

Vergaderjaar 1985–1986

19 032

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

Nr. 8

EINDVERSLAG

Vastgesteld 20 november 1985

Uit vier fracties ontving de bijzondere commissie voor grondwetsherziening¹ nadere vragen en opmerkingen over de voorgestelde verklaringswet. Met de beantwoording daarvan zal naar haar mening de plenaire behandeling voldoende zijn voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
Algemeen	1
De terminologie van de Grondwet en de traditie bij onderwijswetgeving	5
Decentralisatie	8
Deregulering	9
Het verschil tussen regeling en uitvoering	10
Gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs	10
De breedte van het begrip onderwijs	11
De definitie van «algemeen vormend lager onderwijs»	11
De definitie van «middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs»	12
De betekenis van het begrip «vanwege het Rijk gegeven voorschriften»	12

Algemeen

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met belangstelling maar vaak zonder instemming van de memorie van antwoord kennis genomen. Zij vroegen zich opnieuw af hoe te verklaren dat «het onderhavige voorstel slechts beoogt de inhoud van artikel 23 te verduidelijken en het artikel in overeenstemming te brengen met andere artikelen van de herziene Grondwet», terwijl het voorstel tevens wordt verlangd door het regeerakkoord, waarin het op initiatief van het C.D.A. is opgenomen. Komt het vaker voor dat een regeerakkoord zaken regelt die het karakter hebben van vanzelfsprekendheid? De aan het woord zijnde leden meenden dat zulks niet het geval is.

¹ Samenstelling:

Leden: Van Rossum (SGP), Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), K. G. de Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), voorzitter, Rienks (PvdA), Hermes (CDA), Wessel-Tuinstra (D'66), Nijpels (VVD), Blaauw (VVD), Mateman (CDA), Buikema (CDA), Van der Burg (CDA), Brouwer (CPN), Dales (PvdA), Janmaat, Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Franssen (VVD).
Plv. leden: Leerling (RPF), Meijer (PvdA), Wallage (PvdA), Beinema (CDA), Müller-van Ast (PvdA), Stemerding (PvdA), Frinking (CDA), Wöltgens (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), De Visser (PvdA), G. C. van Dam (CDA), Tommel (D'66), Lauxtermann (VVD), Den Ouden-Dekkers (VVD), Eversdijk (CDA), Van den Toorn (CDA), Hennekam (CDA), Van Es (PSP), Van Ooijen (PvdA), Schutte (GPV), Evenhuis (VVD), Dees (VVD), Dijkstal (VVD).

In feite gaat het hier huns inziens om een voorstel dat de wetgever minder ruimte biedt dan voorheen het geval was. De bewindslieden erkennen dat in feite ook waar zij op blz. 2 van hun antwoord opmerken: «Uit de terminologie van de oude Grondwet blijkt wat betreft het toenmalige artikel 208 niet zonder meer of delegatie van regelgevende bevoegdheden aan andere organen dan die van de centrale overheid (verticale delegatie) geoorloofd was». Deze uitspraak laat geen andere conclusie toe dan dat het overhavige voorstel iets uitsluit dat onder het bestaande grondwetsartikel niet is uitgesloten, namelijk de mogelijkheid tot verticale delegatie. Daarbij onderkennen de leden van de P.v.d.A.-fractie zeer wel dat, gezien het bestaande Nederlandse onderwijsbestel, een aanzienlijke terughoudendheid in deze voor de hand ligt. Maar zij zagen niet in waarom thans een wijziging van de grondwettelijke bepalingen aan de wetgever een mogelijkheid zou moeten opnemen, die – ook naar de mening van de Regering – onder de bestaande bepaling in beginsel aanwezig is. De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden voldoende vertrouwen in de wetgever om ervan uit te gaan dat deze van een bevoegdheid tot verticale delegatie een verstandig gebruik zou maken.

Bij de behandeling van het vroegere wetsvoorstel 13874 hadden de leden van de P.v.d.A.-fractie duidelijk gemaakt van mening te zijn dat het grondwetsartikel uit 1917 verticale delegatie niet uitsloot. Zij hadden dat tot uitdrukking gebracht zowel door het regeringsvoorstel te ondersteunen, dat de mogelijkheid van verticale delegatie openliet, alsmede door geen steun te verlenen aan het amendement-Hermes dat verticale delegatie wel beoogde uit te sluiten. Het tot nu toe gevoerde schriftelijke overleg had deze leden geen aanleiding gegeven op dit eerder ingenomen standpunt terug te komen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie erkenden dat zij bij de onderhandelingen over een regeerakkoord voor het kabinet-Van Agt II akkoord waren gegaan met eenzelfde formulering als in het huidige regeerakkoord ten aanzien van de grondwettelijke bepalingen over onderwijs opgenomen. Zij herinnerden er echter aan dat tegenover die tegemoetkoming hunnerzijds een tegemoetkoming van de C.D.A.-fractie stond, te weten de invoering van een vorm van geïntegreerd voortgezet onderwijs in de eerste fase, waaraan door de regeringscrisis in 1982 geen gevolg is gegeven. Zij voelden zich thans geenszins gebonden aan een onderdeel van een akkoord dat toenmaals goeddeels onuitgevoerd bleef. Uit het feit dat de C.D.A.-fractie in 1981 een concessie deed aan de P.v.d.A. en aan D'66, teneinde de door de C.D.A.-fractie gewenste interpretatie van de grondwetsbepalingen over onderwijs vast te leggen, kan reeds worden afgeleid dat die interpretatie door andere fracties niet werd onderschreven. Bij het sluiten van een regeerakkoord is de onderscheiden interpretatie van artikel 23 (voorheen artikel 208) kennelijk voorwerp van onderhandeling. Er is dus geen sprake van een neutrale interpretatie van de uit 1917 daterende grondwetsbepalingen, maar van een zodanige poly-interpretabele omschrijving dat daaraan ook in de wetgeving onderscheiden gevolgen kunnen worden verbonden.

