

Zitting 1975-1976

13 874

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake onderwijs

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Het onderwijs wordt in de bestaande Grondwet behandeld in artikel 208. Het eerste lid van dit artikel bepaalt, dat het onderwijs een voorwerp van de aanhoudende zorg van de regering is; het tweede lid stelt dat het geven van onderwijs vrij is behoudens nader genoemde restricties; in het derde lid is de opdracht aan de wetgever vervat het openbaar onderwijs te regelen met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen; volgens het vierde lid wordt – behoudens bij de wet toegestane afwijking – van overheidswege in elke gemeente voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs in een genoegzaam aantal scholen gegeven; de daarop volgende twee leden behandelen de eisen van deugdelijkheid aan het uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen; het zevende lid legt de financiële gelijkstelling vast voor het openbaar en bijzonder algemeen vormend lager onderwijs dat aan bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, met een opdracht aan de wetgever ten aanzien van het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs de voorwaarden vast te stellen waarop ten behoeve van deze onderwijsvormen bijdragen uit de openbare kas worden verleend; in het laatste lid wordt aan de Koning opgedragen jaarlijks van de staat van het onderwijs aan de Staten-Generaal verslag te geven.

De Staatscommissie-Cals/Donner (Tweede rapport, blz. 26 en 27, en Eindrapport, blz. 219) wilde de klassieke en de sociale grondrechten in twee afzonderlijke hoofdstukken onderbrengen en heeft dienovereenkomstig voorgesteld het grondwetsartikel over het onderwijs in tweeën te splitsen. Zij heeft de bepaling, waarin de vrijheid onderwijs te geven wordt gewaarborgd (het tweede lid van artikel 208 Grondwet), opgenomen in het hoofdstuk over de klassieke grondrechten (artikel 7) en de overige bepalingen over onderwijs een plaats gegeven in het hoofdstuk over de sociale grondrechten (artikel 83).

In de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (bladzijde 11, linkerkolom) heeft de regering reeds het standpunt ingenomen, dat de bepalingen omtrent de sociale en de klassieke grondrechten wegens hun duidelijke samenhang in één hoofdstuk van de Grondwet dienen te worden geplaatst. Het artikel over het onderwijs geeft een goede illustratie van deze samenhang. Het betreft historisch en systematisch hetzelfde onderwerp, zij het dat

het verschillende aspecten ervan regelt. Deze samenhang wordt in het onderhavige voorstel tot uitdrukking gebracht door anders dan de staatscommissie beoogde de bepalingen die uitsluitend op het onderwijs betrekking hebben in één artikel bijeen te houden. Het advies van de Onderwijsraad wees ook in deze richting.¹ Daarentegen krijgt het eerste lid van het door de staatscommissie voorgestelde artikel 83 in het wetsontwerp over de sociale grondrechten een plaats als afzonderlijk artikel, dat in het hoofdstuk over de grondrechten vooraf zal gaan aan het artikel over het onderwijs. Dit afzonderlijke artikel zal namelijk in de voorstellen van de regering betrekking hebben op de verplichtingen van de overheid ten aanzien van «vorming en opleiding». Het bestrijkt een ruimer terrein dan «onderwijs» in strikte zin.

Ten aanzien van de bepalingen, die op het onderwijs in strikte zin betrekking hebben, wordt in het artikel, dat in het bijgaand wetsontwerp wordt voorgesteld volledig de in 1917 in de Grondwet verankerde onderwijspacificatie gehandhaafd. Wel wordt in het voetspoor van de staatscommissie voorgesteld de grondwettelijke waarborgen, welke in een aantal onderdelen van artikel 208 Grondwet uitsluitend betrekking hebben op het algemeen vormend lager onderwijs, uit te breiden tot andere soorten van onderwijs. De staatscommissie heeft dit gedaan door bepalingen voor te stellen voor specifieke typen van onderwijs en wel voor het kleuter- en het voortgezet onderwijs. In het onderhavige voorstel wordt aan deze uitbreiding van grondwettelijke waarborgen op een andere wijze gestalte gegeven. Enerzijds wordt in het onderhavige artikel een stap verder gedaan dan de staatscommissie deed, doordat daarin met name ook de mogelijkheid wordt geopend de grondwettelijke voorschriften voor het hoger onderwijs te laten gelden. Anderzijds wordt voorgesteld aan de wetgever de bevoegdheid te verlenen te bepalen voor welke soorten van onderwijs buiten het basisonderwijs de grondwettelijke voorschriften zullen gelden.

