

Rolnummer 1172
Arrest nr. 19/99 van 17 februari 1999

A R R E S T

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet basisonderwijs van de Vlaamse Gemeenschap van 25 februari 1997, ingesteld door de v.z.w. Scholen Onze-Lieve-Vrouw-Presentatie, Sint-Niklaas en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit voorzitter L. De Grève en rechter L. François, waarnemend voorzitter, en de rechters P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts en R. Henneuse, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 16 oktober 1997 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 17 oktober 1997, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 158, 159, 161 tot en met 165, 168 tot en met 172 en 177 tot en met 180 van het decreet basisonderwijs van de Vlaamse Gemeenschap van 25 februari 1997 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 april 1997), door de v.z.w. Scholen Onze-Lieve-Vrouw-Presentatie, Sint-Niklaas, met maatschappelijke zetel te 9100 Sint-Niklaas, Plezantstraat 135, de v.z.w. Onderwijsinrichtingen van de Zusters der Christelijke Scholen, met maatschappelijke zetel te 2290 Vorselaar, Markt 19, de v.z.w. Provinciaal der Broeders van Liefde, met maatschappelijke zetel te 9000 Gent, Stropstraat 119, en de v.z.w. Katholieke Scholen Groot Bornem, met maatschappelijke zetel te 2880 Bornem, Driesstraat 10.

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 17 oktober 1997 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 27 november 1997 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 november 1997.

Bij beschikking van 5 januari 1998 heeft de voorzitter in functie, op verzoek van de Vlaamse Regering, de termijn voor het indienen van een memorie verlengd met vijftien dagen.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Vlaamse Regering bij op 7 januari 1998 ter post aangetekende brief.

De Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 27 januari 1998 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 4 februari 1998 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 6 maart 1998 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 25 maart 1998 en 29 september 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 16 oktober 1998 en 16 april 1999.

Bij beschikking van 8 juli 1998 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 30 september 1998.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 10 juli 1998 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 30 september 1998 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Taelman, advocaat bij de balie te Gent, voor de verzoekende partijen;

. Mr. F. Vandendriessche, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. P. Devers, advocaat bij de balie te Gent, en Mr. D. D'Hooghe, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers G. De Baets en P. Martens verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Verzoekschrift

Ten aanzien van het belang

A.1. De verzoekende partijen hebben belang om de vernietiging van de bestreden bepalingen te vorderen. Zij zijn allen, volgens hun statuten, op een of andere wijze met het onderwijs begaan en organiseren een of meer scholen, waarin gewoon of buitengewoon basisonderwijs wordt verstrekt. In hun hoedanigheid van inrichtende macht van scholen waarin gewoon, respectievelijk buitengewoon onderwijs wordt aangeboden, worden de verzoekende partijen rechtstreeks en ongunstig geraakt door de bestreden bepalingen van het decreet basisonderwijs. De bestreden regelen grijpen immers diepgaand in op de inrichting en subsidiëring van dat onderwijs.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de functiebeschrijving en de prestatieregeling van het personeel in het basisonderwijs

A.2.1. Het eerste middel tegen de bepalingen betreffende de functiebeschrijving van het personeel in het basisonderwijs is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 1, van de Grondwet, doordat die bepalingen in de weg staan aan de vrije invulling, door de inrichtende macht, van de opdracht van de personeelsleden, terwijl een dergelijke bevoegdheid, voor de pedagogische vrijheid vervat in de vrijheid van onderwijs, even essentieel is als de vrije keuze van personeelsleden, waarvan het Hof het belang heeft beklemtoond in zijn arrest nr. 76/96.

Die pedagogische vrijheid zal zich immers - onder meer, maar zeker niet het minst - concreet veruitwendingen via de in een (basis)school tewerkgestelde personeelsleden, dit zowel via de taken die deze personen dienen te

vervullen als via de bekwaamheden waarover zij dienen te beschikken om die opdracht te vervullen alsook het tijdstip of de tijdsduur waarop of waarin die functies worden uitgeoefend.

Het toetsen van die - naar het oordeel van de inrichtende macht van de betrokken school - onontbeerlijke bekwaamheden om het door die inrichtende macht voorgestane onderwijs te verstrekken, speelt bij de aanstelling en aanwerving van de personeelsleden door de inrichtende macht - in haar hoedanigheid van werkgever - overigens een cruciale rol. De evaluatie van de manier waarop de opgelegde taken worden vervuld zal op haar beurt bij een navolgende aanstelling of benoeming door die inrichtende macht zwaar doorwegen. De bestreden bepalingen grijpen, op een volstrekt onevenredige wijze en zonder dat enig motief van algemeen belang het kan rechtvaardigen, in op het prerogatief van de inrichtende macht met betrekking tot de inrichting en de werking van de onderwijsinstellingen. Hierdoor tasten ze wezenlijk de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van onderwijs aan.

De bestreden bepalingen ontnemen aan de inrichtende macht een essentieel aspect van de vrijheid van het inrichten van onderwijs, namelijk de bevoegdheid om de taak te bepalen en af te bakenen, een bevoegdheid die voortaan toekomt aan de directeur of de directie, die niet te vereenzelvigen is met het schoolbestuur, dit is de inrichtende macht bedoeld in artikel 24, § 4, van de Grondwet. Het is in het licht van die door de Grondwet gewaarborgde vrijheid onaanvaardbaar dat de omschrijving van die taak, voor wat de functiebeschrijving betreft, wezenlijk aan het schoolbestuur wordt onttrokken zodat zijn bevoegdheid slechts marginaal is, inzonderheid door een zeer uitgebreide « positieve lijst » van taken, die de « grijze zone » van interventie van de inrichtende macht gevoelig heeft beperkt.

Nog meer beperkt is de mogelijkheid van tussenkomst van de inrichtende macht in de prestatieregeling, die opgedragen is aan de directeur, zonder inspraak van de inrichtende macht.

Noch in het decreet noch in de parlementaire voorbereiding wordt enige verantwoording aangereikt voor het onttrekken van die - voor de inrichting van het onderwijs essentiële - bevoegdheid aan de inrichtende macht en het opdragen ervan aan de directie of de directeur, in samenspraak met het personeel. Die maatregel gaat veel verder dan de conventionele bedingen ter zake in het algemeen reglement van het personeel van het katholiek onderwijs.

Aan die maatregel kan zeker geen overweging van kwaliteit en onderlinge gelijkwaardigheid van het met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs ten grondslag liggen, daar de concrete invulling van de functiebeschrijvingen door de decreetgever zelf had dienen te gebeuren, wat niet het geval is.

A.2.2. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet, doordat de decreetgever de delegaties aan de Vlaamse Regering in de artikelen 161, § 1, (opmaken van de zogenaamde « positieve lijst ») en 163, § 1, (bepalen van het minimum en het maximum aantal lestijden en/of uren voor de wekelijkse hoofdopdracht en het maximum aantal klokuren voor de wekelijkse schoolopdracht), op geen enkele wijze heeft begrensd of enige richtlijn met betrekking tot de precieze inhoud of omvang ervan heeft verstrekt, op de vermelding na dat functiebeschrijvingen uit twee delen - respectievelijk resultaatgebieden en competenties - dienen te bestaan. Er werd met andere woorden door de decreetgever nagelaten minstens de (inhoudelijke) beginselen die aan de aan de Regering toevertrouwde opdrachten - zowel op het vlak van de functiebeschrijving als op het vlak van de prestatieregeling - ten grondslag dienen te liggen, vast te stellen.

Ter rechtvaardiging van het ontbreken van bedoelde beginselen, kan niet worden aangevoerd dat de zogenaamde « positieve lijst(en) » slechts een - aan de directie en personeelsleden - ter beschikking gesteld hulpmiddel zou betreffen. In wezen omvat die positieve lijst immers een opgelegd stramien of kader, waaruit weliswaar mag worden geput maar waaraan men, een mogelijke maar slechts hypothetische aanvulling via de « grijze zone » niet te na gesproken, principieel gebonden is.

Vanwege de impact van die « positieve lijsten », die in artikel 162 van het decreet basisonderwijs op voet van gelijkheid worden geplaatst met de « negatieve lijst », had minstens, overigens naar analogie met de negatieve lijst, dienen te worden voorzien in een bekrachtigingsprocedure ervan door de decreetgever.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de tijdelijke projecten in het gewoon en het buitengewoon onderwijs

A.3.1. Ten aanzien van die bepalingen voeren de verzoekende partijen een schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet aan, doordat de decreetgever in geen enkel opzicht de beoordelingsruimte van de Regering bij het organiseren van tijdelijke projecten afbakt, noch ten aanzien van de inhoud of de doelstellingen van die projecten, noch ten aanzien van de kwalitatieve of kwantitatieve criteria waarmee de Regering bij de organisatie van de tijdelijke projecten rekening zou moeten houden, noch met betrekking tot de voorwaarden die de Regering vermag op te leggen jegens scholen alvorens deze kunnen deelnemen aan de door de Regering zelf omschreven tijdelijke projecten.

