vernietiging laattijdig en dus niet ontvankelijk. Het beroep is weliswaar ingesteld binnen zes maanden na de bekendmaking van het bestreden decreet in het *Belgisch Staatsblad* van 14 augustus 2003, doch reeds op 10 april 2003 werd van de tekst van het decreet aan de verzoekende partij kennis gegeven. Volgens de Vlaamse Gemeenschap dient die datum van kennisgeving als aanvangspunt van de beroepstermijn te worden genomen.

A.2. De verzoekende partij betoogt dat het beroep tijdig is ingesteld, nu het is ingediend binnen zes maanden na de bekendmaking van het decreet in het *Belgisch Staatsblad*. Met « bekendmaking » wordt in artikel 3, § 1, van de bijzondere wet op het Arbitragehof volgens de verzoekende partij uiteraard de publicatie in het *Belgisch Staatsblad* bedoeld.

A.3. De Vlaamse Gemeenschap is van oordeel dat het beroep niet ontvankelijk is wegens ontstentenis van het vereiste belang. De vernietiging van de bestreden bepalingen is volgens haar niet van dien aard dat zij de verzoekende partij rechtstreeks zou kunnen raken en kan haar evenmin enig voordeel opleveren.

A.4. Ter staving van haar belang voert de verzoekende partij aan dat zij als universiteit in de Vlaamse Gemeenschap één van de begunstigden van de werkingsuitkeringen is, zowel wat betreft het forfaitair bedrag als wat betreft de extra bijdragen aan werkingsuitkeringen, die beide in de bestreden bepalingen thans ook voor de jaren 2005 en 2006 decretaal worden vastgesteld. Zij wijst nog erop dat met het zogenaamde financieringsdecreet van 7 december 2001 een « groeipad » werd uitgezet om de ongelijke behandeling van bepaalde universiteiten op het vlak van de werkingsuitkeringen gedeeltelijk en progressief af te bouwen. Ten gevolge van de bestreden bepalingen wordt dat groeipad naar een gelijke behandeling abrupt en zonder enige verantwoording afgebroken. Bijgevolg is de verzoekende partij van oordeel dat zij door de bestreden bepalingen nadelig wordt geraakt.

Ten aanzien van het enige middel

A.5.1. Het enige middel is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 4, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 24, § 1, van de Grondwet.

Met verwijzing naar de arresten nrs. 27/95 en 69/96 betoogt de verzoekende partij dat om een verschil in behandeling tussen onderwijsinstellingen te verantwoorden, men niet ermee kan volstaan objectieve verschillen tussen die instellingen aan te wijzen, maar dat bovendien moet worden aangetoond dat de aangevoerde verschillen ook relevant zijn om een verschillende behandeling te verantwoorden. Met verwijzing naar het arrest nr. 30/96 stelt de verzoekende partij dat het aan de decreetgever staat, rekening houdend met de beperkte budgettaire middelen, te oordelen dat een beleidswijziging inzake de financiering van de universiteiten noodzakelijk is, maar dat de specifieke situatie waarin sommige universiteiten zich bevinden het niet mogelijk maakt te verantwoorden dat de decreetgever bij een nieuwe vaststelling van de werkingsuitkeringen alle instellingen op gelijke wijze behandelt. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verzet zich volgens de verzoekende partij ertegen dat categorieën van rechtspersonen die zich ten aanzien van de bestreden maatregel in een volledig verschillende situatie bevinden - te dezen de bestaande en over de jaren 2001-2004 evoluerende verschillen in financiering - op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat.

