

Zitting 1976–1977

13 874

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

Nr. 11

VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG

Vastgesteld 7 december 1976

Na de ontvangst van de nota naar aanleiding van het eindverslag bleek er in de bijzondere commissie Grondwet/Kieswet¹ nog behoefte te bestaan aan een bespreking met de verantwoordelijke bewindslieden aangaande de wijze waarop de mogelijkheid tot delegatie in het voorgestelde nieuwe onderwijsartikel is geregeld. Deze bespreking zou naar de mening van de leden behorende tot de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U., van wie het initiatief tot het houden ervan afkomstig was, mede van belang zijn voor de beide andere wetsontwerpen op het gebied van de grondrechten. De Regering heeft een algemene inleiding met betrekking tot deze materie opgenomen aan het begin van paragraaf 7 van de toelichting bij wetsontwerp 13872 (klassieke grondrechten; blz. 22 in het midden).

Het mondeling overleg vond plaats op dinsdag 1 december 1976. De Minister van Binnenlandse Zaken en de regeringscommissaris voor de grondwetsherziening waren vergezeld van mr. H. Gritter, hoofd van de stafafdeling grondwetszaken van dit departement. De Minister van Onderwijs en Wetenschappen werd bijgestaan door mej. mr. J. B. Kerstens (plaatsvervangend directeur centrale directie wetgeving en juridische zaken) en mej. mr. M. E. Sandberg (juridisch adviseur van de directeur-generaal diensten onderwijs en inspectie). De leden en de plaatsvervangende leden van de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen waren tot deelneming aan het overleg uitgenodigd.

Een lid van de fractie van de A.R.P. zette uiteen dat de behoefte aan dit overleg was ontstaan doordat de commissie onderwijs had ervaren, o.a. bij de behandeling van de Structuurnota hoe een grondige voorbereiding vruchten afwerpt en tot latere duidelijkheid bijdraagt. Nu de leden behorende tot de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. ook na de nota naar aanleiding van het eindverslag nog meningsverschillen meenden te moeten onderkennen hadden zij er de voorkeur aan gegeven deze in een mondeling overleg te bespreken, liever dan direct in de plenaire vergadering.

De meningsverschillen hebben, globaal gesproken, betrekking op twee facetten, in de eerste plaats het gebrek aan nuancing in de terminologie en in de tweede plaats de inhoud van het delegatiebegrip. De leden van de zojuist genoemde fracties betwistten niet dat ook bij de onderwijswetgeving behoefte aan delegatie bestaat. De Wet op het voortgezet onderwijs (w.v.o.), waar de Regering dan ook vaak naar verwijst, bewijst dit wel. Voor deze leden was dit echter niet afdoende reden om te concluderen tot een algemeen en principieel doortrekken van deze lijn tot de gehele onderwijswetgeving.

¹ Samenstelling: Franssen (PvdA), Bakker (CPN), Jongeling (GPV), Tilanus (CHU), Koekeoek (BP), Abma (SGP), Groensmit-van der Kalen (KVP), Van Mierlo (D'66), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Wiegel (VVD), Geurtsen (VVD), Veerman (ARP), Van der Lek (PSP), Kappeyne van de Coppello (VVD), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (KVP), Waltmans (PPR), De Kwaadsteniet (ARP), De Vries (PvdA), Lückers-Bergmans (KVP), Staneke (DS'70).

De w.v.o. is destijds in de kring van de opgesomde fracties niet unaniem met enthousiasme begroet en nog steeds leeft er in die kring twijfel over sommige aspecten van de opzet van die wet.

De bewindslieden merken in de nota naar aanleiding van het eindverslag op, dat de delegatie van regelgevende bevoegdheid soms compleet kan zijn en soms slechts een deel van de bevoegdheden hoeft te betreffen. Op dit moment komt complete delegatie echter zelden voor. Bij de hierbedoelde leden leeft de angst dat dit na de grondwetswijziging veel vaker het geval zal kunnen zijn. Nu kan de Regering antwoorden dat dit telkens ter beslissing van de wetgever staat, maar dan blijft toch de angst niet te ontzenuwen dat voorstellen tot een dergelijke complete delegatie veel vaker dan vroeger aan het parlement zullen kunnen worden gedaan, hetgeen het gemeen overleg tussen Regering en Staten-Generaal niet zal vergemakkelijken. Het is veel beter een dergelijke ontwikkeling te voorkomen door de grondwettelijke formulering zo te kiezen dat de wet zelf het belangrijkste deel van de regels zal moeten geven en slechts nadere regels kan delegeren, zoals dat ook nu het geval is. Kunnen de bewindslieden hiertoe een formulering aan de commissies voorleggen?

