

Deze opdracht dient tevens het belangwekkende doel dat regelingen omtrent eisen en voorwaarden, en ter zake van de eerbiediging van de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs over het gehele land gelijk zijn en de nodige zekerheid bieden.

De betekenis van de grondwettelijke opdrachten tot wetgeving wordt verder mede bepaald door de inhoud van de desbetreffende bepalingen. Het zesde lid van artikel 23 Grondwet schrijft voor dat deze eisen (van deugdelijkheid) voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig worden geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Deze norm heeft ook buiten het algemeen vormend lager onderwijs toepassing gekregen. De verantwoordelijkheid voor het scheppen van deze waarborg ligt bij de wetgevende organen. Zij zullen daaraan door delegatie van regelgeving geen afbreuk mogen doen. Het zevende lid legt het recht van het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs op financiële gelijkstelling met het openbaar onderwijs vast. De wetgever dient ter zake de voorwaarden vast te stellen. Het beginsel van financiële gelijkstelling heeft ook buiten het algemeen vormend lager onderwijs toepassing gekregen. Aan de verantwoordelijkheid met betrekking tot het recht op bekostiging naar dezelfde maatstaf zal de wetgever door delegatie evenmin afbreuk mogen doen.

Op grond van de strekking en de formulering van de grondwettelijke opdrachten ten aanzien van de eisen van deugdelijkheid en de voorwaarden voor bekostiging kan de betekenis van de betreffende bepalingen (leden vijf, zes en zeven) als volgt worden aangeduid:

- de wet dient de waarborg te bevatten voor even afdoende deugdelijkheid en voor financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs;
- de wet dient te verzekeren dat de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs wordt geëerbiedigd;
- de wet dient gelijke rechtsbedeling over het gehele land en de nodige rechtszekerheid te bieden.

Uit de wetgeving die sedert 1917 tot stand is gekomen, blijkt dat de wetgever deze taken heeft vervuld door in de verschillende wetten de eisen en voorwaarden vast te leggen of waar nodig delegatie toe te passen aan Kroon of minister. In dat geval is in de wet de grondslag voor de nadere regeling gegeven.

De wel bijzondere bepaling in artikel 5 van de Lager-onderwijswet 1920 doet geen afbreuk aan deze conclusie. In de memorie van antwoord is gewezen op het karakter van dit artikel – het bevat geen opdracht tot regelgeving – en op de context ervan, de bepalingen van de Lager-onderwijswet 1920, die de regelgeving terzake van het buitengewoon lager onderwijs opdragen aan de Kroon. Daarbij is uiteengezet dat de gemeenten in verband met deze bepaling weinig ruimte hadden om voorwaarden te stellen. De bepaling blijkt verder een unicum te zijn.

De slotsom is daarom dat de wetgever aan de grondwettelijke verplichtingen ten aanzien van eisen van deugdelijkheid en voorwaarden voor bekostiging uitvoering heeft gegeven in een wetgevingspraktijk waarbij eisen en voorwaarden in de wet dan wel krachtens de wet bij amvb of ministeriële regeling zijn geregeld.

Een buiten de materie van artikel 23 gelegen omstandigheid zou deze wijze van toepassing van de leden vijf, zes en zeven van artikel 23 in de wetgevingstraditie kunnen beïnvloeden. De systematisering in 1983 van het woordgebruik in de Grondwet ter zake van delegatie brengt mee dat de formulering van de leden vijf, zes en zeven moet worden gezien. Delegatie binnen het verband van de centrale overheid met betrekking tot de materie van artikel 23, leden vijf, zes en zeven, heeft, waar nodig, in de wetgeving toepassing gekregen. Daarom zal de mogelijkheid tot delegatie in artikel 23 grondwettelijk tot uitdrukking moeten worden gebracht. Dit zou kunnen door de werkwoorden «stellen» en «vaststellen» in het zevende lid te

vervangen door de woorden «regelen», «regels» of «bij of krachtens». De daaruit voortvloeiende grondwettelijke verklaring dat delegatie ten aanzien van eisen en voorwaarden geoorloofd is, schept echter een nieuwe situatie.

In de grondwetstekst van 1917 ontbreekt een uitspraak over de geoorlooftheid van delegatie. De wetgever dient zich daarover op grond van de inhoud en strekking van de hem opgedragen taken een oordeel te vormen en heeft dat gedaan op de beschreven wijze. Door het vastleggen van de delegatieterm «regelen» in de leden vijf, zes en zeven, zou de Grondwet een uitdrukkelijke uitspraak over de geoorlooftheid van delegatie bevatten. Deze terminologie spreekt zich als zodanig niet uit over de omvang van de bevoegdheid tot delegatie. De wetgever zal deze omvang door interpretatie van uit de Grondwet voortvloeiende taken moeten vaststellen. De grondwettelijke verklaring dat delegatie geoorloofd is, kan deze interpretatie evenwel beïnvloeden. Zij zou ertoe kunnen leiden, dat in de wetgeving in afwijking van de wetgevingstraditie, ten aanzien van het bijzonder onderwijs mede regelgeving aan organen van lagere overheden wordt gedelegeerd. Deze invloed kan worden versterkt doordat delegatie van regelgeving aan organen van lagere overheden in de nieuwe Grondwet geen bijzondere figuur is (bijv. artikel 6, tweede lid; artikel 9, tweede lid; artikel 20, derde lid).

Toepassing van de bevoegdheid tot regelgeving (in de zin van materiële wetgeving) aan organen van lagere overheden ten aanzien van deugdelijkheidseisen en voorwaarden voor bekostiging, kan de decentralisatie dienen. Op het onderhavige terrein zijn er echter bezwaren, omdat delegatie van regelgeving aan lagere overheden kan leiden tot een vermindering van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Deze laatste belangen hebben blijkens de wetgevingstraditie een grote waarde op het gebied van eisen van deugdelijkheid en voorwaarden voor bekostiging. Daarom heeft het voorstel tot doel in de lijn van deze wetgevingstraditie deze belangen grondwettelijk zeker te stellen door in de Grondwet de omvang van de delegatiebevoegdheid te begrenzen tot delegatie aan de wetgevende organen van de centrale overheid. Het voorstel is derhalve wegens de sedert 1983 geldende delegatieterminologie wenselijk om die wetgevings-traditie in stand te houden. Heeft evenwel niet meer tot doel dan verduidelijking van delegatiemogelijkheden.

