

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. 9

### EINDVERSLAG

Vastgesteld 23 november 1976

Bestudering van de memorie van antwoord en de tegelijk daarmee ingezonden nota van wijzigingen (stuk nr. 8) heeft in de bijzondere commissie<sup>1</sup> grondwet/kieswet nog tot de volgende vragen en opmerkingen geleid.

#### Algemeen

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. betuigden hun erkentelijkheid voor de duidelijke beantwoording in de memorie van antwoord en de ruime aandacht, daarbij aan hun vragen besteed. De bij hen levende reserves en bezwaren waren echter nog niet weggenomen. Op een aantal punten hadden zij dan ook behoefte aan een nadere uiteenzetting of verklaring, onder meer betreffende de vraag of andere redacties, andere omschrijvingen niet de voorkeur verdienen.

Op grond van welke overwegingen of argumenten meent de Regering te kunnen stellen, zo vroegen deze leden, dat de staatscommissie-Cals-Donner bij haar norm «dat voldoende is voorzien in de behoefte aan openbaar voortgezet onderwijs» slechts artikel 65 van de Wet op het voortgezet onderwijs op het oog heeft gehad (memorie van antwoord, blz. 3)? Zou de staatscommissie de nu door de Regering genoemde bezwaren dan niet hebben onderkend? Deze bezwaren hebben overigens duidelijk betrekking op het tweede lid van artikel 1.23; zij vormen geen beletsel om wel in het derde lid de term «voortgezet onderwijs» op te nemen. In dit opzicht zou het ontwerp van de staatscommissie (artikel 83, vierde lid) wel gevolgd kunnen worden. Of zijn hier bij de Regering andere overwegingen in het geding?

Deze leden was het nog niet duidelijk hoe precies de afbakening is van de terreinen van vorming en opleiding enerzijds, en onderwijs anderzijds. Valten onderwijssoorten ex artikel 61 t/m 63 van de Wet op het voortgezet onderwijs wel of niet onder de vigeur van het klassieke onderwijsartikel (vrijheid van richting, vrijheid van inrichting en vrijheid van oprichting)? Wanneer gesteld wordt dat «elke op artikel 1.22 gebaseerde maatregel de waarborgen van artikel 1.23 (moet) eerbiedigen», betekent dit dan dat vorming en opleiding onder dezelfde grondwettelijke bepalingen als het onderwijs vallen? Wanneer dit het geval is, wordt de grens tussen beide terreinen uiteraard minder relevant.

In artikel 1.22 wordt de wetgever niet genoemd. Welke betekenis heeft dit met het oog op de vertegenwoordigende organen: parlement, provinciale

<sup>1</sup> Samenstelling, Franssen (PvdA), Bakker (CPN), Jongeling (GPV), Tilanus (CHU), Koekeek (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).

staten en gemeenteraden? Houdt de absentie van de wetgever in dit artikel in, dat vorming en opleiding via bestuurlijke maatregelen «geregeld» kunnen worden? En indien dit niet de bedoeling is, achten de bewindslieden de tekst dan wel voldoende duidelijk?

Deze leden stelden deze vragen met als achtergrond de vrees, dat de overheid hier een onbepaalde macht zou hebben om zekere voorzieningen te bevorderen of andere tegen te houden, zonder dat op dit terrein een klassiek vrijheidsrecht wordt erkend. Zij vroegen zich op grond van deze overwegingen af, of het niet verre de voorkeur verdient het sociale grondrecht en het klassieke grondrecht in één artikel onder te brengen.

Betekent voorts het afstemmen van vorming en opleiding op de maatschappelijke behoeften, zoals in artikel 1.22 gesteld, dat hier grondwettelijk wordt bepaald dat de capaciteit van de onderwijsvoorzieningen die betrekking hebben op vorming en opleiding kan worden afgestemd op de arbeidsmarkt? Is dit het constitutionaliseren van de numerus fixus, die tot nog toe slechts als noodmaatregel is aanvaard?

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren de Regering erkentelijk voor de uitgebreide en diepgaande wijze waarop zij op tal van vragen is ingegaan. In een aanzienlijk aantal gevallen heeft de memorie van antwoord de opvattingen van de Regering verduidelijkt. Met name het verschillend karakter van de voorgestelde artikelen 1.22 en 1.23 is naar het oordeel van deze leden voldoende duidelijk aangegeven.

Met betrekking tot hetgeen over het «tertium» is opgemerkt, heeft de Regering echter naar het oordeel van deze leden opnieuw vragen opgeroepen. In het bijzonder de zin: «Wensen partijen bij voorbeeld dat onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag godsdienst- of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs wordt gegeven, dan is de privaatrechtelijke beheersvorm de aangewezen», had hen bevreemd. Zij vroegen zich af of daarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat de Regering van mening is dat die reeds bestaande samenwerkingsscholen, die zich ten doel stellen via een geprogrammeerde ontmoeting van leerlingen mede te trachten hen in contact te doen geraken met verscheiden levensovertuigingen en die gekozen hebben voor een publiekrechtelijke beheersvorm (bij voorbeeld op basis van de artikelen 61 t/m 63 Gemeentewet), eigenlijk een privaatrechtelijke beheersvorm zouden dienen te kiezen.

