

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.471/1
VAN 20 OKTOBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 17 oktober 2011 door de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een amendement op het voorontwerp van decreet 'houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2012' (financiering hogescholen en universiteiten, art. 39bis), heeft het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In de adviesaanvraag is aangegeven dat het om amendementen gaat op het ontwerp van decreet ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2012’, die verbonden zijn met de begroting 2012.

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

Het om advies voorgelegde amendement strekt ertoe in het decreet van 14 maart 2008 ‘betreffende de financiering van de werking van de hogescholen en de universiteiten in Vlaanderen’ een artikel 39bis in te voegen. Dat ontworpen artikel 39bis bepaalt dat er voor het begrotingsjaar 2012 in een bijkomende financiering van 1,8 miljoen euro wordt voorzien voor de hogeronderwijsinstellingen die een vestigingsplaats hebben in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Die bijkomende middelen worden verdeeld op basis van het aantal opgenomen studiepunten in de initiële bachelor- en masteropleidingen georganiseerd en aangeboden in Brussel-Hoofdstad.

De ontworpen regeling houdt aldus een verschil in behandeling in tussen de instellingen die gevestigd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en de overige onderwijsinstellingen die door de Vlaamse Gemeenschap gefinancierd of gesubsidieerd worden.

Artikel 24, § 4, van de Grondwet, dat voor onderwijszaken het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie bevestigt, bepaalt onder meer dat alle onderwijsinstellingen gelijk

¹ Aangezien het om een amendement op een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

zijn voor de wet of het decreet en dat de wet en het decreet rekening dienen te houden met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van instellingen 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 instellingen, die zich ten aanzien van een maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Deze verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.² Om ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie een verschil in behandeling onder de onderwijsinstellingen te verantwoorden, is het evenwel niet voldoende te wijzen op het bestaan van objectieve verschillen onder die instellingen. Daarnaast moet nog worden aangetoond dat, ten aanzien van de geregelde aangelegenheid, het onderscheid relevant is om een verschillende behandeling in redelijkheid te verantwoorden.³

In de verantwoording bij het amendement wordt het onderscheid als volgt gemotiveerd:

“De inhoudelijke motivering is dat voor alle universiteiten en hogescholen een analyse is gemaakt van de instroom van studenten. Hieruit blijkt dat aanzienlijke percentages gerekruteerd worden uit hetzelfde arrondissement/provincie.

Vanwege het dominant Franstalig karakter van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, geldt dit niet voor de Nederlandstalige Brusselse universiteiten en hogescholen.

Een voorbeeld om dit te illustreren: 3.123 studenten in het Vlaamse Hoger Onderwijs zijn afkomstig van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, terwijl er 16.906 afkomstig zijn uit het arrondissement Gent (Inschrijvingen in 2008-2009).”

De verschillende behandeling die uit het ontworpen artikel 39*bis* volgt, steunt op een objectief criterium, met name de ligging van de betrokken instellingen.

² Zie bv. Grondwettelijk Hof. nr. 29/2005, 9 februari 2005, B.9, i.v.m. de financiering van de universiteiten.

³ Zie o.m.: Grondwettelijk Hof nr. 27/95, 21 maart 1995, B.5; Grondwettelijk Hof nr. 110/2007, 26 juli 2007, B.13; Grondwettelijk Hof nr. 90/2008, 11 juni 2008, B.4 en B.5.

De maatregel heeft tot doel het concurrentiële nadeel te compenseren van de Brusselse instellingen dat er in zou bestaan dat deze instellingen geen aanzienlijk deel van hun studenten kunnen rekruteren in de betrokken regio, nl. het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Uit de verantwoording bij het amendement blijkt niet duidelijk dat dit concurrentieel nadeel enkel bestaat voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en evenmin dat het een nadelig effect heeft op het concrete aantal inschrijvingen aan de Brusselse instellingen.⁴

Daarover ondervraagd, verstrekte de gemachtigde volgende aanvullende toelichting bij deze ‘Brusselnorm’:

“Het probleem van de Brusselse instellingen is niet nieuw, de oplossing die het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering voorzien ook niet. In het ‘niet hoger onderwijs’ bestaan er al vrij lang gunstiger Brusselnormen. Voor wat betreft de werkingsmiddelen in het leerplichtonderwijs zijn die gekoppeld aan leerlingenkenmerken. Het betreft tevens omkadering, rationalisatienormen, en specifieke ondersteuning.