Deze argumenten en conclusie voor het voorstel zijn beknopt vastgelegd in het regeerakkoord dat aan het tweede en derde kabinet Van Agt ten grondslag lag, en is in het huidige regeerakkoord opgenomen. De leden van de fractie van de PvdA erkennen dat zij in 1981 met de desbetreffende formulering akkoord zijn gegaan. Zij blijken de afspraak in het regeerakkoord van 1981 thans uitsluitend als een voorwerp van onderhandeling te zien, waaraan zij zich geenszins meer gebonden achten.

Wij wijzen er op, dat het regeerakkoord niet alleen een afspraak bevatte (en bevat). Het bevatte, zoals opgemerkt, eveneens de argumenten voor de wenselijkheid van die afspraak. Het verklaarde dat een wijziging van artikel 208 wenselijk is in het licht van de herziening van de Grondwet. Vervolgens vermeldt het de belangen die in het licht van die herziening door een wijziging van de Grondwet moeten worden gewaarborgd: de vrijheid van het bijzonder onderwijs en de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs. De fractie van de P.v.d.A. heeft deze argumenten in 1981 gedeeld.

Het verheugt ons dat de leden van de C.D.A.-fractie met grote belangstelling en veel waardering hebben kennis genomen van de memorie van antwoord. Het voorstel beoogt mede, dit in antwoord op een vraag van deze leden, in de Grondwet tot uitdrukking te brengen dat met betrekking tot de eisen van deugdelijkheid en de voorwaarden voor bekostiging, voor wat betreft het bijzonder onderwijs, delegatie aan de Kroon en aan de minister geoorloofd is.

Tot ons genoeg hadden de leden van de V.V.D.-fractie met erkentelijkheid kennis genomen van de memorie van antwoord. Naar hun oordeel is op diverse punten verheldering gekomen.

Het heeft ons daarentegen verwonderd dat de leden van de V.V.D.-fractie het standpunt innemen dat het voorstel anders is dan de in het regeerakkoord aangekondigde aanpassingen.

De derde volzin van het betreffende onderdeel van het regeerakkoord vermeldt precies welke wijziging in artikel 23 zal dienen te worden aangebracht¹. Deze volzin is, zo lijkt het, niet voor tweeërlei uitleg vatbaar. Het onderhavige voorstel heeft de betreffende afspraak in het regeerakkoord op logische wijze in wetsvorm gegoten. In het licht hiervan lijkt het standpunt van de leden van de V.V.D.-fractie, dat het voorstel geen uitvoering geeft aan het regeerakkoord, onjuist.

Wij hebben hierboven reeds uiteengezet dat er in het licht van de in 1983 in de Grondwet ingevoerde delegatieterminologie geen tegenspraak is tussen de wenselijkheid van het voorstel en het doel daarvan: verduidelijking van de delegatiebevoegdheid.

De begrenzing in het voorstel van de omvang van de delegatiebevoegdheid doet geen afbreuk aan de algemene betekenis van het begrip «krachtens de wet» in de herziene Grondwet. De begrenzing wordt immers niet gesteld door een afwijkende uitleg van het begrip «krachtens de wet». Zij wordt gegeven door een uitdrukkelijke, bijzondere bepaling: «bij vanwege het Rijk gegeven algemeen verbindende voorschriften». Nadere begrenzingen van de delegatiebevoegdheid komen, zoals in de memorie van antwoord toegelicht, ook op andere plaatsen in de Grondwet voor. Het bijzondere karakter van de te regelen materie vormt in casu de reden voor deze nadere bepaling. Het toepassen van de delegatieterminologie in de leden vijf, zes en zeven van artikel 23, zonder de uitdrukkelijke begrenzing, zou in het licht van de betekenis der delegatieterminologie in de herziene Grondwet ertoe kunnen leiden dat de wetgever, anders dan tot nu toe, ter uitvoering van zijn grondwettelijke taken mede regelgeving over deugdelijkheidseisen en voorwaarden voor bekostiging ten aanzien van het bijzonder onderwijs aan organen van lagere overheden zou delegeren. Dit is in verband met de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid op het terrein van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden onwenselijk.

Wij merken hierbij in antwoord op het resumé van de leden van de V.V.D.-fractie op, dat inderdaad onder het oude artikel 208 en het huidige artikel 23 het niet zonder meer duidelijk is of delegatie van regelgevende bevoegdheden aan andere organen dan die van de centrale overheid mogelijk is. Artikel 208 (thans 23) geeft hierover geen uitsluitel. Wel is duidelijk dat de wetgever, zoals opgemerkt, sinds 1917 zijn grondwettelijke taak met betrekking tot eisen van deugdelijkheid en voorwaarden voor bekostiging aldus heeft opgevat, dat hij zich heeft beperkt tot delegatie aan Kroon en minister. Over de vraag of het wetsvoorstel een inhoudelijke verandering bewerkstelligt, kan men al naar de betekenis die men toekent aan de strekking en de inhoud van de leden vijf, zes en zeven van artikel 23, verschillend denken. Feit is in elk geval dat ons voorstel past bij de wettelijke toepassing van de leden vijf, zes en zeven, en in dit opzicht niet een inhoudelijke verandering bewerkstelligt. Wij zien, gelet op het voormelde, geen redenen om een nieuw voorstel in te dienen.

De leden van de fractie van D'66 hadden, zo hebben zij tot onze spijt moeten lezen, met gemengde gevoelens kennis genomen van de reactie van de regering. De meeste opmerkingen van deze leden zijn in het voorgaande reeds beantwoord.

Zij bepleiten de instelling van een staatscommissie met de opdracht naar een eigentijdse, politiek aanvaardbare interpretatie te zoeken van het huidige onderwijsartikel. Het advies van een dergelijke commissie, zo antwoorden wij deze leden, heeft juridisch geen dwingende werking. Maar ook overigens zijn wij niet overtuigd dat de instelling van de door hen gewenste commissie wenselijk is.