Evenals de voorstellen van de staatscommissie gaat het voorgestelde artikel ervan uit, dat de in de Grondwet opgenomen waarborgen ten aanzien van de aanwezigheid van openbaar onderwijs en de financiële gelijkstelling van het overeenkomstige bijzonder onderwijs betrekking hebben op dezelfde onderwijssoorten. Wij achten deze parallellie in de bepalingen over het door de overheid in stand gehouden en het door de overheid bekostigde onderwijs evenals de staatscommissie gewenst.

De door de staatscommissie voorgestelde bepaling over getuigschriften is in het voorstel niet overgenomen. Een bepaling als door de staatscommissie is voorgesteld en waarin wordt gesproken over gelijke bevoegdheden voor bijzonder en openbaar onderwijs, miskent de principiële verschillen in positie van het openbaar en het bijzonder onderwijs. Wij hebben een bepaling overwogen, die uitdrukkelijk beperkt zou blijven tot het voorschrift, dat aan bij of krachtens de wet aan te wijzen getuigschriften van instellingen van bijzonder onderwijs gelijke rechten zijn verbonden als aan overeenkomstige getuigschriften van instellingen van openbaar onderwijs. Dit voorschrift zou volledig aansluiten bij de bestaande wetgeving met het gevolg, dat een zodanige bepaling weinig betekenis zou hebben omdat het niets zou toevoegen aan hetgeen reeds in de wetgeving is neergelegd. Wij zijn daarom tot de conclusie gekomen, dat het de voorkeur verdient ter zake geen bepaling voor te stellen. Wij wijzen er daarbij op, dat de betreffende materie alleszins bevredigend in de onderwijswetgeving is geregeld.

Ten slotte enkele opmerkingen over de samenwerking tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs.

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer van de begroting van het Departement van Onderwijs en Wetenschappen voor 1972 heeft de toenmalige staatssecretaris mr. C. E. Schelfhout de toezegging gedaan, dat in het kader van de algehele grondwetsherziening de problemen rond de samenwerkingsschool aan de orde zullen worden gesteld.² Met de samenwerkingsschool werd bedoeld op de onderwijskundige samenwerking van een of meer richtingen in het bijzonder onderwijs met de gemeente, in de hoedanigheid van verzorgster van openbaar onderwijs, onder gezamenlijk beheer

¹ Documentatiereeks «Naar een nieuwe Grondwet?», deel 2, bladzijden 46-48.

² Hand. I 1971-1972, blz. 563 linkerkolom. Zie ook blz. 596 linkerkolom.

van de deelnemende partijen. Een dergelijke samenwerking kan gestalte krijgen onder een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke beheersvorm. Een in de praktijk voorkomende publiekrechtelijke rechtsfiguur voor de samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs is, dat in een door de gemeenteraad ingevolge artikel 61 gemeentewet ingestelde commissie voor het beheer van een school vertegenwoordigers van het bijzonder onderwijs worden benoemd. Een privaatrechtelijke constructie is, dat in het bestuur van een stichting of vereniging statutair vertegenwoordigers van het bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs, in casu het gemeentebestuur, zitting hebben.

Op de publiekrechtelijke vorm zijn de bepalingen voor het openbaar onderwijs van toepassing, op de privaatrechtelijke de bepalingen ten aanzien van het bijzonder onderwijs. Tijdens de hierboven geciteerde begrotingsbehandeling heeft staatssecretaris Schelfhout de aandacht gevraagd voor de onderwijskundige samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Hij duidde deze rechtsfiguur aan met «tertium». Zoals uit het bovenstaande blijkt is samenwerking onder de genoemde juridische constructies reeds mogelijk. Wij zien dan ook geen aanleiding om met een nieuwe rechtsfiguur in het grondwetsartikel rekening te houden.