A.5.2. Wat de werkingstoelagen betreft, wijst de verzoekende partij erop dat in het financieringsdecreet van 7 december 2001 het financieringsstelsel voor de universiteiten aldus werd gewijzigd dat verschillende enveloppes « studentenonafhankelijk » werden gemaakt. Het was tevens de bedoeling bestaande anomalieën in de financieringsregeling weg te werken en een aantal correcties op de evolutie van de kostprijs per onderwijsbelastingseenheid (OBE) door te voeren. Dat nieuwe stelsel werd toen voorgesteld als een overgangsregeling voor de jaren 2001 tot en met 2004, waarna een nieuw financieringsmodel vanaf 2005 zou worden ingesteld. Karakteristiek voor dat overgangsstelsel was volgens de verzoekende partij dat de forfaitaire component van de werkingsuitkering en de extra bijdrage aan werkingsuitkeringen zo werden vastgesteld dat er, per jaar en per universiteit in de Vlaamse Gemeenschap, een evolutie merkbaar was, die voor de Universiteit Gent, op het vlak van de extra bijdragen, relatief gunstig was. Het betrof een door de decreetgever onderkende en beperkte vorm van inhaaloperatie op het vlak van de financiering van sommige universiteiten, waaronder de Universiteit Gent.

Door de bestreden bepalingen wordt dat overgangsstelsel volgens de verzoekende partij niet alleen verlengd voor de jaren 2005 en 2006, maar – vooral - worden de bedragen, zowel wat de forfaitaire component als wat de extra bijdragen betreft, voor alle universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap zonder enig onderscheid, voor die twee bijkomende jaren, geblokkeerd op hun niveau van 2004, zodat aan de voormelde beperkte vorm van inhaalbeweging, zonder meer en abrupt een einde wordt gemaakt. Volgens de verzoekende partij is in de parlementaire voorbereiding daarvoor geen noemenswaardige verantwoording te vinden.

A.6. De Vlaamse Gemeenschap schetst de wordingsgeschiedenis van de bestreden bepalingen. Wat betreft het decreet van 4 april 2003, geïnspireerd op de zogenaamde « Bologna-verklaring », wijst zij erop dat de fundamentele hervorming van het hoger onderwijs die met het voormelde decreet wordt doorgevoerd, gevolgen heeft gehad voor de financiering van de hogescholen, inzonderheid ten gevolge van de academisering van de hogeschoolopleidingen van twee cycli. Nu het decreet van 4 april 2003 een toenemende verwevenheid van de

universiteiten en de hogescholen in de hand werkt, verlengt dat decreet ten aanzien van de universiteiten de overgangperiode die door het financieringsdecreet van 7 december 2001 werd uitgetekend. Het is die « doortrekking » van de financieringsregeling die volgens de Vlaamse Gemeenschap door de verzoekende partij wordt bestreden.

A.7. De verzoekende partij deelt die zienswijze niet. Volgens haar betwist de Universiteit Gent niet zozeer de « doortrekking » van de financieringsregeling van het decreet van 7 december 2001 naar de jaren 2005 en 2006, maar wel het gebrek aan consequente « doortrekking » : de door de decreetgever erkende anomalieën van het bestaande stelsel, dus de ongelijke behandeling van de universiteiten onderling, worden niet verder weggewerkt, mede ten voordele van de Universiteit Gent, via de in 2001 ingezette inhaaloperatie, zodat de gelijke behandeling van de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap ook niet verder wordt benaderd, integendeel.

A.8. Volgens de Vlaamse Gemeenschap is het middel niet gegrond. Die ongegrondheid vloeit volgens haar voort uit de beginselen van behoorlijke wetgeving, namelijk het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

Wat het zorgvuldigheidsbeginsel betreft, betoogt de Vlaamse Gemeenschap dat het voormelde beginsel in bepaalde omstandigheden een feitelijke ongelijke behandeling kan verantwoorden. Daartoe is volgens haar te dezen vereist dat, enerzijds, pertinente redenen voorhanden zijn op grond waarvan de decreetgever de financieringsregeling vermocht te bevriezen in afwachting van een nieuwe regeling en, anderzijds, de in het vooruitzicht gestelde termijn voor een nieuwe financieringsregeling redelijk is. De Vlaamse Gemeenschap is van oordeel dat aan beide voorwaarden is voldaan. Zij wijst in dat verband erop dat de herstructurering van het hoger onderwijs - inzonderheid neergelegd in het « structuurdecreet » van 4 april 2003 en het « aanvullingsdecreet » van 19 maart 2004 - een aangepaste financieringsregeling noodzakelijk maakt waarbij rekening wordt gehouden met de onderwijsbevoegdheden van zowel de universiteiten als van de hogescholen en met de nieuwe rechtsfiguur van de mogelijke samenwerkingsakkoorden en associaties. Bovendien merkt de Vlaamse Gemeenschap op dat de bestreden « bevrozing » slechts voor twee jaar geldt. De Vlaamse Gemeenschap besluit daaruit dat de bestreden maatregel aan de gebruikelijke invulling van de zorgvuldigheidsplicht beantwoordt die de decreetgever in acht moet nemen, zodat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet wordt geschonden.