¹ Daartoe zullen in lid 5 en lid 7 wijzigingen worden aangebracht, waardoor wordt voorkomen dat delegatie van regelgeving naar lagere overheden voor wat betreft het bijzonder onderwijs mogelijk wordt.

Naar de mening van de leden van de fracties van P.v.d.A., V.V.D. en D'66 doorbreekt het wetsvoorstel het grondwettelijk systeem ten aanzien van de delegatiebevoegdheid.

Dit systeem houdt in dat door een vast woordgebruik – regelen, regels, bij of krachtens – wordt kenbaar gemaakt dat delegatie geoorloofd is. Deze woorden laten verder open in welke omvang delegatie is toegestaan. De omvang van de delegatiebevoegdheid wordt door interpretatie bepaald. Het onderhavige voorstel doet in geen enkel opzicht afbreuk aan de vermelde betekenis van «krachtens de wet», noch aan de betekenis van een van de andere termen. De leden van de genoemde fracties blijken echter van oordeel dat van het systeem ter zake van delegatie ook deel uitmaakt de regel dat de grondwetgever de vaststelling van de betekenis van een delegatiebevoegdheid aan de interpretatie van de wetgever moet overlaten. Wij hebben in de memorie van antwoord reeds gewezen op het feit dat bij de grondwetsherziening de mogelijkheid van een begrenzing van de delegatiebevoegdheid in een bijzonder geval niet is afgewezen²). Niet minder belangrijk is echter dat een begrenzing van de delegatiebevoegdheid in een concreet geval, als in het wetsvoorstel, slechts betekenis heeft voor dat concrete geval en geen verandering brengt in de interpretatiemogelijkheden van de wetgever in andere gevallen. Van een inbreuk op het systeem kan mede daarom, naar ons oordeel, niet worden gesproken.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stellen verder dat de huidige grondwetsbepaling over onderwijs wat betreft delegatie aan lagere overheden poly-interpretabel is. Daarom ligt het naar het oordeel van deze leden geenszins in de rede om delegatie van regelgeving aan lagere overheden te verbieden.

Zoals hierboven betoogd, is onder het huidige artikel 23 niet zonder meer duidelijk of delegatie van regelgeving aan organen van lagere overheden mogelijk is. De Grondwet geeft hierover geen uitsluitel. Wel zij herhaald dat de wetgever sinds 1917 zijn grondwettelijke taak met betrekking tot eisen van deugdelijkheid en voorwaarden van bekostiging aldus heeft opgevat, dat hij zich heeft beperkt tot delegatie aan Kroon en minister.

De regering heeft in 1976 inderdaad het standpunt verdedigd dat delegatie van regelgeving aan organen van lagere overheden niet was uitgesloten. Anders dan de leden van de fractie van de P.v.d.A. stellen, hebben wij geenszins het tegendeel daarvan beweerd. Door ons is niet gesteld dat uit artikel 208 en thans artikel 23 blijkt dat delegatie aan organen van lagere overheden is uitgesloten. Hierboven hebben wij reeds opgemerkt dat het huidige artikel 23 geen uitsluitel geeft over de vraag of die vorm van delegatie mogelijk is. Het antwoord op de vraag zal mede worden bepaald door de betekenis die de wetgevende organen geven aan de strekking en de inhoud van de grondwettelijke opdrachten aan de wetgever.

Daarover kan men verschillend oordelen. De regering heeft overigens in 1976 beklemtoond dat regelgeving met betrekking tot deugdelijkheidseisen en andere bekostigingsvoorwaarden, de vaststelling van salaris- en overige rechtspositievoorwaarden uitsluitend de taak van de centrale overheid behoren te blijven.

Regionale verschillende regelingen over deze onderwerpen werden niet aanvaardbaar geacht. Het streven naar decentralisatie, hoe belangrijk overigens, zal hier, zo werd opgemerkt, moeten wijken ter wille van de rechtsgelijkheid, maar evenzeer omdat de verantwoordelijkheid voor fundamentele regelingen voor een zaak van algemeen belang als het onderwijs principieel bij de centrale overheid behoren te rusten.

Als voorbeelden van onderwerpen waarvoor delegatie van regelgeving aan lagere overheden mogelijk zou zijn, werden scholenplanning en huisvesting van scholen genoemd³.

² Kamerstukken II 13872, 1975–1976, nr. 3 blz. 22 en 1976–1977, nr. 7, blzz. 13 en 14, Documentatiereeks «Naar een nieuwe Grondwet», Alg. grondwetsherziening, deel 1a, blz. 22 en blzz. 181 en 182; 13874, nr. 10, blz. 8 e.v.

³ Kamerstukken II 1976–1977, 13874, nr. 6, blz. 20.

De betekenis van artikel 5 van de Lager-onderwijswet 1920 is hierboven reeds besproken.

Het wetsvoorstel houdt alleen een begrenzing van de delegatiebevoegdheid in met betrekking tot de regeling van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs. Deze begrenzing is wenselijk voor de gelijke rechtsbedeling en de rechtszekerheid. De mogelijkheid om, naast het algemene toezicht van de minister plaatselijk toezicht op te dragen aan het bestuur van de gemeenten wordt daardoor niet uitgesloten, gelet op de aard van deze bevoegdheid tot toezicht.

De stelling van de leden van de fractie van de P.v.d.A. dat wij niet op fundamentele opmerkingen ingaan, is onjuist. Elk punt dat de grondslagen van dit wetsvoorstel betreft, is in de stukken ten volle behandeld. Wij betrachten echter terughoudendheid indien andere vraagstukken die meer de concrete toepassing dan de principes betreffen, in verband met de interpretatie van artikel 23 in den brede aan de orde worden gesteld.

Het fundament van het wetsvoorstel is dat het belang van de gelijke rechtsbedeling en de rechtszekerheid met betrekking tot het bijzonder onderwijs moet worden gewaarborgd. Dit geschiedt doordat met betrekking tot deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs geen delegatie van regelgeving aan organen van lagere overheden wordt toegestaan. Aldus is ook de wetgevingstraditie sedert 1917 geweest. De wetgevingspraktijk zal door ons voorstel dus niet worden veranderd maar worden bestendig.