1.2 *Delegatiemogelijkheden*

In de wetsontwerpen tot verandering van de Grondwet is de terminologie van de grondwetsbepalingen gesystematiseerd teneinde tot uitdrukking te brengen in welke gevallen de wetgever een hem opgedragen taak zelf moet verrichten en in welke gevallen aan hem wordt overgelaten te beoordelen in hoeverre hij het geven van voorschriften aan zich wil houden, dan wel aan andere overheidsorganen wil opdragen. De bevoegdheid van de wetgever om de hem grondwettelijk verleende taak of bevoegdheid aan andere organen over te dragen wordt tot uitdrukking gebracht door het gebruik van enigerlei vorm van het werkwoord «regelen», de zelfstandige naamwoorden «regels» en «regeling» of de term «bij of krachtens». Komt geen van deze formuleringen in een bepaling voor, dan is het overdragen van de grondwettelijke bevoegdheid niet geoorloofd.

Indien de bevoegdheid tot delegatie wordt verleend, beoordeelt de wetgever of al dan niet tot delegatie zal worden overgegaan en, zo ja, in welke mate en aan welk overheidsorgaan de desbetreffende taak wordt overgedragen. Een taak kan aan een orgaan van de centrale overheid worden overgedragen, b.v. door middel van een opdracht aan de Kroon om een bepaalde zaak bij algemene maatregel van bestuur te regelen of door middel van een opdracht aan de minister. Ook kan een dergelijke opdracht worden gegeven aan een regionaal of plaatselijk overheidsorgaan, bijvoorbeeld aan een orgaan van een provincie of een gemeente. In par. 7 van de memorie van toelichting bij het wetsontwerp inzake de klassieke grondrechten is uitvoeriger ingegaan op de in de grondwetsbepalingen gebruikte terminologie.

2. **Het voorgestelde artikel 1.23**

Eerste lid

In het eerste lid wordt de vrijheid onderwijs te geven gewaarborgd. Evenals in artikel 208, tweede lid, Grondwet en het door de staatscommissie voorgestelde artikel 7 wordt bepaald, dat het toezicht van de overheid bij de wet wordt geregeld.

Wij hebben de vervanging van de woorden «bekwaamheid en zedelijkheid» door «geschiktheid» overwogen met de bedoeling om door middel van het begrip «geschiktheid» een duidelijke relatie met de te vervullen onderwijsfunctie te leggen. Nadere overweging van deze gedachte heeft ons echter tot de slotsom gebracht, dat handhaving van de in de redelijke mate geijkte begrippen «bekwaamheid en zedelijkheid» de voorkeur verdient boven het introduceren van het nieuwe begrip «geschiktheid».

Nadere bezinning op de beperkingsgronden heeft geleid tot het voorstel de bevoegdheid van de wetgever regels te stellen ter bescherming van de gezondheid uitdrukkelijk in de Grondwet vast te leggen. De wetgever zal bij het treffen van wettelijke regelen op dit punt het begrip gezondheid, dat in medische zin moet worden verstaan, nader moeten omlijnen. Een voorbeeld van een wettelijke maatregel ter bescherming van de gezondheid is de Wet bescherming leerlingen tegen besmettingsgevaar (Wet van 9 juli 1953, Stb. 349).

Het voorstel uitdrukkelijk de bevoegdheid van de wetgever om regels te stellen ter bescherming van de gezondheid op te nemen vindt mede zijn oorsprong in de discussies, die in 1971 en 1972 tijdens de parlementaire behandeling van de wijziging van het tweede lid van artikel 208 Grondwet over de betekenis van het begrip zedelijkheid zijn gevoerd. De vraag werd gesteld of het begrip «zedelijkheid» voldoende ruimte biedt voor de diverse voorschriften ter bescherming van de gezondheid. Aan het slot van de debatten heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken de toezegging gedaan, dat in het kader van de algehele grondwetsherziening nog eens speciaal aandacht zou worden geschonken aan de formulering van de bepalingen over onderwijs.³

Het voorstel de woorden «vormen van onderwijs», die zijn ontleend aan het tweede lid van artikel 208 Grondwet, te vervangen door «soorten van onderwijs» is ingegeven door de wens de redactie van de bepaling beter te doen aansluiten bij het taalgebruik.

