

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. 10

### NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 25 november 1976

#### Algemeen

Het stemt ons tot voldoening dat de leden van verschillende fracties zich in positieve zin uitspraken over de aandacht die in de memorie van antwoord aan hun vragen is besteed. De leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. vragen op grond van welke overwegingen of argumenten wij menen te kunnen stellen dat de Staatscommissie Cals/Donner bij haar norm «dat voldoende is voorzien in de behoefte aan openbaar voortgezet onderwijs» slechts artikel 65 W.V.O. op het oog heeft gehad. Daarbij stellen deze leden, dat de nu door de Regering genoemde bezwaren geen beletsel zouden vormen in het derde lid van artikel 1.23 de term «voortgezet onderwijs» op te nemen, waarmee artikel 83, vierde lid, van het ontwerp van de staatscommissie zou kunnen worden gevolgd. Ook de leden van de V.V.D.-fractie stelden nadere vragen over de redenen die ons aanleiding hebben gegeven een andere formulering voor te stellen dan de staatscommissie in haar artikel 83, vierde lid.

In de toelichting op haar voorstel met betrekking tot het voortgezet onderwijs wijdt de staatscommissie enkele opmerkingen aan de bepaling, die met betrekking tot het voortgezet onderwijs in de Proeve was voorgesteld. Het voorstel in de Proeve was namelijk, anders dan het voorstel van de staatscommissie beperkt tot het *algemeen vormend* voortgezet onderwijs. De opstellers van de Proeve meenden, dat een grondwettelijke waarborg van financiële gelijkstelling voor het beroepsonderwijs niet te geven zou zijn, gezien de gedifferentieerde vormen waarin dat onderwijs voorkomt.<sup>1</sup> De staatscommissie merkt bij de toelichting van het vierde lid van het door haar voorgestelde artikel 83 daarover echter op, dat het niet moeilijk is het door de Proeve genoemde bezwaar, dat het «eigenlijke beroepsonderwijs» buiten de waarborgen van het grondwetsartikel zou vallen, op te heffen, nu de wetgever in de Wet op het voortgezet onderwijs reeds een omschrijving heeft gegeven van de vormen van voortgezet onderwijs, waarop, aldus gaat de staatscommissie verder, ook naar het oordeel der commissie de hier – en in het tweede lid – bedoelde waarborgen betrekking hebben. Door de bepalingen van die wet (met name artikel 119) zijn tevens de moeilijkheden onderwerpen, die de Proeve ziet inzake opleidingen als de Rijksluchtvaartschool, de KMA en de opleiding van bestuursambtenaren.

<sup>1</sup> Proeve blz. 143

De commissie, zo wordt geconcludeerd, stelt daarom voor in het vierde lid te volstaan met de vermelding «Kleuter-, basis- en voortgezet onderwijs». Daardoor wordt de rechtsplicht die thans ingevolge de Kleuteronderwijswet en de Wet op het voortgezet onderwijs reeds op de overheid rust, rechtstreeks in de Grondwet verankerd. Een verdere strekking heeft de voorgestelde bepaling niet.<sup>2</sup>

De staatscommissie onderkende dus het in de Proeve opgeworpen probleem, dat een grondwetsbepaling over het voortgezet onderwijs niet integraal voor *alle* vormen van voortgezet onderwijs kan gelden. Haar voorstel beoogde slechts de rechtsplicht, die ingevolge de Wet op het voortgezet onderwijs op de overheid rust, rechtstreeks in de Grondwet te verankeren. Zij meende daarin geslaagd te zijn doordat in die wet reeds een omschrijving van de vormen van voortgezet onderwijs werd gegeven, waarop de grondwettelijke waarborgen betrekking zouden moeten hebben.

De door de staatscommissie aan de Wet op het voortgezet onderwijs ontleende norm staat in artikel 65 van die wet. Vandaar dat naar ons oordeel de staatscommissie bij haar voorstel ten aanzien van het voortgezet onderwijs kennelijk slechts het oog had op die soorten voortgezet onderwijs, waarvoor artikel 65 WVO geldt. De staatscommissie, aldus blijkt verder uit het voorgaande, heeft bij het doen van haar voorstel wel degelijk onderkend, dat een grondwettelijke bepaling over het voortgezet onderwijs niet op alle soorten voortgezet onderwijs betrekking kan hebben. Zij meende echter, dat de uitzonderingsbepalingen van de WVO de gewenste oplossing zouden bieden. Slechts in dit laatste verschillen wij van mening met de staatscommissie. De uitzonderingsbepalingen van de WVO sluiten wel bepaalde soorten voortgezet onderwijs uit van enkele voorschriften van die wet of zelfs van de gehele WVO; de desbetreffende soorten blijven echter behoren tot het voortgezet onderwijs. Zij vallen daarom wel onder de gelding van de door de staatscommissie voorgestelde grondwetsbepaling over het voortgezet onderwijs. Deze bepaling kent immers geen uitzonderingen.

Onze bezwaren tegen een grondwettelijke bepaling die zou spreken van het voortgezet onderwijs gelden ook, indien deze bepaling beperkt zou zijn tot het derde lid van artikel 1.23. Een dergelijke bepaling zou het recht vestigen op financiële gelijkstelling van *elke* soort voortgezet bijzonder onderwijs aan een overeenkomstige soort openbaar onderwijs. In de regel zou deze gelijkstelling geen enkel probleem vormen en is zij ook gerealiseerd. Er zijn echter enkele specifieke soorten openbaar onderwijs aan te wijzen naast welke een uit de algemene middelen te bekostigen equivalent in de sector van het bijzonder onderwijs niet bestaat en ook niet nodig lijkt. Te wijzen valt bijvoorbeeld op de Rijksluchtvaartschool of de KMA. Op voorbeelden als deze doelden wij in de door de leden van de V.V.D.-fractie in het eindverslag aangehaalde passages op blz. 3 van de memorie van antwoord.

Door de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P., C.H.U. en de V.V.D. zijn vragen gesteld over de verhouding tussen artikel 1.22 en artikel 1.23.

Onder artikel 1.22 vallen alle voorzieningen op het terrein van vorming en opleiding. Artikel 1.23 heeft in het eerste lid betrekking op alle onderwijs en in de rest van het artikel op het basisonderwijs en elke andere bij de wet aangewezen andere soort onderwijs. Plaatsen wij de verschillende bepalingen tenover elkaar, dan resulteert daaruit het volgende beeld.

Artikel 1.23, eerste lid vergeleken met artikel 1.22: elke activiteit, die als het geven van onderwijs te bestempelen valt (dus ook dansonderwijs en rijonderwijs) valt onder de bescherming van artikel 1.23, eerste lid. Geen enkele maatregel van de overheid ter uitvoering van artikel 1.22 zal aan de waarborgen van dat eerste lid afbreuk mogen doen. Het zal niet zo vaak voorkomen dat sprake is van een voorziening op het terrein van vorming en opleiding, die niet wordt bestreken door het eerste lid van artikel 1.23. Als voorbeeld van een geval, waarin artikel 1.22 ruimer is dan artikel 1.23, eerste lid, zouden de maatregelen van de overheid op het terrein van het bibliotheekwezen kunnen dienen. Zij dienen wel de vorming en opleiding, maar hebben geen betrekking op het geven van onderwijs.

<sup>2</sup> Eindrapport blz. 234, 235.