De afwezigheid van die criteria leidt tot een zeer precaire situatie in zoverre andere door de Grondwet gewaarborgde rechten en vrijheden in verband met de vrijheid van en de gelijkheid inzake onderwijs in het gedrang komen. Bovendien liet de decreetgever na te bepalen onder welke voorwaarden en in welke mate de Regering voor de duur van de tijdelijke projecten afwijkingen kon verlenen van de reglementering inzake de programmatie en rationalisatie en het lestijden- of het urenpakket, ofschoon het Hof reeds heeft geoordeeld dat de reglementering inzake rationalisatie en programmatie beschouwd moet worden als een aangelegenheid van inrichting en subsidiëring van het onderwijs waarop de waarborgen van artikel 24, § 5, van de Grondwet van toepassing zijn.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de terugvorderingen, inhoudingen en sancties

A.4.1. Het eerste middel dat wordt aangevoerd tegen de artikelen 178 tot 180 van het decreet basisonderwijs, die de materie van de terugvorderingen, inhoudingen en sancties regelen, is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet, doordat de bestreden bepalingen een ontoelaatbare delegatie bevatten nu de Regering, bij het uitwerken van het in artikel 180 bedoelde besluit, noodzakelijkerwijze ook andere dan louter aanvullende regelingen zal moeten ontwerpen. In de voormelde bepalingen is slechts een faculteit ingebouwd voor de Regering om de vastgestelde overtredingen of niet-naleving van verplichtingen daadwerkelijk te gaan bestraffen, en bovendien beschikt zij over een zeer ruime appreciatiebevoegdheid betreffende de omvang van de sanctie.

Aldus werd aan de Vlaamse Regering ten onrechte de bevoegdheid gedelegeerd om een essentieel aspect van de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs te regelen.

A.4.2. De bestreden bepalingen schenden volgens de verzoekende partijen tevens de bevoegdheidsverdelende bepalingen. Artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere financieringswet bepaalt dat alleen de (federale) wet de algemene bepalingen op de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies kan vaststellen. Volgens artikel 71, § 1, van dezelfde bijzondere financieringswet zijn tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, de vigerende bepalingen betreffende de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten. Uit die bepalingen blijkt dat het de gemeenschappen en gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies « algemene bepalingen » vast te stellen, doch dat ze alleen bevoegd zijn om « buiten » dat wettelijk kader in die materies specifieke regels te bepalen, wat volgens de toelichting van de bevoegde minister betekent dat « de gemeenschappen en gewesten die door de federale wetgever vastgestelde regels eigenlijk alleen maar strenger kunnen maken en er niet kunnen van afwijken ».

Volgens de artikelen 55 tot 58 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit moeten de toelagen worden aangewend voor de doeleinden waarvoor ze verleend werden en is de toelagetrekker tot onmiddellijke terugbetaling gehouden indien dat niet gebeurt. De bestreden bepalingen voeren bijkomende bepalingen in met betrekking tot de aanwending van toelagen, nu de sanctie van de terugbetaling of inhouding van ontvangen subsidies wordt losgekoppeld van misbruik van de subsidies, een maatregel waarvoor de Vlaamse Gemeenschap niet bevoegd is. De regels die zij kan stellen voor de controle op het gebruik van subsidies moeten een begrotingsoogmerk hebben, wat te dezen niet het geval is. Het uitoefenen van de gemeenschapsbevoegdheid inzake de regeling van subsidies voor andere oogmerken dan die welke de bijzondere financieringswet voor ogen staat, komt neer op een optreden buiten de grenzen van de aan de gemeenschappen toegewezen bevoegdheden.

Memorie van de Vlaamse Regering

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.5.1. De Vlaamse Regering betwist de ontvankelijkheid van het beroep omdat de verzoekende partijen zich slechts beroepen op hun hoedanigheid van inrichtende macht van scholen van het gewoon en buitengewoon onderwijs en het feit dat de bestreden regelen diepgaand ingrijpen op de inrichting en subsidiëring van dat onderwijs zonder dat ook concreet te bewijzen. De regeling van de functiebeschrijvingen betreft slechts de kwaliteit van de onderwijsverstrekking en richt zich in de eerste plaats tot het personeel van het basisonderwijs. Voor zover die regeling de verzoekende partij al ongunstig zouden raken, gebeurt dit niet op rechtstreekse wijze.

Hetzelfde geldt voor de prestatieregeling, die zich eveneens richt op het personeel en niet op de schoolbesturen.

A.5.2. Het beroep is slechts ontvankelijk in zoverre tegen de aangevochten bepalingen ook effectief grieven worden aangevoerd. De verzoekende partijen voeren nergens grieven aan tegen het feit dat de regeling inzake tijdelijke projecten niet van toepassing is op de erkende scholen maar enkel op de gesubsidieerde en gefinancierde scholen, noch ten aanzien van de overtredingen voorzien in artikel 177, noch ten aanzien van de artikelen 163 tot en met 165, althans voor zover zij een schending aanvoeren van artikel 24, § 1, van de Grondwet.

Voor zover het verzoekschrift betrekking heeft op de artikelen 168, 177 en 163 tot en met 165 wegens een schending van artikel 24, § 1, van de Grondwet, moet het beroep als onontvankelijk worden afgewezen.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de opdracht van het personeel van het basisonderwijs

A.6.1.1. De schending van artikel 24, § 1, van de Grondwet door de desbetreffende bepalingen wordt door de Vlaamse Regering betwist. De vrijheid van onderwijs staat er niet aan in de weg dat de decreetgever, om de kwaliteit en de gelijkwaardigheid van het met overheidsmiddelen verstrekte onderwijs te verzekeren, maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen van algemene toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het verstrekte onderwijs.

Bovendien zal de vrijheid van onderwijs slechts geschonden zijn indien de bestreden bepalingen op onredelijke of onevenredige wijze de organisatie en werking van de onderwijsinstellingen wijzigen en aldus de vrijheid van onderwijs wezenlijk kunnen aantasten.

A.6.1.2. De in de artikelen 158, 159, 161 en 162 opgesomde maatregelen zijn genomen met het oog op het verzekeren van een kwaliteitsvol onderwijs. De meeste taken en competenties hebben immers noch rechtstreeks noch onrechtstreeks invloed op levensbeschouwing of pedagogische methodes maar zijn essentieel voor een degelijk onderwijs.

Voor zover de functiebeschrijvingen dan al een invloed zouden kunnen uitoefenen op de pedagogische methodes en het levensbeschouwelijke karakter van het onderwijs, kan redelijkerwijs niet staande worden gehouden dat, door de concrete invulling van de functiebeschrijvingen te laten stoelen op overleg tussen directie en personeel, het schoolbestuur niet langer ten volle zijn pedagogisch project kan uitvoeren of dat aan de bevoegdheid van de schoolbesturen ter zake afbreuk wordt gedaan. Wat het levensbeschouwelijk aspect van het pedagogisch project betreft, voorziet het decreet immers in een bijzondere waarborg, door in artikel 159 van het decreet de functiebeschrijving van de leermeesters afhankelijk te stellen van het akkoord van de bevoegde instantie van de betrokken eredienst of levensbeschouwing. Bovendien is er, zeker in het basisonderwijs, een zeer nauwe band tussen directie en schoolbesturen. Het decreet basisonderwijs voorziet via de functiebeschrijving van de directeur in een controlemiddel voor het schoolbestuur op de directie, vermits de functiebeschrijving van de schooldirecteur wordt vastgelegd in overleg tussen de directie en het schoolbestuur, waarbij het schoolbestuur, bij ontstentenis van akkoord, de beslissende stem heeft. Het schoolbestuur zal de functiebeschrijving van zijn directies kunnen vastleggen, wat betekent dat het schoolbestuur hierin ook het pedagogische en levensbeschouwelijke kader zal kunnen opnemen waarbinnen de directie haar taak op zich dient te nemen.

Tevens zijn in het decreet basisonderwijs enkele belangrijke rechtstreekse bevoegdheden met betrekking tot de functiebeschrijving toegekend aan de schoolbesturen (beslissingen met betrekking tot discussie over onderdelen van de functiebeschrijving, het invullen van de zogenaamde « grijze zone », de aanwerving van

personeel). Wat dat laatste betreft, wordt gewezen op de prioriteitsregeling in het gesubsidieerd onderwijs, die minstens één evaluatie van het schoolbestuur vereist vooraleer zij ingang kan vinden.