Tweede lid

In deze bepaling worden de grondwettelijke waarborgen met betrekking tot het openbaar onderwijs geregeld. In artikel 208 Grondwet geschiedt dit in het derde en het vierde lid. In de eerste zin van het onderhavige tweede lid is in navolging van het voorstel van de staatscommissie de uitdrukking «met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen», die in artikel 208 Grondwet voorkomt, veranderd in «met eerbiediging van ieders godsdienst en levensovertuiging». Deze verandering sluit aan bij het voorgestelde artikel over de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 1.6), waarin de grondwettelijke waarborg van de vrijheid van godsdienst is uitgebreid met een grondwettelijke garantie voor de vrijheid van levensovertuiging.

In de tweede volzin zijn de voorschriften met betrekking tot de aanwezigheid van het openbaar onderwijs verrat. Het zinsdeel in het voorstel van de staatscommissie waar gesproken wordt van kleuter- en basisonderwijs, is in het onderhavige voorstel niet woordelijk overgenomen. De reden daarvan is dat ten tijde van de werkzaamheden van de staatscommissie met de term basisonderwijs nog uitsluitend bedoeld kon worden op gewoon lager onderwijs. De commissie sloot met het gebruik van die term aan bij artikel 2 van de Overgangswet WVO (Stb. 1967, 386), waarin is gesteld dat in die wet en in de Wet op het voortgezet onderwijs onder basisonderwijs wordt verstaan gewoon lager onderwijs als bedoeld in de Lager-onderwijswet 1920. Sedertdien heeft de term basisonderwijs een ruimere inhoud gekregen. Daaronder wordt thans verstaan geïntegreerd onderwijs voor kinderen van ongeveer 4 tot 12 jaar in één school. De totstandbrenging van deze nieuwe onderwijsvorm geniet in het onderwijsveld instemming en medewerking. Met de voorbereiding van een wet die daartoe nodig is, is een begin gemaakt. Wij menen, dat het daarom verantwoord is met betrekking tot het in die wet te regelen basisonderwijs de waarborgen in het voorgestelde grondwetsartikel op te nemen. Daar echter ermee rekening dient te worden gehouden, dat de algemene invoering van het basisonderwijs, dat mede het huidige kleuteronderwijs zal omvatten, nog geruime tijd zal vergen, wordt met betrekking tot de grondwettelijke garantie voor het openbaar basisonderwijs een overgangsbepaling voorgesteld. Deze overgangsbepaling zal ook de in het derde lid opgenomen grondwettelijke garantie voor het bijzonder basisonderwijs betreffen.

³ Bijl. Hand. I 1971, 11 310, nr. 35, blz. 2; nr. 58, blz. 2, en Hand. I 1971–1972, bladzijden 328, 335 en 336.

Vervallen is het voorschrift van artikel 208 Grondwet, dat in elke gemeente in een genoegzaam aantal scholen openbaar lager onderwijs moet worden gegeven. In navolging van de staatscommissie wordt voorgesteld te bepalen, dat overal voldoende gelegenheid wordt gegeven tot het ontvangen van zodanig openbaar onderwijs. Hierdoor wordt verzekerd, dat dat onderwijs overal bereikbaar moet blijven. Hierbij verdient de aandacht, dat in de huidige grondwetsbepaling ook reeds de mogelijkheid is vervat volgens bij de wet te stellen regels van het grondwettelijke stramen met betrekking tot de aanwezigheid in elke gemeente van voldoende algemeen vormend lager onderwijs in een genoegzaam aantal scholen af te wijken.

Het buitengewoon onderwijs valt onder het tweede deel van de tweede volzin. Dit type van onderwijs kent namelijk zoveel differentiaties, dat het niet mogelijk is voor alle gevallen te voldoen aan de eis dat overal voldoende gelegenheid wordt gegeven tot het ontvangen van die soort van openbaar buitengewoon onderwijs, waaraan een bepaald kind of een bepaalde groep van kinderen behoefte heeft.