Het aan het woord zijnde lid van de commissie, nog steeds sprekende namens de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U., merkte voorts met betrekking tot de inhoud van het delegatiebegrip op, dat delegatie in het verleden toch altijd is verstaan als een overdracht van bevoegdheid op hetzelfde niveau. De overdracht van bevoegdheid naar lagere organen valt hier niet vanzelf onder. Natuurlijk kan het delegatiebegrip een nieuwe inhoud krijgen, maar de hierbedoelde leden zouden zulks wat betreft het onderwijs ongewenst vinden. De regels op het gebied van het onderwijs dienen naar hun mening geheel op het niveau van de centrale nationale overheid te worden vastgesteld. De Regering heeft kennelijk begrip voor dit standpunt. In de nota naar aanleiding van het eindverslag (blz. 8, laatste alinea) merkt zij immers op dat een beperking van de delegatiemogelijkheid «zou kunnen zijn» de bepaling dat bij de wet of krachtens de wet, bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële verordening, voorwaarden mogen worden gesteld. Dit antwoord van de Regering maakt echter nog niet duidelijk of de Regering nu ook bereid is een zodanige formulering in de Grondwet op te nemen.

Een lid van de K.V.P.-fractie, eveneens sprekende namens de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U., had uit de nota naar aanleiding van het eindverslag begrepen, dat de Regering vasthoudt aan het bestaande begrip delegatie en de grondwetsherziening derhalve ook wat dit betreft als een modernisering, een verbeterde formulering beschouwt, niet een vernieuwing. Toch weet de Regering slechts één voorbeeld te geven waarbij in het verleden het delegatiebegrip zodanig ruim is opgevat, dat ook overdracht van bevoegdheden aan lagere organen mogelijk was, nl. het b.l.o.-besluit. Dit is echter een ongelukkig voorbeeld en een wettelijke regeling zou deze mogelijkheid zeker niet continueren. Kan de Regering alsnog andere voorbeelden uit de sfeer van het onderwijs noemen die er op wijzen dat het huidige artikel 208 van de Grondwet aldus geïnterpreteerd zou mogen worden als zou het delegatie naar provincies en gemeenten mogelijk maken?

Het nu aan het woord zijnde lid vroeg zich af of er niet een verschil te maken zou kunnen zijn wat betreft de omvang van de toelaatbare delegatie tussen enerzijds de vastlegging van de eisen van deugdelijkheid en anderszijds de vastlegging van bekostigingsvoorwaarden. In het eerste geval behoort de delegatie beperkt te zijn en moeten zeker de hoofdlijnen door de wetgever zelf worden getroffen, in het tweede geval is een verdergaande overdracht van regelgevende bevoegdheid principieel niet onaanvaardbaar. In dit verband bestaat er ook behoefte aan nadere toelichting op de opmerking van de bewindslieden, dat het verschil tussen regelgeving en uitvoering verward is.

Gaarne zouden de leden namens wie het aan het woord zijnde lid van de K.V.P.-fractie zijn vragen en opmerkingen aan de Regering voorlegde, voorts zo precies mogelijk vernemen hoe het staat met de mogelijkheid tot subde-

legatie. Kan de Kroon, die haar regelgevende bevoegdheid van de wetgever ontving, deze weer geheel of gedeeltelijk doorgeven naar provincie en/of gemeente? Om de mogelijkheid tot delegatie aan deze lagere organen te adstrueren, verwijzen de bewindslieden onderaan bladzijde 8 van de nota naar aanleiding van het eindverslag naar de wensen die van de zijde van de K.V.P.-fractie zijn geuit tijdens de behandeling van de Nota knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving (12 968) in openbare commissievergadering. Deze verwijzing blijkt echter geen betekenis te kunnen hebben voor het terrein van het onderwijs, gezien hetgeen door het lid Kleisterlee werd opgemerkt tijdens de o.c.v. op 3 maart 1976 (Handelingen blz. 638). Ook de verwijzing op de volgende bladzijde van de nota naar aanleiding van het eindverslag naar een commentaar op de contourennota afkomstig van de wetenschappelijke instituten van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. heeft als het gaat om parlementaire besluitvorming geen klemmende betekenis.