Wat het redelijkheidsbeginsel betreft, betoogt de Vlaamse Gemeenschap dat zij op het vlak van de financiering van de universiteiten binnen de perken van de redelijkheid is gebleven en, rekening houdend met velerlei belangen en engagementen, niet op onevenredige wijze aan de belangen van de verzoekende partij afbreuk heeft gedaan. De Vlaamse Gemeenschap staft die zienswijze aan de hand van cijfers, waaruit volgens haar blijkt dat de Vlaamse Gemeenschap grote financiële inspanningen heeft gedaan om de ongelijkheden op dat vlak tussen de universiteiten weg te werken.

A.9. Volgens de verzoekende partij bevat het verzoekschrift, anders dan de Vlaamse Gemeenschap daarin blijkbaar leest, geen rechtstreekse kritiek op de enkele omstandigheid dat de herstructurering van het hoger onderwijs een aangepast financieringsstelsel noodzakelijk maakt.

Wat de Universiteit Gent staande houdt en strijdig acht met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is dat een wezenlijke ongelijkheid op het vlak van de financiering (ten nadele van de Universiteit Gent en in verschillende mate ten aanzien van alle andere universiteiten) - ongelijkheid die door de decreetgever in 2001 uitdrukkelijk werd onderkend en waaraan hij een zekere, inhoudelijk en tijdelijk, beperkte inhaalbeweging koppelde in het voordeel van de verzoekende partij, in het vooruitzicht van een nieuw financieringsstelsel dat de toets van het gelijkheidsbeginsel wel zou doorstaan - thans, ten gevolge van de verlenging met twee jaar van de overgangperiode, plotseling - zelfs zonder dat de doelstellingen van die inhaalbeweging werden bereikt - die ongelijkheid niet verder wordt verkleind, doordat de decretale evolutieve weg naar een meer gelijke behandeling van de universiteiten op het vlak van de financiering voor de jaren 2005 en 2006, door de bestreden bepalingen definitief - behoudens vernietiging door het Hof - wordt afgesneden.

- B -

B.1. De verzoekende partij stelt beroep tot vernietiging in van artikel 160, 1° tot en met 3°, van het Vlaamse decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (hierna : het structuurdecreet),

- wat betreft het 1° van die bepaling, in zoverre daardoor in artikel 130, § 1, van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, zoals laatst gewijzigd bij het decreet van 14 februari 2003, de woorden « 2001, 2002, 2003 en 2004 » worden vervangen door de woorden « 2001 tot en met 2006 »;

- wat betreft het 2° en het 3° van die bepaling, in zoverre daardoor in artikel 130, § 2, 2°, en § 3, 2°, van het voormelde decreet van 12 juni 1991 respectievelijk het bedoelde « forfaitair bedrag » en de bedoelde « extra bijdragen aan werkingsuitkeringen » voor de jaren 2005 en 2006 worden vastgesteld.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2. In zoverre het beroep is gericht tegen het 1° van artikel 160 van het structuurdecreet is het niet ontvankelijk, aangezien de verzoekende partij niet uiteenzet in welk opzicht de vervanging van de woorden « 2001, 2002, 2003 en 2004 » door de woorden « 2001 tot en met 2006 » de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt zou schenden, zodat het middel - in die mate - niet voldoet aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Artikel 130, § 1, van het universiteitendecreet van 12 juni 1991, dat door het 1° van artikel 160 van het structuurdecreet wordt gewijzigd, heeft overigens enkel betrekking op een opsomming van de componenten waaruit de werkingsuitkering aan de universiteiten - thans ook voor de jaren 2005 en 2006 - bestaat en houdt geen verband met de grieven die door de verzoekende partij worden geformuleerd. Die grieven hebben enkel betrekking op de cijfermatige concretisering van twee van die componenten - het « forfaitair bedrag » en de « extra bijdragen aan werkingsuitkeringen » - zoals die door het 2° en het 3° van het voormelde artikel 160 werd vastgesteld.