In het onderhavige voorstel is het in de tekst van de staatscommissie opgenomen voorschrift «dat voldoende is voorzien in de behoefte aan openbaar voortgezet onderwijs in een genoegzaam aantal scholen» niet overgenomen. Hiervoor zijn twee redenen.

In de eerste plaats achten wij het van belang dat de onderhavige grondwetsbepaling de mogelijkheid inhoudt, dat zij al die sectoren en soorten van openbaar onderwijs bestrijkt, ten aanzien waarvan zulks naar het oordeel van de wetgever wenselijk is, en dat zij daarvan met name ook het terrein van het hoger onderwijs niet bij voorbaat uitsluit. In de tweede plaats menen wij, dat de staatscommissie aan haar bedoeling niet de juiste vorm heeft gegeven. Beoogd werd in de Grondwet te verankeren wat reeds in de onderwijswetgeving gestalte had gekregen. Daartoe heeft de staatscommissie de norm «dat voldoende is voorzien in de behoefte aan openbaar voortgezet onderwijs in een genoegzaam aantal scholen» ontleend aan artikel 65, derde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Het begrip «voortgezet onderwijs» in artikel 2 van de WVO is evenwel zeer ruim gedefinieerd en de in artikel 65, derde lid, opgenomen norm heeft slechts betrekking op die soorten van openbaar voortgezet onderwijs, waarvoor de planprocedure geldt. Buiten het werkingsgebied van de planprocedure vallen de cursussen, het vormingswerk voor jeugdigen en die soorten van voortgezet onderwijs, die bij of krachtens artikel 119 van de WVO van de werking van die wet worden uitgezonderd.⁴

Naar onze mening is het juister dat het precieze toepassingsgebied van de norm «dat voldoende is voorzien in de behoefte aan bij de wet aangewezen andere soorten van openbaar onderwijs» door de wetgever wordt vastgesteld. In de voorgestelde bepaling is dit bereikt door daarin de woorden «bij de wet aangewezen andere soorten» op te nemen.

Wij menen, dat de bepaling een grondwettelijke basis geeft aan belangrijke verworvenheden op het terrein van het onderwijs. Te wijzen valt onder meer op de wetgeving en de daarin besloten waarborgen ten aanzien van soorten van het voortgezet onderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Verder kan de bepaling als grondslag dienen voor toekomstige wettelijke maatregelen.

Ten slotte zij opgemerkt dat de zinsnede «in een genoegzaam aantal scholen» naast de norm «dat voldoende is voorzien in de behoefte» overbodig is en daarom in het onderhavige voorstel niet is opgenomen.

Derde lid

De bepaling inzake de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs strekt zich, evenals het grondwettelijke voorschrift met betrekking tot het openbaar onderwijs in het tweede lid, tot het basisonderwijs en de bij de wet aangewezen andere soorten van (bijzonder) onderwijs uit. De financiële gelijkstelling heeft zowel betrekking op de normen om voor bekosti-

⁴ In artikel 119 WVO wordt de WVO niet van toepassing verklaard op: het militair onderwijs; het onderwijs in centra voor vakopleiding van volwassenen; opleidingen ter vergroting der vakbekwaamheid, gegeven door de overheid voor eigen personeel; bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen vormen van beroepsonderwijs. (KB van 14 december 1967, Stb. 668).

ging in aanmerking te komen als op de normen volgens welke de bekostiging plaatsvindt.

De wetgever wordt bevoegd verklaard tot delegatie ten aanzien van het stellen van de bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs. Zoals reeds onder 1.2 is opgemerkt, betekent dit dat de wetgever beslist of, en zo ja, binnen welke grenzen een lager overheidsorgaan wordt opgedragen de bekostigingsvoorwaarden uit te werken. Indien zulk een taak wordt opgedragen aan een orgaan van de centrale overheid, is de minister verantwoording schuldig aan de Staten-Generaal over de wijze waarop aan de taak uitvoering wordt gegeven. Ook indien een bepaalde taak door de wetgever zou worden overgedragen aan een regionaal of plaatselijk overheidsorgaan, kan vanwege de rijksoverheid bij strijd met de wet of met het algemeen belang corrigerend worden opgetreden door gebruikmaking van het vernietigingsrecht van de Kroon (zie art. 165 Provinciewet en artikel 185 gemeentewet). Ook met betrekking tot al dan niet gebruikmaking van deze bevoegdheid van de Kroon is de minister verantwoording schuldig aan de Staten-Generaal.