Ten slotte zijn de bepalingen van het decreet basisonderwijs die het opmaken van een functiebeschrijving verplicht stellen, nog niet in werking getreden en dient te worden gewacht op een convenant dat in periodieke evaluaties zal voorzien die een eventuele bijsturing van het systeem kunnen meebrengen en die de schoolbesturen de mogelijkheid bieden op de functiebeschrijvingen invloed uit te oefenen, wat nog een bijkomende garantie is voor de inrichtende machten dat zij via de functiebeschrijvingen « de greep op het door hen georganiseerde onderwijs » behouden.

A.6.1.3. Zelfs zo het Hof tot de vaststelling zou komen dat de bestreden bepalingen afbreuk zouden doen aan de bevoegdheid van de schoolbesturen om het onderwijsproject vast te leggen, is er nog geen schending van artikel 24, § 1, van de Grondwet omdat, zo er inperking zou zijn van de vrijheid van de schoolbesturen, die inperking niet onevenredig is, doch slechts marginaal.

A.6.1.4. Wat de bepalingen betreffende de prestatieregeling betreft, stelt de Vlaamse Regering vast dat de verzoekende partijen niet aangeven op welke wijze de pedagogische vrijheid van de schoolbesturen zou kunnen worden aangetast. Zelfs zo een aantasting van die vrijheid aannemelijk zou kunnen worden gemaakt, is die maatregel, gelet op de doelstellingen van lokale autonomie en subsidiariteit, niet onevenredig.

A.6.2.1. Ook van een schending van het in artikel 24, § 5, van de Grondwet vastgelegde legaliteitsbeginsel door de artikelen 161, § 1, en 163, § 1, is geen sprake. Om dat aan te tonen, brengt de Vlaamse Regering de principes uit de rechtspraak van het Hof in herinnering.

A.6.2.2. Artikel 161, § 1, kent aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid toe om modellen op te stellen van functiebeschrijvingen waaruit de directie en het personeel bij het opstellen van de concrete functiebeschrijving kunnen putten. De essentie van de regeling zit echter reeds in het decreet zelf vervat : het tweeledig karakter ervan, de wijze waarop die functiebeschrijving tot stand dient te komen, de vaststelling van de taken die niet in de functiebeschrijving mogen worden opgenomen. De bevoegdheid van de Vlaamse Regering is derhalve louter aanvullend en strekt tot het verlenen van voorbeelden. De zogenaamde « positieve lijsten » zijn immers hulpmiddelen, die overigens na samenspraak met veldwerkers uit de sector werden opgesteld.

Bij het opstellen van een concrete functiebeschrijving zijn de opstellers immers geenszins verplicht ook maar iets uit de modellen van de Vlaamse Regering over te nemen. Wel is het zo dat, naarmate het aantal taken dat in de modellen wordt opgenomen zich uitbreidt, de bevoegdheden van de directie en het personeel (niet van de Vlaamse Regering) ruimer zullen worden en die van de lokale comités beperkter. Er zullen immers meer taken rechtstreeks door directie en personeel in de functiebeschrijving kunnen worden opgenomen, zonder nog een overleg of onderhandeling in de lokale comités te moeten organiseren. Doch, met uitsluiting van de taken opgenomen in de negatieve lijst, zijn en blijven het de schoolbesturen voor de betwiste punten en de directies in overleg met het personeel voor de rest (eventueel na een omweg via overleg of onderhandeling in een lokaal comité), die de concrete inhoud van de functiebeschrijvingen zullen bepalen.

A.6.2.3. Ofschoon de decreetgever de Vlaamse Regering de bevoegdheid heeft verleend voor elk ambt in het basisonderwijs het minimum en het maximum aantal lestijden en/of uren voor de wekelijkse hoofdopdracht en het maximum aantal klokuren voor de wekelijkse schoolopdracht vast te leggen, heeft hij wel degelijk de beginselen en de essentiële bepalingen betreffende de prestatieregeling van het personeel vastgelegd via de invoering van de begrippen « opdracht », « schoolopdracht » en « hoofdopdracht ». Bij die uitwerking van de ter zake gestelde beginselen, heeft de decreetgever aan de Vlaamse Regering een maximumgrens opgelegd.

Nu de decreetgever de essentiële bepalingen inzake de prestatieregeling van het personeel van het basisonderwijs heeft vastgelegd en de Vlaamse Regering ter zake enkel een invullende en uitvoerende taak heeft toegekend, kan er van een schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet geen sprake zijn.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de tijdelijke projecten in het gewoon en het buitengewoon basisonderwijs

A.7.1. De Vlaamse Regering herhaalt dat geen enkele grief wordt aangehaald tegen artikel 168 dat stelt dat de regeling inzake tijdelijke projecten enkel op de gefinancierde en gesubsidieerde scholen van toepassing is en niet op de erkende scholen, zodat het beroep ertegen onontvankelijk, minstens ongegrond is.

A.7.2. De delegaties die in de artikelen 169 en 170 worden gegeven, zijn logisch en verenigbaar met artikel 24, § 5, van de Grondwet. De decreetgever heeft immers de mogelijkheid willen bieden om in te spelen op concrete probleemsituaties zowel op netoverschrijdend niveau, als op het niveau van de netten en in individuele scholen.

Hierbij was het voor de decreetgever natuurlijk onmogelijk op voorhand een opsomming te geven van de eventueel te organiseren projecten, nu de problemen die zich in de praktijk zullen voordoen, evenmin bekend zijn.

Dat de decreetgever de Vlaamse Regering hierbij een bijna volledige vrijheid zou hebben gelaten en geen enkele richtlijn zou hebben gegeven met betrekking tot de inhoud of de doelstellingen van de projecten, kan echter onmogelijk staande worden gehouden. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet blijkt duidelijk en herhaaldelijk dat overeenkomstig de wil van de decreetgever, die projecten dienen te passen in het kader van de onderwijsvernieuwing en de zorgverbreding in het gewoon en buitengewoon basisonderwijs, termen die worden geconcretiseerd aan de hand van een aantal voorbeelden.

Bovendien legt de decreetgever wel degelijk een grens op voor de tijdsduur van de tijdelijke projecten, zodat uiterlijk na drie jaar de tijdelijke projecten onder de aandacht van het Vlaams Parlement worden gebracht. Die tijdelijke projecten zijn trouwens jaarlijks onderworpen aan een evaluatie door de onderwijsinspectie waarvan het resultaat in een advies aan de Regering wordt geformuleerd. Ten aanzien van de kostprijs is de Vlaamse Regering gebonden door de omvang van de voor de tijdelijke projecten vastgelegde begrotingskredieten. De concrete invulling van de toekenning van de extra middelen moet noodzakelijkerwijze, gelet op het beperkte aantal middelen en omwille van de efficiëntie, aan de Vlaamse Regering worden overgelaten.

Voor de decreetgever was het onmogelijk voor alle soorten van tijdelijke projecten de deelnemingsvoorwaarden vast te leggen, gelet op de beperktheid van het decreet als instrument voor een soepel onderwijsbeleid en de concrete situaties waarop die projecten betrekking hebben. Terecht beperkte de decreetgever zich tot de beginselen en heeft hij de toepassing ervan aan de Vlaamse Regering overgelaten.

Ook wat de afwijkingen betreft die de Vlaamse Regering op grond van artikel 172 van het decreet tijdelijk kan verlenen met betrekking tot de reglementering inzake de programmatie en rationalisatie en het lestijden- of het urenpakket, worden voldoende waarborgen geboden om aan het legaliteitsbeginsel van artikel 24, § 5, te voldoen. Het decreet vereist in artikel 172 immers een degelijke motivering voor die afwijkingen en het voorleggen van die afwijkingen en samengaande motivering aan het Vlaams Parlement.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de overtredingen en sancties

A.8.1. De verzoekende partijen tonen niet aan op welke wijze artikel 177, dat de overtredingen vastlegt die aanleiding geven tot sancties, artikel 24, § 5, van de Grondwet schendt, zodat het beroep tegen die bepaling als onontvankelijk moet worden afgewezen.

A.8.2.1. De artikelen 178 tot en met 180 schenden volgens de Vlaamse Regering geenszins artikel 24, § 5, van de Grondwet.

A.8.2.2. Het feit dat enkel in de mogelijkheid van sanctie is voorzien betekent geenszins dat de Vlaamse Regering op grond van de delegatie die haar in artikel 180 van het decreet wordt gegeven om de aanvullende regels met betrekking tot de vaststelling van de overtredingen en de toepassing van de sancties vast te leggen, zou kunnen oordelen een of meer overtredingen en niet-nalevingen van verplichtingen *a priori* en op algemene wijze van bestraffing uit te sluiten. De opgegeven overtredingen moeten principieel tot bestraffing aanleiding geven en de Vlaamse Regering zal op grond van artikel 180 die bestraffing niet kunnen uitsluiten.