Bestaat er naar het oordeel van de Regering, zo vroegen deze leden, voor samenwerkingsscholen geen andere dan een voorwaardelijke keuze met betrekking tot de beheersvorm? Wat wordt in dit verband verstaan onder «verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag (met een publiekrechtelijke beheersvorm) voor godsdienst- of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs»? Heeft dit betrekking op de inhoud van dat vormingsonderwijs, of op het feit dat dat bevoegd gezag er verantwoordelijkheid voor draagt dat zulk onderwijs aan de leerlingen wordt gegeven?

Ook stelden deze leden de vraag waarom niet is ingegaan op het door hen in het voorlopig verslag opgeworpen probleem rond onder andere het bepaalde in artikel 11 van de Wet op het voortgezet onderwijs, waar het een samenwerkingsschool met een publiekrechtelijke beheersvorm betreft.

De leden, hier aan het woord, konden begrip opbrengen voor het feit dat het bestaande artikel 208 niet zou kunnen worden gehandhaafd in een overigens volgens het regeringsvoorstel herziene grondwet, omdat dat er als vanzelf toe zou leiden dat ten gevolge van de veranderde context het gewijzigde artikel een gewijzigde inhoud zou krijgen. In het bijzonder dachten zij daarbij aan de omschrijving «bij de wet geregeld» in het huidige artikel, welke (op den duur) in de context van de herziene grondwet van inhoud zou veranderen, zodat uiteindelijk een overdracht van bevoegdheden door de wetgever in het geheel niet meer mogelijk zou zijn.

De leden, behorende tot de fractie van de V.V.D., hadden in de memorie van antwoord een bevestiging gevonden van hun in het voorlopig verslag verwoorde indruk dat het onderhavige voorstel niet slechts louter redacti-

onele veranderingen aanbrengt, of alleen een andere ordening van de grondwettelijke bepalingen inzake het onderwijs, maar wel degelijk ook aan de inhoud raakt. Immers, zo zegt de Regering, de wijzigingsvoorstellen komen mede voort uit de wens de tekst aan te passen «aan de sedert 1917 ten aanzien van een aantal onderdelen gewijzigde omstandigheden» (memorie van antwoord, blz. 3). Al mag, naar in dezelfde alinea van de memorie wordt betoogd, «het grondwettelijk stramien ten aanzien van het onderwijs overkort worden gehandhaafd», waar het op aankomt is welke fundamentele ontwikkelingen in het onderwijs worden gestimuleerd dan wel belemmerd. De passage over het te handhaven stramien klinkt geruststellend, maar sluit materiële wijzigingen niet uit.

Deze leden merkten in dit verband nog op dat, hoezeer de memorie van antwoord hier en daar ook kritische passages bevat over de in het huidige artikel 208 gekozen bewoordingen, deze tekst toch zeer weloverwogen is geformuleerd, getuige de «notulen» van de vergaderingen van de commissie-Bos.

Van belang achtten deze leden in dit verband de bepaling van artikel 1.22. Zij betreurden het dat de Regering in de memorie van antwoord op de verhouding tussen artikel 1.22 en het huidige artikel 208 eigenlijk niet is ingegaan. De memorie van antwoord bij het wetsontwerp over de sociale grondrechten geeft slechts enkele indicaties. Zijn karakter van opdracht aan de overheid maakt dat artikel 1.22 veel verder gaat dan het huidige artikel 208, en zeker verder dan artikel 83, vierde lid, van het ontwerp van de staatscommissie. Deze leden vertrouwden erop dat de Regering op hun ter zake in het voorlopig verslag gestelde vragen (blz. 4 en blz. 14/15) alsnog zal willen reageren.

Hoe kan de overheid in de praktijk uitmaken, zo vroegen zij, dat vorming en opleiding zich zullen richten op ieders «persoonlijke en maatschappelijke behoeften»? Zijn hier niet in hoge mate subjectieve zaken in het geding? En is daarom het gevaar niet groot dat met de voorgestelde formulering een element van willekeur in de grondwet wordt gebracht? Bestaat er een verband tussen opnemings van dit artikel 1.22 en de weglating uit het regeringsvoorstel van een bepaling als artikel 83, vierde lid, in het ontwerp van de staatscommissie Cals-Donner? Wil de Regering in dit verband uiteenzetten wat zij bedoelt met deze zin in de memorie van antwoord (blz. 3): «Indien gevolg zou worden gegeven aan het desbetreffende voorstel van de staatscommissie zou dit ertoe leiden, dat grondwettelijk de thans bestaande – en vereiste – beleidsvrijheid ten aanzien van bedoelde vormen van onderwijs zou worden weggenomen»?