Mede in het licht van de gedachtenwisseling tussen Regering en Staten-Generaal naar aanleiding van de Nota Knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving over de mogelijkheden tot decentralisatie, dient de mogelijkheid tot overdracht door de wetgever van bepaalde taken aan regionale en plaatselijke overheidsorganen niet uitgesloten te zijn.⁵

Onder het regime van het huidige artikel 208 Grondwet is meer en meer de praktijk gegroeid dat de wetgever aan een overheidsorgaan, met name aan organen van de centrale overheid, opdraagt een bepaald onderwerp uit te werken.⁶ Dit stelsel heeft het voordeel dat niet elke – soms geringe – wijziging in omstandigheden aanleiding hoeft te geven een wetswijziging tot stand te brengen. Binnen het door de wetgever uitgezette kader kunnen de nodige aanpassingen door de lagere wetgever worden aangebracht. Daarbij is een uitgebreide advies- en overlegprocedure gebruikelijk en ten dele zelfs voorgeschreven. De aan de onderwijswetgeving te stellen eisen maken derhalve de mogelijkheid tot delegatie noodzakelijk.

Ten slotte wijzen wij erop, dat ten aanzien van de grondwettelijke garantie voor het bijzonder basisonderwijs een overgangsbepaling wordt voorgesteld. Evenals bij het tweede lid geldt ook hier het argument, dat een overgangsbepaling ter zake noodzakelijk is. Er dient rekening mee te worden gehouden, dat de algemene invoering van het basisonderwijs, dat mede het huidige kleuteronderwijs zal omvatten, nog geruime tijd zal vergen.

Vierde lid

In deze bepaling wordt het voorschrift gegeven, dat bij de regeling van de voorwaarden voor het door de overheid bekostigde bijzonder onderwijs de vrijheid van richting van dat onderwijs dient te worden geëerbiedigd. Daarbij wordt in navolging van de staatscommissie en van de bestaande grondwettelijke regeling uitdrukkelijk bepaald, dat daaronder met name de keuze van de leermiddelen en de aanstelling van hen die onderwijs geven worden verstaan.

De voorgestelde bepaling laat duidelijker uitkomen dan de huidige grondwettelijke voorschriften ter zake, dat de vrijheid van richting van het door de overheid bekostigde bijzonder onderwijs bij elke wettelijke regeling van voorwaarden in acht dient te worden genomen. De voorgestelde bepaling geeft overigens dezelfde waarborgen voor de vrijheid van richting als de huidige grondwettelijke voorschriften geven.

De vrijheid van richting heeft, historisch en in de praktijk van de wetgeving, betrekking op de door een groep van personen gezamenlijk gedeelde visie op de mens en op de samenleving, in zoverre deze visie consequenties heeft voor het opvoedend handelen. Deze vrijheid geeft de garantie, dat die visie in het onderwijs tot uitdrukking kan komen.

De Grondwet geeft aan de wetgever de opdracht met inachtneming van de vrijheid van richting voorwaarden te stellen aan de inrichting en de func-

⁵ Hand. II, zitting '74-'75, bijz. commissie voor de Nota Knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving (nr. 12 968), vergadering van 3 februari 1975, blz. 488; Hand. II, '74-'75, blz. 5240.

⁶ Zie onder meer de artikelen 15, eerste lid, 18, eerste lid, en 76 Kleuteronderwijswet; de artikelen 4, 6, 11 en 105 Lager-onderwijswet 1920; de artikelen 7, tweede en derde lid, 12, eerste lid, 22, 23, 27, 29, vijfde lid, 38, 39, 53, vierde lid, Wet op het voortgezet onderwijs; en artikel 24 Wet op het wetenschappelijk onderwijs.

tionering van het uit de overheidskassen bekostigde onderwijs. Op grond daarvan dient de wetgever te verzekeren, dat aan allen op doelmatige wijze de gelegenheid wordt geboden naar aard en niveau die kennis en vaardigheden te verwerven, die voor de persoonlijke ontplooiing en een verantwoorde maatschappelijke voorbereiding nodig kunnen zijn. De beide opdrachten in onderling verband bezien, maken duidelijk dat er van een absolute vrijheid geen sprake kan zijn.

Dit geldt ook met betrekking tot het tweetal in de Grondwet opgesomde onderwerpen, ten aanzien waarvan uitdrukkelijk wordt verklaard, dat zij onder de vrijheid van richting begrepen zijn. De Grondwet verbiedt derhalve de wetgever bijvoorbeeld niet het stellen van regels omtrent de aanstelling van hen die onderwijs geven, waaronder in het onderhavige artikellid ook het ontslag moet worden begrepen. De onderwijswetten bevatten daarover ook voorschriften. Wel verbiedt de Grondwet, dat de wettelijke regels omtrent aanstelling (en ontslag) – en vanzelfsprekend geldt hetzelfde met betrekking tot de keuze van de leermiddelen – een inbreuk inhouden op de vrijheid van richting.

De uitwerking van de opdracht met eerbiediging van de vrijheid van richting regels te stellen voor het door de overheid te bekostigen bijzonder onderwijs is niet voor eens en voor altijd eenduidig en concreet vast te leggen, maar dient door de wetgever te geschieden, telkens wanneer een onderwijsaangelegenheid voor het eerst of opnieuw wettelijk wordt geregeld. Door de Grondwet wordt steeds weer van de wetgever gevraagd in de concrete materie het evenwicht te vinden tussen het eerbiedigen van de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen enerzijds en het realiseren van maatschappelijke eisen anderzijds.

3. Additioneel artikel A 1.23

In de leden twee en drie van artikel 1.23 worden waarborgen gegeven voor het openbaar en het bijzonder basisonderwijs. Dit basisonderwijs is een nieuw type onderwijs voor kinderen van ongeveer 4 tot 12 jaar. Het zal op den duur het huidige kleuteronderwijs en gewoon lager onderwijs vervangen. Er dient echter rekening mee te worden gehouden, dat invoering van het basisonderwijs over de gehele linie nog geruime tijd zal vergen. Een periode, waarin het huidige kleuter- en gewoon lager onderwijs enerzijds en het basisonderwijs anderzijds naast elkaar zullen voorkomen, ligt daarom voor de hand. Om zowel de situatie, waarin uitsluitend sprake is van kleuter- en van gewoon lager onderwijs, als de situatie, waarin naast scholen voor kleuter- en lager onderwijs ook scholen voor basisonderwijs voorkomen met de Grondwet in overeenstemming te laten zijn, wordt het onderhavige additionele artikel voorgesteld. Breekt tenslotte het tijdstip aan, waarop overeenkomstig de in artikel 1.23, tweede en derde lid, gegeven voorschriften uitsluitend basisonderwijs wordt gegeven, dan kan bij wet deze overgangsgeregeling worden beëindigd.

4. Het vervallen van de leden twee tot en met acht van artikel 208 Grondwet

Het voorstel het eerste lid van artikel 208 Grondwet te laten vervallen is opgenomen in het wetsontwerp over de sociale grondrechten. In dat wetsontwerp wordt, zoals onder 1.1 van de onderhavige toelichting reeds is medegedeeld, ter vervanging van het eerste lid van artikel 208 Grondwet een afzonderlijk artikel voorgesteld over vorming en opleiding.

Het voorstel de leden twee tot en met zeven te laten vervallen behoeft geen toelichting.

Het achtste lid van artikel 208 Grondwet legt de Koning de plicht op jaarlijks aan de Staten-Generaal verslag te geven van de staat van het onderwijs.

In het onderhavige wetsvoorstel is deze verplichting niet opgenomen. Met het vervallen van het achtste lid zal dus de plicht verslag uit te brengen over het onderwijs niet langer grondwettelijk zijn vastgelegd. Met de Staatscommissie-Cals/Donner menen wij dat er geen reden is deze plicht grondwettelijk voor te schrijven.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
J. M. den Uyl

De Minister van Binnenlandse Zaken,
W. F. de Gaay Fortman

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen,
J. A. van Kemenade