Er kunnen zich echter bijzondere omstandigheden voordoen die een niet-bestrafing in een concreet geval kunnen verantwoorden. Zo is het normaal dat in geval van laattijdige vaststelling van de overtreding of in het geval dat verzachtende omstandigheden kunnen worden aangevoerd, de omvang van de sanctie wordt

verminderd of zelfs van bestraffing wordt afgezien. Het is opdat met die bijzondere omstandigheden rekening kan worden gehouden, dat het decreet erin voorziet dat sancties kunnen worden opgelegd. Zoals uit de memorie van toelichting blijkt, beschouwt de decreetgever die sancties immers als een noodzakelijk kwaad en zijn ze enkel bedoeld om te kunnen optreden indien nodig. Dat vervolgens, in artikel 180 van het decreet, de Vlaamse Regering de bevoegdheid wordt verleend om de uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de vaststelling van de overtreding en de toepassing van de sanctie vast te leggen, houdt dus niet in dat de Regering op grond van de haar gegeven delegatie aan het principe van de bestraffing afbreuk zou kunnen doen.

Het is ook in dit licht dat de bevoegdheid van de Vlaamse Regering moet worden beschouwd om, binnen de grenzen getrokken door de decreetgever, de zwaarte van de bestraffing te bepalen. De concrete omstandigheden kunnen in bepaalde gevallen immers niet enkel een lichtere, maar ook een zwaardere bestraffing verantwoorden, bijvoorbeeld in het geval van herhaling. Gelet op het legaliteitsbeginsel heeft de decreetgever de Vlaamse Regering hierin echter niet de vrije hand gegeven en heeft hij een maximumgrens voor de terugvordering vastgesteld op 10 pct. van het werkingsbudget van de school waar de overtreding werd vastgesteld (artikel 178). Hiermee komt de decreetgever tegemoet aan de vereisten van artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Ten aanzien van de overtredingen waarin artikel 179 voorziet, bestaat de bestraffing bovendien enkel in een tijdelijke inhouding, die in ieder geval beperkt dient te worden tot het voorschot op het werkingsbudget, dat 50 pct. bedraagt van het totale werkingsbudget van de in gebreke blijvende school, of tot de schijven van de dotatie aan de ARGO (Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs) ten belope van dat deel dat redelijkerwijze geacht mag worden toe te komen aan de betrokken school.

A.8.2.3. Met betrekking tot de bestraffing van overtredingen of de niet-naleving van verplichtingen, heeft de decreetgever in voldoende mate de beginselen van de regeling vastgelegd opdat de regelingen die de Vlaamse Regering ingevolge artikel 180 dient uit te werken, slechts een aanvullend en uitvoerend karakter zouden hebben.

A.8.3.1. De Vlaamse Regering betwist eveneens dat de decreetgever inbreuk zou hebben gemaakt op de artikelen 55 tot en met 58 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit en aldus de bevoegdheidsverdelende regels zou hebben geschonden.

A.8.3.2. De artikelen 177 tot 180 van het decreet hebben immers geenszins betrekking op de controle op de aanwending van de subsidies, zodat de decreetgever bij het vastleggen van die regelen geen rekening diende te houden met de voormelde artikelen 55 tot 58. De artikelen die wel op die aangelegenheid betrekking hebben (artikelen 76 tot en met 78 en artikelen 174 tot en met 176) zijn wel degelijk hiermee in overeenstemming.

A.8.3.3. De decreetgever put uit artikel 127 van de Grondwet de bevoegdheid om de naleving van de door hem in het decreet vastgelegde regels te verzekeren, door op de overtreding ervan sancties te stellen. Het is die bevoegdheid om sancties op te leggen die de decreetgever in de artikelen 177 tot 180 uitoefent en niet zijn beperktere bevoegdheid inzake de controle op de aanwending van subsidies, zelfs wanneer die sancties bestaan in inhoudingen of terugbetalingen op het werkingsbudget van de betrokken scholen.

A.8.3.4. Zelfs wanneer het Hof zou oordelen dat de bestreden bepalingen, de artikelen 177 tot en met 180, betrekking zouden hebben op de controle op de aanwending van de subsidies, dan nog dient het middel te worden verworpen omdat de bijzondere financieringswet er niet aan in de weg staat dat de decreetgever een meer stringente regeling kan uitwerken, wat te dezen het geval is, nu bijkomende gevallen worden vastgesteld waarin een terugvordering of inhouding op de werkingsbudgetten zal kunnen plaatsvinden.

A.8.3.5. Zelfs wanneer de bestreden bepalingen betrekking zouden hebben op de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid inzake de controle op de aanwending van subsidies, dan nog is er geen schending van de bevoegdheidsverdelende regels, vermits de decreetgever zich te dezen kan beroepen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De inhoudingen of terugbetalingen zijn immers noodzakelijk voor de nuttige uitoefening van een aan de Vlaamse Gemeenschap uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheid, aangezien alleen op die wijze een kwaliteitsvol en degelijk onderwijs kan worden gewaarborgd met op correcte wijze verdeelde schaarse middelen. De weerslag op de voorbehouden federale regeling is slechts minimaal van aard, vermits aan de essentie ervan niet wordt geraakt. Ten slotte leent de controle op de aanwending van de subsidies zich tot een gedifferentieerde regeling, vermits artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet zelf voorziet in de mogelijkheid voor de gemeenschappen en gewesten om eigen regels vast te stellen met betrekking tot de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies.

Memorie van antwoord

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

A.9.1. De verzoekende partijen bevestigen hun belang bij de vernietiging van de bepalingen met betrekking tot de functiebeschrijving en de prestatieregeling, vermits hierdoor ook aan de opdracht wordt geraakt die de personeelsleden in het gesubsidieerd vrij onderwijs moeten uitoefenen en de vrijheid van onderwijs wordt bedreigd door het wezenlijk onttrekken aan de schoolbesturen van de bevoegdheid die functiebeschrijving en prestatieregeling vast te stellen en op te leggen aan hun personeelsleden. Door het onttrekken van die bevoegdheid - die zij vóór de aanneming van het decreet zelf uitoefenden - worden zij rechtstreeks en ongunstig geraakt in hun rechtspositie.

A.9.2. Dat de betrokken regeling nog niet in werking is getreden, vormt geenszins een argument om het verzoek als onontvankelijk af te wijzen. Niet alleen laat artikel 3, § 1, van de bijzondere wet op het Arbitragehof geen keuze maar bovendien heeft het Hof in zijn rechtspraak reeds gesteld dat de verzoekende partijen nog niet daadwerkelijk ongunstig en rechtstreeks in hun rechtssituatie dienen te zijn geraakt opdat zij een ontvankelijk beroep kunnen instellen.

A.9.3. De verzoekende partijen verwijzen ten slotte naar uittreksels uit hun verzoekschrift om aan te tonen dat zij tegen de bepalingen betreffende de prestatieregeling wel degelijk grieven gebaseerd op de schending van artikel 24, § 1, van de Grondwet hebben aangevoerd.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de functiebeschrijving van het personeel in het basisonderwijs

A.10.1. Juist omdat de kwaliteit van het onderwijs de drijfveer van het decretale handelen is, kan de concrete invulling van de functiebeschrijving niet worden overgelaten aan het resultaat van de open dialoog tussen directeur en personeelsleden. Vanwege het elementaire karakter van die concepten, behoort de invulling ervan louter aan de inrichtende machten te worden opgedragen, aangezien zij het initiatief nemen tot oprichting van onderwijs en hiervoor de verantwoordelijkheid op zich nemen.

A.10.2. Het argument ontleend aan de « versterking van de lokale autonomie », om de ingreep te rechtvaardigen, botst frontaal met de realiteit op het veld : het merendeel van de inrichtende machten die ressorteren onder het katholiek onderwijs, richten immers slechts één enkele school in, zodat de afstand tussen de inrichtende macht en de door hen georganiseerde school dan ook niet bestaat.

A.10.3. De bewering van de Vlaamse Regering dat de meeste taken en competenties die in de functiebeschrijving zullen worden vastgelegd, geen invloed zullen hebben op de levensbeschouwelijke of pedagogische methodes, staat haaks op de uitwerking van de modellen van functiebeschrijvingen door de Vlaamse Regering in het besluit van 17 juni 1997 (*Belgisch Staatsblad*, 11 september 1997). Het bijzonder exhaustieve karakter ervan toont duidelijk aan dat zij geenszins uitgewerkt zijn als voorbeelden - waaruit door directie en personeel, in onderling overleg, vrij kan worden gekozen - maar dat ze daarentegen wezenlijk de inhoud van de functies beschrijven en op die manier de inhoud van het via het betrokken personeelslid verstrekte onderwijs beïnvloeden.