Het principe van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid is naar zijn doel van toepassing op al het bijzonder onderwijs, dat onder de werking van artikel 23, leden vijf, zes en zeven valt. Het principe beoogt toch aan het bijzonder onderwijs in het geheel, wegens de bijzondere positie daarvan, garanties te geven. Dienovereenkomstig geldt de delegatiebeperking ten aanzien van alle eisen en voorwaarden voor dat onderwijs.

Naar ons oordeel moeten bij een grondwetsherziening die tot doel heeft de toepassing van dat principe in navolging van de wetgevingstraditie in de Grondwet te verzekeren, discussies worden gevoerd over dat principe, de motivering daarvan en de grondwettelijke regeling van het principe. Op het niveau van de Grondwet behoeft – zeker nu niet wordt afgeweken van de wetgevingstraditie – niet in den brede het gehele veld van voorzieningen die onder het begrip «onderwijs» in de leden vijf, zes en zeven vallen en kunnen vallen, te worden besproken. Die discussie behoort te worden gevoerd bij de toepassing van de grondwettelijke regels.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. en C.D.A. stellen vragen over de betekenis van de Grondwet voor regelingen omtrent het schoolvervoer.

De tweede volzin van het vierde lid van artikel 23 – de grondwettelijke bepaling in verband met het schoolvervoer – heeft uitsluitend betrekking op het openbaar onderwijs. Dat blijkt uit de plaats van de bepaling in het artikel en uit het woord «zodanig», dat terugverwijst naar de eerste volzin.

Dit blijkt ook uit de geschiedenis van de totstandkoming van de bepaling⁴. Daarnaast kan worden gewezen op de geschiedenis van de totstandkoming van de Lager-onderwijswet 1920, artikel 13⁵. Daaruit blijkt dat dit artikel voor wat het openbaar onderwijs betreft een uitwerking is van het vierde lid van het grondwetsartikel.

Het is evenwel geheel in de geest van de Grondwet en de door haar beoogde bescherming van de vrijheid van onderwijs, dat de regeling omtrent vergoeding van kosten van schoolvervoer betrekking heeft op zowel openbaar als bijzonder onderwijs. Bij de behandeling van genoemd artikel 13 stelde de minister zich dan ook op het standpunt dat ook voor hen, die hun kinderen bijzonder onderwijs van een bepaalde richting wensen te doen genieten, de gelegenheid daartoe gemakkelijk behoort te worden gemaakt. De wetgever heeft dus vanaf 1920 (Lager-onderwijswet 1920) de regeling laten gelden voor beide takken van onderwijs. Het wetsvoorstel 'Gemeentelijke regeling schoolvervoer' doet hetzelfde. Er

⁴ Huart, Grondwetsherziening 1917 en 1922, blz. 368–369 (Arnhem 1925).

⁵ Kamerstukken II 1918–1919, 428, nr. 3, blz. 24;

1919–1920, 86, nr. 3, blz. 5 e.v.;

1919–1920, 86, nr. 5, blz. 7 e.v.

bestaat geen tegenstrijdigheid tussen dat wetsvoorstel en het onderhavige voorstel tot grondwetsherziening. Zoals de leden van de fractie van het C.D.A. in het eindverslag terecht stellen, is er bij de regeling van het schoolvervoer geen sprake van eisen van deugdelijkheid of voorwaarden voor bekostiging.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen of het juist is om te stellen: «De wetgever is daarbij (bij het delegeren van regelgeving) evenwel niet vrij. Hij zal zich bij het toepassen van delegatie richten naar de aard van de te regelen materie, de historie en de formulering van de betreffende bepalingen». Zij vreesden dat de wetgever wel degelijk vrij is.

Indien deze vrees juist zou zijn, dan zouden in de Grondwet neergelegde wetgevingsopdrachten waarin de mogelijkheid tot delegatie is vervat, inderdaad een lege huls kunnen vormen.

De historie van de grondwetsinterpretatie door de wetgever levert evenwel een bewijs op van het tegendeel. Ook onder de Grondwet van voor 1983 werd de mogelijkheid van delegatie ten aanzien van een aantal bepalingen erkend. Een uitdrukkelijke en precieze grondwettelijke norm over de omvang van delegatie ontbrak, evenals thans. De wetgever bepaalde de omvang door interpretatie van historie, strekking en formulering der bepaling in kwestie. Daarbij is van een onzorgvuldige uitvoering der Grondwet niet gebleken.

De genoemde leden zullen toch verder wel met ons instemmen dat, ondanks het ontbreken van een bepaling daarover, er geen vrees bestaat dat de wetgever bijvoorbeeld krachtens artikel 2, eerste lid, van de Grondwet de regeling wie Nederlander is, of krachtens artikel 39 de regeling van het lidmaatschap van het Koninklijk huis mede aan de wetgevende organen van de lagere overheden zal delegeren.

Wel kan de dwingende kracht van de factoren voor de interpretatie van een delegatiebevoegdheid van geval tot geval verschillen. In het begin van deze nota is de betekenis van de grondwettelijke opdrachten tot wetgeving over eisen van deugdelijkheid en voorwaarden voor bekostiging beschreven. Daaruit blijkt dat de Grondwet normen terzake bevat voor de wetgever, voortvloeiende uit de historie, strekking en formulering. Deze normen geven echter geen uitsluitsel over mogelijkheden van delegatie aan lagere overheden. Men kan in het licht van de bedoelde normen verschillend oordelen over deze mogelijkheden. Daarom wordt in dit wetsvoorstel in aansluiting op de wetgevingstraditie, wegens het belang van de rechtsge-lijkheid en de rechtszekerheid, voorgesteld de bevoegdheid tot delegatie nader te bepalen.

De wetgever kan in door de Grondwet aan hem opgedragen wetgeving, indien daarvoor termen zijn, nadere regelgeving opdragen aan bijvoorbeeld het bestuur van gemeenten. In dat geval is er vanuit de grondwettelijke opdracht tot wetgeving bezien sprake van delegatie. Vanuit de gemeentelijke invalshoek bezien, is er sprake van medebewind. Verder kan de wetgever in door de Grondwet opgedragen wetgeving bestuurshandelingen vorderen van het bestuur van gemeenten. De onderwijswetgeving biedt hiervan voorbeelden. In dit geval is geen sprake van delegatie. Er wordt immers geen regelgevende taak overgedragen. Wel wordt het bestuur van gemeenten in medebewind geroepen. Delegatie van regelgeving en medebewind kunnen derhalve samengaan, maar zijn niet aan elkaar gelijk. Welke problemen uit een en ander kunnen voortvloeien, is ons niet duidelijk.

Wij zien verder niet in waarom de opmerking in de memorie van antwoord over de stroming die de beperking van de delegatiemogelijkheid niet uitdrukkelijk in de Grondwet wilde vermelden, onjuist zou zijn (memorie van antwoord blz. 6 bovenaan).

In aanvulling op de opmerking hierboven over het plaatselijk toezicht, zij gewezen op onder meer de artikelen 172 en 176 van de Lager-onderwijswet 1920⁶.

⁶ Artikel 172, eerste lid luidt: Het toezicht over het lager onderwijs in het gehele Rijk is aan Onze Minister opgedragen. Artikel 176 luidt:

1 Het plaatselijk toezicht wordt uitgeoefend door burgemeester en wethouders.

2 De gemeenteraad stelt desgewenscht ter nadere verzekering van dit toezicht eene commissie in. Hij regelt hare inrichting en samenstelling met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 179 tot en met 181, 183 en 184.

3 De gemeenteraad kan ter nadere verzekering van dit toezicht ambtenaren aanstellen. Bij de regeling van de werkzaamheden van deze ambtenaren door de gemeenteraad of door burgemeester en wethouders wordt het bepaalde in artikel 185 in acht genomen.

Deze bevoegdheid tot het uitoefenen van toezicht had zowel betrekking op het openbaar als op het bijzonder onderwijs (men zie de artt. 179 en 184 van de Lager-onderwijswet 1920). In de Wet op het basisonderwijs is de regeling van het toezicht vereenvoudigd. Het toezicht wordt in die wet uitsluitend⁷ opgedragen aan de Minister van Onderwijs en Wetenschappen.

Hierboven is reeds geantwoord op de vragen over de regeling van het schoolvervoer.

De laatste zin op bladzijde 8 van de memorie van antwoord bedoelt te zeggen dat in de huidige onderwijswetgeving daar, waar in het kader van planning bevoegdheden worden overgedragen aan organen van lagere overheden, geen sprake is van een bevoegdheid tot regelgeving, maar van een bevoegdheid tot uitvoering. Dit geldt ook voor de planning voor het stichten van scholen, zoals geregeld in de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Met name bij de behandeling van laatstgenoemd wetsvoorstel in de Eerste Kamer is dit duidelijk gesteld.

Hierboven is uiteengezet, mede in antwoord op een opmerking van leden van de fractie van de V.V.D., dat het voorstel een bijzondere bepaling inhoudt ten aanzien van delegatie, maar het grondwettelijke systeem ter zake van delegatie niet doorbreekt.

De uitdrukking «uit kracht van een wet» (artikel 104 Grondwet) bepaalt sedert 1815 de mogelijkheden tot (beperkte) delegatie op het terrein van de rijksbelastingen. Deze uitdrukking heeft betrekking op specifieke elementen van de wetgeving over belastingheffing en heeft op dat gebied haar bestaansrecht en specifieke betekenis verworven. Taalkundig wijkt de uitdrukking niet af van «krachtens de wet». Daarom biedt de uitdrukking, indien vastgelegd in de geheel andere context van artikel 23, leden vijf en zeven, geen zekerheid omtrent de begrenzing van de bevoegdheid tot delegatie op het terrein van eisen van deugdelijkheid en voorwaarden voor bekostiging.

De leden van de fractie van de V.V.D. stellen verder een vraag over de term «grondwettelijk recht» in de zin «Begrenzungen van de delegatiebevoegdheid, bijvoorbeeld in die zin, dat delegatie uitsluitend mogelijk is aan organen van de centrale overheid, kunnen dus besloten liggen in het grondwettelijk recht». Met «grondwettelijk recht» in deze zin wordt geduid op de grondwettelijke bepalingen en interpretatiefactoren ten aanzien van die bepalingen. De bepaling «de wet regelt wie Nederlander is» (artikel 2, eerste lid, Grondwet) bijvoorbeeld houdt, wegens de aard van het onderwerp, in dat geen delegatie mogelijk is naar besturen van lagere overheden. De interpretatie vloeit logisch voort uit de betekenis van de begrippen en de strekking van de betreffende grondwetsbepaling. Zij is dus geheel ingebed in de Grondwet. Daarom menen wij dat het onjuist zou zijn, indien in een geval als bedoeld zou worden gesteld dat de interpretatie mede wordt bepaald door buiten de Grondwet staande ongeschreven regels van staatsrecht.

De interpretatie van een grondwettelijke bepaling met delegatiebevoegdheid kan vanzelfsprekend verandering of verfijning ondergaan in verband met nieuwe rechtsverschijnselen. Een nieuw rechtsverschijnsel vormt de invoering in de Grondwet van de terminologie ten aanzien van delegatie. Invoering van deze terminologie in artikel 23, leden 5, 6 en 7, kan aanleiding vormen voor de wetgever om, in afwijking van de wetgevingstraditie over te gaan tot delegatie aan besturen van lagere overheden. Ten einde deze ontwikkeling te vermijden is dit wetsvoorstel ingediend.