Daarbij dient naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie tevens te worden gelet op het bestaan van delegatie van regelgevende bevoegdheid ingevolge artikel 5 van de Lager Onderwijswet 1920 (in de jaren tussen 1920 en 1949). De Gronwetgever heeft dus in het verleden – zij het beperkt – delegatie van regelgevende bevoegdheden aan lagere overheden niet volkomen willen uitsluiten zoals het onderhavige wetsvoorstel beoogt.

Ten slotte bleven de leden van de P.v.d.A.-fractie van mening dat het – ook waar dat in het verleden wellicht niet het geval is geweest – tot op zekere hoogte gewenst is in de komende jaren tot delegatie van regelgevende bevoegdheden aan lagere overheden over te gaan. Dit geldt in het bijzonder nu het begrip «onderwijs» in de Grondwet – ook naar de opvatting van de regering – geenszins vaststaat. Bij voorbeeld zagen de leden van de P.v.d.A.-fractie niet in waarom onderwijs aan volwassenen, indien het van

overheidswege zou worden bekostigd, niet ten dele ter regeling aan de lagere overheden zou kunnen worden gedelegeerd.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met grote belangstelling en veel waardering kennis genomen van de memorie van antwoord. Allereerst erkenden zij in het voorlopig verslag een vergissing te hebben gemaakt met betrekking tot de regeerakkoorden. De regering heeft gelijk: De afspraken over wijziging van het onderwijsartikel zijn gemaakt in het regeerakkoord dat aan het tweede en derde Kabinet van Agt ten grondslag lag en in het regeerakkoord van het huidige kabinet.

Hadden deze leden het voorts goed begrepen dat wijziging van artikel 23, niet alléén noodzakelijk is om delegaties (naar lagere overheden) uit te sluiten, maar ook, gezien de gekozen terminologie, om delegatie (naar de kroon, naar de minister in het zevende lid) mogelijk te maken?

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met erkentelijkheid kennis genomen van de memorie van antwoord. De regering had naar hun opvatting duidelijk stelling genomen, waarvoor waardering past. Op diverse punten is verheldering gekomen. Dat de leden van de V.V.D.-fractie toch een meer inhoudelijke benadering wensten, is mede ingegeven door hun verlangen aan het regeerakkoord uitvoering te geven. Juist omdat het voorstel anders is dan de in het regeerakkoord aangekondigde aanpassingen, leefden de door deze leden naar voren gebrachte inhoudelijke vragen.

In de eerste plaats legden de leden van de V.V.D.-fractie er de nadruk op dat het hun nog steeds niet logisch voorkwam de tekst van het Grondwetsartikel te wijzigen met het doel de huidige situatie op onderwijsgebied voort te zetten. Het antwoord van de minister dat het slechts een redactionele aanpassing betreft, is in het licht van de opmerkingen van de Raad van State en de Raad voor het Binnenlands Bestuur op dit punt ontoereikend.

Een aanpassing van het huidige grondwetsartikel 23 aan de in de Grondwet gehanteerde terminologie mag niet inhouden dat ten aanzien van de materiële inhoud van het artikel aanzienlijke wijzigingen optreden. Dit is echter naar de mening van de V.V.D.-leden wél het geval. Immers, daar waar tot nu toe de delegatiemogelijkheid in de Grondwet niet nader was bepaald, beoogt deze wijziging zulks wel.

Deze nadere bepaling levert voorts, in de ogen van de leden nu aan het woord, niet een harmonisatie met de in de Grondwet gehanteerde systematiek en terminologie inzake delegatie op, maar juist het tegendeel. Zoals de ministers op blz. 3 van de memorie van antwoord betogen heeft de grondwettelijke terminologie tot doel te bepalen of delegatie is toegestaan. Daarna is het aan de wetgever te bepalen in welke omvang en naar welke organen delegatie wordt toegepast. De leden van de V.V.D.-fractie onderschreven deze opzet en vroegen hoe de ministers tot de opvatting komen dat de voorgestelde tekst met deze systematiek overeenstemt.

De leden van de V.V.D.-fractie stemden overigens in met de constatering dat vervolgens, wanneer delegatie eenmaal geoorloofd is, de wetgever niet vrij is om te doen en te laten wat hem goeddunkt. De aard van de te regelen materie, de historie en de preciese formulering zijn doorslaggevend. Tot op heden heeft de wetgever bij delegatie op onderwijsgebied de uiterste zorgvuldigheid betracht zodat ruime bevoegdheden voor centrale overheidslichamen resulteerden. De wetgever heeft zich daarbij in hoge mate laten leiden door de aard van de materie die dit kennelijk vergde. Als de doelstelling van het ontwerp is deze situatie te continuëren, was het de genoemde leden onduidelijk waartoe een gewijzigde tekst van de Grondwet nodig zou zijn. Die noodzaak zou moeten voortvloeien uit de aard van de te regelen materie.

Sinds de onderwijspacificatie is de regeling van deze materie aan de wetgever overgelaten, die vervolgens veel heeft gedelegeerd, daarbij in het algemeen kiezend voor organen van de centrale overheid. Dit heeft geenszins geleid tot inbreuken op de vrijheid van onderwijs, of op de

financiële gelijkstelling. De leden van de V.V.D.-fractie concludeerden derhalve dat de materiële noodzaak tot een wijziging van de Grondwet ontbreekt.