A.10.4. De bijzondere waarborg waarvan verwerende partij gewag maakt met betrekking tot artikel 159 van het decreet (functiebeschrijving leermeesters levensbeschouwelijke vakken), is zonder concrete inhoud ten aanzien van het onderwijs ingericht binnen het zogenaamde « vrije net ». Allereerst moet erop worden gewezen dat dergelijke leermeesters niet bestaan in het kleuteronderwijs. Daarenboven is er in het vrije net veelal sprake van een geïntegreerde aanpak : er is slechts één personeelslid - dat de functie van klasseleraar vervult, zodat artikel 159 niet op die persoon van toepassing is - voor een bepaalde groep leerlingen en dat personeelslid brengt gedurende het schooljaar alles aan. De levensbeschouwing zit dan ook als het ware verweven in het gehele aanbod.

A.10.5. De door de Vlaamse Regering gesuggereerde sluipteg om via de functiebeschrijving van de directeur die van de personeelsleden (onrechtstreeks) te beïnvloeden, houdt manifest de erkenning in dat de

bevoegdheid om de functiebeschrijvingen en prestatieregelingen in te vullen aan de inrichtende macht (het schoolbestuur) toekomt.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de tijdelijke projecten in het gewoon en het buitengewoon basisonderwijs

A.11. De Vlaamse Regering blijft in gebreke te antwoorden op de vraag aan de hand van welke objectieve criteria - binnen de grenzen van de beschikbare begrotingskredieten - de door haar uitgeschreven tijdelijke projecten zullen worden toegekend. Elk concreet houvast ontbreekt hier, zodat de deur wordt opengezet voor willekeur. Het valt daarenboven geenszins uit te sluiten, wegens het ontbreken van directieven terzake vanwege de decreetgever, dat via de voorwaarden waaronder die projecten worden toegekend pedagogische inhouden en/of methodes worden opgelegd, wat onaanvaardbaar is in het licht van de vrijheid van inrichting van onderwijs.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de terugvorderingen, inhoudingen en sancties

A.12.1. De artikelen 177 tot 180 hebben wel degelijk betrekking op de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies, vermits de concrete bestraffing kan bestaan in hetzij de gedeeltelijke terugvordering van het werkingsbudget, hetzij de inhouding van de betaling van de voorschotten op het werkingsbudget.

Dergelijke maatregelen kunnen geen andere kwalificatie genieten dan een controle op het gebruik van subsidies : indien een school bij het gebruik van de subsidies de verplichtingen bedoeld in de artikelen 177 en 179 van het decreet niet naleeft, wordt zij bestraft door de terugvordering of de inhouding van de subsidies.

Op grond van artikel 50 van de bijzondere financieringswet kunnen de gemeenschappen niet zelf nieuwe gevallen aanwijzen waarin subsidies kunnen worden ingehouden of teruggevorderd. Er is geen stringentere regeling, doch een eigen regeling, met een verschillend uitgangspunt, waarbij een eigen, bijkomende definitie wordt gegeven van « aanwending van subsidies voor andere doeleinden ». De inhoudelijke evaluatie van het gevoerde onderwijsbeleid in het licht van de bestreden artikelen 177 en 179 van het decreet staat daarbij centraal en niet de aanwending van overheidssubsidies voor andere doeleinden dan diegene waarvoor zij werden toegekend. Met andere woorden, niettegenstaande een school de subsidies wel degelijk aanwendt voor de doeleinden waarvoor zij zijn verstrekt, kunnen die subsidies worden teruggevorderd of ingehouden omdat het door de school gevoerde onderwijsbeleid niet verenigbaar wordt geacht met het door de decreetgever voorgestane onderwijsbeleid.

Een dergelijke regeling is niet verenigbaar met de artikelen 55 en 57 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit en dus strijdig met artikel 50 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989.

A.12.2. De Vlaamse Regering kan zich niet beroepen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarvan de draagwijdte in de rechtspraak van het Hof is gedefinieerd.

Uit de bewoordingen van het decreet zelf blijkt voldoende dat de bestraffing door middel van de gedeeltelijke terugbetaling van het werkingsbudget en de inhouding van de betaling van de voorschotten niet noodzakelijk is. De decreetgever heeft die bepalingen in potentiële wijs ingeschreven : « de sanctie (...) kan een gedeeltelijke terugbetaling (...) zijn » of « kan (...) aanleiding geven tot tijdelijke inhouding ». De zinvolle uitoefening van de decreetgevende bevoegdheid inzake het basisonderwijs veronderstelt niet noodzakelijk de uitoefening van een wetgevende bevoegdheid inzake de controle op subsidies : de regering kan immers zelf al dan niet beslissen tot een bestraffing op het vlak van de subsidiëring over te gaan.

Daarenboven raakt de bestreden regeling wel degelijk fundamenteel aan de federale regeling, zodat zij een meer dan marginale weerslag heeft. Immers, door die regeling wordt een compleet andere controle ingesteld, waarbij niet het misbruik, van subsidies (afwending van het doel waarvoor ze werden verleend) wordt bestraft, maar het door de school gevoerde onderwijsbeleid zelf.

- B -

B.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen de artikelen 158, 159, 161 tot 165, 168 tot 172 en 177 tot 180 van het decreet basisonderwijs van de Vlaamse Gemeenschap van 25 februari 1997.

Die artikelen luiden :

« Hoofdstuk X. - *Oprichting van het personeel in het basisonderwijs*

Afdeling 1. - Functiebeschrijvingen

[...]

Art. 158. § 1. De opdracht van de personeelsleden wordt jaarlijks vastgelegd in een functiebeschrijving, die uit twee delen bestaat :

1° de resultaatgebieden, zijnde de taken die door het personeelslid tot een goed einde moeten worden gebracht;

2° de competenties, zijnde de bekwaamheden, vaardigheden en kwaliteiten die het personeelslid nodig heeft om de in 1° bedoelde taken naar behoren te kunnen uitoefenen.

§ 2. De bepaling in § 1 is niet van toepassing op :

1° personeelsleden die voor een periode van minder dan tien maanden tewerkgesteld zijn;

2° personeelsleden die voor minder dan een halfzijdse betrekking tewerkgesteld zijn bij hetzelfde schoolbestuur.

Art. 159. Elke functiebeschrijving wordt opgemaakt in onderling overleg tussen de directie en het betrokken personeelslid of in gezamenlijk overleg met de verschillende personeelsleden die hetzelfde ambt uitoefenen.

Wordt in het overleg geen akkoord bereikt over de functiebeschrijving, dan beslist het schoolbestuur over de aangelegenheden waarover geen akkoord is nadat de directie en het personeelslid daarover gehoord werden.

De functiebeschrijvingen van de leermeesters levensbeschouwelijke vakken worden opgemaakt met het akkoord van de bevoegde instantie van de betrokken eredienst of levensbeschouwing.

[...]

Art. 161. § 1. Bij het opmaken van de functiebeschrijving kan gebruik gemaakt worden van de modellen van functiebeschrijving die de regering voor de verschillende ambten aanreikt.

§ 2. De regering legt voor de verschillende ambten vast welke taken niet tot de opdracht kunnen behoren en legt deze ter bekrachtiging voor aan het Vlaams Parlement. Deze taken mogen niet in de functiebeschrijving opgenomen worden.

Art. 162. Taken die niet voorkomen in het model van functiebeschrijving bedoeld in § 1 van artikel 161 en evenmin tot de taken bedoeld in § 2 van artikel 161 behoren, kunnen in de functiebeschrijvingen opgenomen worden na overleg of na onderhandeling in het lokaal comité.

Afdeling 2 - Prestatieregeling

Art. 163. § 1. De regering bepaalt voor elk ambt het minimum en het maximum aantal lestijden en/of uren voor de wekelijkse hoofdopdracht en het maximum aantal klokuren voor de wekelijkse schoolopdracht.

De schoolopdracht wordt in principe gepresteerd binnen de periode van normale aanwezigheid van de leerlingen.

§ 2. In afwijking van § 1 valt de deelname aan oudercontacten en aan personeelsvergaderingen buiten in § 1 bedoelde maximum wekelijkse schoolopdracht.

Deze opdrachten vallen niet noodzakelijk binnen de periode van normale aanwezigheid van de leerlingen.

§ 3. Andere afwijkingen op § 1 kunnen maar toegepast worden na overleg of na onderhandeling in het lokaal comité.

Art. 164. De criteria voor de invulling van hoofd- en schoolopdracht worden vastgelegd na overleg of na onderhandeling in het lokaal comité.