B.3.1. Volgens de Vlaamse Regering is het beroep tot vernietiging niet ontvankelijk wegens laattijdigheid, nu van de tekst van het bestreden decreet, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 augustus 2003, reeds op 10 april 2003 aan de verzoekende partij kennis werd gegeven. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de datum van 10 april 2003 als aanvangspunt van de beroepstermijn dient te worden genomen.

B.3.2. Het beroep tot vernietiging is tijdig ingesteld, nu het overeenkomstig artikel 3, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof is ingediend binnen de termijn van zes maanden na de bekendmaking van het bestreden decreet in het *Belgisch Staatsblad*.

Met « bekendmaking » in het voormelde artikel 3, § 1, wordt de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* bedoeld. De omstandigheid dat de verzoekende partij kennisgeving werd gedaan van de tekst van de akte nog vooraleer die in het *Belgisch Staatsblad* werd gepubliceerd, doet daaraan niets af.

B.3.3. De exceptie wordt verworpen.

B.4.1. De Vlaamse Regering is van oordeel dat het beroep niet ontvankelijk is wegens ontstentenis van het vereiste belang, aangezien de bestreden bepaling de verzoekende partij niet rechtstreeks zou raken en een eventuele vernietiging ervan haar evenmin enig voordeel zou opleveren.

B.4.2. De Universiteit Gent kan rechtstreeks en nadelig worden geraakt als begunstigde van werkingsuitkeringen, zowel wat betreft het forfaitair bedrag als wat betreft de extra bijdragen aan werkingsuitkeringen, die beide voor de jaren 2005 en 2006 door de bestreden bepaling op hetzelfde niveau worden gehandhaafd als voor het jaar 2004.

Opdat de verzoekende partij van het vereiste belang doet blijken, is daarenboven niet vereist dat een eventuele vernietiging haar een onmiddellijk voordeel zou opleveren. De omstandigheid dat de verzoekende partij, als gevolg van de vernietiging van de bestreden bepaling, opnieuw een kans zou krijgen dat haar situatie in gunstigere zin wordt geregeld, volstaat om haar belang bij het bestrijden van die bepaling te verantwoorden.

B.4.3. De verzoekende partij heeft evenwel geen rechtstreeks belang bij de vernietiging van de bestreden bepaling in zoverre die de voormelde werkingsuitkeringen ten aanzien van de andere universiteiten dan de Universiteit Gent voor de jaren 2005 en 2006 vaststelt.

Bijgevolg is het beroep slechts ontvankelijk in zoverre het is gericht tegen, enerzijds, het forfaitair bedrag, ten aanzien van de Universiteit Gent voor de jaren 2005 en 2006 vastgesteld op 150.114, uitgedrukt in duizend euro (artikel 160, 2°), en, anderzijds, de extra bijdragen aan werkingsuitkeringen, ten aanzien van de Universiteit Gent voor de jaren 2005 en 2006 vastgesteld op 14.616, uitgedrukt in duizend euro (artikel 160, 3°).

Ten gronde

Situering van de bestreden bepaling

B.5.1. Vóór het aannemen van de bestreden bepaling werden de werkingsuitkeringen, toegekend aan de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, vastgesteld door het decreet van 7 december 2001 betreffende de herziening van de financiering van de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap en begeleidende bepalingen - het zogenaamde « financieringsdecreet » -, waarbij onder meer artikel 130 van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap - het zogenaamde « universiteitendecreet » werd vervangen.

De memorie van toelichting bij het financieringsdecreet van 7 december 2001 vermeldt :

« De herziening van de universitaire financiering zal in twee fasen gebeuren :

- een overgangperiode 2001-2004, waarin onder meer de globale enveloppe aan werkingstoelagen progressief wordt verhoogd, een aantal correcties worden aangebracht en een kader wordt gecreëerd voor de optimalisatie van het onderwijsaanbod;

- een nieuw langlopend financieringsmodel vanaf 2005, waarvoor tijdens de overgangperiode het nodige studiewerk dient te worden verricht om het thans niet beschikbare basismateriaal te ontwikkelen. Dit model zal progressief in werking treden vanaf 2005.