De leden van de V.V.D.-fractie wensten resumerend nogmaals onder de aandacht te brengen, dat

- de wetgever er van uit is gegaan dat onder artikel 208 delegatie was toegestaan (memorie van antwoord, blz. 4)
- er ruimte voor de gemeenten was om voor het buitengewoon lager onderwijs voorwaarden te stellen (memorie van antwoord, blz. 25)
- de bij de grondwetsherziening gekozen delegatieterminologie tot doel heeft vast te leggen of delegatie wel of niet is toegestaan (memorie van antwoord, blz. 3)
- de stelling dat «de wetgever tot nu toe géén delegatie van de regelgeving met betrekking tot deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden voor wat betreft het bijzonder onderwijs aan andere organen dan die van de centrale overheid heeft opgedragen» onjuist is, gelet op het vorenstaande en dat
- het onderhavige voorstel derhalve niet uit de wetgevingstraditie op dit punt te verklaren is.

Met andere woorden: Dit voorstel bewerkstelligt niet louter en technische aanpassing maar een inhoudelijke verandering. De leden van de V.V.D.-fractie waren dan ook van oordeel dat de voorgestelde wijzigingen «in de terminologie» tot een inhoudelijke benadering dwingen. Daarom vroegen zij de regering of het niet wenselijk zou zijn om een nieuw voorstel met een meer inhoudelijke benadering in te dienen.

De leden van de fractie van D'66 hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van de reactie van de regering en de door deze leden naar voren gebrachte punten. Aan de ene kant hadden zij waardering voor de uitgebreide en gedetailleerde wijze waarop de memorie van antwoord op de vele aan de orde gestelde kwesties ingaat. Aan de andere kant konden deze leden niet anders concluderen dan dat het hoofddoel van het wetsvoorstel – te weten aanpassing van de terminologie omtrent de bevoegdheid van de wetgever tot delegatie aan de algemene systematiek van de grondwet – vele vragen van fundamenteel onderwijspolitieke aard oproept.

De bedoelde fundamentele vragen maken niet mogelijk het wetsvoorstel als technische en bescheiden aanpassing te zien. Daarbij achtten de leden nu aan het woord de motivering van dit voorstel met een verwijzing naar het regeerakkoord te mager. Tegen die achtergrond hadden zij geen behoefte aan het voorstel.

Wel gaven deze leden opnieuw aan de regering in overweging, gezien het karakter van de uit diverse fracties in het Voorlopig Verslag gestelde vragen, een staatscommissie met een breed maatschappelijk en politiek draagvlak samen te stellen en deze te belasten met de opdracht naar eigentijdse, politiek aanvaardbare interpretaties te zoeken van het huidige onderwijsartikel, zulks aan de hand van een evaluatie van ontwikkelingen in de achterliggende periode. Iets dergelijks lag in de suggestie van de V.V.D.-fractie in 1976 bij de schriftelijke behandeling van wetsvoorstel 13874. Het gaat dan om interpretaties die de normatieve kracht van dit Grondwetsartikel versterken in plaats van verzwakken, zoals nu dreigt.

Naar de mening van de leden van de fractie van D'66 zouden de aan de orde te stellen kwesties met name betrekking moeten hebben op:

- a. Het onderwerp delegatie van regelgeving versus uitvoering, gekoppeld aan de discussie over decentralisatie;
- b. de relatie tussen bekostigingsvoorwaarden en deugdelijkheidseisen;
- c. de reikwijdte van het begrip onderwijs en
- d. de relatie tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

De terminologie van de Grondwet en de traditie bij onderwijswetgeving

De leden van de P.v.d.A.-fractie verwonderden zich over de stelling van de bewindslieden op blz. 3 van hun antwoord dat «met de voorgestelde precisering van de bevoegdheid van de wetgever tot delegatie niet wordt afgeweken van de delegatieterminologie in de herziene Grondwet». Naar de mening van de aan het woord zijnde leden is het de strekking van de nieuwe grondwettelijke opzet ten aanzien van de delegatiebevoegdheden, dat de wetgever geen beperkingen krijgt opgelegd door de grondwetgever tenzij zulks voortvloeit uit de aard der materie. Aangezien de huidige grondwetsbepaling over onderwijs wat betreft de delegatie aan lagere overheden poly-interpretabel is, ligt het geenszins in de rede om in de herziene grondwettelijke bepalingen delegatie aan lagere overheden van regelgeving – althans ten aanzien van het bijzonder onderwijs – te verbieden. Het mag dan zo zijn dat «nauwgezet het regeerakkoord is gevolgd», daarmee is nog eenszins aangetoond dat aldus een directe en onweerlegbare uitleg is gegeven van de strekking van het huidige grondwetsartikel over onderwijs.

Het was de leden van de P.v.d.A.-fractie trouwens opgevallen dat de bewindslieden in hun antwoord – ondanks een vraag in die richting in het voorlopig verslag – niet proberen aan te tonen dat het standpunt dat in 1976 door de Regering was ingenomen, kon worden verlaten. Het gaat toch niet aan dat achtereenvolgende kabinetten ten aanzien van één bepaalde materie het tegendeel beweren zonder tenminste uiteen te zetten waaróm dat het geval is. Men kan dus slechts vaststellen dat de regering in 1976 op basis van de uit 1917 daterende grondwetsstekst over onderwijs delegatie van regelgeving aan lagere overheden niet uitsloot, terwijl de regering in 1985 zulks wél plausibel acht. Kennelijk is de grondwetgever van 1917 in dezen niet tot een duidelijke uitspraak gekomen. Ligt het dan niet voor de hand bij de interpretatie ervan uit te gaan dat de tekst uit 1917 toestaat hetgeen hij niet uitdrukkelijk verbiedt?

De bewindslieden merken wat betreft artikel 5 van de Lager Onderwijswet 1920 in hun antwoord op «dat er weinig ruimte voor de gemeente was om voor het buitengewoon onderwijs voorwaarden te stellen». De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden dat niet ontkennen maar daarom gaat het thans niet. Het gaat er om of de wetgever op basis van de huidige grondwettelijke bepalingen – daterend uit 1917 – ruimte hééft om regelgevende bevoegdheden aan de lagere overheden te kunnen delegeren. Uit het feit dat zulks tussen 1920 en 1949 ten aanzien van het buitengewoon onderwijs (zij het in beperkte mate) het geval is geweest, volgt dat zulks ten principale mogelijk is.

Nogmaals benadrukten de aan het woord zijnde leden overigens dat zij ten behoeve van het Nederlandse onderwijsbestel nationale wetgeving onmisbaar achten. Op onderdelen van het dienen echter taken om redenen van doelmatigheid aan de lagere overheden te kunnen worden overgedragen, nu de praktijk van alle dag uitwijst dat de rijksoverheid niet steeds volledig in staat is om alles zelf optimaal te regelen. Dit geldt te sterker, zo herhaalden de aan het woord zijnde leden, nu de omvang van het begrip «onderwijs» niet vaststaat.

Het verbaasde de leden van de P.v.d.A.-fractie dat de regering delegatie van bevoegdheden aan lagere overheden wenst uit te sluiten, hoewel zij erkent dat onder de wet op het Lager Onderwijs 1920 en de Kleuteronderwijswet het plaatselijk toezicht op het onderwijs door burgemeester en wethouders kon worden uitgeoefend. Blijft dit mogelijk wanneer artikel 23 in de zin van de regering zou worden gewijzigd?

De leden van de P.v.d.A.-fractie betreurden het dat de regering ook thans niet wenst in te gaan op de fundamentele bezwaren die bv. door de Raad voor het binnenlands bestuur naar voren zijn gebracht. De uitspraak op de bladzijden 6 en 7 van het antwoord «De noodzaak voor een inhoudelijke en fundamentele discussie achten wij in het licht hiervan op dit punt niet

aanwezig» kenmerkt het niveau van discussie voor de bewindslieden kiezen. Zij doen het voorkomen dat het hier gaat om een peuleschil, een verduidelijking van de bestaande tekst. Hoewel zulks vervolgens door verschillende fracties is bestreden, wensen zij toch niet op fundamentele opmerkingen in te gaan. Dit wordt nog eens bevestigd door de mededeling op blz. 7: «Overigens moet worden opgemerkt dat nadere rechtsvorming over het begrip «onderwijs» ook na de onderhavige wijziging kan doorgaan». Het is echter zeker dat deze rechtsvorming na de onderhavige wijziging tot geheel andere gevolgen zal leiden t.a.v. delegatie aan lagere overheden dan zonder die wijziging.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden kennis genomen van het antwoord van de drie ministers op de gestelde vragen met betrekking tot de regeling schoolvervoer. Dit antwoord roept echter de nieuwe vraag op of er geen grondwettelijke waarborg is dat zowel bij het openbaar als bij het bijzonder onderwijs (onder gelijke voorwaarden) aan de ouders een vergoeding wordt verstrekt voor het volgen van onderwijs naar richting van hun kinderen. Op die waarborg zou de sinds 1920 gevolgde gedragslijn van de wetgever om in deze het openbaar en het bijzonder onderwijs gelijk te behandelen, gebaseerd zijn.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of het wel juist is om te stellen: «De wetgever is daarbij 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», zoals de ministers op blz. 3 bovenaan in hun antwoord doen. Deze leden vreesden dat de wetgever wel degelijk vrij is. Datgene waarnaar de wetgever zich moet richten is volgens de regering slechts speculatief en niet normatief. Beschikken de ministers hier misschien nog over andere argumenten?

De leden van de C.D.A.-fractie konden het standpunt van de regering wél delen, waar de ministers op blz. 5 in het midden stellen: «Delegatie van regelgevende bevoegdheid – in dit wetsvoorstel aan de orde – en medebewind behoeven elkaar dus niet uit te sluiten». Zij vroegen zich zelfs af of de gekozen terminologie in de huidige Grondwet niet met zich meebrengt dat delegatie en medebewind aan elkaar gelijk zijn. Kunnen hieruit geen problemen voortvloeien met betrekking tot het bestuur waaronder uitvoering, incidentele beslissingen en beschikkingen kunnen vallen?

De leden van de C.D.A.-fractie hadden begrip voor de benadering van de regering van de «twee stromingen» (blz. 5 onderaan en 6 bovenaan van de memorie van antwoord). De formulering op blz. 6 (bovenaan) is echter niet geheel juist. De uitspraken «dat de oude Grondwet die mogelijkheid wel bood» en «dat de tekst van de oude Grondwet moest worden gehandhaafd» zijn immers niet met elkaar te vergelijken. De aanhangers van de hier bedoelde stroming vonden dat de tekst van de oude Grondwet moest worden gehandhaafd. De juiste formulering zou dus zijn:«kan bestaan hebben uit zowel diegenen die van mening waren dat de oude Grondwet die mogelijkheid wel bood, als diegenen, die van mening waren dat de tekst van de oude Grondwet die mogelijkheid niet bood». Kunnen de ministers dit standpunt delen?

De leden van de C.D.A.-fractie zouden gaarne weten wat is bedoeld met de passage op blz. 6 (midden) die begint met «Het plaatselijk toezicht» en eindigt met «opgedragen aan de minister». Op welke regeling doelen de ministers als zij spreken over: «werd uitgeoefend door burgemeester en wethouders»? Gold die regeling voor het openbaar en bijzonder onderwijs? Of is een en ander theoretisch bedoeld? Maar waarom dan spreken van «deze regeling is vereenvoudigd»? Het ligt toch niet in de bedoeling om in de toekomst het toezicht over te dragen aan lagere overheden?

Gezien het bovenstaande hadden deze leden evenzovele vragen, die zij gaarne nog beantwoord zagen. Waarom volstonden de ministers met betrekking tot de gemeentelijke regeling schoolvervoer niet met het antwoord dat het hier niet om onderwijs gaat? Terecht merken zij op blz. 7

van de memorie van antwoord wel op: «Er is dus geen sprake van een eis van deugdelijkheid aan het onderwijs te stellen, of van een bekostigingsvoorwaarde waaraan het onderwijs zou moeten voldoen». Waarom de regering er dan het vierde lid van artikel 23 bijhaalt is echter volstrekt onduidelijk. Dat zou betekenen dat er alleen maar een grondwettelijke garantie voor schoolvervoer voor het openbaar onderwijs zou bestaan. Deze zou dan bovendien gerealiseerd kunnen worden via het wetsvoorstel «Gemeentelijke regeling schoolvervoer» omdat het vierde lid van artikel 23 Grondwet delegatie aan lagere overheden toelaat. Maar hoe verhoudt zich dat weer tot de laatste zin op blz. 7. waar de ministers stellen dat er van tegenstrijdigheid met het onderhavige voorstel geen sprake is? Het vijfde en zevende lid van artikel 23 kennen in het onderhavige voorstel toch geen delegatie aan lagere overheden?

De leden van de C.D.A.-fractie zouden ook een nadere toelichting op prijs stellen betreffende de laatste zin op blz. 8 van de memorie van antwoord. Zij wilden onder andere gaarne weten of de planning voor het stichten van basisscholen zoals geregeld in de Wet Basisonderwijs geen regelgeving behelst. Voor het stichten van basisscholen worden voorwaarden gesteld, die wel degelijk als bekostigingsvoorwaarden kunnen worden aangemerkt. Dan is er toch sprake van regelgeving? Geldt dit mutatis mutandis niet ook voor het stichten van scholen voor speciaal onderwijs in de ISOVSO?

Dat het voorstel het uitgangspunt van de in de Grondwet gehanteerde systematiek ten aanzien van delegatie doorbreekt, achtten de leden van de V.V.D.-fractie boven twijfel verheven. De voorgestelde nadere precisering van de delegatie wordt immers nergens in de Grondwet aangetroffen. Juist die precisering levert dus de geconstateerde inbreuk op.

De antwoorden van de ministers hadden de leden van de V.V.D.-fractie in die opvatting gesterkt. De ministers hebben immers geen artikelen in de Grondwet kunnen aanwijzen waarin op overeenkomstige wijze de delegatiebevoegdheid wordt beperkt. De beperkingen van de delegatiebevoegdheid in artikel 6, tweede lid, en artikel 9, tweede lid, betreffen niet de vraag aan welk overheidslichaam wordt gedelegeerd, zo bevestigen de bewindslieden, maar de vraag met betrekking tot welke materie delegatie plaatsvindt. Deze artikelen kunnen dus als aanknopingspunt op dit punt niet voldoen.

Voorts wijzen de bewindslieden in de memorie van antwoord op artikel 104, waarin de term «uit kracht van een wet» voorkomt teneinde tot uitdrukking te brengen, dat bij delegatie inzake de belastingwetgeving grote terughoudendheid geboden is. Indien de regering van mening zou zijn, dat bij delegatie in de onderwijswetgeving evenzeer terughoudendheid geboden is, dan konden de leden van de V.V.D.-fractie deze opvatting onderschrijven. Tevens vroegen zij of de formulering van artikel 104 een handvat kon zijn voor de benodigde terminologische aanpassing van de Grondwet, waarbij ook de in het regeerakkoord beoogde terughoudendheid inzake delegatie tot uitdrukking zou komen.

De leden van de V.V.D.-fractie gingen nader in op de twee zinnen voorkomend op blz. 3 van de memorie van antwoord: «Begrenzings van de delegatiebevoegdheid, bij voorbeeld in die zin, dat delegatie uitsluitend mogelijk is aan organen van de centrale overheid, kunnen dus besloten liggen in het grondwettelijk recht» en «Zoals reeds is opgemerkt dwingt de historie van het onderwijsartikel zoals het nu in de herziene Grondwet is opgenomen, tot een precisering van de bevoegdheid tot delegatie in het licht van de nieuwe delegatieterminologie». Genoemde leden vroegen ten eerste naar de betekenis van de term «grondwettelijk recht». Hiermee wordt naar hun mening bedoeld op een complex, waarvan wel de Grondwet deel uitmaakt, maar dat zich wijder uitstrekt. De in de praktijk gegroeide legislatieve en staatsrechtelijke gebruiken en gewoontes maken evenzeer deel uit van dit complex. Men zou in plaats van «grondwettelijk recht» dan ook beter de aanduiding «constructie» kunnen gebruiken.

Binnen dit constitutioneel complex als geheel kunnen veranderingen plaatsvinden aan de hand van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen,

zonder dat dit steeds tot een wijziging van de tekst van de Grondwet zelf behoeft te leiden. Zo zou men kunnen stellen, dat binnen dit constitutioneel complex de huidige terughoudendheid terzake delegatie van onderwijsregelgeving thuishoort, zonder dat over de vraag aan welk overheidsorgaan bevoegdheden terzake bij uitsluiting mogen worden toegekend in de tekst van de Grondwet hoeft te worden beslist. Zulk een beslissing in de Grondwet, zo herhaalden genoemde leden, lijkt juist met het in de Grondwet gehanteerde systeem op gespannen voet te staan. Juist het licht van de in de Grondwet gehanteerde delegatieterminologie doet derhalve het onderhavige wijzigingsvoorstel verbleken.

Vervolgens informeerden genoemde leden naar de aard van de dwang, die de historie van het onderwijsartikel zou uitoefenen om de voorgestelde delegatiebeperking in de tekst van de Grondwet op te nemen. Wat moesten deze leden zich daarbij voorstellen? Zowel de Raad van State als de Raad voor het Binnenlands Bestuur zien hierin een inhoudelijk significante operatie en de aan het woord zijnde leden waren het daarmee eens. Hun eerdere beschouwing over de constitutie gaf de leden van de V.V.D.-fractie aanleiding te veronderstellen, dat de delegatiebeperking vanuit het grotere constitutionele complex de engere begrenzing van de Grondwetstekst wordt binnengedragen, hetgeen een belangrijk constitutioneel feit genoemd moet worden. Rechtvaardiging voor een dergelijke operatie kan slechts gelegen zijn in het niet goed functioneren van de huidige constellatie. De leden van de V.V.D.-fractie nodigden derhalve de ministers uit dit onvoldoende functioneren, dit onvoldoende gerealiseerd zijn van de vrijheid van onderwijs en van de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs, aan te tonen.

In het verlengde hiervan, informeerden deze leden nader naar de betekenis van het summiere antwoord op hun opmerkingen naar aanleiding van de formulering «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet», in de artikelen 6 en 7 van de Grondwet. Bedoelen de ministers te zeggen, dat voor provincies en gemeenten terzake van de in de artikelen 6 en 7 vastgelegde grondrechten geen enkele taak of bevoegdheid is weggelegd?

De leden van de fractie van D'66 merkten op dat de voorgestelde differentiatie tussen Rijksorganen en lagere organen de nagestreefde systematiek van de Grondwet doorkruist. Dit is ook door de Raad van State naar voren gebracht.

Decentralisatie

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden voor alle duidelijkheid vast dat het onderhavige voorstel geen verbod bevat van verticale delegatie op het gehele terrein van de wetgeving die het onderwijs raakt, maar slechts op het terrein van de deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs. Even verder op blz. 9 van de memorie van antwoord delen de ministers dan mee dat «regelgeving ten aanzien van het openbaar onderwijs kan worden gedelegeerd aan lagere overheden, zoals provincies en gemeenten». Waarom voegen zij hier niet de clausulering toe die de aan het woord zijnde leden op blz. 9 van het voorlopig verslag wel aanbrachten, namelijk dat ter wille van een gelijke maatstaf tussen bijzonder en openbaar onderwijs voorschriften van de centrale overheid onontbeerlijk blijven?

De leden van de P.v.d.A.-fractie zouden voorts graag uiteengezet krijgen waarom de formulering «bij de wet geregeld» in de leden 5 en 7 van artikel 27 iets anders zou betekenen dan in andere bepalingen. Dit standpunt brengt er de ministers toe om op grond van de leden 5 en 7 niet en elders wél delegatie aan lagere overheden mogelijk te achten.

Dat de wet gemeentelijke regeling schoolvervoer een schoolvoorbeeld van een vorm van decentralisatie zou zijn, konden de leden van de C.D.A.-

fractie niet onderschrijven. Zij konden niet aannemen dat deze regeling voor wat het openbaar onderwijs betreft onder artikel 23 vierde lid zou vallen. Waar zou dan het bijzonder onderwijs onder vallen? Dat kan niet anders zijn dan onder het vijfde, het zesde, of het zevende lid. Daar bestaat echter geen mogelijkheid tot delegatie aan lagere overheden en dus geen decentralisatie. Voorts kan het niet de bedoeling zijn dat het grondwetsartikel over de vrijheid van onderwijs wél voorzieningen voor het openbaar onderwijs mogelijk maakt en niet voor het bijzonder onderwijs.

De leden van de C.D.A.-fractie zouden gaarne van drie ministers vernemen waaraan zij denken bij de opmerking «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 deugdelijkheids-eisen en bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs». Welke zijn die andere zaken, die niet vallen onder deugdelijkheidseisen en bevestigingsvoorwaarden, welke wel in aanmerking komen voor delegatie van regelgeving?

Is het overigens wel juist om te stellen dat op grond van het derde lid van artikel 23 regelgeving ten aanzien van het openbaar onderwijs kan worden gedelegeerd aan lagere overheden, zoals provincies en gemeenten? De ministers voegen hieraan toe dat een dergelijke delegatie *mede* in verband met de hoedanigheid van die lagere overheden als bevoegd gezag zou plaatsvinden. Moet hier niet veeleer *louter* aan de positie van bevoegd gezag gedacht worden? Het gaat hier immers niet om wetgevende bevoegdheid, om regels die één ieder binden, ook bij delegatie. Het betreft hier slechts het openbaar onderwijs.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen ook een reactie van de ministers op de stelling dat het verlangen alle voorschriften die grondrechten in enigerlei vorm beperken te doen steunen op formele wetten een uitholling betekent van de plaats van de lagere overheden aan wie toch deels een autonome regelingsbevoegdheid is toegekend (Provinciewet art. 90 en Gemeentewet art. 68).

In het voorlopig verslag hadden deze leden reeds betoogd, dat de Grondwet in Nederland door de wetgever wordt geïnterpreteerd en op de praktijk toegesneden. Waar de grondwetgever een nadere wettelijke regeling voorschrijft, bestaat derhalve de mogelijkheid om in de formele wet bevoegdheden te creëren voor andere overheidsorganen dan de wetgever. Het was deze leden niet duidelijk dat dit systeem van waarborgen onvoldoende zou functioneren en zij herhaalden hun vraag uit het Voorlopig Verslag naar de mening van de regering op dit punt.

Deregulering

De leden van de V.V.D.-fractie hechtten veel waarde aan een uitvoerige toetsing aan dereguleringsaspecten, ook wanneer een wetsvoorstel ogenschijnlijk een beperkte strekking heeft. Zij verzochten de regering om dit voorstel alsnog aan een dereguleringstoets te onderwerpen. Indien de regering hiertoe niet bereid zou zijn, zouden zij van de regering willen vernemen welke zwaarwichtige redenen zij heeft om een wijzigingsvoorstel met betrekking tot de Grondwet niet aan een dereguleringstoets te onderwerpen.

Overigens vroegen deze leden of het voorstel dat op 22 februari 1985 bij Kabinetsmissive bij de Raad van State ahangig is gemaakt, nadien nog in de ministerraad is behandeld. De aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving alsmede de aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en algemene maatregelen van bestuur zijn op 1 februari 1985 van kracht geworden. Waarom zijn deze aanwijzingen op 22 februari niet gevolgd? Waarom zijn zij nadat de Raad van State op 15 mei 1985 advies had uitgebracht, niet alsnog gevolgd?

Het verschil tussen regeling en uitvoering

De leden van de P.v.d.A.-fractie betreurden het ten zeerste dat de ministers in hun antwoord in het geheel niet ingaan op de opmerkingen hunnerzijds en uit andere fracties over het onderscheid tussen regelgeving en uitvoering. In dit verband hadden deze leden herinnerd aan de uitspraak van de regering in 1976 dat een dergelijk onderscheid niet wel hanteerbaar is. Willen de bewindslieden alsnog op de indringende vragen ter zake in het voorlopig verslag antwoorden?

De ministers antwoorden op blz. 20 onderaan op vragen van leden van de C.D.A.-fractie dat bevoegdheden met een uitvoerend karakter of besluiten met concrete werking niet onder de hier bedoelde delegatie vallen. Betekent dat dan dat ze niet vallen onder de delegatie van regelgeving, maar dat ze wel onder een andere delegatie (delegatie van uitvoering) kunnen vallen? Wederom rijst de vraag of besluiten met concrete werking toch kunnen komen te vallen onder het begrip «delegatie».

Deze leden hadden geen antwoord gekregen op de laatste door hen op blz. 21 van het voorlopig verslag gestelde vraag: Hoe staat het hier met de mogelijkheden om in beroep te gaan?

De leden van de V.V.D.-fractie hadden gevraagd om duidelijkheid te scheppen met betrekking tot het onderscheid tussen de begrippen «regelgeving» en «uitvoering». Naar hun oordeel was het antwoord op dit punt onvoldoende. Aangezien de scheidslijn tussen regelgeving en uitvoering vooralsnog diffuus is, zullen tal van kwesties kunnen ontstaan omtrent de verbindendheid van door lagere overheden genomen besluiten met betrekking tot het bijzonder onderwijs. Is de vrees gerechtvaardigd dat de onzekerheden van de oude uitvoeringsjurisprudentie van de Hoge Raad over de gemeentewet herleven? Uit hedendaagse jurisprudentie blijkt dat eventueel bepaalde vormen van regelgeving gerekend kunnen worden tot uitvoering. Dit maakt een uitvoerige beschouwing wat betreft het verschil tussen regelgeving en uitvoering nodig.

Gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden vast dat ook naar de mening van de regering bij aanvaarding van het onderhavige voorstel ten aanzien van het openbaar onderwijs slechts datgene aan lagere overheden kan worden gedelegeerd dat de wetgever ook reeds aan het bevoegd gezag van het bijzonder onderwijs overlaat. Met andere woorden – zo stelden deze leden vast –, de lagere overheid wordt in dit verband uitsluitend benaderd als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs.

De mededelingen aan het adres van de P.v.d.A.-fractie aan het eind van de derde alinea van deze paragraaf van de memorie van antwoord (blz. 12, onder het midden), riep bij leden van de C.D.A.-fractie de vraag op aan wie of aan wat of aan welke bepaling de ministers de stelling ontleen dat de wetgever een en ander «overlaat» aan het bevoegd gezag van het bijzonder onderwijs. Het stellen van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden is onderdeel van een systematiek waarbij men verder niet kan spreken van het «overlaten» aan het bevoegd gezag van het bijzonder onderwijs, alsof de wetgever in wezen het recht had, dat nog meer te regelen. Is derhalve het gebruik van het woord «overlaten» niet falikant onjuist?

De leden van de C.D.A.-fractie zouden voorts graag van de ministers vernemen aan welke aspecten zij denken als zij spreken (op blz. 13 bovenaan) van gemeenten, die als lokaal bestuur taken op zich nemen voor aspecten van het onderwijs die vallen buiten het bepaalde in het vijfde, zesde en zevende lid van artikel 23 Grondwet. (blz. 13 bovenaan).

De leden van de V.V.D.-fractie konden instemmen met de opvatting van de regeling dat gemeentebesturen naast hun verantwoordelijkheid als bevoegd gezag over de instellingen van openbaar onderwijs, als lokaal bestuur taken op zich nemen voor aspecten van het onderwijs.

De breedte van het begrip onderwijs

Weinig bevredigend achtten de leden van de PvdA-fractie de wijze waarop de drie ministers ingaan op de betekenis van het begrip «onderwijs». Indien, zoals de bewindslieden aangeven, de wetgever de omvang van dit begrip bepaalt, betekent dit, zo concludeerden deze leden, dat de wetgever onder de voorgestelde bepalingen niet tot delegatie van regelgeving kan overgaan ten aanzien van het bijzonder onderwijs en de facto ook niet ten aanzien van het openbaar onderwijs. Dat zou inhouden dat vormen van volwasseneneducatie, onderwijsbegeleiding e.d. bij aanvaarding van het onderwijs voorstel niet ter nadere regeling aan de lagere overheid kunnen worden gedelegeerd. Zulks hoeft ook geen problemen op te leveren zolang bij voorbeeld schoolbegeleidingsdiensten een samenwerkingskarakter hebben en vormen van volwasseneneducatie een algemeen karakter zouden willen nastreven. Maar zodra de wetgever vormen van bijzonder onderwijs bij voorbeeld in de volwasseneneducatie zou gaan erkennen (en bekostigen) of bijzondere schoolbegeleidingsdiensten in het leven zou willen roepen, vervalt de mogelijkheid tot delegatie van regelgeving aan lagere overheden te besluiten en wordt een nationale regeling noodzakelijk. De leden van de P.v.d.A.-fractie voelden voor een zodanig grondwettelijk keurslijf niets.

Deze leden erkenden overigens dat het de wetgever vrij staat te bepalen wat onder «onderwijs» moet worden verstaan. Intussen maken echter, hoewel de grondwet slechts bekostiging van het algemeen vormend lager onderwijs van bijzonder karakter naar gelijke maatstaf als het openbare vordert, in de praktijk van alledag zowel het voortgezet onderwijs in alle mogelijke vormen als het hoger onderwijs van bijzondere signatuur op gelijke bekostiging aanspraak als het openbaar onderwijs. Dit is uit een oogpunt van respect voor ieders levensovertuiging en pedagogische opvattingen te verdedigen en is dan ook door de leden van de P.v.d.A.-fractie steeds onderschreven. Toch voelden deze leden er weinig voor om in het vervolg elke vorm van onderwijs die naar levensbeschouwing onderscheiden voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht, tevens van regeling door de lagere overheid uit te sluiten. Anders gezegd: Konden deze leden er begrip voor opbrengen dat aanspraak wordt gemaakt op bijzondere vormen van bv. volwassenenonderwijs, zij konden niet inzien dat zulk onderwijs dan ook uiteraard voortaan niet ter regeling zou kunnen worden gedelegeerd (geheel of gedeeltelijk) aan lagere overheden.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of de laatste zin van deze paragraaf (blz. 15 bovenaan) betekent dat delegatie van regelgeving toch niet geheel is uitgesloten. De delegatie van regelgeving kan toch überhaupt niet aan de orde komen? Kunnen de drie minister dit nader toelichten?

De definitie van «algemeen vormend lager onderwijs»

De leden van de fractie van de P.v.d.A. bleven het betreuren dat de regering bij het onderhavige voorstel een definitie van «algemeen vormend lager onderwijs» blijft hanteren die in geen wet die nog werking heeft, te vinden is. Huns inziens betreedt de regering een uitzichtloze weg, indien zij volhardt in het hanteren van definities afkomstig uit buiten werking gestelde wetten.

Het begrip «openbaar onderwijs» zoals dat sinds het begin van de negentiende eeuw in de wetgeving voorkwam, had een geheel andere betekenis dan nu daaraan wordt gegeven. Dit begrip stond in het begin van

de negentiende eeuw tegenover «huisonderwijs» en omvatte derhalve vormen van onderwijs die thans zowel onder openbaar als bijzonder onderwijs worden gerekend. Indien een begrip niet in een wet wordt omschreven, voorzagen deze leden ongewenste verwarring, die te voorkomen ware.

De definitie van middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs

Een zelfde opmerking als in de voorgaande paragraaf van dit verslag maakten de leden van de P.v.d.A.-fractie ter zake van de hantering van het begrip «middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs» door de regering. Meer in het algemeen hielden zij hier een pleidooi voor aanpassing van de terminologie ter zake van het voortgezet onderwijs. Het ontgaat immers een ieder waarom de bepalingen van de geldende grondwet over onderwijs geen betrekking hebben op het mavo en het mbo, en vooral waarom dat naar de mening van de regering in de toekomst zo zou dienen te blijven, hoewel dat in de wetgeving al jaren niet meer het geval is.

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

De leden van de C.D.A.-fractie stelden het op prijs mee te delen dat zij zich konden verenigen met de Nota van wijzigingen. Naar hun oordeel brengt deze een verbetering.

Naar aanleiding van de nota van wijziging vroegen de leden van de V.V.D.-fractie of bekostigingsvoorwaarden en deugdelijkheidseisen onder de vigerende wetgeving als algemeen verbindend worden aangemerkt.

De voorzitter van de bijzondere commissie,
De kwaadsteniet

De griffier van de bijzondere commissie,
De Beaufort