Art. 165. De directeur bepaalt voor elk personeelslid het wekelijks aantal lestijden en/of uren hoofdopdracht en het wekelijks aantal klokuren schoolopdracht.

Hij houdt daarbij rekening met :

1° de maxima bedoeld in artikel 163, § 1;

2° de bepalingen van artikel 163, § 2 en § 3;

3° de criteria bedoeld in artikel 164.

[...]

Hoofdstuk XI. - *Tijdelijke projecten*

Art. 168. De bepalingen van dit hoofdstuk zijn alleen van toepassing op gefinancierde en gesubsidieerde scholen.

Art. 169. De regering kan tijdelijke projecten organiseren in het gewoon en in het buitengewoon onderwijs.

Ze omschrijft deze projecten, bepaalt de tijdsduur ervan en bepaalt onder welke voorwaarden scholen kunnen deelnemen aan de projecten.

Art. 170. § 1. Binnen de grenzen van de beschikbare begrotingskredieten kunnen aan scholen die deelnemen aan de projecten extra lestijden en/of extra uren en/of extra middelen worden toegekend.

§ 2. De extra lestijden en/of extra uren en/of middelen worden toegekend binnen een schooljaar en dienen aangewend te worden zoals door de regering bepaald.

§ 3. De personeelsleden die fungeren in de extra lestijden en/of extra uren worden aangesteld als tijdelijke voor de duur van het project.

Bedoelde tijdelijken kunnen ook ingezet worden om vastbenoemden of andere tijdelijken te vervangen, indien deze laatsten het project uitvoeren.

Het schoolbestuur kan in geen geval personeelsleden vast benoemen in de extra lestijden en/of extra uren.

Art. 171. § 1. De onderwijsinspectie evalueert ten minste jaarlijks de lopende projecten en formuleert de resultaten daarvan in een advies aan de regering. De regering beslist op basis van het advies over de voortgang of beëindiging van de projecten.

§ 2. De verlenging van een tijdelijk project dat reeds drie jaar duurt kan alleen gebeuren na gemotiveerde mededeling aan het Vlaams Parlement.

§ 3. De regering kan op basis van het advies bedoeld in § 1 beslissen een nieuwe categorie aanvullende lestijden en/of aanvullende uren te financieren of te subsidiëren en het tijdelijk project te beëindigen.

Art. 172. De regering kan mits motivering en mededeling aan het Vlaams Parlement voor de duur van de in artikel 169 bedoelde projecten afwijking verlenen van de toepassing van de reglementering inzake de programmatie en rationalisatie en het lestijden- of het urenpakket.

[...]

Hoofdstuk XIII. - *Terugvorderingen, inhoudingen en sancties*

[...]

Afdeling 2. - Sancties

Art. 177. § 1. Onverminderd de toepassing van artikel 174 kunnen volgende overtredingen na aanmaning aanleiding geven tot sancties :

1° het niet naleven van de toelatingsvoorwaarden zoals bedoeld in de artikelen 12, 15 en 16;

2° het niet respecteren van de kosteloze toegang tot het basisonderwijs zoals bedoeld in artikel 27;

3° het niet naleven van de bepalingen inzake vrijstelling van de keuze tussen godsdienst en niet-confessionele zedenleer zoals bedoeld in de artikelen 29, tweede lid en 30, tweede lid;

4° het niet naleven van de procedure tot het schorsen en uitsluiten van leerlingen zoals bedoeld in artikel 32;

5° het miskennen van recht op het onderwijs aan huis zoals bedoeld in de artikelen 34 en 35;

6° het niet naleven van de bepalingen met betrekking tot de organisatie van de schooltijd zoals bedoeld in de artikelen 48, 49 en 50;

7° het voeren van oneerlijke concurrentie, het verrichten van ongeoorloofde handelsactiviteiten en het voeren van politieke propaganda zoals bedoeld in artikel 51;

8° het misbruiken van het werkingsbudget en investeringsmiddelen;

9° de misbruiken bij het tellen van de regelmatige leerlingen voor programmatie, rationalisatie, lestijdenpakket en urenpakket;

10° de misbruiken bij het berekenen en aanwenden van het lestijden- en urenpakket;

11° de misbruiken bij de aanwending van extra lestijden en/of extra uren zoals bedoeld in artikel 170.

§ 2. Klachten met betrekking tot overtredingen bedoeld in § 1, 2° en 7° worden onderzocht door de Commissie laakbare praktijken bedoeld in de artikelen 27 en 52.

Overtredingen bedoeld in § 1, 6° worden vastgesteld door de onderwijsinspectie.

Art. 178. De sanctie voor het in overtreding zijnde schoolbestuur kan een gedeeltelijke terugbetaling van het werkingsbudget zijn, zonder dat de terugvordering of inhouding méér kan bedragen dan 10 procent van het werkingsbudget van de school waar de overtreding is vastgesteld.

Art. 179. Het niet naleven van de verplichtingen inzake :

1° het hebben van het schoolreglement zoals bedoeld in artikel 37;

2° het hebben van het handelingsplan zoals bedoeld in artikel 46;

3° het hebben van het schoolwerkplan zoals bedoeld in artikel 47;

4° het invullen en tijdig doorsturen van de voorgeschreven formulieren of gevraagde gegevens voor elementen waar de directie niet afhankelijk is van derden;

5° medewerking aan de door de regering opgelegde acties of onderzoeksverrichtingen;

kan, na aanmaning, aanleiding geven tot tijdelijke inhouding van betaling van de voorschotten op het werkingsbudget of tijdelijke inhouding van de betaling van de schijven van de dotatie aan de ARGO ten belope van dat deel van de schijven dat redelijkerwijze geacht mag worden toe te komen aan de betrokken school.

Art. 180. De regering bepaalt de verdere regels voor de vaststelling van de overtredingen en voor de toepassing van de sancties. Het hiervoor bedoelde besluit waarborgt de rechten van verdediging. »

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

B.2.1. De Vlaamse Regering betwist de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging in zoverre het gericht is tegen de bepalingen betreffende de functiebeschrijving en de prestatieregeling, daar de verzoekende partijen zich beroepen op hun hoedanigheid van inrichtende macht, terwijl de bestreden bepalingen zich enkel richten tot het personeel van het basisonderwijs.

De verzoekende partijen zouden aldus niet rechtstreeks en ongunstig door de bestreden bepalingen worden geraakt.

B.2.2. Ofschoon de bestreden bepalingen de rechten en verplichtingen van de personeelsleden van het basisonderwijs regelen, wijzigen zij niettemin bepaalde bevoegdheden van de inrichtende machten en hebben zij aldus een rechtstreekse weerslag op de organisatie van het basisonderwijs.

Aldus worden de verzoekende partijen rechtstreeks en ongunstig geraakt door de bestreden bepalingen.

B.2.3. De exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging wegens ontstentenis van belang, in zoverre het gericht is tegen de artikelen 158, 159 en 161 tot 165, wordt verworpen.

B.3.1. De Vlaamse Regering betwist de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging in zoverre tegen de artikelen 168 en 177 van het decreet van 25 februari 1997 geen middelen zouden worden aangevoerd, en in zoverre een schending, door de artikelen 163 tot 165, van artikel 24, § 1, van de Grondwet wordt aangevoerd, zonder dat grieven worden geformuleerd.

B.3.2. Tegen de verschillende, gegroepeerde bepalingen hebben de verzoekende partijen gelijktijdig één of verschillende middelen aangevoerd. De door de Vlaamse Regering opgeworpen exceptie wordt door de verzoekende partijen betwist onder verwijzing naar de draagwijdte van de bestreden bepalingen en de uiteenzetting van hun middelen.

Wanneer de exceptie van niet-ontvankelijkheid betrekking heeft op zowel de draagwijdte van de bestreden bepalingen als de omvang van de daartegen onderscheidenlijk aangevoerde middelen, valt het onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep samen met het onderzoek van de grond van de zaak.

Ten gronde

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de functiebeschrijving en de prestatieregeling van het personeel in het basisonderwijs

B.4.1. Het eerste middel tegen de artikelen 158, 159 en 161 tot 165 is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 1, van de Grondwet, doordat die bepalingen de vrije invulling door de inrichtende macht van de opdracht van de personeelsleden verhinderen, terwijl een dergelijke bevoegdheid voor de pedagogische vrijheid - vervat in de vrijheid van onderwijs - even essentieel is als het recht de personeelsleden vrij te kiezen.

B.4.2. De bij artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs, die voor privé-personen het vermogen impliceert om naar eigen inzicht onderwijs in te richten en te laten verstrekken, zowel naar de vorm als naar de inhoud van dat onderwijs, omvat niet alleen de vrijheid van de inrichtende macht om het personeel te kiezen dat wordt tewerkgesteld met het oog op de verwezenlijking van de eigen onderwijsdoelstellingen, maar tevens de vrijheid om de opdracht van die personeelsleden vast te leggen en hun prestaties te regelen.