Vervolgens de relatie tussen artikel 1.23, leden twee tot en met vier, en artikel 1.22: artikel 1.23, tweede lid, eerste volzin bepaalt, dat bij elke soort van openbaar onderwijs ieders godsdienst en levensovertuiging geëerbiedigd zullen moeten worden. Op elke van de overheid uitgaande activiteit, die het geven van onderwijs inhoudt, is deze bepaling van toepassing. Is daarbij tevens artikel 1.22 van toepassing dan zal die norm dus onverkort in acht moeten worden genomen. Ook de bepaling over het openbaar basisonderwijs (artikel 1.23, tweede lid, tweede volzin) kent geen beperkende clausules. Bij toepassing van artikel 1.22 kan van de garantie met betrekking tot het openbaar basisonderwijs dus niet worden afgeweken. Ook de in het derde lid van artikel 1.23 opgenomen bepaling dat het bijzonder basisonderwijs naar dezelfde maatstaven uit de openbare kas wordt bekostigd als het openbaar basisonderwijs kan niet worden ingeperkt op grond van artikel 1.22. Verder wijzen wij erop, dat toepassing van artikel 1.22 nooit een beperking tot gevolg kan hebben van de garantie in het vierde lid van artikel 1.23, dat bij het stellen van bekostigingsvoorwaarden aan het bijzonder onderwijs in alle gevallen de vrijheid van richting en de daaruit voortvloeiende vrijheid van inrichting dienen te worden geëerbiedigd. Ten slotte zij vermeld, dat vanzelfsprekend in die gevallen, waarin artikel 1.23 de wetgever aanwijst als bevoegd orgaan, andere overheidsorganen niet zelfstandig tot regelgeving mogen overgaan.

Soorten bijzonder voortgezet onderwijs als bedoeld in de artikelen 61–63 VWO vallen onder de vigeur van artikel 1.23, derde en vierde lid, voor zover zij door de overheid worden bekostigd. «Overheid» in artikel 1.22 heeft betrekking op de centrale overheid en op de lagere overheden. Het is verder een algemene aanduiding van de verschillende organen van de centrale en lagere overheid.<sup>3</sup>

Het begrip «overheid» in artikel 1.22 is naar onze mening op zijn plaats, omdat de zorg voor voorzieningen op het terrein van vorming en opleiding in de huidige situatie is toevertrouwd aan tal van organen zowel bij de centrale overheid als bij de lagere overheden. De in artikel 1.22 omschreven grondwettelijke opdracht aan de overheid voegt geen nieuwe bevoegdheden toe aan de bestaande bevoegdheden van de verschillende overheidsorganen. Zij zullen aan de opdracht tot zorg inhoud moeten geven binnen het kader van hun normale bevoegdheden. De wetgevende organen door wetgeving, de besturende organen door bestuur. De plaats van deze opdracht tot zorg lijkt ons niet van invloed op de juridische betekenis ervan. Zoals hierboven reeds is vermeld mag bij toepassing van artikel 1.22 geen afbreuk worden gedaan aan de inhoud van artikel 1.23.

Artikel 1.22 kan tot een afweging nopen van individuele behoeften en mogelijkheden tegen de behoeften en mogelijkheden van de gehele samenleving. Deze afweging kan leiden tot de beslissing voor bepaalde opleidingen een numerus fixus in te stellen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hebben enkele vragen gesteld over onze opmerkingen in de memorie van antwoord over het «tertium». In het bijzonder had hen de zin bevreemd, die luidt: «Wensen partijen bij voorbeeld dat onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag godsdienst- of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs wordt gegeven, dan is de privaatrechtelijke rechtsvorm de aangewezen». Die opmerking is in de memorie van antwoord gemaakt, omdat in het Nederlandse staatsbestel de overheid als bevoegd gezag niet de verantwoordelijkheid draagt voor de verkondiging van godsdienst of levensbeschouwing in het onderwijs. Dit sluit niet uit, dat de overheid als bevoegd gezag van een openbare school faciliteiten beschikbaar stelt voor kerkgenootschappen of voor genootschappen op geestelijke grondslag, om dat onderwijs binnen de school te geven. De desbetreffende wettelijke regelingen schrijven dit zelfs uitdrukkelijk voor (artikelen 25 Lager Onderwijswet-1920 en 46 en 47 van de Wet op het Voortgezet Onderwijs). Overigens betekent dit niet, zoals de leden van de fractie van de P.v.d.A. vrezen, dat de reeds bestaande samenwerkingsscholen waarop zij in het eindverslag doelen, eigenlijk een privaatrechtelijke beheersvorm zou-

<sup>3</sup> Vgl. memorie van toelichting op het wetsontwerp Sociale grondrechten (13873), par. 3, 3de alinea.

den moeten kiezen. Zolang de informatie aan de leerlingen aangaande de verscheidenheid in levensovertuigingen een objectief karakter heeft, is het mogelijk dat de verantwoordelijkheid daarvoor bij de overheid berust. Anders zou het worden, indien die informatie mede tot doel zou hebben, de eigen levensovertuiging uit te dragen en op de leerling over te brengen. Dan zou die informatie een verkondigend karakter krijgen; die taak is niet in overeenstemming te brengen met die van de in deze kwestie neutrale overheid.

In het voorlopig verslag wordt door dezelfde leden gesteld, dat een samenwerkingschool met een publiekrechtelijke bestuursvorm bij het opnemen van godsdienstige en levensbeschouwelijke vorming in het lessenpakket moeilijkheden ondervindt in verband met het bepaalde in artikel 11 van de Wet op het Voortgezet Onderwijs. Deze leden wijzen er in het eindverslag op, dat op deze vraag nog niet is ingegaan in de memorie van antwoord. Artikel 11 van die wet bepaalt, dat het onderwijs in het eerste leerjaar van dag-scholen voor v.w.o., h.a.v.o., en voor m.a.v.o. dezelfde vakken omvat, en geeft daarvan een nadere uitwerking. Dat artikel – en daarom gaat het in deze context – maakt een uitzondering, door voor het onderwijs aan de bijzondere scholen de mogelijkheid open te houden, dat het onderwijs aan die scholen ook godsdienstonderwijs omvat. Die mogelijkheid bestaat niet voor de openbare scholen en derhalve evenmin voor de samenwerkings-scholen die opgericht zijn met inachtneming van artikel 61 van de gemeentewet. Het bevoegd gezag van een bijzondere school kan bepalen, dat de leerlingen godsdienstonderwijs moeten volgen; het bevoegd gezag van een openbare school kan zich er slechts toe beperken, de gelegenheid te bieden tot het volgen van godsdienstonderwijs, dat vanwege anderen wordt gegeven.

De leden van de fractie van de V.V.D. vragen naar onze zienswijze over de betekenis van het voorgestelde artikel 1.22 in vergelijking met artikel 208, eerste lid, van de huidige Grondwet. Aan het hiervoor gestelde voegen wij nog het volgende toe.

Artikel 208, eerste lid, draagt de overheid reeds thans op een actief onderwijsbeleid te voeren door instandhouding van inrichtingen van openbaar onderwijs en door bekostiging van inrichtingen van bijzonder onderwijs. Beide vormen hebben zich daardoor breed kunnen ontplooiën. De zorg voor onderwijs is thans een van de meest op de voorgrond tredende overheidstaken. De overheidszorg is zich echter in een aantal opzichten op een wat breder terrein gaan richten. Met een gedifferentieerd pakket van maatregelen hebben de verschillende overheidsorganen (waaronder de wetgever) getracht een bijdrage te leveren voor het scheppen van mogelijkheden voor vorming en opleiding van een ieder. Naast de zorg voor verbetering en ontwikkeling van de voorzieningen met betrekking tot het echte «schoolonderwijs» zijn onderwijsvoorzieningen in ruimere zin binnen de gezichtskring van de overheid gekomen. Het begrip overheid staat hier – wij hebben daaraan hierboven reeds aandacht geschonken – voor een verscheidenheid aan instellingen: de verschillende organen van gemeenten, van provincies en van de centrale overheid. Soms heeft de overheid daarbij het heft zelf in handen genomen, soms is volstaan met het stimuleren van anderen.