De Minister van Binnenlandse Zaken zag het nut van dit overleg zeker in, maar hoopte dat de discussie toch ook in de volledige openbaarheid zou kunnen worden gevoerd. Bij hem bestond hieraan behoefte omdat de Regering van buiten de Kamer weleens is verweten als zou het wetsontwerp er toe strekken de regelgevende bevoegdheid inzake het onderwijs groten-deels naar de Regering te verplaatsen. Dit is in het geheel niet het geval. Het wetsontwerp beoogt geen enkele principiële andere aanpak van het onderwijs dan op grond van de huidige Grondwet mogelijk is. De lijn van de huidige Grondwet wordt doorgetrokken met een betere terminologie. In dit verband verwees de Minister naar het betoog van het toenmalige Eerste Kamerlid Anema bij de behandeling van het ontwerp van wet op de bedrijfsorganisatie.

Het is juist dat kwantitatief gezien het aantal gevallen van delegatie van bekostigingsvoorwaarden met betrekking tot het bijzonder onderwijs veel groter is bij de w.v.o. dan bij de Kleuteronderwijswet en de Lager-onderwijswet 1920. Toch toont stuk 13 874, nr. 7, dat ook die beide laatste wetten elk een achttal voorbeelden van een dergelijke delegatie bevatten. Hieruit blijkt, dat het dus niet alleen gaat om de doortrekking van een lijn tot uitdrukking komend in een wet die in de kring van de fracties van A.R.P. en C.H.U. niet met enthousiasme was ontvangen, maar niet minder om aansluiting bij andere voorbeelden van interpretatie door de wetgever van het huidige artikel 208 van de Grondwet.

De Minister meende voor wat betreft de betekenis van delegatie in het algemeen in de nota naar aanleiding van het eindverslag te hebben aange-toond, dat overdracht van bevoegdheid aan lagere organen (b.v. bij de toepassing van het huidige artikel 209) grondwettelijk toelaatbaar is. Het is een geheel andere vraag of zulks ook wenselijk is. Ministers van Onderwijs en Wetenschappen van diverse politieke kleuren hebben hiertoe nooit veel geneigdheid getoond. Het is altijd moeilijk geweest om een precieze grens te trekken tussen regelgeving en uitvoering. Theoretisch kunnen alle bestaande algemene maatregelen van bestuur en ministeriële verordeningen in de tekst van een wet zelve worden opgenomen. Een dergelijke werkwijze heeft de wetgever altijd al ondoelmatig geacht. De vooroorlogse crisiswetgeving delegeerde echter in veel sterker mate aan de Kroon en aan Ministers dan nu aanvaardbaar zou worden geacht. Het is in ieder geval onmogelijk in de Grondwet een formulering te kiezen die de wetgever dwingt hoofdzaken zelf te regelen en slechts bijzaken door te geven. Het gaat hier om een taak van de wetgever zelve, dat wil zeggen van de Kroon samen met de Staten-Generaal, waarbij de Staten-Generaal een preponderante positie innemen.

Ook de grens tussen bekostigingsvoorwaarden en eisen van deugdelijkheid is vloeïend en min of meer arbitrair. Naar de mening van de bewindsmen betreffen de algemene maatregelen van bestuur inzake de commissies van beroep voor het bijzonder onderwijs de eis van deugdelijkheid (immers de bekwaamheid van onderwijzers); het is echter ook verdedigbaar dat deze algemene maatregelen van bestuur voorwaarden voor subsidiëring

vaststellen. Hoewel de grens derhalve niet scherp te trekken is, kan het naast elkaar hanteren van beide begrippen echter toch als zinvol worden aange-merkt.

Naar de mening van de bewindsman heeft de heer Kleisterlee in de o.c.v. over de Knelpuntennota duidelijk gepleit voor delegatie naar gemeenten. Dit is een achtbare opinie, echter niet noodzakelijkerwijs ook die van de Rege-ring. De Grondwet dient hier geen obstakel te zijn.