B.4.3. Die vrijheid is evenwel niet onbegrensd. Zij staat er met name niet aan in de weg dat de decreetgever, met het oog op het verzekeren van de kwaliteit van het met overheidsmiddelen verstrekt onderwijs, maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen van algemene toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het door hen verstrekte onderwijs.

Volgens de parlementaire voorbereiding drukken de bestreden bepalingen het streven van de overheid uit om de opdracht van het personeel in het basisonderwijs vast te stellen en een

prestatieregeling uit te werken die zo eenvoudig mogelijk is; die, waar mogelijk, uniform is voor verschillende personeelscategorieën; die de directie de mogelijkheid biedt om het schoolleven zodanig te organiseren dat kinderen en ouders krijgen waar ze recht op hebben; die misbruiken ten aanzien van het personeel voorkomt en die ruimte laat voor lokale autonomie (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 451/1, p. 45).

De betwiste bepalingen, die ingegeven zijn door de zorg om de kwaliteit te verzekeren van het onderwijs dat met overheidsmiddelen wordt verstrekt, kunnen als dusdanig niet worden beschouwd als een inbreuk op de vrijheid van onderwijs, behoudens indien zou blijken dat de concrete beperkingen die door de verschillende bepalingen aan die vrijheid worden gesteld, niet redelijk verantwoord zijn of onevenredig zijn met het nagestreefde doel.

B.4.4. Noch de bepaling die de vastlegging van de opdracht van personeelsleden voorschrijft als beginsel en uitsluit voor bepaalde categorieën van personeelsleden (artikel 158), noch de bepaling die de wijze regelt waarop die functiebeschrijving wordt opgemaakt (artikel 159), noch de bepaling die de directeur de bevoegdheid verleent om voor elk personeelslid de prestatieregeling vast te stellen (artikel 165) kunnen worden beschouwd als beperkingen van de vrijheid van onderwijs die niet redelijk verantwoord zouden zijn of onevenredig zouden zijn met het nagestreefde doel. Die maatregelen komen immers tegemoet aan het streven van de decreetgever naar de kwaliteit van het verstrekte onderwijs. Op het vlak van de gevolgen zijn zij hiermee niet onevenredig in zoverre zij de eindverantwoordelijkheid voor de taakomschrijving leggen bij het schoolbestuur zelf of bij de directeur, die mag worden geacht het vertrouwen van de inrichtende macht te genieten.

Onder voorbehoud van toetsing aan artikel 24, § 5, van de Grondwet, kunnen de bepaling betreffende de inhoud van de functiebeschrijving op basis van een door de Regering vastgestelde lijst van mogelijke (artikel 161, § 1) en verboden (artikel 161, § 2) taken en de bepaling betreffende het minimum en het maximum aantal lestijden en/of uren voor de wekelijkse hoofdopdracht en het maximum aantal klokuren voor de wekelijkse schoolopdracht en enkele modaliteiten ervan (artikel 163, §§ 1 en 2) evenmin worden beschouwd als een onredelijke beperking van de vrijheid van onderwijs. Door de opdracht van het personeel in het basisonderwijs naar inhoud en duur te begrenzen, onverminderd de mogelijkheid om door

overleg te komen tot afwijkingen met betrekking tot de duur (artikel 163, § 3), kan de decreetgever immers bijdragen tot de kwaliteit van het verstrekte onderwijs, ongeacht de eigenheid ervan. De bevoegdheden van de inrichtende macht worden aldus beperkt, doch een dergelijke beperking is niet onverenigbaar met de vrijheid van onderwijs.

B.4.5. Krachtens artikel 162 kunnen taken die niet voorkomen in het model van functiebeschrijving bedoeld in paragraaf 1 van artikel 161 (de zogenaamde positieve lijst van mogelijke taken) en evenmin behoren tot de taken bedoeld in paragraaf 2 van artikel 161, in de functiebeschrijving worden opgenomen na overleg of na onderhandeling in het lokaal comité. Op grond van artikel 164 kunnen « de criteria voor de invulling van hoofd- en schoolopdracht », waarmee de directeur rekening dient te houden bij de vaststelling van de prestatieregeling van elk personeelslid (artikel 165, tweede lid, 3^o), worden vastgelegd na overleg of na onderhandeling in het lokaal comité.

Beide bepalingen drukken het streven van de decreetgever uit om in het belang van de kwaliteit van het onderwijs bij de bepaling van de opdracht van de personeelsleden misbruiken te hunnen opzichte te voorkomen en ruimte te laten voor lokale autonomie.

In zoverre artikel 162 bepaalt dat taken die niet voorkomen in het door de Regering opgestelde model van functiebeschrijving, bedoeld in artikel 161, § 1, en evenmin behoren tot de taken bedoeld in artikel 161, § 2, kunnen worden opgenomen in de functiebeschrijvingen na overleg of na onderhandeling in het lokaal comité, beperkt die bepaling geenszins de autonomie van de inrichtende macht. Uit de parlementaire voorbereiding van de betrokken bepaling blijkt immers niet dat een dergelijk overleg (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 451/1, p. 48) enige afbreuk zou doen aan de beslissingsbevoegdheid die artikel 159, tweede lid, toevertrouwt aan het schoolbestuur in geval van ontstentenis van akkoord tussen de directie en het personeel omtrent de opname van de in artikel 162 bedoelde taken in de functiebeschrijving, beslissing waartegen geen externe beroepsmogelijkheid openstaat (*ibid.*, p. 47). Die interpretatie van de bevoegdheid van de inrichtende macht, vermeld in artikel 159, tweede lid, is overigens des te meer geboden daar de vaststelling van de bij artikel 162 bedoelde taken gebonden kan zijn aan de levensbeschouwing van het onderwijs, zijn karakter, en het net (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 451/1, p. 48)

en derhalve de essentie van de vrijheid van onderwijs raakt. Aldus geïnterpreteerd houdt artikel 162 geen beperking van de vrijheid van onderwijs in.

Krachtens artikel 164 worden de criteria voor de invulling van hoofd- en schoolopdracht vastgelegd na overleg of na onderhandeling in het lokaal comité. Ofschoon bij de voorbereiding van die bepaling erop werd gewezen dat er lokaal een grote autonomie is voor de individuele vastlegging van de opdrachten, vermits de overheid alleen een maximale en een minimale hoofdopdracht en een maximale schoolopdracht vastlegt en daarbij werd beklemtoond dat het niet de bedoeling was die invulling willekeurig te laten gebeuren, zodat een aantal criteria vastgelegd moeten worden in het lokaal comité (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 451/1, p. 49), dient het Hof vast te stellen dat de tekst van die bepaling geen afbreuk doet aan de beslissingsbevoegdheid van de inrichtende macht. Weliswaar is voorgeschreven dat de criteria voor de invulling van hoofd- en schoolopdracht worden vastgelegd nadat in het lokaal comité overleg werd gepleegd of onderhandelingen werden gevoerd, doch de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid berust bij de inrichtende macht. Artikel 164 van het bestreden decreet dient immers, wat het gesubsidieerd vrij onderwijs betreft, gelezen te worden in samenhang met het decreet van 5 april 1995 tot oprichting van onderhandelingscomités in het vrij gesubsidieerd onderwijs (*Belgisch Staatsblad*, 8 juni 1995), dat in de artikelen 32 tot 35 de onderhandelingsbevoegdheid van de lokale onderhandelingscomités vastlegt. Behalve voor de vaststelling van het arbeidsreglement - waarvoor, bij tegenstrijdigheid van de standpunten van de vertegenwoordigde geledingen, is voorzien in een beslissend optreden van het centraal paritair comité - wordt door de onderhandelingsbevoegdheid van de lokale comités op geen enkele wijze afbreuk gedaan aan de beslissingsbevoegdheid van de inrichtende macht, te meer daar de decreetgever zelf heeft erkend dat « instemmingsrecht verlenen aan onderhandelingscomités zou indruisen tegen artikel 24 van de grondwet die de vrijheid van onderwijs voor de inrichters waarborgt » (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1994-1995, nr. 703/1, p. 7).

B.4.6. Het middel is niet gegrond.