Dit totaal van maatregelen is in de loop der jaren onder vigeur van artikel 208 Grondwet onderwerp van zorg van de overheid geworden. Ook artikel 1.22 heeft op dit totaal van maatregelen betrekking. Het artikel verplicht de overheid zich binnen de gegeven mogelijkheden te bezinnen op en in te zetten voor het scheppen van gunstige condities voor de leden van de samenleving kennis, inzicht, ervaring of kundigheden te verwerven.

Zoals wij hierboven reeds schreven scheidt of beperkt het artikel geen bevoegdheden. De overheidsorganen zullen aan de opdracht tot zorg inhoud moeten geven binnen het kader van hun normale bevoegdheden. Zij zullen daarbij verder de bepalingen van artikel 1.23 in acht moeten nemen.

De opdracht in artikel 1.22 de voorzieningen voor vorming en opleiding af te stemmen op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden voegt naar onze mening niets nieuws toe aan de huidige praktijk.

Ook thans wordt met de in die bepaling besloten componenten rekening gehouden bij het treffen van voorzieningen. Ook thans worden er bijvoorbeeld om financiële redenen keuzen gedaan en beperkingen gesteld. De leden van de fractie van de V.V.D. wijzen daar in het voorlopig verslag terecht op (v.v. blz. 14, 5de volledige alinea). De zinsnede dwingt tot een goede afweging van individuele en maatschappelijke belangen. Zij verplicht niet de ene categorie van belangen zonder meer boven de andere te laten prevaleren. De Grondwet kan niet verder gaan dan het noemen van de in de afweging te betrekken criteria. De omstandigheden en mogelijkheden op het moment dat een concrete beslissing over een beleidsmaatregel moet worden genomen zullen uiteindelijk moeten bepalen welk gewicht aan elk der genoemde elementen zal moeten worden toegekend.

De vraag van de leden van de fractie van de V.V.D. over de afwijking in ons voorstel van het door de Staatscommissie Cals/Donner voorgestelde artikel 83, vierde lid, hebben wij hierboven reeds beantwoord. De leden van de fractie van de V.V.D. stelden dat het regeringsvoorstel op een aantal punten nogal wat vragen openlaat en onzekerheden teweeg brengt.

Wij menen, dat de betekenis van de door ons voorgestelde artikelen 1.22 en 1.23, waarop wij hiervóór reeds gingen, voldoende duidelijk is. Wij ontkennen niet, dat in de praktijk nadere precisering en interpretatie van onderdelen van die artikelen nodig zal zijn. Dezelfde precisering en interpretatie is echter onder artikel 208 ook nodig geweest en zou bij handhaving van dat artikel ook nodig blijven. Ontwikkelingen in het onderwijs hebben daar in het verleden om gevraagd en zullen daar in de toekomst om blijven vragen. Het argument, dat gezien een aantal nieuwe ontwikkelingen in het onderwijs gedurende de laatste tijd grondwetswijziging thans niet verstandig lijkt, spreekt ons daarom niet aan. De door ons voorgestelde wijziging van artikel 208 staat los van de ontwikkelingen op het terrein van het onderwijs.

De leden van de fractie van de V.V.D. opperen de mogelijkheid een commissie in te stellen voor de formulering van het grondwetsartikel over onderwijs. Wij menen dat er geen redenen zijn voor de instelling van een dergelijke commissie. Over de formulering van het onderwijsartikel hebben zich de laatste decennia verschillende commissies en adviesorganen gebogen. Al die arbeid heeft naar ons oordeel voldoende materiaal opgeleverd om thans tot een verantwoorde vormgeving van de bepalingen over onderwijs te komen.

De vijfde alinea op bladzijde 11 van de memorie van antwoord kwam de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. onbegrijpelijk voor. Wij hebben in de memorie van antwoord betoogd (blz. 10, vierde alinea), dat de bepaling: (De Wet) verzekert dat overal voldoende gelegenheid wordt gegeven tot het ontvangen van openbaar basisonderwijs, inhoudt, dat overal waar in het land behoefte bestaat aan openbaar basisonderwijs gelegenheid moet worden gegeven dat onderwijs te volgen. De wetgever dient in elk geval te verzekeren dat, mede gelet op de leeftijd van de kinderen die de basisschool bezoeken, een school van openbaar basisonderwijs, indien daaraan behoefte bestaat, op redelijke afstand bereikbaar is. Deze betekenis van de voorgestelde bepaling rechtvaardigde naar onze mening de conclusie, dat de bepaling gelijke waarborgen ten aanzien van het openbaar basisonderwijs geeft als het vierde lid van artikel 208 ten aanzien van het openbaar algemeen vormend lager onderwijs geeft, indien bij de uitleg van deze laatste bepaling de uitwerking ervan in de voorschriften van de Lager-onderwijs-wet 1920<sup>4</sup> wordt betrokken.

Het verheugt ons, dat de leden van de fractie van de P.v.d.A. met onze opvatting over de betekenis van de bepaling over het openbaar basisonderwijs instemmen.

De leden van de V.V.D.-fractie, die het een gelukkige omstandigheid vinden dat zij inmiddels kennis hebben kunnen nemen van het concept-ontwerp van Wet op het basisonderwijs, achten het opmerkelijk te zien hoe in de praktijk bepaalde in de Grondwet gewaarborgde opvattingen en ontwikkelingsmogelijkheden hun uitwerking vinden. Wij wijzen erop, dat dit con-

---

<sup>4</sup> Zie artikel 19 van die wet.

cept nog niet kan worden beschouwd als het ontwerp dat te zijner tijd aan de Staten-Generaal zal worden voorgelegd. Dit geldt ook voor artikel 29 van het concept, dat deze leden als heel mager kwalificeren. Wat de vervanging van «in elke gemeente» door «overal» aangaat veronderstellen de leden van de V.V.D.-fractie dat in de afdelingen 2 en 6 van dat concept-wetsontwerp op een andere schaal wordt gedacht dan in de memorie van antwoord wordt gesuggereerd waar de bereikbaarheid als beginsel wordt genoemd. Deze veronderstelling is niet juist. Het concept gaat ervan uit dat er binnen een bepaald gebied voldoende gelegenheid tot het volgen van openbaar onderwijs moet zijn en blijven (artikel 54, tweede lid en artikel 93, derde lid van het concept). Het is duidelijk dat daarbij de bereikbaarheid, gelet op de leeftijdscategorie van de leerlingen van de nieuwe basisschool, een grotere rol zal moeten spelen dan voor de leerlingen van het huidige gewoon lager onderwijs. In het vierde lid van artikel 208 van de Grondwet is overigens ook een bepaling opgenomen, waaruit blijkt dat onder de huidige Grondwet het gemeentebied niet in alle gevallen bepalend is voor het antwoord op de vraag of er voldoende gelegenheid is tot het volgen van openbaar onderwijs.

Wat de onderwijsvoorzieningen op het platteland aangaat, moge gewezen worden op de mogelijkheid van dependances, die het concept-wetsontwerp op het basisonderwijs in artikel 44 uitdrukkelijk opent. Daardoor kan ook in plaatsen waar een zelfstandige school niet mogelijk is, toch in de behoefte aan openbaar (en bijzonder) onderwijs worden voorzien.