De hier aan het woord zijnde leden zouden zich juist op grond van gewijzigde omstandigheden – het lager onderwijs is geen eindonderwijs meer – een formulering als bedoeld in artikel 83, vierde lid, van de staatscommissie goed kunnen voorstellen. Dit in tegenstelling tot de meer afgebakende formulering ten aanzien van het basisonderwijs zoals die nu op blz. 2 van de memorie van antwoord wordt gegeven. Deze leden waren dan ook benieuwd te vernemen, tot welke «niet te voorziene consequenties» (memorie van antwoord, blz. 3) het voorstel van de staatscommissie zou kunnen leiden. Opheldering daaromtrent achtten zij zeer gewenst.

Het geheel overziende meenden de leden van de V.V.D.-fractie dat het regeringsvoorstel nogal wat vragen openlaat en onzekerheden teweegbrengt.

Dat geldt niet alleen ten aanzien van het openbaar onderwijs, maar ook voor de verhouding tussen de artikelen 1.22 en 1.23, het punt van de delegatiebevoegdheid en dat van de te stellen deugdelijkheidseisen. Welke opdrachten aan de overheid zal artikel 1.22 straks concreet blijken te bevatten? Zullen nieuwe ontwikkelingen in het onderwijs vooral op grond van artikel 1.22 tot stand komen?

Dit zijn vragen, zo meenden deze leden, van niet te onderschatten betekenis. Bovendien zijn de laatste tijd een aantal nieuwe ontwikkelingen in het onderwijs in gang gezet waarvan de effecten pas op langere termijn kunnen worden beoordeeld. Ook om die reden lijkt het niet verstandig nu, vooruitlo-

pend op die ontwikkelingen, tot grondwetswijziging over te gaan. Zeker niet wanneer het eigenlijk vooral om een betere systematiek of een modernere tekst te doen is. Het zou beter zijn de voorstellen tot wijziging van het onderwijsartikel in de Grondwet nog eens in alle rust te bezien. Mogelijk zou opnieuw een commissie als die, welke bij de formulering van het bestaande artikel 208 gefungeerd heeft, bij het vinden van een goed afgewogen formulering nuttig werk kunnen verrichten. Bij een wijziging van het onderwijsartikel is het immers van groot belang dat op vragen die zijn blijven bestaan een antwoord komt, dat onzekerheid wordt weggenomen en dat alle mogelijke consequenties van de nieuwe tekst zorgvuldig worden overwogen.

#### *Tweede lid*

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. merkten naar aanleiding van het gestelde in de vijfde alinea van blz. 11 van de memorie van antwoord, handelend over de grondwettelijke waarborgen ten aanzien van het openbaar basisonderwijs, op dat de daar bedoelde uitleg stoelt op de huidige wetgeving, met name op de Lager-onderwijswet 1920, die op haar beurt weer gebaseerd is op de huidige Grondwet. Dat daaruit een bewijs geput zou kunnen worden voor de juistheid van het gestelde in het tweede lid van artikel 1.23 kwam hun onbegrijpelijk voor.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met instemming begrepen dat de Regering de voorgestelde tekst van dit tweede lid zó verstaat, dat «overal in het land waar behoefte bestaat aan openbaar basisonderwijs gelegenheid wordt gegeven dat onderwijs te volgen». En dat «de wetgever in elk geval dient 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».

De leden van de V.V.D.-fractie achtten het een gelukkige omstandigheid dat zij tijdens deze schriftelijke voorbereiding van de beraadslaging over het onderwijsartikel ook kennis hadden kunnen nemen van het door de Regering openbaar gemaakte concept-ontwerp van wet op het basisonderwijs. De tijd is weliswaar nog niet gekomen om dat ontwerp te toetsen aan de grondwettelijke regels, toch is het opmerkelijk te zien hoe bepaalde in de Grondwet gewaarborgde opvattingen en ontwikkelingsmogelijkheden in de praktijk hun uitwerking vinden. In de memorie van antwoord (blz. 10) constateert de Regering nu wel dat deze leden instemming betuigen met de thans gegarandeerde eerbiediging van ieders godsdienst en levensovertuiging, de formulering van artikel 29 van het genoemde concept-wetsontwerp («Het openbaar onderwijs draagt bij aan de ontwikkeling van de leerlingen met inachtneming van hun levensbeschouwelijke verscheidenheid») doet toch wel heel mager aan, zeker tegen de achtergrond van de op dezelfde bladzijde van de memorie van antwoord aangehaalde artikelen van de Kleuteronderwijswet en de Lager-onderwijswet 1920.

Hetzelfde geldt voor de vervanging van «de gemeente» door «de overheid» in het algemeen, waar het gaat om de zorg voor voldoende openbaar basisonderwijs. De memorie van antwoord mag dan vergoelijkend opmerken dat deze bepaling slechts betrekking heeft op de bereikbaarheid van de scholen, de mogelijke uitwerking hiervan in de afdelingen 2 en 6 van het concept-wetsontwerp op het basisonderwijs, over de aanvang en het einde van de bekostiging van een school, doet toch veronderstellen dat op een andere schaal wordt gedacht, dat andere normen in het geding zijn dan de memorie van antwoord suggereert. Zal doorvoering van de onderhavige wijziging toch niet een bedreiging van met name de kleine scholen op het platteland inhouden?

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. achtten het de vraag of de beoogde duidelijkheid in de terminologie met het regeringsvoorstel wordt bereikt. Uit die terminologie zou onomwonden moeten blijken of delegatie en medebewind al dan niet zijn toegestaan en, zo ja, in hoeverre dat het geval is.

De memorie van antwoord interpreteert regelen en regeling zodanig dat delegatie niet is uitgesloten. Om die reden heeft de regering voorgesteld de term «bij of krachtens de wet» in artikel 1.23 in te voeren. Waarin voorziet het nieuwe voorstel op dit punt dan wel, en het huidige artikel 208 niet? De bewindslieden stellen dat het nuttig kan zijn de werking van een bepaald grondwetsartikel te toetsen aan de behoeften in de samenleving. Welke behoeften doen zich dan thans voor waarin de huidige tekst niet voorziet?

Gesteld wordt dat het grondwettelijk stramien niet verandert; zijn de bewindslieden dan van oordeel dat het weefsel zich ook thans in artikel 208 uitstrekt over de lagere overheden: provincie en gemeente? Als dit naar hun mening inderdaad zo is, willen zij dit dan aan de hand van een aantal voorbeelden uit de praktijk toelichten? En zo niet, kunnen zij dan duidelijk maken waarom dit niet het geval is? Kunnen zij ook nader met voorbeelden illustreren dat in de onderwijswetgeving regelgevende bevoegdheden zijn gedelegeerd aan provincies en gemeenten? Of worden op blz. 15 van de memorie van antwoord (eerste volle alinea) met lagere organen bedoeld de kroon en de minister, en niet provincies en gemeenten? Het is overigens niet altijd even duidelijk in welke gevallen er sprake is van de kroon en de minister, in welke gevallen van de provincies en de gemeenten en in welke gevallen van beide categorieën.

Deze leden hadden in de bijlage geen voorbeelden kunnen vinden waarbij regelgevende bevoegdheden worden overgedragen aan provincies of gemeenten. De gehele toelichting op blz. 15 is in zekere zin nog wel begrijpelijk wanneer het gaat om delegatie van de wetgever aan de kroon of de minister, echter niet waar het gaat om delegatie aan provincies en gemeenten.

Kunnen de bewindslieden aantonen dat het onderscheid tussen «regelen», recht en plicht van de wetgever, en «uitvoeren» meer en meer is verwaterd en onbruikbaar is geworden (memorie van antwoord, blz. 14 onderaan)? Is dit onderscheid ook verwaterd indien het gaat om het delegeren van bevoegdheden aan lagere organen, zoals provincies en gemeenten? Regelgevende bevoegdheden worden aan provincies en gemeenten toch bij wet gegeven, en dan nog alleen op terreinen waarvan niet in de grondwet is bepaald dat regeling bij wet vereist is?

Indien delegatie van regelgevende bevoegdheden aan lagere overheden zou zijn toegestaan, ook in zaken die door de grondwet primair aan de wetgever zijn toebedeeld, kan dan delegatie aan de kroon of de minister betekenen dat deze organen op hun beurt weer kunnen delegeren aan lagere overheden als provincies en gemeenten? Waar blijft dan de in de memorie van antwoord bepleite voorzichtigheid (blz. 15, tiende regel)? Of mag uit de volgende passages: «De wetgever die immers uiteindelijk beslist over delegatie of niet en zo ja aan wie, zal ons inziens tekort schieten indien hij de burgers niet de garantie biedt dat landelijk dezelfde regeling zal gelden» (blz. 20, regel 20 van onder), en: «Het kernpunt van artikel 208 grondwet is immers dat uitsluitend de wetgever beslist over het geven van bevoegdheden ten aanzien van bekostigingsvoorwaarden aan andere organen» (blz. 23, regel 16), worden geconstateerd dat de kroon of de minister niet bevoegd is verder te delegeren aan provincies en gemeenten? Indien deze vraag bevestigend beantwoord dient te worden, waar is hier dan de vereiste duidelijkheid in de terminologie te vinden?

Ook elders spreken de bewindslieden over voorzichtigheid en behoedzaamheid (memorie van antwoord blz. 16, bovenste alinea). Betekent de opmerking «dat de wetgever op onderwijsgebied een voorzichtig en behoedzaam gebruik dient te maken van de bevoegdheid andere organen in te

schakelen» eigenlijk niet dat een andere houding dient te worden aangenomen met betrekking tot lagere overheden als provincies en gemeenten? Betekent dit niet, dat in ieder geval geen regelgevende bevoegdheden kunnen worden overgedragen aan provincies en gemeenten, noch door middel van de wet, noch via delegatie aan de kroon of aan de minister?

Is de gehanteerde terminologie hier wel zo duidelijk als de bewindslieden willen doen voorkomen? Zijn scholenplanning en de huisvesting van scholen voor de regering de enige argumenten om delegatie aan provincies en gemeenten mogelijk te maken? Afgezien van de vraag of hier nog van regelgeving gesproken kan worden, is de betekenis zo beperkt dat deze leden zich afvroegen of daarvoor zoveel moeilijkheden moeten worden geriskeerd.

De twijfel of delegatie aan lagere overheden alleen bedoeld is voor scholenstichting verandert nagenoeg in de zekerheid van het tegendeel als men leest dat ook gedacht kan worden aan een flexibele begeleiding van de ontwikkelingen binnen het onderwijs (memorie van antwoord blz. 22). Er is een opvallend verschil tussen de beantwoording van de vragen van PPR-zijde en het eerder geleverde betoog. Gaat het dan toch niet louter en alleen om een technische herziening?

Wanneer overigens de wetgever kan beslissen of al dan niet delegatie moet plaatsvinden – deze leden doelden hierbij op algehele delegatie – hoe zien de bewindslieden dit dan functioneren in de parlementaire praktijk? Als het parlement ten aanzien van een bepaald geval in de toekomst delegatie niet wil aanvaarden, moet men dan een amendement – en veelal is dat dan een zeer ingewikkeld amendement, dat niet zo gemakkelijk op te stellen is – indienen, of moet men het gehele wetsontwerp verwerpen? Achten zij de kans niet groot dat daardoor een ongeoorloofde druk op het parlement wordt gelegd? En al spreekt de Raad van State in zijn advies van de wetgever als hij stelt dat van de bevoegdheid tot delegatie een voorzichtig gebruik gemaakt dient te worden, hij zal toch niet alleen aan de regering, maar ook aan het parlement gedacht hebben?

Het is voorts nog maar de vraag of de Raad van State het bij zijn advies over het grondwetsartikel betreffende het onderwijs zo heeft opgevat, dat ook sprake zou kunnen zijn van delegatie aan provincies en gemeenten. De verwijzing naar het advies van de Raad van State heeft niet tot gevolg dat de raad het beoogde verband legt, maar wel dat hij het verband nu ziet en over het andere voorstel ten spoedigste advies zal uitbrengen. Het is niet uitgesloten dat omdat het onderwijsartikel voorafging, het aspect «provincies en gemeenten» niet is onderkend. Daarover handelde immers ook niet de memorie van toelichting bij wetsontwerp 13874.

Deze leden waren er ten slotte niet van overtuigd dat de door de regering gekozen terminologie de vereiste duidelijkheid verschaft. Niet alleen dat vele rechtsgeleerden en andere deskundigen nog steeds met uiteenlopende exegeses komen, maar – het is hierboven reeds aangetoond – ook over de begrippen betreffende delegatie aan provincies en gemeenten en de eventuele bevoegdheid van de kroon en de minister om verder te delegeren aan lagere overheden bestaan nog onzekerheden. Deze leden zouden een ernstig beroep op de regering willen doen om ten aanzien van het grondwetsartikel met betrekking tot de vrijheid van onderwijs, artikel 1.23, niet vast te houden aan de starre tweedeling: óf delegatie is volstrekt verboden, óf delegatie is onbeperkt toegestaan.

Zij waren overigens van mening dat in het kader van de terminologie terecht aan de regering gevraagd mag worden niet alle begrippen te monopoliseren; er dient toch ruimte te zijn voor andere beleidsopvattingen, die toch ook in termen uitgedrukt dienen te kunnen worden, ook al kunnen de bewindslieden deze opvattingen niet delen.

Met grote ernst meenden deze leden de regering te mogen vragen om een terminologie voor de delegatiemogelijkheid in artikel 1.23, waarbij de delegatie aan provincies en gemeenten wanneer het gaat om regelgevende bevoegdheden zowel direct als indirect wordt uitgesloten, en waarbij duidelijk blijkt dat de hoofdlijnen in de wet zelf geregeld dienen te worden en delegatie beperkt moet blijven tot het stellen van nadere regels.

Deze leden vroegen dit met grote nadruk, omdat zij zich niet graag geplaatst zagen voor het klemmende dilemma te moeten kiezen tussen een algeheel verbod van delegatie en een volstrekt onbeperkte mogelijkheid tot delegatie.

Wie de memorie van antwoord leest, zo vervolgden de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U., vraagt zich af waarom de regering in het onderhavige wetsontwerp het bekende onderscheid tussen eisen van deugdelijkheid en bekostigingsvoorwaarden heeft laten vallen. Op vele plaatsen in de memorie wordt gesproken over subsidievoorwaarden en eisen van deugdelijkheid. Deze leden vroegen zich af of de bewindslieden zich realiseerden dat daarvan in hun voorstel geen sprake meer is (zie blz. 6, tweede alinea van boven; blz. 17, de twee passages in het midden; blz. 20, laatste regel, eerste alinea van de nieuwe paragraaf; blz. 20 in het midden). In al deze passages worden in het betoog van de regering telkenmale niet alleen de begrippen, maar ook het onderscheid tussen eisen van deugdelijkheid en bekostigingsvoorwaarden gehanteerd.

Waarom is echter de tekst van de Staatscommissie Cals-Donner voor artikel 83, vijfde lid, niet juist weergegeven (blz. 16, eerste alinea van de nieuwe paragraaf)? Er staat in het artikel van de staatscommissie niet: «genoemde voorwaarden», maar «de genoemde eisen *en* voorwaarden». Daar blijkt in ieder geval uit dat de staatscommissie wel degelijk een onderscheid maakt tussen deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden. Onbegrijpelijk is dan ook hoe de bewindslieden kunnen stellen dat het voorgestelde artikel naar zijn inhoud niet afwijkt van het voorstel van de staatscommissie.

Voorts betekent een verwijzing naar de Proeve geenszins een ondersteuning van het regeringsvoorstel. Niet alleen wordt in de Proeve in het desbetreffende artikel eveneens onderscheid gemaakt tussen eisen van deugdelijkheid en bekostigingsvoorwaarden (zie het vierde lid: «eisen *en* voorwaarden»), maar bovendien staat in de toelichting letterlijk: «Eisen van deugdelijkheid gelden volgens deze opzet ten aanzien van bevoegdheden bedoeld in het tweede lid; voor wat betreft de subsidiëring wordt gesproken over voorwaarden, zonder dat een materiële omgrenzing van het terrein dat deze voorwaarden mogen bestrijken, wordt gegeven. Het is aan de wetgever deze lijnen te trekken, waarbij evenwel in ieder geval de vrijheid van richting, zoals nader gepreciseerd in het laatste lid, geëerbiedigd moet worden.» Het is opvallend dat in de memorie van antwoord (blz. 16/17) de regering het anders doet voorkomen. In ieder geval is door de bewindslieden niet duidelijk gemaakt waarom de begrippen eisen van deugdelijkheid en bekostigingsvoorwaarden niet meer afzonderlijk in de wetstekst voorkomen. Het enige motief: een fraaie vormgeving, was voor deze leden weinig overtuigend.

Ook de wetshistorische interpretatie is niet afdoende. Het grondwetsartikel werd geconcipteerd na de Lager-onderwijswet. De Savornin Lohman stelde dat de grondwetstekst een zelfstandige betekenis had ten opzichte van teksten van wetsontwerpen. Uit de literatuur is eveneens gebleken dat de eisen van deugdelijkheid een eigen betekenis hebben (zie o.a. Huart). Ook Cals wilde het onderscheid niet laten vallen.

Bovendien zegt de tekst van het vierde lid van artikel 1.23 slechts dat de bekostigingsvoorwaarden zodanig geregeld worden, dat de deugdelijkheid van het bijzonder onderwijs «even afdoende» wordt gewaarborgd als die van het openbaar onderwijs. Maar die waarborgen bij het openbaar onderwijs zijn aldus noch materieel, noch formeel afgebakend. Het «even afdoende» kan nu refereren aan de gehele regeling van het openbaar onderwijs, zonder afgrenzing van het stuk dat specifiek de deugdelijkheid moet waarborgen in samenhang met het waarborgen van de deugdelijkheid van het bijzonder onderwijs. Door aldus naar de gehele regeling van het openbaar onderwijs te verwijzen, gaan de eisen van deugdelijkheid voor het bijzonder onderwijs op in de regeling van het openbaar onderwijs. Hiermee gaat de uit de vrijheid van onderwijs voortvloeiende eigen regelingsbevoegdheid van het bevoegd gezag verloren voorzover zij niet steunt op de

vrijheid van richting. De daaruit voortvloeiende consequenties zouden voor deze leden niet aanvaardbaar zijn. Zijn de bewindslieden bereid alsnog aan deze problemen tegemoet te komen en *mede* om deze reden een andere tekst voor te stellen, waarbij ook het onderscheid tussen de eisen van deugdelijkheid en bekostigingsvoorwaarden weer wordt ingevoerd?

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. hadden zeker waardering voor de erkenning van de regering, dat de vrijheid van richting, de vrijheid van inrichting en de vrijheid van oprichting onlosmakelijk zijn verbonden aan de vrijheid van onderwijs. Desalniettemin hadden zij nog wel enige vragen en problemen.

Willen de bewindslieden alsnog uitvoerig toelichten wat zij precies onder de vrijheid van inrichting verstaan? Valt de inrichting van het onderwijs samen met hetgeen de «pedagogische zelfstandigheid» wordt genoemd (memorie van antwoord, blz. 21 in het midden)? Met andere woorden, erkennen zij dat er ook vrijheid van inrichting bestaat niet alleen voor «het inrichten van het onderwijs», niet alleen voor de activiteiten welke erop gericht zijn de eigen opvattingen en inzichten in het onderwijs gestalte te geven, maar ook voor de bestuurlijke organisatie en voor de huishoudelijke gang van zaken? Kunnen de bewindslieden ermee instemmen dat in dit verband ook kan worden gesproken over de eigen regelingsbevoegdheid van het bevoegd gezag van het bijzonder onderwijs? Deze leden betreunden het dat de regering deze term in haar stukken niet heeft gehanteerd noch behandeld.

Ook de passages op blz. 26 van de memorie van antwoord, vierde en vijfde alinea, hadden bij deze leden sterk de aandacht getrokken. Zij erkenden dat de wetgever voorwaarden heeft gesteld en kan stellen ten aanzien van benoeming en ontslag van hen die onderwijs geven, maar zij waren tevens de overtuiging toegedaan dat de vrijheid tot aanstelling van hen die onderwijs geven daarbij nimmer is aangetast. Deze vrijheid werd daarbij ook nimmer beperkt tot de vrijheid van richting; ook onafhankelijk van de richting was het bijzonder onderwijs bevoegd die leerkrachten aan te stellen, die naar zijn oordeel daarvoor in aanmerking kwamen.

Maar hoe moet dit vertaald worden voor de keuze der leermiddelen? Welke consequenties heeft de zin (memorie van antwoord, blz. 26): «De bepaling over de keuze van de leermiddelen en de aanstelling van hen die onderwijs geven heeft nimmer betekend, dat de wetgever geen voorwaarden mocht stellen ten aanzien van bij voorbeeld de benoeming en het ontslag van hen die onderwijs geven»? Betekent dit dat naar het oordeel van de bewindslieden het stellen van regels niet verboden is ten aanzien van de keuze der leermiddelen, mits geen inbreuk wordt gemaakt op de vrijheid van richting?

Deze leden waren van oordeel dat de overheid wel voorwaarden mag stellen met betrekking tot de leermiddelen, bij voorbeeld wat betreft de hoogte van de vergoeding voor de leermiddelen, maar nimmer ten aanzien van de keuze der leermiddelen, zelfs niet wanneer de vrijheid van richting niet in het geding is. Kunnen de bewindslieden dit onderscheid delen? Zo ja, waarom was de omschrijving in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord dan niet duidelijker? De zin op blz. 21 van de memorie van antwoord: «De Grondwet noemt daarbij in verband met de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs twee onderwerpen uitdrukkelijk: de keuze van de onderwijzers en de keuze van de leermiddelen» is niet juist. Bij nauwkeurige vergelijking met de tekst van artikel 208 blijkt, dat de woorden «van richting» dienen te vervallen. Welke redenen hebben er bij de indiening van het wetsontwerp toe geleid hier deze woorden «van richting» toe te voegen en nu bij de nota van wijziging te handhaven? Het was niet het *ontbreken* van de omschrijving «vrijheid van het bijzonder onderwijs» dat voor deze leden aanleiding is geweest vragen te stellen, maar de verwisseling van die omschrijving met de woorden «vrijheid van richting».

De aan het woord zijnde leden hadden overigens zeker waardering voor datgene wat nu in de nota van wijziging wordt voorgesteld. Alleen kunnen in de tekst daarvan huns inziens nu de woorden «van richting» vervallen.



Uit het antwoord op de vraag van deze leden over de onderwijssoorten op blz. 26 van de memorie van antwoord (derde alinea van boven) trokken zij de conclusie dat deze vraag niet goed was begrepen. Het ging hun niet om het vaststellen van de onderwijstypen en soorten (bij voorbeeld de middenschool), maar om de organisatiestructuur van het bijzonder onderwijs. De vraag was dan ook: «Welke garanties zijn er in artikel 1.23 te vinden, dat de overheid geen onderwijsvormen kan opleggen, waarbij alleen rekening wordt gehouden met de vrijheid van richting en waarbij de vrijheid van inrichting en de vrijheid van oprichting zijn verdwenen, omdat bij die onderwijsvormen alleen gewerkt kan worden in een *gezamenlijk verband* van welke aard of constructie dan ook?» Beantwoording van deze vraag zouden deze leden op prijs stellen. Zij zouden gaarne van de regering vernemen op welke wijze de vrijheid van inrichting en de vrijheid van oprichting in het voorgestelde artikel 1.23 zijn gegarandeerd. Kan de regering aan de hand van de redactie van het voorgestelde artikel 1.23 aantonen, dat er geen sprake is van een beperking van de vrijheid van onderwijs tot de vrijheid van richting? Waarom heeft de regering de vraag «Is de regering niet van oordeel, dat grondwettelijk vast dient te liggen dat het bijzonder onderwijs, wanneer voldaan wordt aan de eisen van deugdelijkheid en de bekostigingsvoorwaarden, recht heeft op de vrije institutionalisering van dat bijzonder onderwijs en op een vrije inrichting daarvan?» niet beantwoord? Ook in dit geval zal alsnog een duidelijke beantwoording op prijs worden gesteld.

De leden van de P.v.d.A.-fractie onderschreven de opvatting dat de wetgever niet willekeurig mag handelen, en derhalve ook de mening van de regering «dat de wetgevende organen – dus zowel regering als Staten-Generaal – van de hun verleende vrijheid (tot delegatie) op een zodanige wijze gebruik dienen te maken, dat de te regelen materie het beste wordt gediend».

Verder onderschreven zij de opvatting «dat de overheid geen ongelimiteerde bevoegdheid heeft voorwaarden te stellen aan het te bekostigen bijzonder onderwijs», maar ook dat «buiten het gebied van de richting geen absolute vrijheid geldt, maar door de wetgever naar een synthese zal moeten worden gezocht van het door hem te dienen algemeen belang van een goede en doematige inrichting van het uit de algemene middelen bekostigde onderwijs, en het belang van instellingen van bijzonder onderwijs eigen inzichten en opvattingen in de richting van het onderwijs tot uitdrukking te brengen».

Tenslotte wensten deze leden niet uit het oog te verliezen dat zowel het huidige als het voorgestelde artikel in de Grondwet over het onderwijs de wetgever aanwijst als het orgaan dat in eerste aanleg inhoud geeft aan de voorwaarden voor het te bekostigen onderwijs.

De leden van de fractie van de V.V.D. constateerden dat het punt van de bevoegdheid tot delegatie in de memorie van antwoord ruime aandacht heeft gekregen. Zij merkten op dat de regering wel een aantal voorbeelden noemt van delegatie in de bestaande wetgeving, maar dat daárbij de wetgever zelf rechtstreeks is betrokken. Opneming van een delegatiebevoegdheid in de Grondwet kan veel verder strekkende gevolgen hebben. Er is geen enkel waarborg dat de machtiging dan beperkt zal blijven tot die aspecten, die in vroeger tijden bij wet zijn gedelegeerd, zeker niet waar het een wijziging betreft van een historisch zo geladen artikel als het onderhavige. Daar komt bij dat de regering de laatste tijd belangrijke nieuwe ontwikkelingen in het onderwijs in gang heeft gezet. Dan verdient het nog minder aanbeveling op het gevoelige terrein van het onderwijs meer delegatie toe te staan dan strikt noodzakelijk is. Kortom, deze leden gaven de voorkeur aan bestending van de huidige situatie.

Met belangstelling hadden de aan het woord zijnde leden kennisgenomen van de beschouwingen in de memorie van antwoord over bekostigingsvoorwaarden, deugdelijkheidseisen en de vrijheid van richting. Zij zouden het echter op prijs hebben gesteld wanneer de regering wat concreter op hun

opmerkingen in het voorlopig verslag was ingegaan. Waar het op aankomt is, dat door middel van de vrijheid van richting de identiteit van de eigen levensbeschouwing gewaarborgd wordt. Met het oog daarop hadden zij in het voorlopig verslag op bepaalde ontwikkelingen gewezen. Welke consequenties kunnen, zo hadden zij zich in dit verband niet zonder zorg afgevraagd, verbonden zijn aan het door de overheid hanteren van de delegatiebevoegdheid in de praktijk, of aan uitvoering van de opdracht die de overheid ontleenen kan aan een artikel als 1.22? Wat is precies te verstaan onder het formuleren van deugdelijkheidseisen; waar begint dat, en waar houdt het op?

Vertrouwend dat de regering deze vragen en opmerkingen tijdig tevoren schriftelijk zal hebben beantwoord, acht de bijzondere commissie de openbare behandeling van het voorstel thans voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,  
Van Thijn

De waarnemend griffier van de commissie,  
Mulder