B.5.1. Het tweede middel, dat gericht is tegen de artikelen 161, § 1, (opmaken van de zogenaamde «positieve lijst») en 163, § 1, (bepalen van het minimum en het maximum aantal lestijden en/of uren voor de wekelijkse hoofdopdracht en het maximum aantal klokuren voor de

wekelijkse schoolopdracht), is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet, doordat de decreetgever de daarin vervatte delegaties aan de Vlaamse Regering op geen enkele wijze heeft begrensd of enige richtlijn met betrekking tot de precieze inhoud of omvang ervan heeft verstrekt, op de vermelding na dat functiebeschrijvingen uit twee delen - respectievelijk resultaatgebieden en competenties - dienen te bestaan, zodat werd nagelaten de beginselen vast te stellen die ten grondslag dienen te liggen aan de aan de Regering toevertrouwde opdrachten, zowel op het vlak van de functiebeschrijving als op het vlak van de prestatieregeling.

B.5.2. Luidens artikel 161, § 1, kan bij het opmaken van de functiebeschrijving gebruik gemaakt worden van de modellen van functiebeschrijving die de Regering voor de verschillende ambten aanreikt. Dergelijke modellen houden evenwel geen enkele verplichting in en dienen slechts als ondersteuning - hulpinstrumenten - voor directie en personeel (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 451/1, pp. 47-48; *Hand.*, Vlaams Parlement, 1996-1997, 28 januari 1997, p. 72). De door de decreetgever aan de Regering verleende machtiging heeft, vanwege het niet verplichtend karakter van de modellen alleen reeds, geenszins betrekking op een essentieel aspect van de inrichting, de erkenning of de subsidiëring van het onderwijs.

Het middel, in zoverre het is gericht tegen artikel 161, § 1, is niet gegrond.

B.5.3. Luidens artikel 163, § 1, eerste lid, bepaalt de Regering voor elk ambt het minimum en het maximum aantal lestijden en/of uren voor de wekelijkse hoofdopdracht en het maximum aantal klokuren voor de wekelijkse schoolopdracht.

Ofschoon een dergelijke aangelegenheid wel degelijk een essentieel aspect van de inrichting van het onderwijs betreft, waaromtrent alleen de decreetgever op grond van artikel 24, § 5, van de Grondwet bevoegd is, en ofschoon de decreetgever in voormelde bepaling zelf noch de beginselen heeft vastgesteld noch beleidskeuzes heeft gemaakt met betrekking tot die aangelegenheid, volgt uit het decreet - en inzonderheid uit de in de hoofdstuk V, afdelingen 1 en 4, opgenomen bepalingen betreffende het onderwijsaanbod en de organisatie van de schooltijd - dat de Regering bij de uitoefening van de haar bij artikel 163, § 1, eerste lid, verleende opdracht

dermate gebonden is dat de delegatie aan de Regering artikel 24, § 5, van de Grondwet niet zou kunnen schenden.

Het middel, in zoverre het is gericht tegen artikel 163, § 1, is niet gegrond.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de tijdelijke projecten in het gewoon en het buitengewoon onderwijs

B.6.1. Het beroep tot vernietiging van de artikelen 168 tot 172 van het decreet van 25 februari 1997 is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet, doordat de decreetgever in geen enkel opzicht de beoordelingsruimte van de Regering bij het organiseren van tijdelijke projecten heeft afgebakend, noch ten aanzien van de inhoud of de doelstellingen van die projecten, noch ten aanzien van de kwalitatieve of kwantitatieve criteria waarmee de Regering bij de organisatie van de tijdelijke projecten rekening zou moeten houden, noch met betrekking tot de voorwaarden die de Regering vermag op te leggen jegens scholen alvorens deze kunnen deelnemen aan de door de Regering zelf omschreven tijdelijke projecten.

B.6.2. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat « de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet ».

De tekst van artikel 24, § 5, heeft een algemene draagwijdte : hij maakt geen enkel onderscheid en bevat geen enkele beperking met betrekking tot de draagwijdte van het begrip « inrichting », wat betekent dat elke hervorming betreffende de inrichting van het onderwijs, ongeacht het doel ervan, zelfs indien zij in de tijd beperkt is, slechts bij decreet kan worden geregeld.

B.6.3. Opdrachten aan de uitvoerende macht zijn evenwel niet uitgesloten, op voorwaarde dat de decreetgever de essentiële aspecten van het onderwijs wat de inrichting betreft heeft vastgesteld, wat onder meer inhoudt dat hij de criteria vaststelt die voor de uitwerking van de regeling, door de betrokken regering, richtinggevend zijn.

B.6.4. Het decreet bepaalt dat de Regering tijdelijke projecten kan uitwerken en definiëren, waarvan de wijze van evalueren en de duur door het decreet worden vastgesteld. Het tijdelijk karakter van de projecten toont aan dat de decreetgever de grenzen van de verordeningsbevoegdheid van de Regering heeft aangegeven, die slechts kan optreden om het hoofd te bieden aan dringende of onvoorziene problemen, of om experimenten uit te testen zonder dat zij de inrichting van het onderwijs kan wijzigen.

B.6.5. In zoverre de Regering evenwel, krachtens artikel 172 van het decreet, aan haar vrije beoordeling overgelaten afwijkingen kan toekennen van de toepassing van de reglementering inzake de programmatie en rationalisatie van het lestijden- of het urenpakket, bevat het decreet niet de essentiële elementen noch de grenzen van eventuele afwijkingen van normen die betrekking hebben op de inrichting van het onderwijs.

B.6.6. In zoverre het middel betrekking heeft op artikel 172, is het gegrond.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende de terugvorderingen, inhoudingen en sancties

B.7.1. Het eerste middel dat wordt aangevoerd tegen de artikelen 178 tot 180 van het decreet basisonderwijs, die de terugvorderingen, inhoudingen en sancties regelen, is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet, doordat de bestreden bepalingen een ontoelaatbare delegatie bevatten nu de Regering, bij het uitvoeren van het in artikel 180 bedoelde besluit, noodzakelijkerwijze ook andere dan louter aanvullende regelingen zal moeten uitwerken. In de voormelde bepalingen zou slechts een mogelijkheid zijn ingebouwd voor de Regering om de vastgestelde overtredingen of de niet-naleving van verplichtingen daadwerkelijk te bestraffen en bovendien beschikt zij over een zeer ruime appreciatiebevoegdheid betreffende de omvang van de sanctie. Aldus zou aan de Regering ten onrechte de bevoegdheid zijn gedelegeerd om een essentieel aspect van de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs te regelen.

B.7.2. In het middel wordt kritiek geuit op de artikelen 178 en 180 in zoverre zij de Regering toestaan te bepalen of het opportuun is sancties te nemen, aangezien de decreetgever geen andere grens heeft gesteld dan die welke betrekking heeft op het maximumbedrag van de terugbetaling die de Regering kan eisen, wat haar trouwens een buitensporige beoordelingsbevoegdheid zou geven.

Het Hof beperkt zijn toetsing tot die grieven.

B.7.3. De artikelen 177 tot 179 bepalen uitdrukkelijk de overtredingen die aanleiding kunnen geven tot sancties (artikelen 177, § 1, en 179) en stellen de omvang van de mogelijke sancties vast (artikelen 178 en 179).

B.7.4. Nu de decreetgever zelf de essentiële elementen van de sanctieregeling heeft vastgesteld en derhalve aan de Vlaamse Regering slechts de zorg heeft overgelaten om louter aanvullende regelingen uit te werken, kan het middel, afgeleid uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet, niet worden aangenomen.

B.8.1. Het tweede middel, dat is gericht tegen de artikelen 177 tot 180, is afgeleid uit de schending van artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, dat bepaalt dat alleen de (federale) wet de algemene bepalingen op de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies kan vaststellen, terwijl, luidens artikel 71, § 1, van dezelfde bijzondere financieringswet, de vigerende bepalingen betreffende de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies van overeenkomstige toepassing zijn op de gemeenschappen en de gewesten tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2.

B.8.2. Anders dan de verzoekende partijen betogen, regelen de artikelen 177 tot 180 niet de aangelegenheid van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Die bepalingen voeren in wezen financiële sancties in voor het geval dat de toelagetrekker zich niet houdt aan de bepalingen van het decreet die het recht openen op de ontvangst van toelagen in het kader van de onderwijsverstrekking. De gemeenschap, die inzake onderwijs bevoegd is om de voorwaarden te bepalen waaronder scholen in aanmerking komen voor financiering of subsidiëring van het door hen

verstrekke onderwijs, is tevens bevoegd om vast te stellen in welke gevallen de niet-naleving van de toepasselijke decreetsbepalingen aanleiding kan geven tot sancties, al zij het in de vorm van een terugvordering of inhouding van een deel van het werkingsbudget.

B.8.3. Het middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 50, § 2, derde lid, en 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, door de artikelen 177 tot 180, kan niet worden aangenomen.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 172 van het decreet basisonderwijs van de Vlaamse Gemeenschap van 25 februari 1997;

- 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 17 februari 1999.

De griffier, De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève