

Vergaderjaar 2019–2020

35 320

Wijziging van de verschillende wetten op met name het terrein van onderwijs, cultuur en media in verband met voornamelijk wetstechnische en redactionele verbeteringen (Verzamelwet OCW 20..)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 30 augustus 2019 en het nader rapport d.d. 16 oktober 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 juni 2019, nr. 2019001130, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 30 augustus 2019, nr. W05.19.0151/1, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Naar aanleiding van het advies, dat hieronder cursief is opgenomen, merk ik het volgende op.

Bij Kabinetsmissive van 13 juni 2019, no.2019001130, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de verschillende wetten op met name het terrein van onderwijs, cultuur en media in verband met voornamelijk wetstechnische en redactionele verbeteringen (Verzamelwet OCW 20..), met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel beoogt een vijftigtal wetten te wijzigen op de beleids-terreinen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

(OCW). Het betreft een zogenoemde verzamelwet en is de eerste in een beoogde cyclus van jaarlijkse verzamelwetten voor de wetgeving van OCW, met als doel de kwaliteit van de OCW-wetgeving systematisch te verhogen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de in het wetsvoorstel voorgestelde uitzondering op verplichte lichamelijke opvoeding in het voortgezet onderwijs, en over een tweetal delegatiegrondslagen op het gebied van de studiefinanciering. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel wenselijk.

1. Uitzondering op verplichte lichamelijke opvoeding

Artikel 25 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) biedt de Minister de mogelijkheid goed te keuren dat voor de bijzondere inrichting van het onderwijs aan een school wordt afgeweken van een beperkt en limitatief opgesomd aantal artikelen van de WVO. Voorgesteld wordt om ook artikel 6d WVO aan deze lijst toe te voegen.² Artikel 6d WVO bevat de plicht voor zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs om onderwijs te verzorgen in lichamelijke opvoeding. Het artikel bepaalt dat dit onderwijs gespreid over alle leerjaren moet worden gevolgd, maar stelt geen inhoudelijke eisen aan de inrichting van het onderwijs in lichamelijke opvoeding, met dien verstande dat het wel moet gaan om «praktische bewegingsactiviteiten». Dit artikel vindt zijn oorsprong in een amendement van de Kamerleden Hamer en Mosterd, die daarmee zowel de inrichtingsvrijheid als de hoeveelheid onderwijstijd voor lichamelijke opvoeding wilden waarborgen.³

In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld om de Minister de mogelijkheid te geven om goed te keuren dat in het voortgezet onderwijs wordt afgeweken van de verplichting onderwijs in lichamelijke opvoeding te verzorgen. De reden achter deze algemene bevoegdheid is dat dit nodig en wenselijk zou zijn voor jonge toptalenten op het gebied van sport, dans of muziek op zogenoemde Loot- en DaMu-scholen.⁴ Momenteel worden ontheffingen voor deze leerlingen verleend op basis van specifieke beleidsregels,⁵ maar deze praktijk is zonder wettelijke grondslag.

De Afdeling merkt hierover het volgende op.

Voor jonge talenten op het gebied van sport en dans lijkt de voorgestelde bepaling niet noodzakelijk. Nu scholen vrij zijn in de inrichting van het bewegingsonderwijs, kan dit immers hoofdzakelijk gevuld worden met de sport of dans in kwestie. Met het aantal trainingsuren dat deze leerlingen in de regel maken, wordt bovendien ook ruimschoots aan de in artikel 6d WVO bedoelde urennormen voldaan.

«Voor muzikaleerlingen is de verplichting voor onderwijs in lichamelijke opvoeding niet nodig vanwege het risico op blessures», aldus de toelichting.⁶ Dit wordt niet nader toegelicht, terwijl voor toptalenten op het gebied van muziek een goede lichamelijke opvoeding evenzeer van belang is. Dat neemt niet weg dat de implicaties van bepaalde blessures juist voor deze groep aanzienlijk kunnen zijn. Het staat DaMu-scholen momenteel al vrij het onderwijs in lichamelijke opvoeding zo in te richten

² Artikel XXVI, onderdeel E, van het wetsvoorstel.

³ Kamerstukken II 2005/06, 30 187, nr. 25.

⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2.

⁵ Zie artikel 11–13 van de Beleidsregel verstrekking licentie Topsporttalentschool VO en artikel 11–13 van de Beleidsregel verstrekking DAMU-licentie VO.

⁶ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2.

dat het risico op bepaalde blessures teruggebracht wordt tot een acceptabel niveau. Dat kan bijvoorbeeld door ervoor te kiezen bepaalde praktische bewegingsactiviteiten niet te laten uitvoeren. Op DaMu-scholen is daarbij voldoende expertise aanwezig om de inrichting van het onderwijs in de lichamelijke opvoeding aan te laten sluiten op de bijzondere behoefte van muzikleerlingen.