### **Derde en vierde lid**

#### *Delegatieterminologie*

Door verschillende fracties zijn opmerkingen gemaakt over de delegatieterminologie.

Het voorstel de term «bij of krachtens» in het derde lid van artikel 1.23 op te nemen hangt samen met het voorstel een vast woordgebruik in de Grondwet te bezigen, waaruit blijkt, in welke gevallen overdracht van bevoegdheden door de wetgever wel en in welke gevallen die overdracht niet is toegestaan. Het voorstel tot een dergelijk woordgebruik te komen is door de verschillende commissies, die zich na de Tweede Wereldoorlog met de herziening van de Grondwet hebben bezig gehouden (Staatscommissie Van Schaik, Proeve, Staatscommissie Cals/Donner) telkens met instemming van alle leden van die commissie gedaan. Deze algemene consensus vormde naar ons oordeel een voldoende grondslag het voorstel over te nemen in de wetgeving voor de herziening van de Grondwet. Het voorstel houdt in, dat uit de verschillende termen, waarin bevoegdheden, opdrachten of taken kunnen worden omschreven, in zeker opzicht bepaalde termen zijn *gekozen*, die moeten dienen om aan te geven dat delegatie is toegestaan. Bij de term «bij of krachtens» blijkt uit de woordkeus reeds duidelijk dat overdracht van bevoegdheden is toegestaan. Bij de termen «regelen» of «regels . . . .» is dat minder het geval. De beoogde specifieke betekenis van die termen berust in hoofdzaak op de wil van de organen, die bij de constitutionele rechtsvorming zijn betrokken, aan deze termen die betekenis te verlenen.

De Staatscommissie Cals/Donner geeft als toelichting op haar voorstel: «Uit de geldende tekst van de Grondwet kan zelden met stelligheid worden opgemaakt, of zij, de wetgever een zekere taak toedelend, daarmee beoogt hem op te dragen de betreffende materie zelf volledig te regelen, dan wel of zij hem vrijlaat het stellen van nadere regels aan algemene maatregelen van bestuur, ministeriële verordeningen of verordeningen van lagere besturen op te dragen of over te laten.

In de loop der jaren zijn in die tekst dan ook, naar gelang van de heersende doctrine, uiteenlopende opvattingen gelezen. De staatscommissie meent, dat onderscheiden moet worden tussen de gevallen waarin naar thans geldende inzichten een opgedragen taak in wezen door de wetgever zelf moet worden verricht en de gevallen waarin aan hem wordt overgelaten te beoor-

delen in hoeverre hij het geven van voorschriften aan zich wenst te houden, dan wel aan anderen wil opdragen».<sup>5</sup>

Deze toelichting waarbij wij ons hebben aangesloten in onze algemene beschouwingen over de delegatieterminologie (wetsontwerp 13 872, memorie van toelichting par. 7) moge verduidelijken, dat het antwoord op de vraag, waarin het nieuwe voorstel wel en het huidige artikel 208 niet voorziet, of op de vraag welke behoeften zich thans voordoen, waarin de huidige tekst niet voorziet (vraag van de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U.) niet verkregen kan worden door deze beide artikelen geïsoleerd tegenover elkaar te stellen. Deze vragen kunnen alleen worden beantwoord door beide artikelen te lezen tegen de achtergrond van hun context. Tegen die achtergrond bezien blijven wij van oordeel, dat in artikel 1.23 ten aanzien van de delegatiebevoegdheid de lijn wordt doorgetrokken van artikel 208. Artikel 208 heeft nooit een belemmering gevormd om belangrijke stukken regelgeving over het onderwijs krachtens wettelijke opdracht tot stand te laten brengen bij algemene maatregel van bestuur. Ook aan de ministeriële verordening is een zekere taak toebedeeld.

Maar ook aan de provincie en gemeente is in een enkel geval wel de mogelijkheid gegeven voorwaarden te stellen bij de bekostiging van instellingen voor bijzonder onderwijs. Tot het tijdstip waarop de regeling van het buitengewoon onderwijs bij Koninklijk besluit van 28 december 1949 (Stb. J 596) in werking is getreden, was het aan provincies en gemeenten op grond van artikel 5 van de Lager-Onderwijswet-1920 toegestaan uitgaven te doen ten behoeve van het buitengewoon onderwijs in hun provincie of gemeente. Daarbij waren zij gebonden aan het voorschrift in dat artikel, dat zij de openbare en bijzondere school van dezelfde soort op gelijke soort moesten behandelen. Overigens konden zij op grond van genoemd artikel 5 zelf de voorwaarden bepalen. Uit deze bepaling blijkt, dat ook onder artikel 208 in een geval, waarin dat niet op bezwaren stuitte, overdracht van bevoegdheden aan lagere overheden bij het stellen van bekostigingsvoorwaarden aanvaard is.

Een ander voorbeeld waaruit blijkt, dat in de huidige grondwet geen verbod aan de wetgever mag worden gelezen waar dat nodig is en waar dat past bij de bestuurlijke taakverdeling, regelgeving op te dragen aan lagere overheden, levert artikel 209 Grondwet op. In deze grondwettelijke bepaling luidende «Het armbestuur ..... wordt door de wet geregeld» is nimmer een belemmering gezien regelgeving aan de gemeenten op te dragen.

Gezien het voorgaande menen wij te kunnen stellen, dat ten aanzien van tal van bepalingen van de Grondwet, waarin de wetgever wordt opgedragen een bepaald onderwerp of beleidsterrein te regelen, is aanvaard, dat in belangrijke aspecten van de te regelen onderwerpen bij wege van delegatie wordt voorzien. De voorschriften inzake het onderwijs, zowel voor het openbaar als voor het uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs, leveren hiervan voorbeelden op. Maar ook ten aanzien van vele andere grondwettelijke bepalingen is delegatie aanvaard.

De eis dat in de gevallen, waarin de Grondwet thans aan de wetgever opdraagt een bepaald onderwerp te regelen, de wetgever gehouden is deze regeling geheel in eigen hand te houden en eventueel slechts een zekere uitwerking aan andere organen mag overlaten, blijkt lang niet in alle gevallen te gelden. De grenzen tussen «regelgeving» en «uitvoering» blijken in vele gevallen te zijn verwaterd. Er blijkt geen vaste, uniforme regel te zijn voor de beantwoording van de vraag wat de wetgever wel en wat hij niet mag overdragen, in de gevallen waarin hem grondwettelijke opdrachten tot wetgeving worden gegeven. Uit de hierboven gegeven voorbeelden op het terrein van het onderwijs en het armbestuur blijkt verder, dat een grondwettelijke opdracht tot wetgeving het inschakelen van lagere overheden niet behoeft uit te sluiten. De bevoegdheid van de wetgever tot delegatie is derhalve geen vast en absoluut gegeven (vgl. het hierboven gegeven citaat van de staatscommissie Cals/Donner), maar een kwestie van interpretatie, waarbij zowel algemene beginselen ten aanzien van de taak van de wetgever als specifieke

---

<sup>5</sup> Eindrapport blz. 28.

aspecten van de concrete grondwettelijke wetgevingsopdracht (aard van het onderwerp, historie van de bepaling) van belang zijn.

De door ons voorgestelde delegatieterminologie brengt hierin duidelijkheid op één punt. Uit de bewoording van een bepaling blijkt in de voorgestelde opzet of de wetgever een bepaald onderwerp zelf volledig moet regelen, dan wel of hij gerechtigd is andere organen in te schakelen. Meer beogen onze voorstellen niet. Meer beoogden naar onze mening ook de voorstellen niet, die ons inspireerden tot ons voorstel. Het systeem heeft het voordeel dat het in bepaalde gevallen, met name bij een aantal vrijheidsrechten, de formele wetgever aanwijst als enige die bevoegd is beperkingen op een geformuleerde grondwettelijke rechtsregel aan te brengen. Een meer gedetailleerd systeem is gezien de grote differentiatie in de mogelijke gevallen niet in enkele vaste termen te vangen. Indien de Grondwet delegatie toestaat, zullen andere factoren dan de bewoordingen van de grondwettelijke bevoegdheidsverlening beslissen over de vraag in welke omvang van deze bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt. De Grondwet kan hier geen algemene, uniforme oplossingen bieden.

Onze voorstellen brengen verder geen verandering aan in de thans staatsrechtelijk geldende mogelijkheden van de Kroon, de minister, of organen van de lagere overheden aan hen opgedragen taken over te dragen. Hetgeen thans is toegestaan blijft toegestaan, hetgeen thans is verboden blijft verboden. De voorstellen betreffen uitsluitend de delegatiebevoegdheid binnen het kader van de Grondwet. Zij verduidelijken alleen de bevoegdheden van de wetgever met betrekking tot delegatie ten aanzien van onderwerpen, waaromtrent de Grondwet een opdracht geeft. Wanneer deze in overeenstemming met de voorgestelde grondwettelijke delegatieterminologie aan de Kroon de bevoegdheid verleent bij algemene maatregel van bestuur bepaalde onderwerpen (nader) te regelen, mag bij algemene maatregel van bestuur aan de ministeriële verordening niet meer en niet minder bevoegdheid worden verleend dan thans aanvaard is.

Wat de wetgever is toegestaan behoeft niet in dezelfde mate geoorloofd te zijn aan de door hem tot medewerking geroepen organen. Terwijl de wetgever in bepaalde gevallen de ruimte wordt gelaten zelf te beslissen op welke wijze en in welke mate hij anderen taken opdraagt, is daarmee nog niet gezegd dat de door de wetgever ingeschakelde overheidsorganen die vrijheid hebben of zouden moeten hebben. Dit verschil in beslissingsruimte vindt zijn rechtvaardiging in het verschil in de plaats van de wetgever en van de door hem ingeschakelde overheidsorganen in ons staatsbestel.

Door de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. wordt ons gevraagd de bevoegdheid van de wetgever ten aanzien van de bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs zodanig te formuleren, dat delegatie van regelgeving aan provincies en gemeenten wordt uitgesloten. Wij merken op, dat een formulering denkbaar is waardoor de bevoegdheid van de wetgever tot delegatie bij het stellen van bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs wordt beperkt. Een dergelijke beperking zou kunnen zijn de bepaling, dat bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële verordening voorwaarden voor de bekostiging mogen worden gesteld. Bij het overwegen van een dergelijke begrenzing van de bevoegdheid van de wetgever moet naar onze mening echter duidelijkheid worden verkregen over de wensen op het gebied van de decentralisatie of regionalisatie bij het onderwijs. De gevraagde beperking van de delegatiebevoegdheid van de wetgever heeft namelijk wel tot gevolg, dat van verschillende zijden bepleite ontwikkelingen naar een zekere taakverschuiving ten aanzien van door de overheid bekostigd bijzonder onderwijs naar lagere overheden onmogelijk worden gemaakt. De wens tot de toedeling van een zekere beleidsruimte aan lagere overheden op het terrein van educatieve voorzieningen is onder meer van de zijde van de fractie van de K.V.P. geuit tijdens de behandeling van de Nota knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving (12 968) in de openbare commissievergaderingen over die nota. Benadrukt is toen het belang, dat voorzieningen voor de bevordering van het welzijn, waaronder die op het terrein van de

educatie, niet uitsluitend op centraal niveau worden bepaald. Ook de lagere overheden zouden hun bijdrage aan de beleidsvorming moeten geven. Door de derde ondergetekende is er toen op gewezen dat in bepaalde gevallen bij voorbeeld ten aanzien van de scholenplanning en scholenbouwplanning voor primair en secundair onderwijs, de samenhang van educatieve netwerken of de open school er wel meer in een regionaal plan zou kunnen worden opgenomen. Normen ten aanzien van de opzet, de cursusduur, examineren, de toelating en dergelijke dienen zo heeft hij toen verklaard, op centraal niveau te worden vastgesteld.<sup>1</sup>

In de tweede plaats noemen wij de voorstellen in de discussienota: Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (13 459). In deel V, hoofdstuk 1, van die nota zijn enkele gedachten geuit over de mogelijkheden tot regionalisering van bepaalde taken ten aanzien van het onderwijs. In een commentaar op die nota van de wetenschappelijke instituten van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. wordt, onder de aantekening dat regionalisering niet beperkt moet blijven tot processen waarbij alleen hogere en/of lagere overheden zijn betrokken, in het algemeen positief gereageerd op de gedachten, die in de Contourennota over de mogelijkheden tot regionalisering van het onderwijsbeleid worden uitgesproken.<sup>7</sup>

Naar ons oordeel dient ten aanzien van de bevoegdheid van de wetgever tot delegatie aan lagere overheden een duidelijke keuze te worden gedaan. Of men verbiedt delegatie aan lagere overheden en beperkt hun taak tot het toepassen van normen, die op centraal niveau zijn vastgesteld, of men handhaaft die bevoegdheid, omdat men meent dat een ontwikkeling naar een zekere regionalisering mogelijk moet zijn. Wij menen, dat de lagere overheden op bepaalde terreinen een goede bijdrage kunnen leveren aan het onderwijsbeleid. Daarom menen wij, dat het grondwettelijk openhouden van de mogelijkheid tot delegatie aan lagere overheden de voorkeur verdient. Wij herhalen hierbij dat de Grondwet de wetgever aanwijst als het orgaan dat beslist over het gebruik, dat van die mogelijkheid wordt gemaakt.

Een behoedzaam en voorzichtig gebruik door de wetgever van die mogelijkheid zou naar onze mening niet zo zeer gelegen zijn in het al of niet geven van regelgevende bevoegdheden aan provincies en gemeenten maar meer in de keuze van onderwerpen ten aanzien waarvan bevoegdheden aan provincies en gemeenten worden gegeven. Uit het hierboven gegeven citaat van opmerkingen van de derde ondergetekende tijdens de behandeling van de Nota knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving kan men opmaken hoe onze opvattingen op dat punt zijn.

Het door de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. gememooreerde verschil tussen de beantwoording van de vragen van leden van de fractie van de P.P.R. over de delegatiebevoegdheid en het eerder in de memorie van antwoord geleverde betoog over de delegatie aan lagere overheden (provincies, gemeenten) vloeit voort uit het feit dat het antwoord aan de P.P.R.<sup>8</sup> over de delegatiebevoegdheid in het algemeen handelde. Uit de verwijzing naar de Kroon en de minister in dat antwoord valt dit ook af te leiden. De opmerking in het eerder geleverde betoog<sup>9</sup> dat er onderwerpen denkbaar zijn, die door hun nauwe verwevenheid met lokale of regionale situaties zeer wel of zelfs beter door een lagere overheid geregeld zouden kunnen worden, waarbij te denken zou zijn aan de scholenplanning en de huisvesting van scholen, heeft daarentegen uitsluitend betrekking op delegatie aan de lagere overheden.

Hierin zou men een concretisering kunnen lezen van de rol die naar ons oordeel aan de gemeenten en provincies toekomt bij de begeleiding van ontwikkelingen binnen het onderwijs.

De leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. vragen hoe wij de totstandkoming van wetgeving, waarin delegatie is vervat, zien functioneren in de parlementaire praktijk. Wij menen dat in de eerste plaats de regering bij het ontwerpen en indienen van wetsvoorstellen moet blijven binnen de in de memorie van antwoord door ons geschetste kaders. Mocht vervolgens het parlement menen, dat de voorstellen van de regering onjuist zouden

<sup>6</sup> Hand. II, zitting 1974–1975, O.C.V. 3 maart 1975, blz. 637, 638.

<sup>7</sup> «Samen verantwoordelijk voor het onderwijs», commentaar op de Contourennota, Wetenschappelijke instituten C.D.A. Den Haag 1976, blz. 64, 71.

<sup>8</sup> Memorie van antwoord, blz. 22, vierde volle alinea.

<sup>9</sup> Memorie van antwoord, blz. 20, vijfde volle alinea; zie verder memorie van antwoord, blz. 22, eerste alinea.

zijn, dan kan het deze voorstellen wijzigen of verwerpen. Het parlement beslist hierover immers mede. Wijziging of verwerping zal wel niet om elk niet gewenst detail gebeuren. Indien echter de voorstellen van de regering duidelijk te ver gaand zouden worden geacht, zien wij niet in waarom een op dat oordeel gebaseerd gebruik van de rechten, die het parlement bij wetgeving heeft, achterwege zou blijven. Waarom hierdoor de kans groot zou zijn, dat ongeoorloofde druk op het parlement zou worden gelegd, kunnen wij niet inzien.

Wij menen, dat onze voorstellen over de terminologie geen begrippen monopoliseren. De huidige grondwettelijke situatie wordt gekenmerkt door een grote differentiatie in mogelijkheden tot delegatie. Interpretatie is in vele gevallen nodig om inzicht te krijgen in de ruimte die door de verschillende bepalingen der Grondwet aan de wetgever worden gelaten. Duidelijke algemene regels zijn naar ons oordeel niet te geven, zo ook niet de regel, dat het de wetgever in alle gevallen verboden zou zijn aan provincies of gemeenten te delegeren. Slechts tegen de achtergrond van de concrete grondwetsbepaling kan thans een duidelijk antwoord op de vraag naar de geoorlooftheid van delegatie worden gegeven. Naar onze mening is dit tot op grote hoogte ook inherent aan de aard van het grondwettelijk recht. De verscheidenheid in gevallen, de ontstaansgeschiedenis en de ontwikkeling van vele bepalingen brengen mee dat men bij het zoeken naar oplossingen differentiaties niet kan uitsluiten. Op één punt lijkt het echter mogelijk duidelijkheid te brengen in de structuur van de bevoegdheden van de wetgever. In bepaalde gevallen kan de wetgever worden *geboden* een bepaald onderwerp volledig zelf te regelen, terwijl in andere gevallen de beslissing over al of geen delegatie aan hem kan worden overgelaten. De te bezigen omvang van de delegatie wordt daarbij in deze laatste categorie van gevallen weer mede bepaald door de hierboven besproken interpretatieve aspecten van de concrete grondwetsbepalingen.

Vooraf bij de vastlegging van de beperkingsbevoegdheden voor klassieke grondrechten is de mogelijkheid de wetgever te gebiedten een bepaald onderwerp volledig zelf te regelen van belang. Buiten deze verduidelijking van de bevoegdheid tot delegatie beogen onze voorstellen geen verandering te brengen in de thans bestaande situatie. De rechtsontwikkeling wordt voor het overige open gelaten. Hierbij zij opgemerkt, dat het gebruik van de term «delegatie» mogelijk ruimer is dan in de staatsrechtelijke literatuur wel gebruikelijk is. Wij hebben hierbij de staatscommissie gevolgd. De vraag echter of dit gebruik van de term «delegatie» afwijkt van bestaande gewoonten is naar onze mening niet zo belangrijk. Waar het veeleer om gaat is of de rechtsfiguren, die wij met die term aanduiden thans reeds voorkomt. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan het geval, dat de wetgever in medebewind regelgevende bevoegdheden verleent aan organen van provincies of gemeenten.<sup>10</sup> Wij menen hierboven te hebben aangetoond, dat ook die figuur onder het huidige grondwettelijke recht bestaat. Dus ook in dat opzicht kunnen wij concluderen, dat onze voorstellen geen verandering brengen in bestaande grondwettelijke mogelijkheden.

#### *Deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden*

Naar aanleiding van hetgeen door de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. in het eindverslag is gesteld, merken wij op, dat in de memorie van antwoord niet is betoogd, dat geen onderscheid zou zijn gemaakt of zou kunnen worden gemaakt tussen de eisen van deugdelijkheid en de bekostigingsvoorwaarden. Met tal van argumenten hebben wij slechts trachten aan te geven, dat een scherpe en principiële onderscheiding tussen beide begrippen naar onze mening niet valt te maken. Uit de ontwikkeling van het begrip «deugdelijkheid» blijkt, dat het is gerelateerd aan velerlei maatregelen en voorzieningen, zowel met betrekking tot de inhoud van het onderwijs als met betrekking tot andere elementen van de inrichting van het onderwijs. Een strakke omlijning van het begrip valt daarom niet te geven.

<sup>10</sup> Deze figuur wordt ook wel aangeduid als *attributie* van regelgevende bevoegdheid.

Er zijn echter zeker wel voorwaarden denkbaar, die in geen relatie staan tot de deugdelijkheid van het onderwijs.

Ook Huart begint zijn betoog over de deugdelijkheid met de opmerking, dat de Grondwet de beantwoording van de vraag welke eisen zij gesteld wilde zien aan het geheel of ten dele uit de openbare kas bekostigd onderwijs op één uitzondering na (het zesde lid van artikel 208) ter beantwoording wisselijk aan de gewone wetgever heeft overgelaten.<sup>11</sup> Dat betekent niet, dat het begrip volledig blanco is. Huart wil de deugdelijkheid verstaan als «voortreffelijkheid»<sup>12</sup> van het onderwijs. Even later legt hij een relatie tussen «eisen van deugdelijkheid» en eisen die in het belang van het onderwijs worden gesteld. Dit brengt hem tot de interpretatie, dat bepaalde voorwaarden niet als eisen van deugdelijkheid zijn te beschouwen. Hij noemt als voorbeeld de bepaling over het minimum aantal leerlingen of de salariëring van de onderwijzers.<sup>13</sup> Beide voorbeelden worden daarentegen door de grondwetscommissie Bos in haar ontwerp voor de Lager-onderwijswet wel als deugdelijkheidseis bestempeld. De commissie wijst er daarbij op, dat de minimumaantallen van belang zijn om te kleine scholen tegen te gaan. Ook de regels over de salarissen van de onderwijzers ziet zij als eisen van deugdelijkheid. Tijdens de discussies over de betekenis van het begrip «deugdelijkheid» in het door de commissie voor te stellen grondwetsartikel wordt ter aanduiding van de «eisen van deugdelijkheid» gesproken over de akte van bekwaamheid, de inrichting van de schoollokalen, het aantal onderwijzers, het leerplan: «al die dingen die in de wet door ons zijn geregeld» (voorzitter Bos)<sup>14</sup> Men ziet uit deze voorbeelden dat een scherpe afbakening van het begrip niet te maken is. Minister Cals heeft zich tijdens de behandeling van de Wet op het voortgezet onderwijs uitdrukkelijk verzet tegen de opvatting, dat het begrip «deugdelijkheid» een precies te bepalen betekenis zou hebben.

Hij merkte in dat verband op: «dat uit de geschiedenis van het grondwetsartikel blijkt, dat de regelen over het openbaar onderwijs en de voorwaarden voor bekostiging van het bijzonder onderwijs meer kunnen inhouden dan alleen eisen van deugdelijkheid, maar met de geachte afgevaardigde de heer Kleijwegt ben ik ook van mening, dat het weinig zin heeft hier uitvoerig over te discussiëren. Waar het op aankomt is, of de voorwaarden, die in de wet worden gesteld, hetzij als eis van deugdelijkheid, hetzij als «overige» subsidievoorwaarden, al dan niet toelaatbaar zijn». «Uit de heide geschiedenis van de eisen van deugdelijkheid blijkt – ik heb dat zojuist gezegd; ik zal er niet te ver op ingaan – dat men destijds, laat ik het voorzichtig zeggen, zich niet tot in alle details heeft gerealiseerd wat hiermede bedoeld werd».<sup>15</sup>

De eerste zin van de tweede alinea onder het kopje «Deugdelijkheidseisen en subsidievoorwaarden» op blz. 16 van de memorie van antwoord sluit aan bij de daaraan voorafgaande zin over het vierde lid van het voorstel Cals/-Donner. Laatstbedoelde zin beoogt geen volledig citaat te geven van het door de Staatscommissie Cals/Donner voorgestelde vijfde lid, maar te verduidelijken welke verhouding er tussen het vierde en vijfde lid in het voorstel van de staatscommissie bestaat. Uit de toelichting van de staatscommissie op haar voorstel ten aanzien van de subsidievoorwaarden en eisen van deugdelijkheid blijkt naar onze mening duidelijk, dat het voorstel inhoudelijk gelijk is aan ons voorstel. De staatscommissie merkt over het door haar voorgestelde vierde lid op, dat in het vierde lid de financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs is vastgelegd. Ook op dit punt, zo gaat de toelichting verder, wordt de proeve in hoofdzaak gevolgd. Deze vermeldt in haar toelichting, dat in haar voorstel niet meer gesproken wordt van eisen van deugdelijkheid, waaraan het te subsidiëren onderwijs moet voldoen. Eisen van deugdelijkheid gelden volgens de opzet van de proeve in verband met de bevoegdheden, bedoeld in het vorige lid. Wat betreft de subsidiëring wordt gesproken over voorwaarden, zonder dat een materiële begrenzing van het terrein dat deze voorwaarden mogen bestrijken is gegeven. De proeve heeft aan de wetgever overgelaten deze lijnen te trekken, waarbij evenwel in ieder geval de vrijheid van richting, zoals nader gepreci-

<sup>11</sup> Huart: grondwetsherziening 1917 en 1922 blz. 371, 372.

<sup>12</sup> Huart: a.w. blz. 374

<sup>13</sup> Huart: a.w. blz. 380

<sup>14</sup> Notulen II, blz. 236, 237.

<sup>15</sup> Hand II zitting 1961–1962, deel II blz. 2591.

seerd in het vijfde lid van het voorgestelde artikel, geëerbiedigd moet worden. In deze opzet kan de wetgever door middel van subsidievoorwaarden bewerkstelligen, dat de deugdelijkheid van het uit de openbare kas bekostigde bijzonder onderwijs en het openbaar onderwijs even afdoende gewaarborgd wordt.

Ons voorstel heeft deze opzet overgenomen. Ook daarin worden de voorwaarden vooropgesteld. Deze voorwaarden dienen zodanig te worden geregeld dat de deugdelijkheid van het bijzonder onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd als die van het openbaar onderwijs. De voorwaarden, zo wordt verder bepaald, eerbiedigen de vrijheid van richting. Wij hebben bij onze opmerkingen over de Proeve of de Staatscommissie Cals/Donner in de memorie van antwoord niet gesteld dat de Proeve of de Staatscommissie Cals/Donner geen onderscheid zou maken tussen subsidievoorwaarden en eisen van deugdelijkheid. Wij hebben ons beperkt tot de opmerking dat ons voorstel op dat punt overeenstemt met die voorstellen van Proeve en staatscommissie en dat wij de lijn van die voorstellen hebben doorgetrokken. Naar ons oordeel is derhalve het onderscheid tussen de bekostigingsvoorwaarden en de eisen van deugdelijkheid niet wezenlijk. Wezenlijk is dat de wetgever niet alle mogelijke voorwaarden mag stellen.

De bevoegdheid van de wetgever voorwaarden te stellen wordt begrensd door de inhoud van diens taak zorg te dragen voor goed onderwijs. Cals drukte het, zo blijkt uit het hierboven gegeven citaat, aldus uit: «waar het op aankomt is, of de voorwaarden die in de wet worden gesteld, hetzij als eis van deugdelijkheid, hetzij als «overige» subsidievoorwaarden al dan niet toelaatbaar zijn».

De wetgever moet bij het stellen van voorwaarden in elk geval de pedagogische zelfstandigheid van het bijzonder onderwijs eerbiedigen. Dit betekent dat aan instellingen van bijzonder onderwijs de ruimte moet worden gelaten een klimaat te scheppen, waarin de voor een groep geldende ideeën en idealen omtrent mens en samenleving in het onderwijs gestalte kunnen krijgen. Hij moet de vrijheid van richting, die in onze voorstellen evenals in de Grondwet op twee onderwerpen met name van toepassing wordt verklaard, eerbiedigen. Ook de vrijheid van inrichting van het bijzonder onderwijs zal hij verder moeten eerbiedigen. Deze vrijheid is echter geen absolute vrijheid.

De wetgever zal te dien aanzien naar een synthese moeten zoeken van het door hem te dienen algemeen belang van een goede en doelmatige inrichting van het uit de algemene middelen bekostigde onderwijs en het belang van instellingen van bijzonder onderwijs eigen inzichten en opvattingen in de inrichting van het onderwijs tot uitdrukking te brengen. In deze normen vindt de bevoegdheid van de wetgever voorwaarden te stellen haar begrenzing. Op de betekenis en inhoud van deze vrijheden dient zich naar ons oordeel bij de vraag naar de bevoegdheid van de wetgever de aandacht te richten.

In het vijfde lid van artikel 208 Grondwet wordt bepaald, dat de eisen van deugdelijkheid aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, bij de wet worden geregeld, met inachtneming voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting. Deze bepaling houdt de aanwijzing van het orgaan in, dat de eisen van deugdelijkheid moet regelen en het gebod, dat de vrijheid van richting bij die regeling in acht moet worden genomen. Een nadere specificatie van de eisen, die voor het openbaar dan wel voor het bekostigde bijzonder onderwijs moeten worden gesteld of van het verband tussen de eisen voor het openbaar of bekostigde bijzonder onderwijs ontbreekt. In de eerste zin van het zesde lid wordt wel een relatie gelegd tussen de eisen van deugdelijkheid voor het openbaar algemeen vormend lager onderwijs en het bekostigde bijzonder algemeen vormend lager onderwijs. Zij moeten de deugdelijkheid van die beide takken van onderwijs even afdoende waarborgen. Bij die regeling moet met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers worden geëerbiedigd. In deze tweede volzin, die een uitwerking inhoudt van de bepaling over de vrijheid van rich-

<sup>16</sup> Eindrapport blz. 233, 234; zie ook de Proeve blz. 162.

ting in het vijfde lid, wordt wederom het verschil aangegeven tussen de eisen voor het openbaar en het bekostigde bijzonder onderwijs. De eisen voor het bekostigde onderwijs zullen met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs ten aanzien van genoemde onderwerpen moeten eerbiedigen. Naar onze mening wijkt ons voorstel hiervan slechts in zoverre af dat wij in navolging van de staatscommissie de eis omtrent het «even afdoende» niet meer alleen op het algemeen vormend lager onderwijs maar op al het uit de openbare kas bekostigde onderwijs betrekking laten hebben. Verder is het voorschrift over de keuze van de leermiddelen en de aanstelling van hen die onderwijs geven niet meer uitsluitend van toepassing op het algemeen vormend lager onderwijs, maar geldt dit met betrekking tot de bekostigingsvoorwaarden voor elke soort bijzonder onderwijs.

#### *Vrijheid van oprichting, inrichting en richting*

De eis dat aan instellingen van bijzonder onderwijs de ruimte moet worden gelaten een klimaat te scheppen, waarin de voor een groep geldende ideeën en idealen omtrent mens en samenleving in het onderwijs gestalte kunnen krijgen kan ook betekenis hebben voor de activiteiten welke erop gericht zijn de eigen opvattingen en inzichten in het onderwijs gestalte te geven. Deze eis kan verder betrekking hebben op de bestuurlijke organisatie en de huishoudelijke gang van zaken. Het betreft hier echter terreinen waarvoor geen absoluut ja of nee kan worden gegeven. De wetgever heeft bij voorbeeld de plicht voorwaarden te stellen ten aanzien van een goed en deugdelijk gebruik van de ter beschikking gestelde middelen. Een absolute vrijheid van instellingen van bijzonder onderwijs op de genoemde terreinen zal daarom wel niemand beogen. Evenmin kan de wetgever echter vanuit zijn grondwettelijke taak het belang van het onderwijs te dienen aanspraak maken op een volledige vrijheid van handelen. Op de bedoelde door het begrip «inrichting» bestreken gebieden zal, zoals hierboven reeds gezegd, de wetgever naar een synthese moeten zoeken van het door hem te dienen algemeen belang van een goede en doelmatige inrichting van het uit de algemene middelen bekostigde onderwijs en het belang van instellingen van bijzonder onderwijs eigen inzichten en opvattingen in de inrichting van het onderwijs tot uitdrukking te brengen. In verband met het voorgaande kan men spreken over het overlaten van regelingsbevoegdheid aan instellingen van bijzonder onderwijs. Tegen die term hebben wij geen bezwaar. Onze bezwaren richten zich tegen de wel met die term verbonden opvatting (dat de wetgever, indien hij voorschriften geeft op bedoelde terreinen (organisatie, huishoudelijke zaken) zich in principe op het gebied van een ander zou begeven.

Wij onderschrijven het standpunt, dat instellingen van bijzonder onderwijs met inachtneming van de ter zake gestelde algemene regels vrij zijn in de keuze van de personen die zij wensen aan te stellen. De vrijheid van richting brengt stellig mee, dat de overheid zich niet mag inlaten met de beoordeling van de vraag of een kandidaat al of niet tot de richting van een instelling van bijzonder onderwijs behoort. Evenzeer houdt de vrijheid van richting in, dat de keuze van de leermiddelen volledig aan het bevoegd gezag van de instelling van bijzonder onderwijs competeert. De vrijheid van het bijzonder onderwijs ten aanzien van de aanstelling van hen die onderwijs geven en de keuze van de leermiddelen hoeft bepaald niet beperkt te blijven tot de vrijheid van richting. De hierboven gegeven uiteenzetting over de betekenis van de vrijheid van richting en inrichting is ook van toepassing op de aanstelling van hen die onderwijs geven en de keuze van de leermiddelen. In de memorie van antwoord hebben wij dit tot uitdrukking gebracht in de tweede zin en de daarop volgende zinnen van de vijfde volledige alinea van bladzijde 26.

In artikel 208 Grondwet vormt de bepaling over de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers een uitwerking van de bepaling in het vijfde lid van dat artikel

over de vrijheid van richting. De eerstbedoelde bepaling is in het zesde lid opgenomen omdat men *met name* wilde vastleggen, dat de vrijheid van richting de keuze van de leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers zou betreffen.<sup>17</sup>

De staatscommissie licht haar vrijwel identieke voorstel op dit punt dan ook toe met de opmerking, dat het de waarborgen voor het bijzonder onderwijs bevat, die thans in het slot van het vijfde lid en in de tweede zin van het zesde lid van artikel 208 der Grondwet zijn vastgelegd.<sup>18</sup>

De wetgever zal bij het stellen van voorwaarden aan het te bekostigen bijzonder onderwijs altijd de vrijheid van richting zonder meer moeten eerbiedigen. Hij zal verder ook de vrijheid van inrichting en oprichting, zoals deze hierboven en in de memorie van antwoord zijn geschetst, moeten waarborgen. Hij mag – ook niet langs een omweg – geen onderwijsvormen opleggen die afbreuk doen aan deze garanties. Daarbij zijn de vrijheid van inrichting en van oprichting van het bekostigde bijzonder onderwijs op dezelfde wijze gegarandeerd als thans bij artikel 208 der Grondwet het geval is.

Wanneer wordt voldaan aan de overeenkomstig de Grondwet gestelde bekostigingsvoorwaarden heeft het bijzonder onderwijs recht op een vrije institutionalisering van dat bijzonder onderwijs en op een vrije inrichting daarvan.

Met voldoening hebben wij gelezen, dat de leden van de P.v.d.A.-fractie onze opvattingen over de bevoegdheid van de wetgever ten aanzien van het stellen van bekostigingsvoorwaarden aan het bijzonder onderwijs onderschreven.

De waarborg, aldus antwoorden wij de leden van de fractie van de V.V.D., dat de grondwettelijke machtiging aan de wetgever tot delegatie bij het stellen van bekostigingsvoorwaarden beperkt zal worden gebruikt, is bij onze voorstellen evenals thans gelegen in de juiste taakopvatting en taakvervulling door de bij de wetgeving betrokkenen. Daarbij tekenen wij aan, dat noch de huidige bepalingen der Grondwet noch onder onze voorstellen delegatie altijd beperkt behoeft te blijven tot precies dezelfde aspecten, als ten aanzien waarvan in vroeger tijden delegatie is toegepast. Noch artikel 208, noch onze voorstellen sluiten zekere ontwikkelingen in dat opzicht uit. De waarborg dat hierbij zorgvuldig zal worden gehandeld is gelegen in de grondwettelijke keuze van het orgaan, dat met de beslissing over die delegatie wordt belast.

Hierboven hebben wij uitgebreid over de betekenis van de delegatiebevoegdheid, artikel 1.22 en de deugdelijkheidseisen geschreven. Wij menen dat een beoordeling van de consequenties op grond daarvan mogelijk is. Daarom verwijzen wij de leden van de fractie van de V.V.D. naar die eerdere beschouwingen.

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

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

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

<sup>17</sup> Handelingen over de herziening van de Grondwet, uitgegeven onder toezicht van mr. J. B. Kan, Den Haag 1916, deel II, bladzijden 1111, 1127, 1129 en 1133; vgl. verder Huart, Grondwetsherziening 1917 en 1922, bladzijden 377, 378.

<sup>18</sup> Eindrapport, blz. 235.