De leden van de fractie van de V.V.D. leggen terecht de vinger op het woord «dwang» in de zin: «Zoals reeds is opgemerkt dwingt de historie van het onderwijsartikel zoals het nu in de Grondwet is opgenomen, tot een precisering van de bevoegdheid tot delegatie in het licht van de nieuwe delegatieterminologie». Gezien het regeerakkoord had de betreffende passage beter kunnen inhouden dat gelet op de historie van het

⁷ Artikel 5 Wet op het basisonderwijs.

onderwijsartikel een precisering van de bevoegdheid in het licht van de nieuwe delegatieterminologie wenselijk is. Wij zien overigens niet in waarom een regel die blijkt uit de historie van de onderwijswetgeving, in een geval waarin de gewichtige belangen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid in het gedrang zouden kunnen komen, niet in de Grondwet kan worden vastgelegd. Voor de motivering van het wetsvoorstel verwijzen wij de bedoelde leden verder naar het eerste onderdeel van deze nota naar aanleiding van het eindverslag.

De zinsnede «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» in de artikelen 6, 7 en 9 van de Grondwet houdt in dat uitsluitend de wetgever in formele zin de uitoefening van deze grondrechten mag begrenzen. De wetgever mag daarbij geen delegatie toepassen⁸. Dit verbod van delegatie houdt naar zijn aard in: delegatie van regelgeving. Het geven van een bestuurlijke taak aan organen van lagere overheden behoeft, mits voldoende bepaald in de wet, niet in strijd te zijn met de Grondwet.

Op de opmerking van de leden van de fractie van D'66 is hierboven reeds geantwoord.

Decentralisatie

De wetgever zal bij het inrichten van de wetgeving over onderwijs, ook buiten het gebied van de eisen van deugdelijkheid en de voorwaarden voor bekostiging voor het bijzonder onderwijs, gebonden zijn aan normen omtrent de toepassing van delegatie. In het eerste onderdeel van deze nota is een drietal normen geformuleerd voor de wetgeving over onderwijs. De eerste en de derde norm hebben mede betrekking op de wetgeving over het openbaar onderwijs. Hieruit vloeit voort dat de wetgever bij wetgeving over het openbaar onderwijs niet vrij is in het toepassen van delegatie, maar zich moet richten naar de historie, strekking en formulering van de betreffende grondwetsbepaling. De bestaande wetgeving over onderwijs vormt hiervan de illustratie. Met de leden van de fractie van de P.v.d.A. stemmen wij daarom in dat onder meer ter wille van een gelijke maatstaf voor openbaar en bijzonder onderwijs voorschriften van de centrale overheid onontbeerlijk blijven.

Wegens de bijzondere positie van het bijzonder onderwijs is het wenselijk in de Grondwet vast te leggen dat de delegatiebevoegdheid ten aanzien van eisen en voorwaarden voor dat onderwijs is begrensd tot delegatie binnen de kring van de centrale overheid.

De leden van de fractie van het C.D.A. stellen een vraag over de betekenis van artikel 23 Grondwet voor de regeling van het schoolvervoer. Deze betekenis is hierboven in het onderdeel «De terminologie van de Grondwet en de traditie bij de onderwijswetgeving» uiteengezet.

Deze leden vragen verder naar de betekenis van de zin: «Het onderhavige wetsvoorstel bevat geen verbod van verticale delegatie op het gehele terrein van wetgeving, die het onderwijs raakt, maar slechts op het terrein van de deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs».

Deze zin betekent dat in het wetsontwerp het voorstel wordt gedaan tot begrenzing van delegatie van regelgeving omtrent eisen en voorwaarden voor het bijzonder onderwijs; dat daarentegen niet het voorstel is gedaan deze begrenzing van delegatie vast te leggen ten aanzien van andere wetgevingsopdrachten in artikel 23. Het oordeel over de mogelijkheid van delegatie bij die wetgevingsopdrachten berust bij de wetgever. Deze moet daarbij handelen overeenkomstig de historie, strekking en formulering van de betreffende opdracht tot wetgeving.

Hierboven is in antwoord op vragen van leden van de fractie van de P.v.d.A. gewezen op normen die terzake gelden.

⁸ Kamerstukken II 1975-1976, nr. 3, blz. 23. Documentatiereeks «Naar een nieuwe Grondwet», Algehele grondwetsherziening, deel 1a, blz. 23.

Het derde lid van artikel 23 sluit niet uit dat over onderwerpen die zich daarvoor lenen, regelgeving wordt gedelegeerd aan provincies en gemeenten. Voor een zeer belangrijk deel zal de wetgeving krachtens het derde lid evenwel eisen van deugdelijkheid, als bedoeld in het vijfde en zesde lid, voor het openbaar onderwijs betreffen. De grondwettelijke normen met betrekking tot de eisen van deugdelijkheid stellen grenzen aan de mogelijkheid van delegatie, ook ten aanzien van het openbaar onderwijs.

Bij het verband tussen delegatie aan het bestuur der gemeenten en de positie van dat bestuur als bevoegd gezag over lokaal openbaar onderwijs moet de aard van beide rechtsbegrippen in de beschouwing worden betrokken. Delegatie van wetgeving betreft naar de betekenis van dat begrip, overdracht van een regelgevende taak die naar haar aard door de wetgever zou kunnen worden vervuld. Indien de wetgever zodanige regelgeving, over een onderwerp waarbij dit past, zou opdragen aan het bestuur van de gemeenten kan men daarom deze overdracht van een regelgevende taak aanduiden met het begrip «delegatie». Wetgeving in *materiële zin, dus in de zin van algemeen verbindende voorschriften*, behoeft niet een ieder te betreffen. Zij kan ook betrekking hebben op een specifieke kring van rechtssubjecten, bijvoorbeeld op de ambtenaren bij een gemeente (artikel 109 Grondwet), of een categorie van lokale openbare onderwijsinstellingen. Indien deze wetgevende taak wordt opgedragen aan het bestuursorgaan van de gemeenten dat is aangewezen als bevoegd gezag over de betreffende categorie van lokale openbare onderwijsinstellingen, vallen het vaststellen van regelgeving krachtens delegatie en het vervullen van de functie als bevoegd gezag samen. Dit behoeft echter niet altijd het geval te zijn.

In antwoord op de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie over een wettelijke grondslag van beperkingen van grondrechten zij erop gewezen dat artikel 23 vanaf 1848 aan de wetgever de regeling opdraagt van door de Grondwet toegestane beperkingen van de vrijheid om onderwijs te geven. Deze grondwettelijke regeling van beperkingsbevoegdheid dient het belang van de rechtsbescherming ten aanzien van het grondrecht. Van een uitholling van de plaats van lagere overheden is hier dus geen sprake.

Hierboven is gemotiveerd waarom in dit wetsvoorstel een begrenzing van de grondwettelijke bevoegdheid tot delegatie wordt vastgelegd.

Deregulering

Het onderhavige wetsvoorstel is na het advies van de Raad van State daarover – dus na 15 mei 1985 – niet opnieuw in de ministerraad behandeld. De inhoud van het advies gaf geen aanleiding daartoe. De Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving zijn van toepassing op alle wetsvoorstellen die na 1 februari 1985 in de ministerraad zijn behandeld. Dit wetsontwerp is voordien in de ministerraad behandeld.

Het wetsontwerp heeft tot doel met betrekking tot de wetgeving over de eisen van deugdelijkheid en de voorwaarden voor bekostiging van het bijzonder onderwijs de wetgevingspraktijk te bestendigen. Het beoogt derhalve verduidelijking in de Grondwet van de mogelijkheden van de wetgever tot overdracht van regelingsbevoegdheid aan andere organen. Het bepaalt daartoe niets meer dan het kader waarbinnen die wetgeving in aansluiting op de bestaande praktijk moet blijven. De wetgeving die binnen dat kader tot stand komt (en in het verleden tot stand is gekomen), moet vervolgens beantwoorden aan de idee en de normen ter zake van deregulering. De toets daaraan moet bij de concrete wetgevende maatregelen plaatsvinden.

Het verschil tussen regeling en uitvoering

De leden van de fractie van de P.v.d.A. en de V.V.D. stellen vragen over de begrippen «regelgeving» en «uitvoering».

Het onderhavige wetsvoorstel heeft tot doel ertoe te verplichten dat regelgeving ten aanzien van eisen van deugdelijkheid en voorwaarden voor bekostiging van het bijzonder onderwijs op centraal niveau wordt vastgesteld. Dit betekent dat het orgaan van de centrale overheid dat het betreffende voorschrift geeft, de inhoud van de eisen en voorwaarden voor het bijzonder onderwijs wezenlijk moet bepalen. In de wet of in een regeling krachtens de wet mag volgens het voorstel niet de bevoegdheid tot regelgeving aan besturen van lagere overheden worden gegeven. Deze besturen mogen uitsluitend worden belast met de uitvoering – of 'bestuur' in de woorden van artikel 124 Grondwet – ter zake van centrale regelgeving. Aan deze besturen mag derhalve niet de bevoegdheid worden gegeven voorschriften te geven die de inhoud van eisen en voorwaarden wezenlijk bepalen. Hun taak mag uitsluitend bestaan in het geven van concrete toepassing aan de centrale regelgeving, door feitelijke handelingen of beschikkingen. Verder kan bij de uitvoerende taak passen dat besturen van lagere overheden voorschriften vaststellen die nodig zijn voor praktische toepassing van bepalingen in de centrale regelgeving.

Rechtsvragen of een bevoegdheid die ongeoorloofde delegatie van regelgeving dan wel ongeoorloofde uitvoering inhoudt, zijn niet onbekend in het administratieve recht. Deze vragen doen zich voor, indien een wet delegatie van regelgeving bij a.m.v.b. mogelijk maakt, en in de a.m.v.b. bevoegdheden aan een minister of een ander orgaan worden gegeven. Voor concrete antwoorden op deze vragen is, uitgaande van het algemeen beginsel met betrekking tot het onderscheid tussen wetgeving en uitvoering, een onderzoek nodig van de aard van de wetgeving en de inhoud van de in de wetgeving voor andere organen gecreëerde bevoegdheden. Dit zelfde geldt, indien het onderhavige voorstel kracht van Grondwet zou hebben, voor de afbakening van regelgeving en uitvoering in de wetgeving met betrekking tot eisen van deugdelijkheid en voorwaarden voor bekostiging voor het bijzonder onderwijs. In 1976 heeft de regering betoogd dat een onderscheid tussen «regelen» (in de zin van recht en plicht van de wetgever) en «uitvoeren» als algemeen staatsrechtelijk beginsel onbruikbaar is geworden⁹. Het delegatiebegrip met betrekking tot de wetgeving zou betrekking moeten hebben, aldus was het standpunt, op in de Grondwet vastgelegde gevallen waarin wetgeving, al dan niet met de mogelijkheid van delegatie, werd opgedragen of toegestaan. Met betrekking tot die gevallen moest het begrip en het verbod van delegatie helder omlind blijven. Het onderhavige wetsvoorstel wijkt naar onze mening af van dat standpunt.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft uitsluitend betrekking op de begrenzing van delegatie van regelgeving ter zake van eisen van deugdelijkheid en voorwaarden voor bekostiging voor het bijzonder onderwijs. Bevoegdheden met een uitvoerend karakter of besluiten met concrete werking – zo antwoorden wij op een vraag van de leden van de fractie van het C.D.A. – vallen daar niet onder. Voor het overige merken wij op dat het onderhavige wetsvoorstel de wetgever niet verbiedt dergelijke uitvoerende bevoegdheden aan organen van lagere overheden op te dragen. Indien de wetgever dat doet zal hij tevens de rechtsbescherming ter zake moeten regelen.

Gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs

Op vragen naar het verband tussen het wetsvoorstel en de positie van de lagere overheid als bevoegd gezag over het openbaar onderwijs is hierboven in het onderdeel over decentralisatie reeds antwoord gegeven.

De leden van de fractie van het C.D.A. constateren terecht dat het woord «overlaten» in de zinsnede «wat de wetgever ook reeds aan het bevoegd gezag van het bijzonder onderwijs overlaat» niet juist is. Deze term is in strijd met de idee van de vrijheid van het bijzonder onderwijs. Het woord «laten» zou beter zijn geweest. Een aspect van het onderwijs buiten het bepaalde in het vijfde, zesde en zevende lid van artikel 23, ten aanzien waarvan lagere overheden een taak hebben, is het schoolvervoer.

⁹ Kamerstukken II 1976–1977, 13874, nr. 6, blz. 14.

De breedte van het begrip onderwijs

Artikel 23, vierde, zesde en zevende lid, houdt de verplichtingen in voor de wetgever ten aanzien van het algemeen vormend lager, middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs. Ten aanzien van andere vormen van onderwijs ontbreekt een grondwettelijke verplichting tot bekostiging. De betekenis van een vorm van onderwijs voor het algemeen belang zal hier de leidraad voor de wetgever zijn om bekostiging te overwegen. Indien een vorm van onderwijs van zodanige maatschappelijke betekenis wordt gevonden dat het wenselijk wordt gevonden daarvoor een wettelijke regeling tot stand te brengen, zal het onderhavige voorstel ten aanzien van het bijzonder onderwijs de mogelijkheid tot delegatie begrenzen. De wetgever heeft sedert 1917 ook zo gewerkt. Voor alle vormen van bijzonder onderwijs, waarover sedert dat jaar wegens hun maatschappelijk belang een wettelijke bekostigings- en deugdelijkheidsregeling is getroffen, is die regeling op centraal niveau gegeven. Deze centrale regeling bood (en biedt) immers de garanties voor dat bijzonder onderwijs met betrekking tot gelijke rechtsbedeling, rechtszekerheid en vrijheid. Het is evenzeer begrijpelijk dat het wetsvoorstel de daarin besloten begrenzing van delegatie oplegt aan de wetgever, indien deze voor nieuwe vormen van bijzonder onderwijs wegens hun maatschappelijk belang, een wettelijke regeling omtrent bekostiging en deugdelijkheid opstelt. De belangen van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en vrijheid verliezen immers hun kracht niet. De term grondwettelijk keurslijf doet naar ons oordeel geen recht aan het karakter van deze belangen.

De bepalingen van het wetsontwerp zijn niet van toepassing op activiteiten op het gebied van vorming en opleiding, die geen «onderwijs» betreffen. De wetgever kan voor deze activiteiten wegens hun maatschappelijk belang en hun eventuele betekenis voor het onderwijs, een regeling vaststellen omtrent bekostiging en deugdelijkheid. Bij deze regeling zou hij niet gebonden zijn aan de delegatiebegrenzing. Wel kunnen uit de aard der materie normen omtrent de inhoud en het niveau van wetgeving voortvloeien en dus begrenzingen van de delegatie.

Het onderhavige voorstel beoogt bestendinging in de wetgevingspraktijk van de bescherming van de bedoelde belangen en van de normen die daarmee verband houden.

Dit doel en deze beoogde werking van het voorstel rechtvaardigen naar ons oordeel een beschouwing op het niveau van de grondwettelijke principes. Het zou onjuist zijn om bij gelegenheid van dit voorstel voor grondwetsherziening de wetgever interpretatief te willen leiden, zeker waar de interpretatie van het begrip onderwijs stellig tot een verscheidenheid van oordelen leidt. Rechtsvorming ter zake lijkt een taak van de wetgevende organen, nadat een herziening van artikel 23 als beoogd, tot stand is gekomen. Hierbij zij benadrukt dat geen nieuw begrip materieel onderwijs wordt geïntroduceerd, maar dat de regering de rechtsvorming daarover op de voet van de traditie openlaat. Tevens zij benadrukt dat de begrenzing van de mogelijkheid tot delegatie geen nieuw verschijnsel is op het terrein van de wetgeving over onderwijs.

De leden van de fractie van het C.D.A. vragen naar aanleiding van de laatste zin van de betreffende paragraaf in de memorie van antwoord of delegatie van regelgeving toch niet geheel zou zijn uitgesloten. Delegatie ter zake van eisen van deugdelijkheid en voorwaarden voor de bekostiging van het bijzonder onderwijs zou inderdaad niet zijn uitgesloten, maar wel beperkt tot horizontale delegatie.

Een definitie van «algemeen vormend lager onderwijs»

Allereerst merken wij op dat in de derde alinea van het desbetreffende deel van de memorie van antwoord de zin «De scholen voor Overgangswet W.V.O.» abusievelijk onvolledig is opgenomen. De zin had moeten luiden:

De scholen voor voortgezet gewoon lager onderwijs en voor uitgebreid lager onderwijs zijn scholen voor lager algemeen voortgezet onderwijs *respectievelijk scholen voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs* geworden (in enkele gevallen scholen voor l.h.n.o. of l.e.a.o., zie artikelen 33 en 35 van de Overgangswet W.V.O.).

Vervolgens willen wij antwoord geven aan de leden van de fractie van de P.v.d.A., die het betreuren dat het onderhavige wetsvoorstel een definitie van «algemeen vormend lager onderwijs» blijft hanteren, die in geen wet die nog werking heeft, te vinden is.

Het standpunt van deze leden gaat voorbij aan de beperkte strekking van het onderhavige wetsvoorstel. In het eerste onderdeel van deze nota naar aanleiding van het eindverslag zijn wij op de motivering van dit wetsvoorstel ingegaan. We willen daarnaar verwijzen. Verder delen wij niet de opvatting van deze leden dat het niet omschrijven van dit begrip in een wet tot verwarring zou moeten leiden. Het is immers de wetgever die een en ander in concreto dient uit te werken.

De definitie van «middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs»

In het vorige onderdeel van deze nota is ingegaan op de grondwettelijke positie van het mavo-onderwijs. Verder mogen wij de leden van de fractie van de P.v.d.A. met betrekking tot hun opmerking over het begrip «algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs» verwijzen naar dat onderdeel.

De betekenis van het begrip «vanwege het Rijk gegeven voorschriften»

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de V.V.D. merken wij op dat de vigerende onderwijswetgeving algemeen verbindend is, niet alleen voor het openbaar onderwijs, maar ook voor het bijzonder onderwijs dat zich onder het bekostigingsregime heeft gesteld.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
R. F. M. Lubbers

De Minister van Binnenlandse Zaken,
J. G. Rietkerk

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen,
W. J. Deetman