De overgangsregeling 2001-2004 bevat eigen accenten :

- de verschillende enveloppes worden studentonafhankelijk vastgesteld;
- bestaande anomalieën in de financieringsregeling worden verder weggewerkt; [...]. »
(*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 838/1, p. 4)

B.5.2. De « eerste correctie » waarin de overgangsregeling voorzag, had betrekking op een wijziging van de financiering per onderwijsbelastingseenheid (OBE), in de zin van een optrekking naar het Vlaamse gemiddelde.

De parlementaire voorbereiding vermeldt daaromtrent :

« Bij de invoering van de financieringsregels in het decreet van 1991 ontvingen de Vlaamse universiteiten globaal ongeveer 50 % van hun werkingstoelage als een forfaitair gedeelte en ongeveer 50 % op basis van hun volgens de drie grote studierichtingen gewogen aantal studenten. Dit gewogen aantal studenten werd uitgedrukt in OBE's. In de voorbije tien jaar is de verhouding van het gewogen aantal studenten tussen de Vlaamse universiteiten sterk gewijzigd. Deze evolutie leidt ertoe dat de financiering per (gewogen) student of OBE momenteel sterk verschilt [...].

Voor die instellingen waarvoor de toelage per OBE onder het Vlaams gemiddelde (berekend op basis van de gegevens van 2000) zit, wordt voorgesteld het verschil tussen hun huidige toelage per OBE en de gemiddelde Vlaamse toelage per OBE, in de periode 2001-2004, weg te werken. » (*ibid.*, p. 10)

Een « tweede correctie » - specifiek voor de Universiteit Gent - werd doorgevoerd om de verschillen in het toegekende bedrag per OBE tussen de grotere universiteiten ten dele en progressief weg te werken.

De memorie van toelichting vermeldt in dat verband :

« Bij de inwerkingtreding van het universiteitendecreet was de verhouding tussen het aantal OBE's van de twee grote universiteiten totaal anders dan vandaag. Het aantal OBE's/studenten van de Universiteit Gent is in de voorbije tien jaar fors gestegen, voor de Katholieke Universiteit Leuven is dat aantal eerder gestagneerd op het niveau van 1991. Deze toename van het aantal OBE's/studenten van de Universiteit Gent werd slechts voor ongeveer de helft doorgerekend in haar werkingstoelagen. Het vaste gedeelte in de werkingstoelagen volgt immers het aantal studenten niet. De Universiteit Gent ontvangt dit jaar per OBE 24.000 BEF minder dan de Katholieke Universiteit Leuven daar waar de twee instellingen niet substantieel in aantal OBE's verschillen. Alhoewel gegevens over een bekostigingsmodel alsnog ontbreken en zo spoedig mogelijk dienen te worden aangemaakt, ligt het in de redelijkheid aan te nemen dat beide instellingen per OBE ongeveer hetzelfde bedrag zouden moeten ontvangen.

Indien de Universiteit Gent eenzelfde bedrag per OBE zou ontvangen als de Katholieke Universiteit Leuven, zou haar werkingstoelage stijgen met 480 miljoen frank.

In afwachting van een gedetailleerd inzicht in de kostprijsstructuur van de universitaire opleidingen in de verschillende Vlaamse universiteiten en het uitwerken van een nieuw financieringsmodel, wordt voorgesteld - zoals voor de andere anomalieën die zijn op[ge]treden tengevolge van financieringsregels vastgelegd in het universiteitendecreet - een beperkt gedeelte van dit verschil tijdens de overgangperiode 2001-2004 progressief weg te werken, zodat de RUG in 2004 op jaarbasis 120 miljoen frank bijkomend ontvangt.

In de tabel 6.7 wordt een overzicht gegeven van de bijkomende middelen die in de periode 2001-2004 jaarlijks vanuit de universitaire herstructureringsmiddelen worden aangewend voor de tweede OBE-correctie.