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen vestigde er de aandacht op dat ook de huidige grondwet zodanig geïnterpreteerd is dat niet alleen delegatie mogelijk is voor wat betreft de bekostigingsvoorwaarden maar ook voor wat betreft de eisen van deugdelijkheid, geïnterpreteerd als voortreffelijkheid. De bewindsman verwees naar de artikelen 22, 23 en 29 van de w.v.o. Voorts is wederom onder het regime van de huidige grondwet in een aantal gevallen op het gebied van het onderwijs complete delegatie door de wetgever aan de Kroon toegelaten. In dit verband verwees de Minister naar het academisch statuut en naar de regeling inzake de toelatingsleeftijd.

Een regeling als ten aanzien van het buitengewoon onderwijs is neergelegd in artikel 5 van de lager onderwijswet 1920 is het enige voorbeeld in de sfeer in het onderwijs van delegatiemogelijkheid naar lagere organen. Het b.l.o.-besluit van 1949 heeft hieraan overigens grotendeels een einde ge-maakt. Men kan hieruit concluderen dat een dergelijke delegatie wel toege-laten is, maar dat de wetgever er bijzonder zuinig mee is. De Minister hoort wel eens het verwijt dat hij te weinig sympathie heeft voor het inschakelen van lagere overheden en inderdaad zijn zijns inziens op het terrein van het onderwijs in hoge mate centrale regelingen geboden. Naar zijn mening moet echter die delegatiemogelijkheid niet op voorhand in de Grondwet ge-heel worden uitgesloten.

De regeringscommissaris zette uiteen dat het woord delegatie, evenmin als de termen medebewind en autonomie, in de Grondwet voorkomen. Het betreft hier begrippen met een academische, zo men wil schoolse, beteke-nis. Het begrip medebewind is geboren uit interpretatie van de artikelen 144 en 153 van de huidige grondwet. Deze roepen de provincies en gemeenten op tot medewerking aan uitvoering. In het begin van deze eeuw is de vraag gesteld in hoeverre dit ook regelgeving kan inhouden. In de praktijk is die vraag toen (bij voorbeeld in de Woningwet) bevestigend beantwoord, ook al was bij voorbeeld prof. Oppenheim toen van mening dat dit streed met de tekst van de Grondwet.

Moeilijk kan worden volgehouden dat de delegatie altijd op hetzelfde ni-veau zou moeten plaatsvinden. Bij het onderwijs is echter nooit gebleken van enig enthousiasme voor delegatie naar lagere organen dan die van de centrale overheid.

Het feit dat de grondwetgever de wetgever een opdracht geeft scherpt hem in dat hij niet lichtvaardig tot delegatie mag overgaan. Reeds de staats-commissie Van Schaik wilde echter voorkomen dat de grondwet delegatie te veel belemmerde. Deze benadering is ook in de huidige wetsontwerpen door-getrokken. Naar de mening van de regeringscommissaris is het verschil tus-sen regelgeving en uitvoering met name relevant als het gaat om subdele-gatie. De wet zal hierover terminologische duidelijkheid moeten verschaf-fen. Niettemin zal er in concrete gevallen wel eens aanleiding tot twijfel be-staan, zoals dat ook nu het geval is. In dit geval zal de rechter uitsluitel moe-ten geven.

Het lid van de A.R.-fractie dat eerder aan het woord was geweest, vroeg zich af of de bedoeling van de wetsontwerpen aldus was te karakteriseren als zou delegatie tot op dit moment een zaak zijn van (toepassing van) recht en onder de nieuwe grondwet een zaak worden van beleid. De wetgever zal derhalve voortaan niet meer de vraag mogen stellen of delegatie rechtmatig is, maar daarvoor in de plaats komt de vraag of delegatie gewenst is. Discus-sies zoals destijds gevoerd naar aanleiding van het wetsontwerp op de be-drijfsorganisatie, zullen op een andere manier kunnen terugkomen.

Dit lid stelde vervolgens de vraag of de Regering bereid is tot een nota van wijzigingen die de delegatie naar lagere organen onmogelijk maakt. Zo niet, dan zullen de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. moeten overwegen een amendement hiertoe in te dienen.