Theoretisch zou men de stelling kunnen poneren dat het hoger onderwijs een niveau is waar de klassieke gronden voor dergelijke behandeling minder opgaan. Studenten zouden dan mobieler moeten zijn zodat de link met de populatie die in het Brussels gewest woont veel losser is dan in het leerplichtonderwijs. M.a.w er zou geen rekruteringsdeficit zijn voor Brussel in het hoger onderwijs ...

Als we kijken naar de herkomst van de studenten in de verschillende instellingen, stellen we vast dat er globaal genomen niet echt sprake is van mobiele studenten in het hoger onderwijs in Vlaanderen. Zowel hogescholen als universiteiten rekruteren in sterke mate lokaal.

We zien in de meeste instellingen in een regio dat 70% tot 80% van de inschrijvingen tot de regio kunnen worden teruggebracht waarin de instelling is gevestigd:

1 Antwerpen: bvb UA: in het academiejaar 2010-2011 is 80% van de inschrijvingen afkomstig uit de provincie Antwerpen.

2 Limburg: Alle Limburgse instellingen halen rond de 80% van hun inschrijvingen uit de provincie Limburg zelf. De aantrekkingskracht in Antwerpen en Vlaams-Brabant is heel beperkt en in Oost- en West-Vlaanderen zo goed als onbestaande. De enorme aangroei van de masterstudenten rechtten dit jaar aan de UH dit jaar bewijst de stelling: Limburgse studenten die vroeger naar de KULeuven en in minder mate naar de VUB trokken, blijven nu in Hasselt.

3 Oost-Vlaanderen: Op het eerste gezicht lijkt de lokale rekrutering hier beperkter te zijn. Als we echter West-Vlaanderen toevoegen aan het natuurlijke rekruteringsgebied van de

⁴ Het is immers niet ondenkbaar dat de Brusselse instellingen ook studenten rekruteren uit andere – in het bijzonder: naburige – provincies of arrondissementen, of dat ook andere factoren dan de ligging van de instelling een rol spelen bij de rekrutering van studenten (uitstraling, enz.).

Oost-Vlaamse instellingen, zien we dat de lokale rekruteringspercentages van rond de 60 naar rond de 80% evolueren.

4 West-Vlaanderen: De West-Vlaamse instellingen rekruteren zeer dominant in de eigen provincie. Er is een beperkte instroom van Oost-Vlaamse studenten, die wel beperkter is dan de West-Vlaamse instroom aan de Oost-Vlaamse instellingen.

5 Vlaams-Brabant: Deze provincie heeft het minst typische profiel.

a. Bij de hogescholen stellen we een sterke rekrutering in de eigen provincie vast, maar iets minder uitgesproken dan in de andere provincies. Hier zien we ook nog een redelijke instroom vanuit Antwerpen en Limburg.

b. De Katholieke Universiteit Leuven is de enige instelling die haar lokale karakter weet te overstijgen en een sterke aantrekkingskracht weet uit te oefenen op de andere provincies. Uitzondering hierop is Oost-Vlaanderen.

6 Brussels Hoofdstedelijk Gewest:

a. De instellingen waar we in de eerste plaats moeten naar kijken zijn de Erasmus Hogeschool, HUB -Ehsal en de VUB. De hogeschool voor Wetenschap en Kunst en Sint-Lukas hebben een ander profiel, waarbij ook opleidingen in andere provincies worden aangeboden. Beide instellingen zijn momenteel met een fusie bezig. De HUB-KUB is statistisch te klein om zinvolle uitspraken over te doen op dit gebied.

b. De rekrutering van deze instellingen in het eigen gewest draagt slechts voor 10 tot 15% bij aan de inschrijvingen van deze instellingen. Als we het rekruteringsgebied uitbreiden tot Vlaams-Brabant, dan bekomen we een rekrutering van zo'n 60%. Dit is op zich nog steeds een lager percentage dan we voor de andere instellingen terug vinden in hun lokale omgeving. Over de andere provincies heen wordt nog in beperkte mate gerekruteerd.

c. Bovendien gebeurt de rekrutering in een stad met een dominant anderstalige omgeving. Bij gebrek aan talentelling en subnationaliteit moeten we het stellen met proxy's. Tijdens de laatste gewestverkiezingen bvb bedroeg het aantal stemmen op Nederlandstalige partijen nog geen 52.000 en dit op 460.000 kiezers (11,3%). Het aandeel aan Nederlandstaligen in Brussel wordt dan ook stevast rond de 10 à 15% geschat.