	2001	2002	2003	2004
RUG	40	80	100	120
Totaal	40	80	100	120 »

(*ibid.*, p. 12)

B.6. De voormelde overgangsregeling waarin het financieringsdecreet van 7 december 2001 voor de jaren 2001-2004 voorzag, wordt door het bestreden artikel 160 van het structuurdecreet van 4 april 2003 verlengd voor de jaren 2005 en 2006. Die bepaling handhaaft het forfaitair bedrag en de extra bijdragen aan werkingsuitkeringen, voor alle universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, voor 2005 en 2006 op het zelfde niveau als dat van 2004.

De parlementaire voorbereiding verstrekt volgende toelichting :

« Vlaanderen kiest ervoor ‘ Bologna ’ aan te grijpen om een grondige herziening en aanpassing door te voeren van het hele hoger onderwijs in al zijn aspecten. [...] Het huidige decreet [...] is ook het fundamenteelste omdat het de basisprincipes van de Bolognaverklaring implementeert [...]. Het spitst zich dan ook vooral toe op de meest essentiële aspecten die vereist zijn om de nieuwe structuur (bachelor-master) in het hoger onderwijs in te voeren. Het bevat echter ook bepalingen in verband met de financiering van het hoger onderwijs. [...] »
(*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1571/1, p. 3)

« Titel II handelt over de financiering van de hogescholen, titel III over de financiering van de universiteiten. Het Vlaams Parlement heeft reeds op 7 december 2001 een aangepaste financiering van de universiteiten goedgekeurd dat onder meer deze financiering onafhankelijk maakt van de evolutie van de studentenbevolking. Van 2001 tot en met 2004 is er sprake van een jaarlijkse cumulatieve structurele verhoging van het budget voor de werkingsuitkeringen van de universiteiten. Elke universiteit kent voor de komende jaren de hoogte van zijn werkingsmiddelen.

Het voorliggende ontwerp van decreet voert een analoge operatie uit voor de hogescholen voor de jaren 2002 tot en met 2006 en continueert de financieringssystematiek van de universiteiten tot en met 2006. De bedoeling is evident: de gewenste ontwikkelingen gebeuren best in een context waarin geen oneigenlijke argumenten in verband met mogelijke financiële consequenties aan de orde komen. Uiteraard is het nodig tegen 2006 een nieuw stelsel van financiering te ontwikkelen, waarvoor de studiefase nu reeds is ingezet. » (*ibid.*, p. 4)

« Zoals in de toelichting bij titel I beschreven is één van de grote uitdagingen van de invoering van de bachelor-masterstructuur in het Vlaamse hoger onderwijs de zogenaamde academisering of verwetenschappelijking van de hogeschoolopleidingen van twee cycli. Om deze inhoudelijke omvorming en om de versterking van de verwevenheid van deze opleidingen met het wetenschappelijk onderzoek op het terrein mogelijk te maken, is de inzet van extra middelen nodig. Tegelijk wordt ook het projectmatig wetenschappelijk onderzoek aan de hogescholen versterkt. De inzet van extra middelen aan de hogescholen gaat gepaard met een ‘ bevrozing ’ van de enveloppe ten bate van de hogescholen tot in 2006.

Eenmaal het onderwijs in de hogescholen en in de universiteiten wordt georganiseerd volgens dezelfde voorschriften en de samenwerking tussen de hogescholen en de universiteiten wordt versterkt via de vorming van associaties ligt het voor de hand dat [het] bekostigingsmechanisme van het onderwijs aan de universiteiten en hogescholen dezelfde criteria en elementen hanteert.

In Titel III wordt dan ook voorgesteld de financieringsregeling vervat in het decreet van 7 december 2001 door te trekken tot in 2006. De voorgestelde bedragen in 2005 en 2006 zijn dan ook dezelfde als in 2004. » (*ibid.*, p. 37)

Ten aanzien van het enige middel

B.7. De verzoekende partij leidt een enig middel af uit de schending door de bestreden bepaling van artikel 24, § 4, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 24, § 1, van de Grondwet.

Volgens haar zou de bestreden bepaling de gelijkheid tussen de onderwijsinstellingen schenden, aangezien de wezenlijke ongelijkheid op het vlak van de financiering van de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap (inzonderheid ten nadele van de Universiteit Gent) - ongelijkheid die door de decreetgever in 2001 werd erkend en waaraan hij, in afwachting van een nieuwe financieringsregeling, een beperkte inhaalbeweging koppelde in het voordeel van de verzoekende partij - niet verder wordt verkleind doordat de weg naar een gelijke behandeling van de universiteiten op het vlak van de financiering, voor de jaren 2005 en 2006, door de bestreden bepaling definitief wordt afgesneden.

B.8. Nu de verzoekende partij in onvoldoende mate uiteenzet op welke wijze de bestreden bepaling tevens een schending van artikel 24, § 1, al dan niet in samenhang met artikel 24, § 4, van de Grondwet zou inhouden, toetst het Hof de bestreden bepaling aan artikel 24, § 4, van de Grondwet alleen.

B.9. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dezelfde regels verzetten er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Artikel 24, § 4, van de Grondwet herbevestigt voor onderwijszaken de beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie. Volgens die bepaling zijn onder meer alle onderwijsinstellingen gelijk voor de wet of het decreet.

De universiteiten zijn onderwijsinstellingen in de zin van artikel 24, § 4, van de Grondwet. Zij moeten derhalve alle op een gelijke manier worden behandeld, tenzij onderlinge objectieve verschillen een andere behandeling redelijk kunnen verantwoorden. Omgekeerd, moeten zij verschillend worden behandeld wanneer zij zich ten aanzien van de bestreden maatregel in een wezenlijk verschillende situatie bevinden, tenzij voor de gelijke behandeling een objectieve en redelijke verantwoording bestaat.

B.10.1. Uit de in B.5 aangehaalde parlementaire voorbereiding van het financieringsdecreet van 7 december 2001, waarbij artikel 130 van het universiteitendecreet van 12 juni 1991 werd vervangen, blijkt dat de decreetgever beoogde de herziening van de financiering van de universiteiten in twee fasen te laten verlopen : de jaren 2001-2004 golden als een overgangperiode, terwijl vanaf 2005 een nieuw, langlopend financieringsmodel in

werking zou treden. Tijdens de overgangsperiode wordt onder meer de totale enveloppe aan werkingsuitkeringen progressief verhoogd en wordt in een aantal « correcties », inzonderheid ten voordele van de Universiteit Gent, voorzien.

Met de bestreden bepaling worden zowel het « forfaitair bedrag » als de « extra bijdragen aan werkingsuitkeringen », voor elke universiteit, voor de jaren 2005 en 2006 op het niveau van 2004 gehandhaafd. Uit de in B.6 aangehaalde parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt dat inzonderheid de invoering van de bachelor/masterstructuur in het Vlaamse hoger onderwijs daaraan ten grondslag ligt. In wezen wordt de bestreden bepaling verantwoord als een maatregel van bevrozing der werkingsuitkeringen - voor alle universitaire instellingen in de Vlaamse Gemeenschap - voor de jaren 2005 en 2006, in afwachting van een herziening van de financiering van het hoger onderwijs. Door de werkingsuitkeringen van de universitaire instellingen aldus te blokkeren op het niveau van 2004 wordt een einde gemaakt aan de inhaalbeweging die de decreetgever zelf op gang had gebracht in het voordeel van inzonderheid de Universiteit Gent door middel van de voormelde overgangsregeling voor de jaren 2001-2004, vastgesteld in het financieringsdecreet van 7 december 2001.

B.10.2. Het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verzet er zich niet tegen dat de decreetgever terugkomt op zijn oorspronkelijke doelstellingen om er andere na te streven. In het algemeen trouwens, moet de overheid haar beleid kunnen aanpassen aan de wisselende vereisten van het algemeen belang.

Het komt de decreetgever toe, rekening houdend met de beperkte budgettaire armslag waarover hij beschikt, te oordelen dat een beleidswijziging inzake de financiering van de universiteiten noodzakelijk is. Zulks geldt des te meer wanneer, zoals met het structuurdecreet van 4 april 2003, geïnspireerd op de zogenaamde « Bologna-verklaring », een fundamentele hervorming van het hoger onderwijs wordt doorgevoerd die een weerslag heeft op de financiering van de hogescholen, inzonderheid ten gevolge van de academisering van de hogeschoolopleidingen van twee cycli.

Het Hof kan een dergelijke beleidswijziging slechts beoordelen binnen de door de Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 bepaalde bevoegdheid. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is niet geschonden om de enkele reden dat een nieuwe maatregel de

berekeningen in de war stuurt van degenen die op het voortbestaan van het vroegere beleid hadden gerekend.

B.10.3. Evenwel maakte de specifieke situatie waarin inzonderheid de Universiteit Gent zich bevond, waarvan sprake in de in B.5.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding, het niet mogelijk te verantwoorden dat de decreetgever bij de blokkering van de werkingsuitkeringen voor de jaren 2005 en 2006 alle universitaire instellingen op gelijke wijze heeft behandeld.

B.10.4. Door de overgangsregeling voor de jaren 2005 en 2006 te verlengen en aldus bij het toekennen van werkingsuitkeringen slechts in beperkte mate rekening te houden met het aantal onderwijsbelastingseenheden per universitaire instelling - in afwachting van een nieuwe financiering -, leidt de bestreden maatregel, voor de jaren 2005 en 2006, tot een voordeel voor de universitaire instellingen waarvan het aantal onderwijsbelastingseenheden is verminderd en tot een nadeel voor die - zoals de Universiteit Gent - waarvan het aantal studenten blijkens de voormelde parlementaire voorbereiding sedert de inwerkingtreding van het universiteitendecreet van 12 juni 1991 is gestegen.

B.10.5. Nu geen objectieve en redelijke verantwoording bestaat, rekening houdend met de doelstelling van de decreetgever, voor de bestreden identieke behandeling die tot een nadeel voor de verzoekende partij leidt, is zij strijdig met artikel 24, § 4, van de Grondwet.

B.11. Het middel is gegrond in zoverre het is gericht tegen, enerzijds, artikel 160, 2°, van het decreet van 4 april 2003, waarbij in artikel 130, § 2, 2°, van het decreet van 12 juni 1991, het forfaitair bedrag ten aanzien van de Universiteit Gent voor de jaren 2005 en 2006 wordt vastgesteld op « 150.114 », uitgedrukt in duizend euro, en, anderzijds, artikel 160, 3°, van hetzelfde decreet, waarbij in artikel 130, § 3, 2°, van het decreet van 12 juni 1991, de extra bijdragen aan werkingsuitkeringen ten aanzien van de Universiteit Gent voor de jaren 2005 en 2006 worden vastgesteld op « 14.616 », uitgedrukt in duizend euro.

B.12. Om te vermijden dat, in afwachting dat de decreetgever gevolg geeft aan dit arrest, aan de Universiteit Gent de financieringsmiddelen voor het jaar 2005 worden ontnomen, is het aangewezen om, met toepassing van artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, de gevolgen van de vernietigde bepalingen te handhaven zoals aangegeven in het beschikkend gedeelte.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt in artikel 160, 2°, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, waarbij artikel 130, § 2, 2°, van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap wordt vervangen, het cijfer « 150.114 », uitgedrukt in duizend euro, vastgesteld ten aanzien van de Universiteit Gent voor de jaren 2005 en 2006, wat het forfaitair bedrag betreft;

- vernietigt in artikel 160, 3°, van het voormelde decreet van 4 april 2003, waarbij artikel 130, § 3, 2°, van het voormelde decreet van 12 juni 1991 wordt vervangen, het cijfer « 14.616 », uitgedrukt in duizend euro, vastgesteld ten aanzien van de Universiteit Gent voor de jaren 2005 en 2006, wat de extra bijdragen aan werkingsuitkeringen betreft;

- handhaaft de gevolgen van de vernietigde bepalingen tot en met 30 september 2005;

- verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 9 februari 2005.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

A. Arts