Het lid van de K.V.P.-fractie dat eveneens eerder in dit overleg aan het woord was geweest, had de indruk dat deze grondwetsherziening in ieder geval het moment was om in de grondwet vast te leggen hoever delegatie op het gebied van onderwijs mag gaan. Indien de Regering gelijk heeft dat haar wetsontwerpen niet anders doen dan het doortrekken van een bekende lijn, dan zou die lijn op dit moment kunnen worden afgebroken. Dit lid twijfelde overigens in ieder geval met betrekking tot de delegatie naar lagere organen of er in de bestaande wetgeving en in de adviezen van de Staatscommissie-Van Schaik en Cals-Donner wel een lijn te ontdekken valt zoals de regering betoogt.

Een lid van de V.V.D.-fractie vestigde de aandacht op het verschil wat betreft de mogelijkheid tot delegatie tussen het voorgestelde artikel 1.22 (w.o. 13873 sociale grondrechten) en artikel 1.23. De eerste bepaling geeft de overheid een veel grotere ruimte dan de tweede, zoals bij voorbeeld blijkt uit de tot stand gekomen bibliotheekwet.

Een lid van de P.v.d.A.-fractie vroeg zich af of de grondwetsherziening nu niet juist door de wensen geuit van de zijde van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U.-fracties meer dan een modernisering zou gaan worden. In plaats van een formulering die aansluit bij de bestaande interpretatie van de Grondwet zou namelijk een nieuw standpunt op het gebied van de delegatie in de Grondwet moeten worden neergelegd.

De Minister van Binnenlandse Zaken antwoordde in tweede termijn dat de delegatie nu en in de toekomst zowel een kwestie van recht als van beleid zal zijn. Nu, net als vroeger, blijft het de wetgever die bepaalt hoever de delegatie mag gaan. Nu, net als vroeger, is het de Hoge Raad die de vinger aan de pols houdt als het gaat om het verschil tussen uitvoering en regeling, het verschil tussen hoofdzaken en bijzaken. Een dwingend onderscheid in de Grondwet dat als het ware mechanisch doorwerkt in de wetgeving is nu evenmin als vroeger voorgesteld of te formuleren.

Onze maatschappij is ingewikkelder dan die van vóór 1940. Daarom is behoefte ontstaan aan meer delegatie. Deze behoefte is in de praktijk door het parlement en door de Hoge Raad op tal van gebieden erkend. De Rijttijdenwet delegeert de gehele regelgeving aan de Kroon en de arbeidsinspectie. De Tweede Kamer en (na veel discussie) de Eerste Kamer hebben dat aanvaard. In andere gevallen hebben de Tweede Kamer of de Eerste Kamer of de rechter delegatie niet of niet in die mate aanvaard.

De Minister achtte het mogelijk het wetsontwerp zodanig te wijzigen, dat delegatie «naar beneden» ten aanzien van het stellen van bekostigingsvoorwaarden wordt uitgesloten. Een hiertoe strekkende nota van wijzigingen kon hij echter niet aankondigen.

Naar de mening van de bewindsman kan subdelegatie niet betrekking hebben op het complete pakket van regels. Ook dit verandert niet onder het regime van de nieuwe Grondwet. Indien delegatie ten aanzien van het stellen van bekostigingsvoorwaarden zou worden beperkt, dan zou dit inderdaad een verandering van het bestaande grondwettelijk recht vormen.

Artikel 1.22 legt een zeer algemene zorg aan de overheid op. Artikel 1.23 spitst deze algemene bepaling op het gebied van het onderwijs toe. De wetgever zal nooit op basis van artikel 1.22 een regeling kunnen treffen die artikel 1.23 niet toelaat.

De regeringscommissaris betoogde ten slotte dat de nu aan de orde zijnde wetsontwerpen niet alleen de lijn doortrekken die wetgever en rechter hebben gevolgd bij de interpretatie van de bestaande grondwet, maar ook de lijn doortrekken van alle grondwetsherzieningen, te beginnen met die van 1848. In dat jaar is de wetgever, dat wil zeggen Regering samen met Staten-

Generaal, op een groot aantal punten bevoegd verklaard tot regeling. Dit streven is ook één van de achtergronden van de onderhavige grondwetsherziening.

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort