

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 12 juni 1992 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende vaststelling van het verplicht minimum aantal uren lichamelijke opvoeding in het secundair onderwijs", heeft op 2 juli 1992 het volgend advies gegeven :

1. De artikelen 53, 54 en 55 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II geven de vakken aan die in de erin genoemde leerjaren van het secundair onderwijs tot de basisvorming behoren. Voor elk van die leerjaren behoort het vak lichamelijke opvoeding tot de basisvorming.

Met het thans voorliggende voorstel van decreet willen de indieners ervan bereiken dat in die basisvorming per week ten minste twee lessen aan het vak lichamelijke opvoeding worden besteed.

Om dat minimum decreetshalve te doen waarborgen worden in de toelichting een aantal motieven aangevoerd die alle uitgaan van een zorg voor de fysieke conditie van de jeugd en gericht zijn op het voorkomen of verminderen van een nood aan geneeskundige verzorging. Volgens de indieners van het voorstel gaat het hun erom de lichamelijke conditie en de gezondheid van de leerlingen te vrijwaren. Naar hun gevoelens is de rol van de school daarin onvervangbaar.

2. Over het opportuun van het voorstel en het adequaat van de voor het bereiken van het beoogde doel voorgestelde decreetswijziging, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, vanzelfsprekend geen oordeel te geven. Wel mag hij opmerken dat de verantwoording welke ter staving van een wijziging van een onderwijsdecreet wordt aangebracht, niet onmiddellijk betrekking heeft op het onderwijs - te weten de vorming die voornamelijk in schools verband wordt verstrekt met het oog op een doorstroming naar een vorming van een

.../...

hoger niveau of gericht is op het verwerven van een bekwaamheid die tot een beroep toegang verstrekt, het ene en het andere vastgelegd in een diploma of getuigschrift - doch wel op de gezondheid in het algemeen en die van de jeugd in het bijzonder.

3. Buiten kijf staat en niet betwist is dat het vak lichamelijke opvoeding tot de schoolse basisvorming kan behoren en effectief behoort, doch wanneer men de redenen beschouwt welke aangevoerd worden om het vak lichamelijke opvoeding bij decreet in een onderwijsdecreet een lesurenpakket te waarborgen waarvoor ten gerieve van de andere vakken van de bedoelde basisvorming niet is voorzien - welke ongelijkheid in regelgeving niet wordt verantwoord in de toelichting - dan kan men niet anders dan vaststellen dat de aangevoerde redenen zich buiten de onderwijsmaterie bewegen. Men weet dat volgens het Arbitragehof noch het gekozen middel, noch het gestelde doel doch wel de aangelegenheid zelf bevoegdheidsbepalend zijn (arrest nr. 1/89 van 31 januari 1989). Wanneer men die regel, welke voor de behoeften van een afbakening van bevoegdheid tussen de Staat en de Gemeenschappen of de Gewesten is geëxpliciteerd, doortrekt naar het pakket van de diverse gemeenschapsbevoegdheden die onderwerpsgewijze zijn toebedeeld en waarvoor de Grondwet in een gedifferentieerd werkingsgebied voorziet, dan is de conclusie, niet dat de Vlaamse Raad niet bevoegd is, wel dat de verantwoording van het voorstel een andere gemeenschapsbevoegdheid betreft, te weten die van de volksgezond-

.../...

heid (1), welke conclusie aan kracht wint als men de klemtoon legt op de ongelijkheid in decretale regeling tussen, enerzijds, het vak lichamelijke opvoeding en, anderzijds, de andere vakken welke mede tot de basisvorming van de meergenoemde leerjaren behoren.

4. Evenmin als op het stuk van gezondheidsbeleid kan de Vlaamse Executieve ter zake van onderwijs zich tegenover de Vlaamse Raad op een aan de Grondwet of een bijzondere wet ontleend eigen prerogatief beroepen. Mocht derhalve de Vlaamse Raad - ondanks de zoëven ontwikkelde beschouwingen - van oordeel zijn dat er een voldoende verband is tussen de verantwoording in de toelichting van het voorstel en de voorgestelde wijziging van een onderwijsdecreet, dan zal hij oog moeten hebben, eensdeels, voor de pedagogische vrijheid welke voor de inrichtende machten in artikel 17 van de Grondwet begrepen is en waaraan door de Vlaamse Raad in de opeenvolgende onderwijsdecreten stelselmatig ook en met name op het stuk van de leerplannen vorm is gegeven, anderdeels, voor de onderlinge samenhang en cohesie van de vakken die samen de bedoelde basisvorming vormen.

(1) Zie ook 's Raads advies L. 15.941/8 van 20 maart 1985 over een "voorstel van decreet houdende verbod van het verkopen en gratis verstrekken van schadelijk snoepgoed en suikerhoudende frisdranken in bepaalde onderwijsinstellingen", welk verbod luidens de toelichting eveneens uitging van een bezorgdheid voor een aspect van de gezondheid van de schoollopende jeugd (Gedr. St., Vlaamse Raad, 1984-1985, nr. 194/1 en 2).

5. Met de inperking van de pedagogische vrijheid zijn de wetgever en de decreetgever steeds omzichtig geweest. Daargelaten de voorwaarden van subsidiëring en van diploma waarvoor gesteund werd op het beginsel van de gelijkheid, respectievelijk de gelijkwaardigheid, mag men vooropstellen dat steeds als leidraad is aangenomen dat aan de pedagogische vrijheid niet kan worden geraakt dan om redenen die rechtstreeks verband houden met een andere door de Grondwet gewaarborgde vrijheid als daar zijn de vrijheid van ideologie en de vrijheid van taal. In het thans voorliggend voorstel is zulks niet het geval.

6. Van de zoëven aangestipte omzichtigheid doen blijken onder meer de wets- en decreetsbepalingen welke op het vaststellen van de leerplannen betrekking hebben.

Overeenkomstig artikel 6 van de wet van 29 mei 1959 volgende op het Schoolpact wordt het leerplan door de betrokken inrichtende macht met inachtneming van een vooraf bepaald minimum-leerplan vastgesteld en vervolgens - met het oog op het waarborgen van het studiepeil - aan de Vlaamse Executieve voor goedkeuring voorgelegd.

De bedoelde pedagogische vrijheid van de inrichtende machten is onlangs nog verstevigd in het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten. Met inachtneming van de eindtermen en van het door of krachtens het decreet bepaalde minimumlessenrooster beschikt, krachtens artikel 3 van het decreet, elke inrichtende macht voor haar onderwijsinstellingen over de

.../...

vrijheid de lessenroosters en de leerplannen vast te stellen (1), terwijl volgens de algemene economie van het decreet de taak van de inspectiediensten een zaak van kwaliteitscontrole wordt (2)(3).

Mocht, zoals in het voorstel van decreet wordt voorgesteld, de decreetgever het aan het vak lichamelijke opvoeding wekelijks minstens te besteden lesuren zelf bepalen, dan zou hij, door het verkleinen van de beslissingsruimte van de inrichtende machten langs een ander procédé dan dat van de individuele goedkeuring van het leerplan terugkomen op de in de vrijheid van onderwijs besloten zijnde pedagogische vrijheid, zoals die tot heden, overeenkomstig de Grondwet, door de wetgever en de decreetgever is erkend. Meteen zou worden geraakt aan het tussen het beginsel van de vrijheid van onderwijs en de regelingsbevoegdheid van de overheid bereikte evenwicht.

(1) "Paragraaf 1 formuleert de minimum-verwachtingen vanwege de Gemeenschap in de context van de gewaarborgde vrijheid van onderwijs. Deze vrijheid geeft de inrichtende machten het recht vrij het lessenrooster in te vullen, leerplannen uit te werken en een eigen pedagogisch project uit te voeren. De minimum-verwachtingen vanwege de Gemeenschap hebben betrekking op een decretaal vastgelegd minimum lessenrooster en op de vooropgestelde eindtermen" (Gedr. St., Vlaamse Raad, 1990-1991, nr. 519/1, blz. 3).

(2) Gedr. St., Vlaamse Raad, 1990-1991, nr. 519/4, blz. 4.

(3) Artikel 3 van het decreet van 17 juli 1991 is alsnog niet in werking getreden.

7. Tenslotte en voor zover zulks dient te worden opgemerkt, spreekt het vanzelf dat wanneer één bepaald vak van de basisvorming op het stuk van lesuren decretaal anders wordt geregeld dan de overige vakken welke samen de basisvorming uitmaken, zulks de onderlinge verhouding tussen de onderscheiden vakken kan verstoren, derhalve tegen de symmetrie van het ter zake opgezette stelsel ingaat.

8. De eindconclusie mag zijn dat de Vlaamse Raad maatregelen kan nemen om de fysieke conditie van de jeugd te verbeteren en de gezondheid van deze te vrijwaren, doch dat het om diverse redenen niet aangewezen is om dat oogmerk te realiseren langs een wijziging van een onderwijsdecreet zoals in het voorstel wordt voorgesteld.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: H. COREMANS,	kamervoorzitter,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	staatsraden,
de Heer	: M. VAN DAMME,	
de Heren	: G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: A. TRUYENS,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. TRUYENS.

H. COREMANS.