De voorgestelde wijziging van artikel 25 WVO creëert niet alleen voor de bovenbedoelde groep een uitzondering, maar opent tevens de mogelijkheid om voor een bredere groep leerlingen een uitzondering te maken. Gelet op het algemeen belang van lichamelijke opvoeding is het de vraag of dit wenselijk is.

2. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling adviseert het voorstel om artikel 6d op te nemen in de lijst van artikel 25 WVO te laten vervallen.

1. Uitzondering op verplichte lichamelijke opvoeding

Anders dan de Afdeling, meent de regering dat er wel degelijk een noodzaak is om artikel 6d op te nemen in artikel 25 WVO. De regering kan de Afdeling volgen in de argumentatie dat toptalenten op het gebied van sport of dans voldoende bewegingsonderwijs ontvangen. Echter, uit de WVO volgt dat het onderwijs in een vak in hoofdzaak of geheel op de school moet worden verzorgd, door bevoegde leraren, die door het bevoegd gezag benoemd dan wel tewerkgesteld zijn. Daar is bij externe lessen in sport of dans vaak geen sprake van. Dit betekent dat voor de toptalenten op het gebied van sport of dans het bewegingsonderwijs wat zij buitenschools ontvangen, niet meetelt als bewegingsonderwijs in de zin van artikel 6d WVO.

De regering volgt de Afdeling in haar standpunt dat voor toptalenten op het gebied van muziek de lichamelijke opvoeding evenzeer van belang is. Echter, vanwege de blessuregevoeligheid en de desastreuze gevolgen die een blessure kan hebben voor hun verdere loopbaan, zal deze beweging hoofdzakelijk aangepast, buiten schooltijd plaatsvinden. Ondanks de grote expertise van de DaMu-scholen is het vanwege de verscheidenheid in talent, en de verscheidenheid in klassen waarin de leerlingen zitten, niet mogelijk om de lessen lichamelijke opvoeding voor toptalenten in muziek geheel aan te laten sluiten bij de bijzondere behoefte van deze leerlingen. In de ogen van de regering is het gerechtvaardigd om ruimte te bieden aan deze leerlingen om, in plaats van lessen lichamelijke opvoeding, muziekonderwijs te volgen. Het is aan de ouders en leerlingen om ervoor te zorgen dat de leerlingen voldoende fit blijven.

De regering erkent het risico dat het toevoegen van artikel 6d aan artikel 25 een bredere uitzondering creëert dan alleen voor bovengenoemde groep. De Minister zal van deze bevoegdheid slechts in uitzonderlijke gevallen gebruik maken, zoals dat ook gebeurt bij de andere uitzonderingen die op grond van artikel 25 WVO nu al mogelijk zijn.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld in paragraaf 2.2 van het algemeen deel.

2. Redactionele en ambtshalve wijzigingen

De Afdeling maakte een redactionele opmerking over het gebruik van afgekorte wetsaanduidingen in de voorgestelde wijzigingen van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS), met het advies geen afkortingen te gebruiken. In de WTOS wordt veelvuldig naar andere wetten verwezen. Het gebruik van afkortingen komt dan de leesbaarheid van de verschillende wetsartikelen ten goede. Om dezelfde reden worden ook in andere onderwijswetten afkortingen gebruikt, zoals in de Wet studiefinanciering 2000, de Wet studiefinanciering BES, de Wet register onderwijsdeelnemers en ook in het wetsvoorstel voor een nieuwe wet op het voortgezet onderwijs.⁷ Gelet hierop zijn de afkortingen in de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten gehandhaafd.

Bij gelegenheid van het nader rapport is het wetsvoorstel voorts ambtshalve gewijzigd om enkele actualisering en kleine wetstechnische verbeteringen door te voeren. Ook zijn aan het wetsvoorstel enkele samenloopbepalingen toegevoegd die de eventuele eerdere of latere inwerkingtreding van andere wetten en wetsvoorstellen regelen (artikelen LX tot en met LXIII).

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U, mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 297. Goed voorbeeld waarin het gebruik van afkortingen de leesbaarheid ten goede komt, is het volgende citaat uit artikel 1 van de Wet register onderwijsdeelnemers: «(...) bekostigde school of instelling als bedoeld in de WPO, WEC, WVO, WEB, WHW, WPO BES, WVO BES of WEB BES».

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.19.0151/I

- In de voorgestelde wijzigingen van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (artikel XXXIII) alle voorstellen om door middel van afkortingen naar andere wetten te verwijzen schrappen (zie ook aanwijzing 3.9 en de toelichting bij aanwijzing 4.24, derde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In het tweede lid van de voorgestelde artikelen 6.9a van de Wet studiefinanciering 2000 (artikel XXX, onderdeel DD) en 4.9a Wet studiefinanciering BES (artikel XXXI, onderdeel G) na «kunnen» invoegen «over de aflossingen genoemd in het eerste lid» (zie ook Ar 2.23).