Daarnaast spelen een aantal specifieke motiveringen mee:

Bij analyse van de schoolbevolking in het hoger onderwijs over een periode van 10 academiejaren zijn twee elementen gebleken:

1 er is een verlies qua aantal Nederlandstalige studenten t.o.v. het totaal aantal studenten in het specifieke niveau. In het bijzonder gaat het over de academiserende opleidingen bij de hogescholen (492.159 opgenomen studiepunten in academische opleidingen aan de hogescholen in 2001-2002 naar 381.984 in 2010-2011 of een evolutie van marktaandeel van 33,45% naar 27,15%)

2 op het niveau universiteit is er ondanks een stijging van de studentenbevolking (ook in Brussel) een dalend marktaandeel (409.545 opgenomen studiepunten in de opleidingen

aan de universiteiten in 2001-2002 naar 432.634 in 2010-2011 of een evolutie van marktaandeel van 12,67% naar 10,13%)

Als een instelling meer studenten krijgt bij gelijk opleidingsaanbod, dan daalt de kostprijs per student voor die instelling. Dit mechanisme vinden we ook terug in de sokkelfinanciering van het hoger onderwijs. Maar als bij gelijk opleidingsaanbod het marktaandeel afneemt van een bepaalde instelling (ondanks een nominale stijging in aantal), dan stijgt de kostprijs. Dit doet zich voor in Brussel, vandaar dat het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering een soort van Brusselnorm in het hoger onderwijs hebben ingevoerd.

In bijkomende orde wil ik nog melding maken van een hogere kostprijs in een grootstedelijke omgeving omwille van een aantal factoren: grotere studentendiversiteit, kostprijs onroerend goed enz....

Het is evenwel de bedoeling de maatregel te monitoren waarbij één en ander zal afgetoetst aan een normenstelsel (cf. tekst regeringsamendement – commissie Soete).

Het gaat niet alleen om de evolutie op korte termijn maar ook op langere termijn als we evolutie zien van de Nederlandstalige schoolbevolking in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

De vooropgestelde maatregel staat ook in verhouding tot de inspanning die de Vlaamse Gemeenschap doet in bijvoorbeeld de omkadering van het Secundair Onderwijs.

De bijdrage die in het lange termijntraject +/- 9 mio zal bedragen (voor 2012 gaat het om 1,8 mio euro) betekent maximaal 5 à 6 % van reguliere werkingsenveloppe. Als we rekening houden met alle bijkomende financieringskanalen van de Vlaamse overheid zal dit percentage dalen. Afhankelijk van de graad en de onderwijsvorm in het secundair onderwijs varieert dit op dat niveau tussen de 5,13% en de 13,79%.

Kortom: De instellingen voor hoger onderwijs rekruteren allemaal eerder regionaal. Er is niet echt sprake van een uitgesproken mobiliteit van studenten binnen Vlaanderen, zeker niet op de oost-west as. Dit betekent dat Brusselse Nederlandstalige instellingen voor hoger onderwijs moeten rekruteren in regio's waar andere dominantere spelers aanwezig zijn omdat het natuurlijke rekruteringsgebied van deze Brusselse instellingen relatief weinig Nederlandstaligen bevat.

Als we daarenboven de natuurlijke vijver van de Brusselse instellingen uitbreiden met Vlaams-Brabant, dan zien we dat ook daar nog steeds een relatief beperkt potentieel bereikt wordt. Dit heeft natuurlijk alles te maken met het feit dat de Vlaamse-Brabantse instellingen en de Katholieke Hogeschool Mechelen ook een belangrijke regionale aantrekkingskracht uitoefenen op deze provincie.

Dus er is een rekruteringsdeficit waardoor het ook gerechtvaardigd is om zoals in het 'leerplichtonderwijs' een specifieke financiële ondersteuning te voorzien die niet boven de andere onderwijsniveaus uitstijgt qua kwantitatieve bijzonderheid.”⁵

⁵ Als bijlage waren een aantal tabellen met cijfers, ter ondersteuning van de stellingen gevoegd.

Of deze verantwoording de toets van het gelijkheidsbeginsel kan doorstaan, vergt een complexe beoordeling. Binnen de korte termijn die de Raad van State, afdeling Wetgeving, voor zijn advies is gelaten, is het niet mogelijk die beoordeling te doen. Het zal aan het Grondwettelijk Hof toekomen om zich daarover in geval van betwisting uit te spreken.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessoren van de
	L. DENYS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME