

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. 6

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1975–1976

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 14 oktober 1976

Algemeen

Met grote belangstelling hebben wij kennis genomen van de vaak uitvoerige en diepgaande beschouwingen, die de verschillende fracties aan dit wetsontwerp hebben gewijd. De historie en de aard van het door dit wetsontwerp bestreken onderwerp geven alle reden elk element van de voorgestelde bepalingen grondig te analyseren en te overwegen. Wij hopen door onze beantwoording daaraan een bijdrage te leveren.

De ingediende en nog in te dienen wetsontwerpen strekkende tot herziening van de Grondwet zijn het resultaat van een uitgebreid proces van meningsvorming. Nadat in 1966 de Proeve van een nieuwe Grondwet is gepubliceerd is over de daarin neergelegde voorstellen tot verandering van de Grondwet een breed gespreide adviesprocedure in gang gezet.

Tal van maatschappelijke organisaties en instellingen hebben kritiek en commentaar geleverd op de voorstellen van de Proeve en suggesties gedaan voor verbeteringen van deze voorstellen¹. Vervolgens is de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, een commissie van geschakeerde politieke samenstelling, in 1967 aan het werk getogen. Deze staatscommissie heeft bij haar arbeid telkens de uitgebrachte adviezen van anderen in haar overwegingen betrokken en in vele gevallen in haar voorstellen verwerkt.

Gelet op deze diepgaande en breed gespreide voorbereiding van de grondwetsherziening heeft de Regering besloten, aldus kunnen wij de desbetreffende vraag van de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. beantwoorden, geen nieuwe adviezen meer te vragen over de wetsontwerpen.

Een uiteenzetting hierover is ook opgenomen in de brief van de Minister-President, de Minister van Binnenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie, dd. 2 april 1976 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (nr. 13 871, blz. 5).

Over de grondwetsbepalingen met betrekking tot het onderwijs is behalve door de commissie belast met het opstellen van de Proeve en de staatscommissie door vele andere instellingen naar aanleiding van de voorstellen in de Proeve geadviseerd.

Advies is uitgebracht door de Onderwijsraad (advies van november 1967, Documentatiereeks Nng., deel 2, blz. 43–61), de Contactcommissie van de

¹ Alle uitgebrachte adviezen zijn gepubliceerd in de Staatscourant en in de documentatiereeks «Naar een nieuwe Grondwet?», uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (hierna te noemen: Documentatiereeks Nng.).

Vereniging voor Openbaar onderwijs en de Algemene Bond van Onderwijzend Personeel (advies van 8 oktober 1969, Documentatiereeks Nng., deel 4, blz. 1 en 2), de Commissie ter bestudering van de Grondwetsherziening van de Jhr. mr. A. F. de Savornin Lohmanstichting (advies van mei 1968, Documentatiereeks Nng., deel 2, blz. 263 en advies van januari 1970, Documentatiereeks Nng., deel 4, blz. 56–57), de Contactvergadering Gereformeerd Politiek Verbond/Nationaal Evangelisch Verbond (advies van juni 1966 Documentatiereeks Nng., deel 2, blz. 10), het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (advies van december 1967, Documentatiereeks Nng., deel 2, blz. 99–100), het Bestuur van de Pacifistisch Socialistische Partij (advies van december 1967, Documentatiereeks Nng., deel 2, blz. 143–144).

Ten slotte zij eraan herinnerd dat ook de adviezen van de Raad van State over de wetsontwerpen en de naar aanleiding van deze adviezen uitgebrachte nadere rapporten openbaar zijn. Het oordeel van dit op staatsrechtelijk terrein bij uitstek deskundig college over de regeringsvoorstellen is dus voor iedereen kenbaar.

Ons beperkende tot het wetsontwerp over onderwijs menen wij te kunnen stellen, dat het geschetste proces van voorbereiding van dit wetsontwerp het achterwege laten van nieuwe adviesaanvragen verantwoord doet zijn.

Ons oordeel over de aard van de afzonderlijke elementen van het voorgestelde artikel wordt zowel in de voorafgaande stukken als in deze memorie gegeven bij de bespreking van de verschillende onderdelen van het artikel. Daarom mogen wij daarheen verwijzen.

Wij stellen uiteraard voorop – dit ook in aansluiting op opmerkingen van leden van de fractie van de V.V.D. – dat lichtvaardige wijziging van een grondwetsartikel en zeker van het onderhavige grondwetsartikel niet juist zou zijn. Met de genoemde leden zijn wij echter van mening, dat het nuttig kan zijn de werking van een bepaald grondwetsartikel te toetsen aan de behoeften in de samenleving en aan de gegroeide wetgevende praktijk.

Wij menen echter, dat een juiste beoordeling van het voorstel het grondwetsartikel over onderwijs te wijzigen niet los mag worden gezien van het algemene streven de gehele Grondwet aan een herziening te onderwerpen. In het regeringsprogramma is een algemene grondwetsherziening aangekondigd. Daarbij kan het onderwijsartikel niet achterwege blijven. Wij wijzen er hierbij op, dat noch tegen voorstellen van de Proeve noch tegen voorstellen van de staatscommissie met betrekking tot de grondwetsbepalingen over onderwijs ooit is aangevoerd, dat wijziging van die bepalingen aan andere criteria onderworpen zou zijn dan de wijziging van andere bepalingen der Grondwet. Daarbij komt, dat wij met onze wijzigingsvoorstellen zo veel mogelijk in het voetspoor van de staatscommissie hebben willen blijven. Wij zijn van die voorstellen slechts afgeweken, indien wij ons daartoe op grond van redenen ontleend aan de onderwijswetgeving of wegens algemene staatsrechtelijke motieven genoodzaakt zagen.

Zo is ten aanzien van de vrijheid onderwijs te geven de bepaling toegevoegd over de bescherming van de gezondheid. Deze bepaling geeft een uitdrukkelijke basis aan wettelijke voorschriften over de bescherming van de gezondheid als die van de Wet bescherming leerlingen tegen besmettingsgevaar. De verandering van de term «met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen» in «met eerbiediging van ieders godsdienst en levensovertuiging» hangt samen met het voorgestelde artikel over godsdienst en levensovertuiging (artikel 1.6). Het voorstel in plaats van «algemeen vormend lager onderwijs» te spreken van «basisonderwijs» vloeit voort uit de ontwikkelingen, die zich op dat terrein van onderwijs hebben voorgedaan. Ten aanzien van het bijzonder onderwijs wordt het kernpunt van de pacificatie van 1917, de grondwettelijke verankering van de financiële gelijkstelling van dit onderwijs aan het openbaar onderwijs, volledig gehandhaafd. De omschrijving van de bevoegdheid van de wetgever bij de bekostiging van het bijzonder onderwijs voorwaarden te regelen heeft uitsluitend tot doel, de thans op dat punt bestaande bevoegdheid duidelijker te omschrijven. Wij bestrijden

hierbij, dat in onze voorstellen de betekenis van de begrippen «voorwaarden» en «eisen van deugdelijkheid» anders is dan in artikel 208 Grondwet. Bij onze beschouwingen over het derde en het vierde lid zullen wij hierop nader ingaan.

Concluderende zouden wij onze voorstellen aldus willen omschrijven: het grondwettelijk stramen ten aanzien van het onderwijs wordt onverkort gehandhaafd. De precieze inkleding van de verschillende voorschriften wordt echter aangepast aan de sedert 1917 ten aanzien van een aantal onderdelen gewijzigde omstandigheden.

Het verheugt ons, dat de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. waardering hebben voor het voorstel de bepalingen betreffende het onderwijs overeenkomstig het advies van de Onderwijsraad in één artikel bijeen te houden.

In antwoord op verdere vragen van deze leden merken wij op, dat artikel 1.22 voor de overheid een algemeen gestelde instructienorm inhoudt om voorwaarden te scheppen voor voorzieningen met betrekking tot vorming en opleiding. Artikel 1.23 bevat daarentegen enkele specifieke voorschriften met betrekking tot het onderwijs. Deze voorschriften betreffen de vrijheid om onderwijs te geven en de positie van het openbaar en het bijzonder onderwijs. Uit het verschillende karakter van de bepalingen vloeit voort, dat de overheid bij het uitvoering geven aan de opdracht van het voorgestelde artikel 1,22 nimmer inbreuk mag maken op de waarborgen die artikel 1.23 ten aanzien van het onderwijs geeft.

Zoals op blz. 7 van de memorie van toelichting reeds is uiteengezet menen wij, dat de door de staatscommissie voorgestelde bepaling over het voortgezet onderwijs te ver gaat. Krachtens de Wet op het Voortgezet Onderwijs vallen vormen van voortgezet onderwijs als cursussen, het onderwijs bedoeld in de artikelen 61 tot en met 63 WVO, waaronder het vormingswerk voor jeugdigen, en die soorten van onderwijs die bij of krachtens artikel 119 van de WVO van de werking van die wet zijn uitgezonderd, buiten het bereik van de norm «dat voldoende is voorzien in de behoefte aan openbaar voortgezet onderwijs in een genoegzaam aantal scholen» die de staatscommissie in de Grondwet wilde laten opnemen. 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.

Elke soort van voortgezet onderwijs – het begrip voortgezet onderwijs is in artikel 2 WVO zeer ruim gedefinieerd – zou immers onder de gelding van de geciteerde grondwetsbepaling vallen. De opmerking dat het voorstel van de staatscommissie meer waarborgen geeft voor het voortgezet onderwijs dan in het regeringsvoorstel zijn opgenomen, is in zoverre juist, dat in de tekst van het voorstel van de staatscommissie het voortgezet onderwijs met zoveel woorden wordt genoemd. De staatscommissie had daarbij echter kennelijk het oog slechts op die soorten van voortgezet onderwijs, waarvoor artikel 65 WVO geldt.

Wij menen dat het voorstel van de staatscommissie te ver gaat en tot niet te voorziene consequenties zou kunnen leiden.

Naar ons oordeel is de wetgever het orgaan, waaraan de beslissing over de voorziening in het voortgezet en het hoger onderwijs moet worden overgelaten. Het voorgaande betreft zowel het openbaar als het daarmee financieel gelijk te stellen bijzonder onderwijs.

Door leden van de fracties van K.V.P., A.R.P., C.H.U. en G.P.V. zijn vragen gesteld over een bepaling over getuigschriften van instellingen van bijzonder onderwijs. In aanvulling op ons betoog daarover in de memorie van toelichting wijzen wij erop, dat instellingen van openbaar onderwijs overheidsinstellingen zijn. Hun bevoegdheden ontleen zij uitsluitend aan de wet, die bij de regeling van deze bevoegdheden de Grondwet in acht moet nemen.

De uitoefening van deze bevoegdheden is in beginsel aan dezelfde normen onderworpen, als alle andere overheidsbevoegdheden. Anders dan bij het openbaar onderwijs vormt bij instellingen van bijzonder onderwijs de wet niet de basis van al hun beslissingen. Indien zij in aanmerking wensen te komen voor bepaalde bevoegdheden, bij voorbeeld het recht eenzelfde door de wet geregeld getuigschrift af te mogen geven als een gelijksoortige instelling van openbaar onderwijs af mag geven, zullen de bevoegdheden van een instelling van bijzonder onderwijs slechts gelijk zijn aan bevoegdheden van instellingen van openbaar onderwijs, voor zover de wet dit heeft bepaald. Andere bevoegdheden kunnen blijven verschillen. Dit geldt in elk geval voor die terreinen waarvan de toegang grondwettelijk aan de wetgever is ontzegd.

Het voorgaande leidt ons tot de conclusie dat het door de staatscommissie voorgestelde voorschrift, dat instellingen van bijzonder onderwijs gelijke bevoegdheden hebben als die van het openbaar onderwijs, indien zij voldoen aan bij de wet te stellen eisen, veel te algemeen is gesteld en een bron van misverstanden zou kunnen worden. Zoals in de toelichting reeds is opgemerkt hebben wij andere mogelijkheden overwogen. Ook deze andere mogelijkheden bleken echter vragen op te roepen. Bovendien deed de beperkte betekenis van dergelijke bepalingen de vraag rijzen of mede gelet op het algemene voornemen tot deconstitutionalisering het nog wel juist zou zijn een bepaling voor te stellen. Uitgaande van het feit, dat de desbetreffende materie bevredigend in de wetgeving is geregeld hebben wij uiteindelijk besloten geen bepaling voor te stellen.

Door leden van vele fracties zijn vragen gesteld over het «tertium». Ter verduidelijking van ons standpunt willen wij opmerken dat het bij een samenwerkingsschool primair gaat om de *onderwijskundige* samenwerking.

Vertegenwoordigers van het bijzonder onderwijs en de (gemeentelijke) overheid kunnen voor deze onderwijskundige samenwerking een keuze maken uit privaatrechtelijke en publiekrechtelijke beheersvormen. De keuze met betrekking tot de beheersvorm bepaalt inderdaad of de wettelijke bepalingen voor het openbaar dan wel die voor het bijzonder onderwijs van toepassing zijn; bij het maken van de keuze zal ook hiermee rekening kunnen worden gehouden. Wensen partijen bij voorbeeld dat onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag godsdienst- of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs wordt gegeven, dan is de privaatrechtelijke beheersvorm de aangewezen. Achten zij dit niet noodzakelijk, dan staat de keuze tussen de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke open. Aangezien in de onderwijswetgeving ook aan het openbaar onderwijs grote pedagogische vrijheid op het punt van de inrichting van het onderwijs is gelaten, mits het (grond)wettelijk voorschrift tot eerbiediging van ieders godsdienst- en levensovertuiging in acht wordt genomen, en de Regering niet voornemens is hierin veranderingen voor te stellen, menen wij dat onderwijskundigen samenwerking binnen beide bestaande beheersvormen mogelijk is, zodat de behoefte aan een nieuwe beheersvorm ontbreekt. Overigens is niet duidelijk welke extra-mogelijkheden een derde beheersvorm zou moeten toevoegen aan de mogelijkheden die met name de privaatrechtelijke beheersvormen al hebben. Immers ook deze derde beheersvorm zal moeten voldoen aan dezelfde deugdelijksheids- en doelmatigheidseisen als de beide bestaande beheersvormen.

De noodzaak van een nieuwe beheersvorm naast de bestaande is verder nimmer aangetoond door te wijzen op onderwijskundige wensen die binnen de bestaande beheersvormen niet verwezenlijkt kunnen worden.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P en C.H.U vervolgens een enkele opmerking over onze reactie in het nader rapport op het verzoek van de Raad van State ons standpunt over het «tertium», zoals wij dat in de oorspronkelijke tekst van de memorie van toelichting hebben gegeven, te verduidelijken.

Wij hebben nimmer de behoefte gehad een discussie over het tertium te starten. Al onze uitspraken, zowel in de oorspronkelijke tekst van de memorie van toelichting, het nader rapport, de uiteindelijke tekst van de toelichting als in de hierboven gegeven beschouwingen, houden in, dat wij geen behoefte hebben aan, noch de noodzaak inzien van met de term «tertium» aangeduide nieuwe vormen voor de samenwerking van overheid en burgers op het terrein van het onderwijs. Voor ons heeft daarom de discussie over het tertium steeds een theoretische waarde gehad.

Bij het opstellen van de memorie van toelichting hadden wij echter met een toezegging te rekenen, dat bij de algehele grondwetsherziening de grondwettigheidsproblemen rond het «tertium» zouden worden besproken. Wij meenden toen en menen nog steeds dat een dergelijke toezegging in principe gestand moet worden gedaan. Eerst indien sterke argumenten pleiten tegen het nakomen ervan kan onder vermelding van die argumenten worden afgeweken van dat principe. Een dergelijk argument is reeds genoemd en houdt in, dat het een zuiver theoretische vraagstelling betreft. Op zich achten wij dat argument, zoals uit onze stellingname in de oorspronkelijke tekst van de memorie van toelichting blijkt, onvoldoende.

Nadere bezinning op de kwestie heeft ons echter steeds sterker tot de overtuiging geleid, dat een theoretisch debat over grondwettelijke mogelijkheden voor een «tertium» licht zal uitlopen op beschouwingen en standpunten over allerlei aspecten en problemen rond bestaande of denkbeeldige samenwerkingsvormen en daarvoor is naar onze mening deze grondwetsherziening niet de aangewezen gelegenheid. Bovendien zou de meningsvorming over de juridische en andere aspecten van onderwijskundige samenwerking de toch reeds niet eenvoudige materie van het onderwijsartikel – onnodig – compliceren. Vandaar dat wij bij nadere overweging hebben afgezien van een beschouwing over de grondwettigheidsaspecten van het «tertium» en hebben gemeend aan het verzoek van de Raad van State tot een nadere uitwerking van een aan de Raad voorgelegde passage niet te moeten voldoen.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de V.V.D.-fractie merken wij op dat aan het streven de ouders nauwer bij het beheer van de openbare school te betrekken op velerlei wijze gestalte kan worden gegeven, doch dat het publiekrechtelijk karakter gewaarborgd is doordat de overheid steeds de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt voor het beheer van de school.

Met genoegen hebben wij kennis genomen van het feit, dat ook de leden van de fractie van de P.v.d.A. konden instemmen met de gedachte de grondwettelijke bepalingen die uitsluitend op het onderwijs betrekking hebben in één artikel bijeen te houden en dat deze leden het juist achtten, dat getracht wordt het in hoofdlijnen uit 1917 daterende onderwijsartikel in eigentijdse taal te herschrijven en meer in overeenstemming te brengen met de gegroeide praktijk.

De vraag van de leden van de fractie van de V.V.D., welke ontwikkelingen op het gebied van het onderwijs onder de vigeur van het huidige artikel 208 niet, doch onder het nieuwe artikel 1.23 wel mogelijk zullen zijn laat zich zeer simpel beantwoorden. Het onderwijsartikel biedt in zijn nieuwe gedaante ruimte voor dezelfde ontwikkelingen op het gebied van het onderwijs als artikel 208 Grondwet. Niet meer en niet minder. Het voorgestelde artikel bevat immers een continuering van het huidige artikel.

Wel vestigen wij in dit verband de aandacht op vragen die rijzen, indien artikel 208 zou worden gehandhaafd in een overigens herziene Grondwet. Het artikel zou in dat geval op een aantal onderdelen een valse toon inhouden ten opzichte van andere bepalingen der herziene Grondwet (delegatieterminologie; het niet vermelden van de levensovertuiging; het eerste lid van artikel

208 Grondwet – artikel 1.22). Verder zou het feit, dat de grondwetgever zijn eigen beginselen – wij denken hierbij vooral aan de delegatieterminologie – niet volledig heeft toegepast, invloed kunnen hebben op de ernst waarmee naderhand de gestelde beginselen worden uitgelegd.

Handhaving van artikel 208 zou onder andere tot de merkwaardige consequentie leiden, dat de wetgever het stellen van bekostigingsvoorwaarden *volledig* in eigen hand moet houden (artikel 208, zevende lid), terwijl hij anderszits ingevolge het vijfde en zesde lid, waarin de termen «geregeld» en «regeling» voorkomen, met betrekking tot de eisen van deugdelijkheid de medewerking van andere overheidsorganen mag inroepen.

Wij hebben hierboven reeds betoogd dat met artikel 1.23 wordt voortgeborduurd op het stramien van artikel 208 Grondwet. Daarom menen wij dat er geen enkele reden is voor de gedachte, dat met het in werking treden van het voorgestelde artikel 1.23 de samenhang tussen de grondwettelijke bepalingen over onderwijs, de onderwijswetgeving en de daarin aan de grondwettelijke voorschriften gegeven uitwerking, zou worden doorbroken. De continuïteit van de grondwettelijke voorschriften over onderwijs sluit naar onze mening elke kans op een dergelijke ontwikkeling uit.

Voor wat het openbaar onderwijs en het door de overheid bekostigde bijzonder onderwijs betreft is de wetgever vrij in de regeling van de schooltypen. De desbetreffende regelingen zullen daarbij voor wat het openbaar onderwijs betreft «ieders godsdienstige begrippen» (artikel 208) dan wel «ieders godsdienst en levensovertuiging» (artikel 1.23) moeten eerbiedigen en met betrekking tot het te bekostigen bijzonder onderwijs geen voorwaarden mogen inhouden, die een inbreuk maken op de vrijheid van richting en de daaruit voortvloeiende vrijheid van inrichting van dat onderwijs. Artikel 208 en het voorgestelde artikel 1.23 grenzen de bevoegdheid van de wetgever op gelijke wijze af. Wat onder artikel 208 Grondwet aan de wetgever is toegestaan is dus evenzo aan de wetgever toegestaan ingevolge artikel 1.23.

Hierboven is reeds een en ander geschreven over de relatie tussen de voorgestelde artikelen 1.22 en 1.23. Daar is reeds betoogd, dat elke op artikel 1.22 gebaseerde maatregel de waarborgen van artikel 1.23 moet eerbiedigen. Hieraan kan worden toegevoegd, dat nimmer een krachtens artikel 1.23 gewaarborgde aanspraak met een beroep op artikel 1.22 of op maatregelen, die op grond van dat artikel worden genomen, kan worden ontkracht. Op het rechtskarakter en de inhoud van artikel 1.22 wordt overigens ingegaan in de stukken met betrekking tot het wetsontwerp over de sociale grondrechten. Daarom zij voor de beantwoording van de daarover gestelde vragen daaraan verwezen.

Met genoegen hebben wij kennis genomen van de instemming van de leden van de fractie van de P.P.R. met het voorgestelde artikel.

Wij hopen met ons commentaar op de opmerkingen over de concrete onderdelen van artikel 1.23 er in te slagen de bezorgdheid van de leden van de S.G.P.-fractie over de voorstellen weg te nemen.

Tot onze voldoening stemmen de leden van de fractie van het G.P.V. in met de voorgestelde schrapping van enkele verouderde onderdelen van artikel 208 Grondwet. Hun suggestie het woord «bijzonder» te vervangen door «particulier» lijkt ons geen verbetering in te houden. In de eerste plaats heeft de term «bijzonder» naar onze mening een vaste, geijkte betekenis gekregen in de loop der jaren. Verder kunnen wij in deze term geen spoor van discriminatie bespeuren.

Eerste lid

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. of er reden is andere beperkingsgronden dan met betrekking tot het eerste lid zijn voorgesteld in die bepaling op te nemen, merken wij op, dat de ontworpen bepalingen van het eerste hoofdstuk een eenheid vormen. Bij de interpretatie van deze bepalingen zal daarmee rekening moeten worden gehouden. Dit brengt mee, dat, wanneer de wetgever in formele zin uitingen en handelingen krachtens de clausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» met betrekking tot de artikelen 1.6, 1.7 en 1.9 verbiedt, dit verbod ook kan doorwerken met betrekking tot het geven van onderwijs. Strafbaar gestelde belediging en laster is ook ongeoorloofd bij het geven van onderwijs.

Door de leden van verschillende fracties zijn vragen gesteld over de voorgestelde bepaling over de gezondheid en de bekwaamheid en zedelijkheid. Allereerst zij opgemerkt, dat wij bij nadere overweging de voorkeur hebben gegeven aan handhaving van de begrippen «bekwaamheid en zedelijkheid» boven vervanging van deze termen door het begrip «geschiktheid», omdat «bekwaamheid en zedelijkheid» in een lange wetgevingstraditie een vaste en aanvaarde inhoud hebben gekregen. Het begrip «geschiktheid» zou daarentegen deze vaste inhoud nog moeten verwerven; het zou derhalve tot allerlei – onnodige – vragen en onzekerheid aanleiding kunnen geven.

Bepalingen over de bekwaamheid en zedelijkheid van hen die onderwijs geven bevatten de Kleuteronderwijswet, de Lager-onderwijswet 1920, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op het leerlingwezen. Daarin is onder andere voorgeschreven dat de bevoegdheid van iemand tot het geven van onderwijs van rechtswege vervalt bij onherroepelijke veroordeling wegens het misdrijf, bedoeld in artikel 249 van het Wetboek van Strafrecht (ontucht met een onder zijn gezag gestelde minderjarige). Voorts houden de bepalingen in dat niemand onderwijs mag geven, die niet in het bezit is van a. een verklaring omtrent het gedrag afgegeven overeenkomstig de voorschriften van de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag, b. bepaalde akten van bekwaamheid.

Uit het voorgaande moge blijken dat niet alle voorschriften over de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven een onderzoek in eigenlijke zin betreffen. Artikel 10 geeft bij voorbeeld geen voorschriften omtrent een onderzoek van het bevoegd gezag of een andere instantie naar de zedelijkheid, maar verbindt van rechtswege een sanctie aan een bepaald onzedelijk gedrag. Het leek ons daarom zuiverder de term «onderzoek» te laten vervallen. Inhoudelijk leidt dit niet tot een verandering ten opzichte van artikel 208 Grondwet.

De vraag naar de grondwettigheid van wettelijke voorschriften ter bescherming van de gezondheid, waaruit beperkingen van de vrijheid van onderwijs kunnen voortvloeien, is voor het eerst gerezen bij de behandeling van de Wet tot voorziening tegen besmettelijke ziekten van 4 december 1872, Stb. 134. Deze wet had tot doel maatregelen mogelijk te maken ter bestrijding van besmettelijke ziekten. Tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel is door amendement in deze wet een artikel opgenomen, dat het onderwijzend personeel en de leerlingen verplichtte tot het hebben van een verklaring van een geneeskundige, waaruit zou blijken, dat zij tegen pokken waren ingeënt, dan wel dat zij aan natuurlijke pokken hadden geleden. Tegen dit voorstel werd met een beroep op de clausule «behoudens het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid des onderwijzers» als bezwaar aangevoerd, dat de Grondwet niet zou toelaten de erin omschreven verplichting voor te schrijven. Zonder dat uitdrukkelijk op het bezwaar werd ingegaan werd echter met een beroep op het belang van de maatregel het amendement aanvaard².

² Hand. II, 1872, 20e zitting, blz. 249 en 250.

Een tweede gelegenheid, waarbij de grondwettelijke geoorloofdheid van maatregelen ter bescherming van de gezondheid aan de orde is gekomen, vormde de parlementaire behandeling van de Wet Bescherming van leerlingen tegen de gevolgen van besmettelijke ziekten van personeel van inrichtingen van onderwijs (Wet van 7 december 1934, Stb. 642). Hierin was onder andere de verplichting opgenomen, dat personeel verbonden aan een inrichting van onderwijs in het bezit moest zijn van een verklaring, dat het niet lijdende was aan longtuberculose of enige andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijze besmettelijke ziekte (artikel 2). Deze wet hield verder de mogelijkheid in, dat inrichtingen van onderwijs konden worden gesloten bij onvoldoende medewerking aan de uitvoering van de wet (artikel 10).

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer werd als bezwaar tegen het ontwerp aangevoerd, dat het in strijd zou komen met het tweede en zesde lid van artikel 208 (toen artikel 195) Grondwet. Daarbij werd onder meer een beroep gedaan op het standpunt van de Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk besluit van 2 juli 1926, nr. 120, tot herziening van de Lager-onderwijs-wet 1920 (commissie-Rutgers).

Deze commissie had in haar rapport gesteld, dat de Grondwet zich ertegen verzette om naast het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid een onderzoek te vorderen naar de gezondheid van de onderwijzers aan scholen, die niet uit de overheidskassen worden onderhouden. Voorschriften met betrekking tot gezondheid van onderwijzers aan scholen van bijzonder onderwijs mochten slechts als subsidievoorwaarde worden gesteld³.

Met het beroep op deze commissie werd betoogd, dat een grondwettige regeling slechts in zou mogen houden, dat gezondheidsvoorschriften met betrekking tot het bijzonder onderwijs als subsidievoorwaarde zouden worden gesteld. De bevoegdheid van de overheid krachtens artikel 10 van het ontwerp om een inrichting van onderwijs te sluiten wegens onvoldoende medewerking aan de uitvoering van de wet werd van verschillende zijden moeilijk te rijmen geacht met de grondwettelijke vrijheid van onderwijs.

De toenmalige Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, Marchant, wees de bezwaren van de hand met het argument, dat het wetsontwerp een regeling van volksgezondheid inhield. Artikel 195 Grondwet (thans artikel 208) was niet geschreven om dergelijke regelingen tegen te gaan⁴.

Ten slotte valt te wijzen op het debat over de verhouding tussen gezondheidsvoorschriften en artikel 208 Grondwet in verband met de herziening van het tweede lid van dat artikel in 1971–1972. Dit debat draaide om de vraag, of gezondheidsvoorschriften, die een beperking inhouden van de vrijheid tot het geven van onderwijs, konden worden herleid tot het begrip «zedelijkheid» in het tweede lid van artikel 208⁵. Daarbij is door de regering op vragen vanuit de Eerste Kamer over de bescherming van de gezondheid van het kind het standpunt ingenomen, dat voor zover artikel 208, tweede lid, betrekking heeft op onderwijs, dat aan kinderen wordt gegeven, de norm der zedelijkheid mede de strekking heeft de belangen van het kind te beschermen. Het voorgestelde artikellid, aldus luidde het regeringsstandpunt, verzet zich er niet tegen, dat het geven van onderwijs mag worden beperkt of belet in het geval waarin een persoon, die lijdt aan een ernstige besmettelijke ziekte, op een zodanige wijze onderwijs geeft, dat degenen die dit onderwijs ontvangen gevaar lopen daardoor te worden besmet⁶. Bij de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer is ten slotte namens de regering de toezegging gedaan, dat ter gelegenheid van de algehele grondwetsherziening nog eens speciaal aandacht aan de terminologie van artikel 208 zou worden geschonken⁷.

Uit het overzicht van de opvattingen in het verleden omtrent de grondwettigheid van gezondheidsvoorschriften mogen blijken, dat het verband tussen deze voorschriften en de «zedelijkheid» aanvankelijk niet of nauwelijks werd gelegd. Men beperkte zich tot bespreking van de algemene vraag of de

³ Verslag van de Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk besluit van 2 juli 1926, no. 120; Uitgave Algemeene Landsdrukkerij 1930, blz. 131 en 132.

⁴ Bijl. Hand. II zitting 1933–1934, 349, memorie van toelichting, blz. 2, voorlopig verslag, blz. 4, 5, 8; memorie van antwoord, blz. 4, 5; Hand. II 3e vergadering 16 oktober 1934, blz. 32–43.

⁵ Bijl. Hand. I, 11 310, nr. 35, blz. 2; nr. 58, blz. 2 en Hand. I, 1971–1972, blz. 328, 335 en 336, opgenomen in Documentatiereeks Nng., deel 11, hfdst. III.

⁶ Bijl. Hand. I, 11 310, nr. 58, blz. 2, linkerkolom.

⁷ Hand. I, 1971–1972, blz. 335 en 336.

uit de gezondheidsvoorschriften voortvloeiende beperkingen van de vrijheid onderwijs te geven aanvaardbaar waren. Pas bij de voorbereiding van de grondwetsherziening van 1972 is uitdrukkelijk ingegaan op de vraag of grondwettelijke bepaling over het onderzoek naar de zedelijkheid een grondslag kon bieden aan gezondheidsvoorschriften voor hen die onderwijs geven.

Dat er een zeker verband kan bestaan tussen het begrip «zedelijkheid» en het vermijden van het risico anderen ernstige lichamelijke schade toe te brengen ontkennen wij niet. Wij hebben dan ook niet als argument voor ons voorstel de «bescherming van de gezondheid» in het eerste lid van artikel 1.23 op te nemen aangevoerd, dat de bestaande regelingen die ter bescherming van de gezondheid het geven van onderwijs beperken, ongrondwettig zouden zijn. Ter toelichting op ons voorstel hebben wij betoogd, dat nadere bezinning op de beperkingsgronden heeft geleid tot het voorstel de bevoegdheid van de wetgever regels te stellen ter bescherming van de gezondheid *uitdrukkelijk* in de Grondwet vast te leggen⁸.

Afgezien van het aspect van de gezondheid heeft het begrip «zedelijkheid» in de wetgeving een restrictieve toepassing gevonden. Wettelijke voorschriften over de zedelijkheid van hen die onderwijs geven houden, zoals hierboven reeds is vermeld, in dat de bevoegdheid tot het geven van onderwijs van rechtswege vervalt bij onherroepelijke veroordeling wegens het misdrijf, bedoeld in artikel 249 Wetboek van Strafrecht (ontucht met onder meer het gezag van een onderwijzer gestelde minderjarigen), dan wel door de Minister van Onderwijs en Wetenschappen aan een onderwijzer of leraar kan worden ontnomen bij onherroepelijke veroordeling wegens een ander misdrijf (Lager-onderwijswet 1920 artikel 10; Kleuteronderwijswet artikel 6; Wet op het voortgezet onderwijs artikel 41). Verder betreffen de zedelijkheidsvoorschriften de verklaring omtrent het gedrag (Kleuteronderwijswet artikel 25, eerste lid, letter b; Lager onderwijswet 1920 artikel 129, letter a; Wet op het leerlingenwezen artikel 22, eerste lid, letter a; Wet op het voortgezet onderwijs artikel 33, eerste lid, letter a). Deze verklaring wordt door de burgemeester van de gemeente, waarin de betrokkene in het bevolkingsregister is opgenomen, afgegeven indien *gelet op het doel waarvoor de afgifte is gevraagd* niet is gebleken van bezwaren tegen die persoon (Wet op de Justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag artikelen 19 en 26 e.v.). De burgemeester kan de afgifte slechts weigeren, indien uit het onderzoek is gebleken, dat de betrokkene zich heeft schuldig gemaakt aan een misdrijf of een overtreding, welke in het strafregister is vermeld, dan wel hij zich anderszins heeft misdragen (artikel 29, derde lid). Tegen de weigering van de burgemeester een verklaring af te geven kan beroep worden ingesteld bij de arrondissementsrechtbank (artikel 30 e.v.).

Staande voor de formulering van nieuwe grondwetsbepalingen in het kader van een algemene herziening van de Grondwet hebben wij gemeend, dat het juist zou zijn, onder handhaving van het begrip «zedelijkheid», voor gezondheidsvoorschriften een afzonderlijke grondwettelijke basis te scheppen.

Voorschriften ter bescherming van de gezondheid behoeven niet alleen de gezondheid van leerlingen op het oog te hebben. Zij kunnen ook de bescherming van de gezondheid van collega-onderwijzers of -leraren, van het overige personeel van een inrichting van onderwijs en van anderen buiten de school, met wie de leerlingen, onderwijzers, leraren enz. in aanraking komen, beogen.

Tweede lid

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P., C.H.U. vragen of het de bedoeling is, dat in de toekomst openbaar onderwijs niet meer «van overheidswege» wordt gegeven, gezien het feit dat deze in het vierde lid van artikel 208 voorkomende woorden niet in het tweede lid van artikel 1.23 zijn overgenomen.

⁸ Bijl. Hand.II, 1975–1976, 13 874 nr. 3, blz. 4.

De woorden «van overheidswege» hebben wij in ons voorstel in navolging van de Proeve (artikel 71) en de staatscommissie (artikel 83) weggelaten. Het begrip «openbaar onderwijs» heeft in de wetgeving en in het spraakgebruik de vaste betekenis: *van overheidswege* gegeven onderwijs⁹.

Daarom is de toevoeging «van overheidswege» naar ons oordeel overbodig. Wij wijzen er overigens op, dat de Grondwet in de algemene bepaling over het openbaar onderwijs (artikel 208, derde lid) volstaat met de term «openbaar onderwijs». De term «van Overheidswege» komt alleen voor in de specifieke bepaling over het openbaar algemeen vormend lager onderwijs.

Op de vraag waarom het voortgezet en het hoger onderwijs niet uitdrukkelijk in de voorgestelde bepalingen zijn vermeld – dit is ook een vraag van de leden van de fractie van de V.V.D. – hebben wij in het algemeen deel van deze memorie reeds geantwoord. Daarom zij naar dat antwoord verwezen.

Met voldoening hebben wij gelezen, dat de leden van de fractie van de P.v.d.A. zich erover verheugen, dat behalve van het algemeen vormend lager onderwijs nu ook van andere soorten van onderwijs wordt gesproken.

Mede in antwoord op opmerkingen van leden van de fractie van de V.V.D. wijzen wij erop, dat de vervanging, in navolging van de Staatscommissie, van de zin «In elke gemeente wordt van Overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen» door «(De wet) verzekert dat overal voldoende gelegenheid wordt gegeven tot het ontvangen van openbaar basisonderwijs» geen nadelige gevolgen zal hebben voor de mate waarin het algemeen vormend lager onderwijs dan wel het basisonderwijs beschikbaar zal zijn. De voorgestelde bepaling houdt in, dat overal in het land waar 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.

Wij hebben eveneens met voldoening geconstateerd, dat de leden van de V.V.D.-fractie hun instemming betuigen met de nu gegarandeerde «eerbiediging van ieders godsdienst en levensovertuiging». Deze leden stellen vervolgens de vraag of de bepaling in deze nieuwe vorm ook een opdracht aan de overheid inhoudt. Die vraag kan bevestigend worden beantwoord. Zij betekent allereerst, dat de wetgever bij de regeling van het openbaar onderwijs waarborgen scheidt, dat dit onderwijs wordt gegeven met eerbiediging van ieders godsdienst en levensovertuiging.

De wetgever heeft de thans in de Grondwet neergelegde verplichting, het openbaar onderwijs met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen, te regelen, aldus verstaan dat hij aan de Kroon de bevoegdheid heeft verleend, de kleuterleidster, onderwijzer of leraar die zich in dit opzicht aan plichtsverzuim schuldig maakt, in zijn bevoegdheid tot het geven van onderwijs aan een openbare school te schorsen. (Zie de artikelen 33, tweede lid, Kleuteronderwijswet, 42, derde lid, Lager-onderwijswet 1920 en 44, tweede lid, Wet op het voortgezet onderwijs.) Daarnaast ontleent het bevoegd gezag juist aan zijn functie van bevoegd gezag de bevoegdheid corrigerend op te treden ten aanzien van dat lid van het onderwijzend personeel dat zich niet overeenkomstig genoemde normen gedraagt. Ook ten aanzien van de vraag welke leermiddelen op de openbare school zullen worden gebruikt, heeft het bevoegd gezag het laatste woord.

De leden van de V.V.D.-fractie gaan vervolgens in op de term basisonderwijs en vragen zich af, of ook een, naar leeftijd gemeten, ruimere uitleg van het begrip basisonderwijs denkbaar is dan: geïntegreerd onderwijs voor kinderen van vier tot twaalf jaren.

⁹ Wet op het wetenschappelijk onderwijs artikel 3; Lager-onderwijswet artikel 5; Kleuteronderwijswet artikel 2, eerste lid; Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 1; in een aantal wetten wordt ook zonder nadere aanduiding over openbaar onderwijs gesproken.

Het is duidelijk, dat van het nieuwe grondwettelijke begrip basisonderwijs de hoofdlijnen vaststaan. De precieze bepaling van de leeftijdsgrenzen is echter een zaak van de wetgever.

De term funderend onderwijs omvat volgens de gedachten, in de Contournota ontvouwd, het begrip basisonderwijs, maar reikt tevens verder: Het funderend onderwijs bestaat uit het basisonderwijs voor 4- tot 12-jarigen en het middenonderwijs van 12- tot 15- of 16-jarigen.

Uit hetgeen wij zojuist in antwoord op een vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie hebben betoogd moge blijken, dat wij van de nieuwe formulering van de grondwettelijke waarborg ten aanzien van de aanwezigheid van het openbaar basisonderwijs geen risico's vrezen. Wij wijzen er overigens de leden van de fracties van de V.V.D. en de C.P.N. op, dat in het huidige vierde lid van artikel 208 Grondwet naast het voorschrift, dat in elke gemeente van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs wordt gegeven in een genoegzaam aantal scholen, de bepaling is opgenomen, dat volgens bij de wet te stellen regels afwijking van het zojuist genoemde voorschrift kan worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig (openbaar algemeen vormend lager) onderwijs gelegenheid wordt gegeven.

De leden 2 tot en met 4 van artikel 19 van de Lager-onderwijswet 1920 bevatten de uitwerking hiervan. Het tweede lid van dat artikel geeft de Kroon de bevoegdheid afwijking van het voorschrift van het eerste lid toe te staan, tenzij nog 8 of meer leerlingen de bestaande school bezoeken. In het derde lid wordt met de aanwezigheid van voldoende openbaar lager onderwijs gelijkgesteld de door twee of meer gemeenten in stand gehouden scholen en de bij gemeenschappelijke regeling overeengekomen toelating van kinderen uit de ene gemeente op scholen van de andere gemeente. In artikel 19ter, derde lid, van die wet wordt nog bepaald dat de gemeenteraad van een gemeente waar geen openbare school is gevestigd een verzoek tot stichting van een school, indien niet aan de getalscriteria is voldaan, alleen dan afwijst als op redelijke afstand in een naburige gemeente is voorzien in de behoefte aan openbaar onderwijs.

Uit de hierboven gegeven uitleg van de voorgestelde bepaling over de aanwezigheid van het openbaar basisonderwijs moge blijken dat deze mede geleet op deze bepalingen uit de Lager-onderwijswet 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.

De leden van de V.V.D.-fractie zijn van mening, dat ook voor het beheer van de openbare scholen de schrapping van de gemeente uit het onderwijsartikel consequenties kan hebben. De Grondwet wijst – aldus deze leden – de gemeente in elk geval niet meer aan als eerstverantwoordelijke voor het openbaar onderwijs.

De Grondwet stelt thans als eis dat in elke gemeente van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs wordt gegeven

Daarbij laat de grondwetgever ook thans de vraag buiten beschouwing, welke overheid (overheden) het bevoegd gezag is (zijn) van de openbare scholen voor algemeen vormend lager onderwijs. De bepaling heeft betrekking op de bereikbaarheid van scholen voor leerlingen, niet op de vraag van welke overheid de scholen moeten uitgaan. In die zin verstaan zegt de nieuwe bepaling niets anders dan de huidige. Verderop in deze memorie wordt ingegaan op de mogelijkheid van inschakeling van bij voorbeeld de provincies nieuwe stijl bij de regionale planning van scholen.

Met genoegen hebben wij kennis genomen van de instemming van de leden van de P.P.R.-fractie met ons voorstel in plaats van «met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen» te lezen «met eerbiediging van ieders godsdienstige en levensovertuiging».

De norm omtrent de bereikbaarheid van het openbaar basisonderwijs valt rechtstreeks af te leiden uit de grondwettelijke waarborg ten aanzien van de

aanwezigheid van dat onderwijs, zoals deze in de tweede volzin van het voorgestelde tweede lid is omschreven met de woorden «dat overal voldoende gelegenheid wordt gegeven tot het ontvangen van openbaar basisonderwijs». Een bepaling in het tweede lid omtrent de bereikbaarheid van het openbaar basisonderwijs is daarom overbodig. Dit geldt te meer waar het hier gaat om de formulering van een grondwetsbepaling. Daarbij dient naar soberheid te worden gestreefd en dienen – onnodige – detailleringen te worden vermeden.

De leden van de fractie van het G.P.V. wijzen wij erop, dat het begrip levensovertuiging niet nieuw is in wetgeving over onderwijs. In artikel 44 van de Wet op het voortgezet onderwijs wordt onder meer bepaald, dat het onderwijs aan openbare scholen wordt gegeven met eerbiediging van ieders geloofs- of levensovertuiging. Verder biedt artikel 47 van die wet mogelijkheden aan bepaalde genootschappen op geestelijke grondslag ervoor te zorgen, dat op openbare scholen aan leerlingen, wier ouders, voogden of verzorgers dat wensen, vormingsonderwijs wordt gegeven. Deze regeling is analoog aan de regeling van artikel 46 van de wet WVO omtrent het geven van godsdienstonderwijs aan openbare scholen.

Het woord «levensovertuiging» duidt daarbij op diep in een persoon gewortelde beginselen over de mens, medemensen en samenleving. Hierbij zij de opmerking uit de toelichting op artikel 1.6 (wetsontwerp 13 872, blz. 29) herhaald, dat indien de levensovertuiging in nevenschikking met de godsdienstvrijheid wordt gebracht, daarmee een richtsnoer aan de interpretatie wordt gegeven. Daaruit moge blijken, dat bepaald niet elke opvatting omtrent maatschappelijke situaties onder het begrip «levensovertuiging» kan worden gerangschikt. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen bedoelde basisbeginselen en daarmee verband houdende concrete standpunten. Zowel de godsdienst als de levensovertuiging kan overigens dienen als inspiratiebron voor een duidelijke (politieke) stellingname ten aanzien van concrete maatschappelijke problemen.

Bij de eerbiediging van iemands godsdienst of levensovertuiging gaat het er niet om, dat dergelijke standpunten niet aan de orde mogen worden gesteld. Juist in het onderwijs is dat veelal wel het geval. Het gaat daarbij vooral om het respecteren van de geestelijke achtergrond van waaruit een persoon tot concrete standpunten over bepaalde kwesties komt. Eerbied voor iemands overtuiging veronderstelt een bepaalde houding, een instelling in de omgang met anderen die gebaseerd is op het aanvaarden van het eventuele anders zijn van de ander; een houding die waar nodig tot terughoudendheid zal moeten leiden.

Bij de aanstelling van docenten bij inrichtingen voor openbaar onderwijs gelden de voorgestelde artikelen 1.1. en 1.3. Deze houden in, dat iedereen op gelijke voet benoembaar is. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras of geslacht is daarbij verboden.

Een weigering van een aanstelling op de enkele grond, dat de sollicitant in beginsel de voorkeur geeft aan bijzonder onderwijs boven openbaar onderwijs is hiermee in strijd.

Derde lid

Ten aanzien van de bevoegdheid voorwaarden te stellen aan het te bekostigen bijzonder onderwijs verdienen drie onderwerpen in het bijzonder de aandacht:

- de term: «bij of krachtens de wet»;
- deugdelijkheidseisen en overige bekostigingsvoorwaarden;
- de vrijheid van oprichting, inrichting en richting van het uit de openbare kas bekostigde bijzonder onderwijs. Op dit laatste onderwerp zullen wij bij de beantwoording van vragen over het vierde lid ingaan.

Aan hetgeen in de memorie van toelichting (§ 7, Terminologie) en in de memorie van antwoord (§ 7, Terminologie) inzake wetsontwerp 13 872 (Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten) is geschreven over de terminologie met betrekking tot de bevoegdheid tot delegatie voegen wij het volgende toe.

In het derde lid van het voorgestelde artikel 1.23 wordt bepaald, dat het uit de openbare kas te bekostigen bijzonder onderwijs aan *bij of krachtens de wet* te stellen voorwaarden moet voldoen. Alvorens nader op dit voorstel wordt ingegaan een enkele opmerking over de regeling van de onderhavige kwestie in artikel 208 Grondwet en over enkele algemene aspecten van delegatie bij wetgeving. Hierdoor kan een beter zicht worden verkregen op de draagwijdte van de voorgestelde bepaling.

Artikel 208 is geformuleerd in een periode, waarin terminologisch vrijwel geen systematiek bestond op het punt van de grondwettelijke regeling van de bevoegdheid van de wetgever andere overheidsorganen in te schakelen bij het tot stand brengen van wettelijke regelingen. Dit moge reeds blijken uit de tekst van de voor de onderhavige kwestie relevante leden 5, 6 en 7 van artikel 208 Grondwet. Het vijfde lid bepaalt: «De eisen van deugdelijkheid... worden bij de wet geregeld». Het zesde lid spreekt over «geregeld» en «regeling». Het zevende lid daarentegen schrijft:

De wet *stelt* de voorwaarden vast. Alhoewel de termen «regelen» en «regels stellen» in die periode in enkele grondwetsbepalingen een meer specifieke betekenis begonnen te krijgen¹⁰, blijkt uit de formulering van artikel 208, noch uit de ontstaansgeschiedenis van dat artikel een bewust gekozen terminologie. Verder blijkt uit de diverse bronnen met betrekking tot artikel 208, dat de vraag naar de bevoegdheid van de wetgever tot het inschakelen van andere organen bij het scheppen van regels ten aanzien van het onderwijs als zodanig niet speelde. Hierbij zij nog vermeld, dat de staatscommissie-Bos, die het ontwerp heeft opgesteld voor het grondwetsartikel over onderwijs, ook enkele wetsontwerpen voor bepaalde terreinen van onderwijs heeft geredigeerd. In deze ontwerpen komen gevallen van delegatie voor. Voor een belangrijk deel zijn de voorstellen van de commissie naderhand door de Regering overgenomen met inbegrip van deze gevallen van delegatie. Wij wijzen op de Lager-onderwijswet, waarover hieronder een opmerking wordt gemaakt.

Uit het voorgaande kan naar onze mening worden afgeleid, dat in 1917 de opvattingen over de bevoegdheid tot delegatie bij onderwijswetgeving niet afweken van de algemene denkbeelden over delegatie, waarover hieronder in het kort zal worden geschreven. Eerst echter volgt een korte schets van de delegatie in de wetgeving, die uit artikel 208 is voortgevloeid.

Uit de tekst van de Lager-onderwijswet 1920, zoals deze in 1920 in het Staatsblad is opgenomen (Stb. 778), blijkt dat reeds onmiddellijk in 1920 voor de gevallen *waarvoor dat nodig was* een ruime overdracht van bevoegdheden door de wetgever aanvaard werd. Zo werd de Kroon opgedragen ten aanzien van het bijzonder kweekschoolonderwijs belangrijke elementen van de regeling van voorwaarden bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen.

Een ander voorbeeld kan worden ontleend aan de Wet op het voorgezet onderwijs. Bij de parlementaire behandeling van deze wet is uitvoerig stilgestaan bij de daarin opgenomen gevallen van delegatie¹¹. Daarbij concentreren de debatten zich vrijwel alleen op de toetsing van de wenselijkheid en de noodzakelijkheid van de concrete gevallen van delegatie. Delegatie lijkt in hoofdzaak een praktisch probleem te zijn, ter beoordeling waarvan de Grondwet zelf geen duidelijke criteria verschaft.

De artikelen 7, tweede en derde lid, 12 eerste lid, 22 en 27 van deze wet dragen aan de Kroon op in de wet zelf in hoofdlijnen geregelde onderwer-

¹⁰ Artikelen 57, derde lid, 145, 156, 158; vgl. verder A. M. Donner preadvies over delegatieproblematiek voor de NJV 1951, Zwolle 1951.

¹¹ Bijl. Hand. II zitting 1959–1960, 5350 nr. 7 blz. 9 e.v., zitting 1960–1961, 5350 nr. 8 blz. 14; Hand. II zitting 1961–1962, blz. 2495, 2585 e.v.

pen nader uit te werken. Bij besluit van 26 oktober 1967, S. 526 is aan deze opdracht uitvoering gegeven. Nog een voorbeeld in de sfeer van het voortgezet onderwijs biedt het besluit van 5 juli 1968, S. 358 over de opleiding van onderwijzers.

Dit besluit is gebaseerd op de artikelen 18, 23 eerste en derde lid, 27 en 29, vijfde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs. Deze artikelen bevatten soms de opdracht tot precisering van in de wet reeds vrij uitvoerig neergelegde regelingen (bij voorbeeld artikel 23, derde lid), soms volstaan zij met een aanduiding van het te regelen onderwerp (bij voorbeeld artikel 27).

Ten slotte moge een voorbeeld worden ontleend aan de Wet op het wetenschappelijk onderwijs. Deze wet bevat de opdracht bij algemene maatregel van bestuur tal van onderwerpen uit te werken. Zo wordt in het Academisch Statuut ter uitvoering daarvan een uitvoerige regeling gegeven van de indeling van faculteiten, studierichtingen, de omvang en inrichting der examens, de toelating tot de examens, de hoedanigheden en onderwijsbevoegdheden, de promoties. In hoeverre daarbij sprake is van de uitwerking van door de wet gegeven hoofdlijnen, dan wel van het mede trekken van de hoofdlijnen in deze algemene maatregel van bestuur lijkt lang niet in alle gevallen met redelijke zekerheid vast te stellen. Gaat het bij voorbeeld, zo zou men kunnen vragen, bij de regeling in het Academisch Statuut van de indeling der subfaculteiten of van de omvang der examens niet om een zaak waaraan in het Academisch Statuut eerst in hoofdzaak materieel inhoud wordt gegeven?

Met deze voorbeelden moge worden volstaan. Zij betreffen enkele belangrijke uitwetsbepalingen voortgevloeide regelingen. Er zijn echter talrijke andere op wetgeving in formele zin gebaseerde regelingen uitgevaardigd, die bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs bevatten. In een bijlage bij deze memorie wordt daarvan een overzicht gegeven. Uit de omvang daarvan blijkt, dat het niet om incidentele gevallen gaat maar om een vaste en naar ons oordeel bij juist gebruik van de gegeven bevoegdheden bevredigende methode van wetgeving.

Ook de Raad van State beoordeelt in zijn advies de voorgestelde grondwetsbepaling positief. Vooropstellende dat, gezien het waarborgkarakter van de bepaling, de wetgever wijs zal handelen door van zijn bevoegdheid tot delegatie een voorzichtig gebruik te maken, geeft de Raad immers als zijn mening, dat tegen het voorstel geen overwegend bezwaar behoeft te bestaan, nu ten aanzien van het bijzonder voortgezet onderwijs zowel als ten aanzien van het bijzonder gewoon lager onderwijs reeds verscheidene voorbeelden zijn aan te wijzen van regelingen die krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur tot stand zijn gebracht. Zulks heeft aldus de Raad, voor zover de Raad bekend is, niet tot ernstige bezwaren geleid en de praktijk kan er ten zeerste mee worden gediend.

De geschetste overdracht van regelingsbevoegdheid door de wetgever heeft zich behalve ten aanzien van het onderwijs op vele andere terreinen van wetgeving voorgedaan. Aanvankelijk is er vooral in de theorie nog naar gestreefd een onderscheid te maken tussen het «regelen» van een bepaald onderwerp – te verstaan als het op een duidelijke en concrete wijze geven van alle beleidsbepalende voorschriften op een bepaald door de wetgeving te bestrijken terrein – en het «uitvoeren» van de wettelijke regeling – te verstaan als de administratieve taak het in de wettelijke regeling uitgezette beleid waar nodig nader te preciseren ten einde de wettelijke regeling voor de praktische toepassing geschikt te maken – het onderscheid verwaterde echter meer en meer. «Uitvoering» ging in feite in vele gevallen inhouden, dat in niet onbelangrijke mate aan «regelgeving» werd gedaan. Het onderscheid tussen «regelen» – recht en plicht van de wetgever – en «uitvoeren» is daardoor als algemeen staatsrechtelijk beginsel onbruikbaar geworden. Per terrein van wetgeving is een analyse vereist van factoren als de gegroeide traditie, de aard van het te regelen onderwerp, doelmatige taakverdeling, ver-

wachtingen omtrent frequentie van in de toekomst noodzakelijke wijziging van de voorschriften of de snelheid waarmee wetgeving aan veranderende omstandigheden moet worden aangepast.

Hierbij speelt mee, dat in het algemeen ook de bezwaren tegen de overdracht van regelingsbevoegdheid aan lagere organen verdwenen. Men kreeg oog voor de voordelen van een flexibel stelsel van regelgeving¹².

Het voorgaande geldt zowel ten aanzien van wetgeving in het algemeen, dus ook wetgeving die niet in verband staat met grondwettelijke bepalingen, als ook voor wetgeving op terreinen, die door de Grondwet primair aan de wetgever zijn toebedeeld, zij het dat daarvoor voorzichtigheid wordt bepleit, ook bij wetgeving, die verband houdt met grondwettelijke bepalingen is in vele gevallen de wetgever er toe overgegaan bij het tot stand brengen van een door de Grondwet aan hem opgedragen regeling de medewerking van lagere organen in te roepen. Deze medewerking is daarbij lang niet altijd beperkt tot het regelen van zaken van ondergeschikt belang of van detailkwesties. De hierboven genoemde voorbeelden ontleend aan de onderwijswetgeving mogen dit illustreren. Het lijkt beter in de bedoelde gevallen te spreken van een samenspel tussen de wetgever in formele zin en de andere regelgevende organen, waarbij de wetgever afhankelijk van de te regelen materie tussen hem en de lagere organen een op de materie toegesneden taakverdeling tot stand tracht te brengen. Met deze verschuiving in de werkverdeling tussen wetgever en lagere organen zijn overigens meer en meer waarborgen geschapen voor de kwaliteit van de regelgeving en voor de bescherming van de positie van betrokkenen door openbaarheid, advisering door externe instanties, overleg en rechterlijk toezicht.

De onzekerheid omtrent het constitutionele systeem van delegatie heeft geleid tot voorstellen een op de werkelijke patronen van regelgeving afgestemde systematiek in de Grondwet aan te brengen.

Het heeft daarbij geen zin een systematisch onderscheid te maken tussen gevallen, waarin de wetgever zelf tot «regelgeving» in bovenbedoelde zin verplicht is en slechts de «uitvoering» van door hem gestelde regels aan andere organen mag opdragen en gevallen, waarin de wetgever vrij is te bepalen in welke omvang hij de regelgeving aan andere organen opdraagt of overlaat. Beide categorieën van gevallen laten zich in abstracto wel onderscheiden – bij voorbeeld in termen als het al dan niet bij wet vastleggen van hoofdzaken, beginselen – in concreto zou een dergelijk onderscheid slechts leiden tot een grote spraakverwarring en onhanteerbaar zijn. Wil een grondwettelijk vast te leggen terminologisch systeem duidelijkheid scheppen en toetsbaar blijven, dan zal het beperkt dienen te blijven tot een onderscheid tussen gevallen, waarin de wetgever een bepaald onderwerp *geheel* zelf zal moeten regelen – elke overdracht van regelingsbevoegdheid aan lagere organen, hetzij door deze uitdrukkelijk in de wet vast te leggen, hetzij door vage formulering in de wet op te nemen, die in de praktijk tot informele regelstelling door deze organen zullen leiden, moet in die gevallen verboden zijn – en gevallen, waarin het aan de wetgever wordt overgelaten of en zo ja in hoeverre de medewerking van andere organen zal worden ingeroepen bij het tot stand brengen van regelingen op een bepaald terrein.

Het feit dat bij het voorkomen in de Grondwet van de termen «regelen, regels, regeling» of «bij of krachtens» uit de Grondwet geen grens valt af te leiden ten aanzien van de bevoegdheid van de wetgever andere organen mee te laten werken aan de totstandkoming van regelingen betekent echter niet dat de wetgever willekeurig mag handelen. Het adagium «publiek recht is publieke plicht» geldt thans nog evenzeer. Werd dit adagium vroeger echter uitgelegd als een verbod aan de wetgever «regelgeving» in de hierboven bedoelde betekenis over te dragen aan andere organen, thans zouden wij het aldus willen uitleggen, dat de wetgevende organen – dus zowel Regering als Staten-Generaal – van de hun verleende vrijheid op een zodanige wijze gebruik dienen te maken, dat de te regelen materie het beste wordt gediend.

¹² A. M. Donner: «Iets over delegatie van wetgevende bevoegdheid» in de bundel «Uit het recht» Deventer 1971, blz. 29 e.v.

Dit kan in het ene geval inhouden, dat het zwaartepunt van een regeling volledig in de wet ligt, in een ander geval dat aan een orgaan een grote vrijheid wordt gegeven. Met andere woorden de wetgevende organen dienen van geval tot geval zorgvuldig te onderzoeken welke taakverdeling de beste waarborgen biedt voor een goede regeling van het betrokken beleidsterrein. Indien wij deze gedachten toepassen op de regelgeving ter zake van het onderwijs, dan leiden zij ons tot de conclusie, dat de wetgever op onderwijsgebied een voorzichtig en behoedzaam gebruik dient te maken van de bevoegdheid andere organen in te schakelen. Wij menen, dat de tot op heden tot stand gebrachte wetgeving hiervan ook getuigt. Deze traditie dient naar ons oordeel te worden voortgezet.

Deugdelijkheidseisen en overige bekostigingsvoorwaarden

Het voorstel ten aanzien van het te bekostigen bijzonder onderwijs de bevoegdheid van de overheid voorwaarden ten aanzien van dat onderwijs te stellen voorop te zetten en aan die bevoegdheid de opdracht te verbinden, dat deze voorwaarden zodanig worden geregeld, dat de deugdelijkheid van het bijzonder onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd als die van het openbaar onderwijs is ontleend aan artikel 83 van de Staatscommissie-Cals Donner. In het vierde lid van dat artikel wordt bepaald, dat het bijzonder kleuter-, basis- en voortgezet onderwijs, dat aan bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, naar dezelfde maatstaven uit de openbare kas wordt bekostigd als het openbaar onderwijs.

Vervolgens wordt in het vijfde lid bepaald, dat de genoemde voorwaarden de vrijheid van richting eerbiedigen, waaronder, aldus gaat de bepaling verder, is begrepen de vrijheid betreffende de keuze van de leermiddelen en de aanstelling van hen die onderwijs geven. De aan het bijzonder onderwijs te stellen eisen van deugdelijkheid worden in het voorstel van de staatscommissie gekoppeld aan het voorschrift over de gelijke bevoegdheden van instellingen van bijzonder en van openbaar onderwijs. In het derde lid van haar voorstel wordt daarover bepaald: «Instellingen van bijzonder onderwijs hebben gelijke bevoegdheden als die van het openbaar onderwijs, indien zij voldoen aan bij de wet te stellen eisen. Deze eisen worden zodanig geregeld, dat zij de deugdelijkheid van het openbaar en het bijzonder onderwijs even afdoende waarborgen».

De staatscommissie licht haar voorstel toe met erop te wijzen, dat wat betreft de subsidiëring wordt gesproken over voorwaarden, zonder dat een materiële begrenzing van het terrein dat deze voorwaarden mogen bestrijken wordt gegeven. De Proeve heeft, aldus het commentaar van de commissie op haar voorstel, aan de wetgever overgelaten deze lijnen te trekken, waarbij evenwel in ieder geval de vrijheid van richting, zoals nader gepreciseerd 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 (Eindrapport, blz. 234).

Het regeringsvoorstel heeft deze opzet overgenomen. In het derde lid van het voorgestelde artikel 1.23 wordt bepaald, dat in verband met de bekostiging van het bijzonder onderwijs bij of krachtens de wet voorwaarden kunnen worden gesteld. Vervolgens wordt in het vierde lid voorgeschreven, dat de in het voorgaande lid bedoelde voorwaarden de vrijheid van richting eerbiedigen, waaronder met name zijn begrepen de keuze van de leermiddelen en de aanstelling van hen die onderwijs geven. Zij worden, zo besluit het artikel conform de laatst geciteerde opmerking van de staatscommissie, met inachtneming van de vrijheid van richting zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het bijzonder onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd als die van het openbaar onderwijs. Anders dan door de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. wordt verondersteld in het voorlopig verslag

wijkt het voorgestelde artikel inhoudelijk dus niet af van het voorstel van de staatscommissie.

In dit verband zij er verder op gewezen, dat de voorstellen van de staatscommissie op dit punt vrijwel letterlijk zijn ontleend aan de Proeve van een nieuwe Grondwet (Proeve, artikel 71; toegelicht op de blz. 161 en 162).

Ook in de Proeve wordt voorgesteld, voor wat de subsidiëring betreft, van voorwaarden te spreken zonder dat een materiële omgrenzing van het terdat deze voorwaarden mogen bestrijken, wordt gegeven. Het is, aldus luidt de toelichting in de Proeve, aan de wetgever deze lijnen te trekken, waarbij evenwel in ieder geval de vrijheid van richting, zoals gepreciseerd in het laatste lid, geëerbiedigd moet worden.

Deze overeenstemming tussen het regeringsvoorstel, de voorstellen in de Proeve en het rapport van de staatscommissie zij hier mede gereleveerd, omdat de hier aan de orde zijnde bepalingen uit de Proeve, zonder commentaar door de Onderwijsraad werden overgenomen in zijn voorstel naar aanleiding van de Proeve (Adviezen van politieke en maatschappelijke organen over vernieuwing van grondwet en kieswet (1967 – mei 1968), opgenomen in de documentatiereeks «Naar een nieuwe grondwet?» deel 2, blz. 43 e.v.). Hieruit valt af te leiden dat de Onderwijsraad geen bezwaar had tegen de voorgestelde bepalingen.

Met het voorgaande menen wij voldoende te hebben aangetoond, dat de voorgestelde bepalingen over de subsidievoorwaarden en de eisen van deugdelijkheid de lijn doortrekken van de voorstellen van de Proeve (1966) en van de staatscommissie (1971). Daaruit moge tevens blijken, dat zij uitsluitend zijn voortgevloeid uit het algemeen staatsrechtelijk streven naar aanpassing en bijstelling van grondwettelijke bepalingen.

Belangrijker is echter de betekenis van de voorgestelde bepalingen. Houden zij inderdaad een verandering in ten opzichte van de bepalingen, die artikel 208 Grondwet bevat over subsidievoorwaarden en deugdelijkheidseisen? Wij menen, dat dit niet het geval is. Dit oordeel zij toegelicht met een korte schets van de historie van de begrippen: subsidievoorwaarden en deugdelijkheidseisen.

In deze schets zal bij enkele momenten in de historie van beide termen worden stilgestaan: de bevredigingscommissie-Bos, de grondwetsherziening van 1917 en de parlementaire behandeling van onderdelen van de onderwijswetgeving.

Voordat wordt ingegaan op de voorstellen van de Staatscommissie van 1913 voor het onderwijs een enkel woord over haar instelling en samenstelling. De instelling en de samenstelling van deze commissie zijn namelijk onzes inziens van belang voor de beoordeling van het gewicht van haar voorstellen. Na maandenlang elkaars wensen en plannen te hebben afgetast groeide bij de verschillende partijen tegen het einde van 1913 de bereidheid aan een verzoening op het gebied van het onderwijs te werken. Besloten werd hiertoe een staatscommissie onder leiding van dr. D. Bos in te stellen, waarin uitsluitend leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal werden benoemd. Deze commissie had dus een duidelijk politieke samenstelling. De in de boezem van de commissie bereikte overeenstemming zou van grote invloed zijn op de verdere politieke gang van zaken.

De bevredigingscommissie-Bos heeft haar werk aangevangen met het bespreken van concrete vraagpunten over de regeling van het lager onderwijs, het bewaarschoolonderwijs en de opleiding van onderwijzers. Eerst nadat de conclusies over deze vraagpunten in de vorm van wetsvoorstellen waren gegoten, heeft de commissie zich gezet aan het ontwerpen van een grondwetsartikel en een toelichting daarop. Het voormelde is daarom van belang, omdat er een duidelijke samenhang uit blijkt tussen de wetsvoorstellen en het grondwetsontwerp. Een samenhang waarvan men zich in de commissie goed rekenschap gaf¹³.

¹³ Notulen van de Staatscommissie voor het onderwijs, deel II blz. 100, 102, 103, 122; Uitgave Landsdrukkerij 1920.

Uit de notulen van de vergaderingen van de commissie en uit het door haar opgestelde verslag blijkt dat men in de commissie geen onderscheid maakte tussen de voorwaarden, die door de wet aan het uit de openbare kas te bekostigen bijzonder onderwijs zouden moeten worden gesteld en eisen van deugdelijkheid¹⁴. Hoofdzak was de grondwettelijke verankering van de financiële gelijkstelling van het openbaar en het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs en de wettelijke en grondwettelijke vastlegging van waarborgen, dat al het uit openbare kas bekostigde onderwijs op een hoog peil zou komen te staan. Bij de regeling van de bekostiging van het bijzonder onderwijs diende de wetgever daarom voorwaarden vast te stellen, waaraan dat onderwijs zou moeten voldoen.

Voorstellen om daarbij grondwettelijk uitdrukkelijk vast te leggen, dat deze voorwaarden de deugdelijkheid zouden moeten waarborgen kwamen niet van hen, die primair voor de belangen van het bijzonder onderwijs op de bres stonden. Voor de laatstbedoelde leden van de commissie o.a. Nolens, De Savornin Lohman) sprak het vanzelf, dat het bijzonder onderwijs op een hoog niveau zou staan¹⁵.

Op een bepaling over de deugdelijkheid van het onderwijs werd echter vooral door andere leden van de commissie aangedrongen¹⁶. Daar de leden der commissie, die in het bijzonder de belangen van het bijzonder onderwijs voorstonden, ook geen bezwaar hadden tegen een dergelijke bepaling, is deze als vierde lid in het door de commissie voorgestelde grondwetsartikel opgenomen¹⁷.

Uit het door de commissie opgestelde ontwerp tot wijziging en aanvulling van de wet op het lager onderwijs en de toelichting daarop blijkt, dat naast enkele voorwaarden ter voorkoming van de stichting van te kleine of niet werkelijk nodige scholen¹⁸ de voorwaarden ter waarborging van de deugdelijkheid betrekking hadden op de rechtsvorm van de instelling waarvan de school uitgaat, de financiële onafhankelijkheid van het bestuur van de instelling, van het personeel van de school, het lesplan, het lesrooster, het aantal onderwijzers per school, de opleiding, het salaris en de rechtspositie van deze onderwijzers, de staat en inrichting van de gebouwen waarin onderwijs wordt gegeven, het aantal kinderen per lokaal en per school, de leeftijd van toelating der kinderen en het schooltoezicht¹⁹. Dit overzicht is van belang, omdat op deze punten de Lager-onderwijswet van 1920 hieraan vrijwel identiek is. Uit het overzicht blijkt verder, dat men een zeer ruime uitleg aan het begrip deugdelijkheid toekende.

Ook tijdens de parlementaire behandeling van het grondwetsartikel, dat door de regering ongewijzigd was overgenomen en aan de Tweede Kamer gezonden, is opnieuw vooral door degenen, die de belangen van het openbaar onderwijs bepleitten, aangedrongen op de grondwettelijke verzekering van de deugdelijkheid van het uit de overheidskas bekostigde onderwijs.

Anderzijds werd door de voorstanders van het bijzonder onderwijs belemmerd, dat de vrijheid van richting niet in gevaar mocht worden gebracht. Indien over de gehele linie aan het openbaar en het uit de openbare kas bekostigde bijzonder onderwijs gelijke eisen van deugdelijkheid zouden worden gesteld, zou, aldus vreesde men, de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs worden aangetast.

Evenals in de staatscommissie bleken ook tijdens de parlementaire behandeling van het grondwetsartikel de kernpunten van de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs de keuze der leermiddelen en de benoeming van de onderwijzers te zijn. Uiteindelijk is een oplossing gevonden in de invoering van het huidige zesde lid van artikel 208²⁰.

Tijdens de parlementaire behandeling is de vraag naar de betekenis van de voorwaarden en de eisen van deugdelijkheid uitdrukkelijk aan de orde gesteld²¹. In de memorie van antwoord wordt daarop geantwoord, dat het vijfde lid (betreffende de deugdelijkheidseisen) en het zesde (betreffende de voorwaarden) nauw bij elkander aansluiten. Het vijfde is gewijd aan de wettelijke regeling van de voorwaarden om voor gehele of gedeeltelijke be-

¹⁴ Notulen II, blz. 119, 131, 135, 136, 232, 233, 235-238; Verslag van de Staatscommissie voor het onderwijs, uitgave Algemeene Landsdrukkerij 1916, blz. 41-44 (artikel 59), blz. 53-63, blz. 78-80.

¹⁵ Notulen II, blz. 130, 135, 232-235, 237, 238.

¹⁶ Notulen I blz. 167-172; notulen II blz. 130, 134, 234.

¹⁷ Notulen II, blz. 238.

¹⁸ Verslag, blz. 54.

¹⁹ Verslag blz. 60-63, 77-83.

²⁰ Handelingen over de herziening der Grondwet, uitgegeven onder toezicht van mr. J. B. Kan, Den Haag 1916, I, bladzijden 524-545, 630-641; II blz. 1082-1090, 1136-1137.

²¹ Kan I, blz. 544.

kostiging uit de openbare kas in aanmerking te komen, het zesde verzekert voor bepaalde delen van het onderwijs de *aanspraak* op die bekostiging, wanneer aan deze voorwaarden wordt voldaan.

Ten slotte wordt opgemerkt, dat van twee verschillende stellen voorwaarden aan dat (te bekostigen) onderwijs te stellen, geen sprake is²².

Noch tijdens de parlementaire behandeling van het ontwerp voor de Lager-onderwijswet 1920, welk ontwerp in hoofdlijnen de voorstellen van de Staatscommissie-Bos volgde, noch tijdens parlementaire discussies ter gelegenheid van wijzigingen van die wet wordt verder een principiële onderscheid gemaakt tussen bekostigingsvoorwaarden en de waarborgen voor de deugdelijkheid van het onderwijs²³.

Wel begint, naarmate de onderwijswetgeving concreter gestalte krijgt, geleidelijk de behoefte te groeien aan duidelijkheid over de omvang van de bevoegdheid van de overheid voorwaarden te stellen aan het bekostigde bijzonder onderwijs²⁴.

Het begrip vrijheid van richting, waarover hieronder, ontwikkelt zich daarbij tot een van de centrale begrippen in de discussies over de grondwettelijke positie van instellingen van uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs.

Benadrukt wordt dat de overheid geen ongelimiteerde bevoegdheid heeft voorwaarden te stellen aan het te bekostigen bijzonder onderwijs. Ook niet wanneer deze voorwaarden de richting van het bijzonder onderwijs niet raken. Deze lijn valt door te trekken naar de debatten over artikel 208 Grondwet ter gelegenheid van de parlementaire behandeling in de jaren 1958–1962 van het ontwerp van wet over het voortgezet onderwijs. Daarbij is een diepgaande bespreking gewijd aan de betekenis van artikel 208, waarbij uitvoerig is ingegaan op de inhoudelijke betekenis van de vrijheid van het uit de overheidskas bekostigde onderwijs en de bevoegdheid van de overheid voorwaarden te stellen in verband met de bekostiging van dit onderwijs. Een scherp onderscheid tussen subsidievoorwaarden en eisen van deugdelijkheid valt ook uit deze debatten niet af te leiden. Het begrip «deugdelijkheid» lijkt daarvoor, mede gelet op zijn historie, te vaag te zijn. Beslissend acht men de noodzaak en de aanvaardbaarheid – in het licht van de vrijheid van het bijzonder onderwijs – van de voorwaarden die de overheid stelt²⁵.

Uit deze korte schets blijkt naar ons oordeel, dat de bepalingen over de deugdelijkheid van het uit de openbare kas bekostigde onderwijs in de Grondwet zijn opgenomen om de wetgever op het hart te drukken er bij het stellen van subsidievoorwaarden zorg voor te dragen, dat het met algemene middelen bekostigde onderwijs op een onderling gelijkwaardig niveau zou staan.

Dit doel van de desbetreffende bepalingen bracht mee, dat men zeker aanvankelijk geen duidelijk onderscheid maakte tussen subsidievoorwaarden en eisen van deugdelijkheid en men de deugdelijkheid van het onderwijs relateerde 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.

De wens een grondwettelijk anker te hebben bij het stipuleren van de rechten van het bijzonder onderwijs heeft naderhand wel geleid tot een zekere aandrang de grondwettelijke bepalingen over de deugdelijkheid niet als een aansporing voor de wetgever, maar juist als een beperking van de bevoegdheid van de wetgever te lezen. Naast het bezwaar dat deze interpretatie van het begrip deugdelijkheid tegen de oorspronkelijke betekenis van het begrip indruiste, bleek het begrip «deugdelijkheid» vrijwel geen houvast te bieden bij de toetsing van maatregelen.

Wij menen op grond van het voorgaande te kunnen concluderen, dat het voorgestelde derde lid geen verandering brengt in het thans geldende

²² Kan I, blz. 641.

²³ Bijl. Hand. II 1918–1919, nr. 428; Hand. II 1919–1920, blz. 1787–1892; Hand. I 1919–1920, blz. 877–884, 889–897; Hand. I 1920–1921, blz. 15–39 en 43–55. Zie verder dr. C. Hentzen, De politieke geschiedenis van het lager onderwijs in Nederland, delen I, II, III, IV, uitgave R.K. Centraal bureau voor onderwijs en opvoeding te 's-Gravenhage, waarin kamerdebatten en ander materiaal uit de periode van 1913–1933 worden weergegeven.

²⁴ Zo werd in 1926 een staatscommissie ingesteld voor de herziening van de Lager-onderwijswet 1920 (commissie-Rutgers ingesteld bij Koninklijk besluit van 2 juli 1926, nr. 120), waaraan onder meer werd opgedragen zo nodig voorstellen te doen om niet noodzakelijke beperkingen der vrijheid van het onderwijs weg te nemen.

Het criterium was, zo blijkt ook verder uit het verslag van de commissie, de al dan niet *noodzakelijkheid* van maatregelen ten aanzien van het onderwijs (Verslag blz. 7, 15, 112, 113, 114, Algemeene Landsdrukkerij, 1930).

²⁵ Bijl. Hand. II, 5350, zitting 1958–1959, nr. 3, blz. 2–5; zitting 1959–1960 nr. 7, blz. 7–9; zitting 1960–1961 nr. 8, blz. 6–7, 11–14; nr. 13 blz. 2 en 3; Hand. II, zitting 1961–1962, blz. 2493–2495, 2506–2509, 2521–2524, 2524–2527, 2585–2594, 2633–2645; Bijl. Hand. I, 5350, zitting 1962–1963, nr. 26, blz. 4 en 5; nr. 26a, blz. 4–9; Hand. I, zitting 1962–1963, blz. 2043–2045, 2075, 2084–2086. Zie verder enkele in 1959 en 1961 in «Het schoolbestuur» (uitgave van het R.K. Centraal bureau voor onderwijs en opvoeding) gepubliceerde uitvoerige beschouwingen over grondwettigheidsaspecten van het ontwerp van wet voor het voortgezet onderwijs, waarin op historische en systematische gronden stelling wordt genomen tegen de in verband met dat ontwerp naar voren gebrachte opvatting, dat er onderscheid zou bestaan tussen «eisen van deugdelijkheid» en «(overige) subsidievoorwaarden» (Het Schoolbestuur 1959 blz. 206 e.v.; 230 e.v.; 1961, blz. 166 e.v.).

grondwettelijk stramien voor de bevoegdheid van de wetgever bekostigingsvoorwaarden te stellen.

Beantwoording van de overige opmerkingen

Wij onderschrijven de opmerking van de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U., dat de wetgever bij een onderwerp als het stellen van bekostigingsvoorwaarden gegronde redenen moet hebben om tot delegatie over te gaan. Hierboven hebben wij echter reeds uiteengezet, dat een grondwettelijk voorschrift daarover, waarin de omvang van de delegatiebevoegdheid wordt bepaald, naar onze mening geen nut heeft.

Niet een enkele term in de Grondwet, maar de zorgvuldigheid van de wetgevende organen moet de nodige waarborgen voor een juist gebruik van deze bevoegdheid geven. Deze zorgvuldigheid lijkt ons overigens in het bijzonder vereist bij het vaststellen van eisen van deugdelijkheid, die aan de inhoud van het onderwijs raken.

Dat ook aan lagere overheden gedelegeerd zou kunnen worden kwam deze leden nauwelijks aanvaardbaar voor. Indien provincies of gemeenten elk afzonderlijk eisen van deugdelijkheid en andere bekostigingsvoorwaarden gaan stellen, betekent dit dan niet, zo vroegen zij, dat deze voorwaarden per provincie of gemeente uiteen kunnen lopen, met als gevolg een ernstige aantasting van de rechtsgelijkheid. Is het, aldus deze leden, met het oog op de rechtsgelijkheid en de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs niet onontbeerlijk dat de bekostigingsvoorwaarden voor het gehele land door de wetgever worden vastgesteld. In antwoord op deze vragen merken wij het volgende op.

De terminologie van het derde lid geeft de wet in formele zin weliswaar de mogelijkheid tot delegatie aan de regionale overheid, maar uiteraard is daarmee niet gezegd dat elk onderwerp daarvoor in aanmerking kan komen. Naar onze mening behoren het stellen van deugdelijkheidseisen en andere bekostigingsvoorwaarden, de vaststelling van salaris- en overige rechtspositievoorschriften uitsluitend de taak van de centrale overheid te blijven. Regionaal verschillende regelingen voor deze onderwerpen achten wij niet aanvaardbaar. Het streven naar decentralisatie, hoe belangrijk overigens, zal hier moeten wijken ter wille van de rechtsgelijkheid, maar evenzeer omdat naar onze mening de verantwoordelijkheid voor fundamentele regelingen voor een zaak van algemeen belang als het onderwijs, principieel bij de centrale overheid behoort te berusten. De wetgever die immers uiteindelijk beslist over delegatie of niet en, zo ja aan wie, zou ons inziens tekort schieten indien hij de burgers niet de garantie biedt dat landelijk dezelfde regeling zal gelden.

Anderzijds zijn er wel degelijk onderwerpen die door hun nauwe verwevenheid met lokale of regionale situaties zeer wel of zelfs beter door een lagere overheid geregeld zouden kunnen worden. Te denken is bij voorbeeld aan de scholenplanning en aan de huisvesting van scholen.

De paragraaf over de terminologie in de toelichting op dit wetsontwerp bevat slechts een uitwerking van de algemene beschouwingen over de betekenis van de terminologie in de memorie van toelichting op het wetsontwerp over de klassieke grondrechten (wetsontwerp 13 872, nr. 3, par. 7), welk wetsontwerp gelijktijdig met het wetsontwerp over onderwijs aan de Raad van State is voorgelegd. In de memorie van toelichting op het wetsontwerp over de klassieke grondrechten is uiteengezet, dat onder andere de term «bij of krachtens» in de Grondwet de bevoegdheid van de wetgever tot uitdrukking brengt een hem grondwettelijk verleende taak of bevoegdheid over te dragen aan lagere organen. Daarbij is geen onderscheid gemaakt tussen (lagere) organen van de centrale overheid en de organen van de gedecentraliseerde overheden.

De Raad van State heeft de betekenis van onder andere de term «bij of krachtens» blijkens zijn advies over de klassieke grondrechten (13 872, nr. 4, blz. 62) ook zo opgevat. Bij zijn opmerkingen over de delegatiebevoegdheid in het advies over het onderhavige wetsontwerp legt de Raad verder zelf het verband met zijn opmerkingen over delegatie in het advies over de klassieke grondrechten (13 874, nr. 4, blz. 13). De mogelijkheid van delegatie aan lagere overheden voortvloeiende uit de term «bij of krachtens» is dus wel degelijk, ook voor wat het voorgestelde artikel 1.23 betreft, aan het oordeel van de Raad onderworpen geweest.

Mede gelet op het positieve geluid van de Raad over de mogelijkheid van delegatie bij het stellen van bekostigingsvoorwaarden zien wij geen aanleiding nogmaals over deze kwestie advies te vragen aan de Raad.

Het begrip «wetgever» in de term «lagere wetgever» op blz. 8, regel 28 van de toelichting is in materiële zin bedoeld. Wetgever in materiële zin is bijvoorbeeld de Kroon, indien deze bij algemene maatregel van bestuur voorschriften geeft.

Zoals hierboven reeds is uiteengezet, brengt ons voorstel inhoudelijk geen verandering aan in de thans door de Grondwet verleende bevoegdheid tot het stellen van bekostigingsvoorwaarden.

Verder herhalen wij, dat ons voorstel op dit punt in wezen gelijk is aan het voorstel van de staatscommissie.

Wij onderschrijven de opmerking van de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U., dat de wetgever niet alle mogelijke voorwaarden mag stellen.

De wetgever (dit geldt ook voor de krachtens de wet handelende overheidsorganen) heeft tot taak zorg te dragen voor goed onderwijs. Dit vormt reeds een eerste algemene begrenzing van de bevoegdheid van de wetgever. Met betrekking tot het bekostigde bijzonder onderwijs wordt hem door de Grondwet nog een tweede barrière opgeworpen. De wetgever moet de pedagogische zelfstandigheid van het bijzonder onderwijs eerbiedigen.

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. Indien de pedagogische zelfstandigheid echter uitsluitend zou worden gerelateerd aan deze twee concrete bevoegdheden, dan zou aan de Grondwet geweld worden aangedaan. Eerbiediging van de pedagogische zelfstandigheid, van de vrijheid van het bekostigde bijzonder onderwijs houdt meer in. Het betekent, dat aan instellingen van bijzonder onderwijs de ruimte wordt gelaten een klimaat te scheppen, waarin de voor een groep geldende ideeën en idealen omtrent mens en samenleving in het onderwijs gestalte kunnen krijgen.

Waar de grens ligt is in abstracto echter niet vast te stellen. Steeds zal een zorgvuldig en consciëntieus onderzoek vanuit onderwijskundig oogpunt of vanuit een oogpunt van doelmatigheid, rechtszekerheid of verdelende rechtvaardigheid moeten worden ingesteld naar het voor en tegen van maatregelen. Verder zijn factoren als de soort van onderwijs waarvoor maatregelen worden overwogen – bij het basisonderwijs zal men op andere punten letten dan bij het hoger onderwijs – van belang.

Onze slotsom is dat er geen grond is voor de vrees van de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U., dat de voorgestelde bepalingen ertoe zouden leiden dat de zo kenmerkende terughoudendheid van de regering ten aanzien van de inhoud van het onderwijs en de vrijheid van inrichting – bij welke omschrijving van het gevoerde beleid ten aanzien van het onderwijs wij ons gaarne aansluiten – zou gaan verdwijnen.

Het verheugt ons, dat de leden van de fracties van de P.v.d.A. het juist achten dat door invoeging van de term «krachtens de wet» de wetgever grond-

wettelijk wordt toegestaan om, zoals in de praktijk al het geval is, de Kroon of de minister op te dragen bepaalde zaken concreet te regelen. Met hen zijn wij van mening, dat de uit deze term voortvloeiende bevoegdheid van de wetgever ook bepaalde taken aan lagere overheden over te dragen zeer behoudzaam zal moeten worden gebruikt. De lagere overheden kunnen echter bij voorbeeld een effectieve bijdrage leveren tot het bevorderen van een evenwichtige spreiding van onderwijsvoorzieningen in een regio.

Zij zijn vaak bij uitstek geschikt de behoeft patronen in hun regio te evalueren. Daarom kan naar onze mening bij het nader vorm geven aan in de wet neergelegde voorwaarden voor de stichting van scholen aan hen een taak worden toebedeeld.

Voor ons antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de P.v.d.A. en de V.V.D. over de betekenis van ons voorstel voor de bevoegdheid van de overheid bekostigingsvoorwaarden en eisen van deugdelijkheid te stellen aan het uit de openbare kas bekostigde bijzonder onderwijs verwijzen wij deze leden naar de beschouwingen die wij daarover hierboven hebben gegeven. Hetzelfde geldt voor de vraag van de leden van de fractie der V.V.D. over de betekenis van de begrippen vrijheid van richting en vrijheid van inrichting.

Tevens verwijzen wij hen naar hetgeen wij hieronder over deze begrippen opmerken. Wij bestrijden de opvatting van de leden van de fractie der V.V.D., dat in artikel 208 bewust geen delegatiemogelijkheden zijn opgenomen. De delegatiebevoegdheid is in de discussies rond de totstandkoming van artikel 208 geen echt vraagpunt geweest. Verder is onder vigeur van dit artikel, zoals hierboven is uiteengezet, in ruime mate delegatie toegepast.

De leden van de fractie van P.P.R. wijzen wij er op, dat delegatie door de wetgever aan lagere organen een van de middelen is om een flexibele begeleiding van de ontwikkelingen binnen het onderwijs mogelijk te maken. De Kroon en de minister kunnen de vinger steeds aan de pols houden en zo nodig snel aanpassingen doorvoeren. Naar onze mening kan delegatie dus de continuïteit van het onderwijsbeleid bevorderen. Overigens doet het ons genoegen, dat deze leden vooralsnog geen ernstige bezwaren hadden tegen delegatie en dat zij de vrees dat de regering onzorgvuldig met de bevoegdheid tot delegatie zou omspringen niet deelden.

Ook de leden van de C.P.N. verwijzen wij naar hetgeen wij hierboven over de delegatiebevoegdheid hebben geschreven.

Op vragen van de leden van de S.G.P.-fractie kunnen wij antwoorden, dat wij niet hebben overwogen als uitgangspunt in de Grondwet vast te leggen, dat alle bekostigingsvoorwaarden bij wet worden vastgelegd, maar dat ten aanzien van de – soms geringe – wijzigingen in omstandigheden nader wordt bepaald in welke zaken de minister of een ander orgaan bepaalde bevoegdheden krijgt. Wij menen, dat delegatie ook ten aanzien van het stellen van bekostigingsvoorwaarden, mits zorgvuldig toegepast, een bevredigende en effectieve methode van regelgeving is. De ervaring met delegatie op het terrein van de bekostigingsvoorwaarden heeft dit naar onze mening ten volle aangetoond. Maar verder menen wij, dat de suggestie van de leden van de fractie der S.G.P. ook niet het door deze leden gewenste resultaat zal opleveren. Het grote aantal onderwerpen ten aanzien waarvan delegatie is toegestaan, de gevarieerdheid van deze onderwerpen, alsmede de verschillen in omvang van de toegestane delegatie zouden nopen tot het opnemen van een scala van mogelijkheden of af te wijken van de regel, dat de wet zelf de bekostigingsvoorwaarden vaststelt. De voorgestelde bepaling zou dus praktisch gesproken op een omslachtige wijze hetzelfde inhouden als de door ons voorgestelde bepaling.

Het verheugt ons daarom ook, dat de leden van de fractie der S.G.P. de redering die wij ter ondersteuning van ons voorstel hebben gevolgd plausi-

bel achten. Wij hopen, dat zij onder meer door onze hierboven gegeven uiteenzettingen overtuigd zullen raken, dat ook ons voorstel zelf plausibel is te achten.

De vraag of het in het regeringsvoorstel niet mee veel meer gaat om het toekennen van grotere vrijheden aan de wetgever, dan om het vastleggen van een gevestigde praktijk in de Grondwet beantwoorden wij ontkennend. In de voorgestelde bepaling wordt uitdrukkelijk een basis gegeven aan de bevoegdheid van de wetgever het stellen van voorwaarden te delegeren, een bevoegdheid die de wetgever onder het huidige grondwetsartikel reeds uitoefent. Wij wijzen er hierbij op, dat beide regelingen van de delegatiebevoegdheid, zowel die van het huidige artikel 208 Grondwet als die van het voorgestelde artikel 1.23, in hun context moeten worden geanalyseerd en gewaardeerd. Dit maakt een precieze vergelijking onmogelijk. Wel kan in algemene zin worden geconcludeerd, dat de voorgestelde bepaling over de bevoegdheid tot het delegeren van bekostigingsvoorwaarden de huidige regeling van de delegatie continueert. Het kernpunt van artikel 208 Grondwet is immers dat uitsluitend de wetgever beslist over het geven van bevoegdheden ten aanzien van de bekostigingsvoorwaarden aan andere organen.

Ditzelfde kernpunt bevat het voorgestelde artikel 1.23. Ook onder dat artikel blijft het de exclusieve bevoegdheid van de wetgever uit te maken in welke gevallen, aan welke organen en in welke omvang bevoegdheden ten aanzien van het stellen van bekostigingsvoorwaarden worden verleend.

Wij verwijzen de leden van de fractie van de S.G.P. voor het antwoord op hun vraag over de bekostigingsvoorwaarden en de deugdelijkheidseisen naar hetgeen wij daarover hierboven hebben geschreven.

De grondwettelijke bepaling over de vrijheid onderwijs betreft niet het van overheidswege gegeven onderwijs. In deze bepaling wordt het bestaansrecht vastgelegd van niet door de overheid gegeven onderwijs. Al betreft de bepaling dus niet het openbaar onderwijs, daaruit mag niet worden afgeleid dat aan het openbaar onderwijs geen vrijheden kunnen worden toegekend. De wetgever is, behoudens de eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, vrij; hij kan aan instellingen voor openbaar onderwijs een zekere of een grote mate van zelfstandigheid laten ten aanzien van de inrichting van het onderwijs, evenals hij, met dezelfde beperking, vrij is vèrgaande voorschriften daaromtrent te geven.

Ook de leden van de fractie van het G.P.V. verwijzen wij voor het antwoord op hun vragen naar de door ons hierboven gemaakte opmerkingen.

Vierde lid

Van vele zijden zijn vragen gesteld over de betekenis van de vrijheid van oprichting, inrichting en richting onder het voorgestelde vierde lid. Op deze vragen zouden wij als belangrijkste antwoord willen geven, dat ons voorstel, dat in zijn bewoordingen nauw aansluit bij de huidige grondwetsbepalingen geen enkele verandering brengt in de garantie die artikel 208 Grondwet biedt ten aanzien van deze vrijheden. Ter toelichting volgt hieronder een weergave van onze opvatting over de grondwettelijke betekenis van de verschillende elementen van de vrijheid van het uit de openbare kas bekostigde bijzonder onderwijs.

De begrippen vrijheid van oprichting en vrijheid van inrichting zijn geëvolueerd nadat de huidige grondwettelijke bepaling over onderwijs haar beslag had gekregen. Hierboven is er reeds op gewezen, dat het begrip vrijheid van inrichting in verband met de groeiende behoefte aan duidelijkheid over de omvang van de bevoegdheid van de overheid voorwaarden te stellen aan het bekostigde bijzonder onderwijs, zich tot een van de centrale begrippen heeft ontwikkeld in de discussie over de grondwettelijke positie van uit de

openbare kas bekostigde instellingen van bijzonder onderwijs. Eenzelfde ontwikkeling heeft het begrip vrijheid van oprichting doorgemaakt.

Hiermee wordt de aanspraak aangeduid, die groepen van particulieren kunnen maken op financiering door de overheid van door hen op te richten scholen. Een korte historische kanttekening moge dit verduidelijken. De hierboven reeds besproken bevestigingscommissie-Bos heeft in haar verslag criteria voorgesteld, waaraan aanvragen voor bekostiging van door particulieren op te richten scholen zouden moeten voldoen. Bij het opstellen van deze criteria heeft deze commissie zorgvuldig gezocht naar een regeling, die aan verschillende soms conflicterende belangen recht zou doen. Dergelijke belangen waren: enerzijds het openen van de mogelijkheid, dat daar waar een reële behoefte aan een school voor bijzonder onderwijs zou zijn, de overheid voor de bekostiging van een school zorg zou dragen. Anderzijds diende echter het stichten van te kleine scholen op overheidskosten te worden verhinderd. Kleine scholen zouden relatief meer algemene kosten hebben dan grote scholen. Verder zou door stichting van te kleine scholen de deugdelijkheid van het onderwijs kunnen worden geschaad.

De criteria, die de commissie-Bos heeft voorgesteld zijn in de Lager-onderwijswet 1920 overgenomen. Binnen enkele jaren leidde het in deze wet neergelegde stelsel van stichtingsvoorwaarden tot een zeer sterke groei van het aantal scholen en van de onderwijsuitgaven. In dezelfde periode werd de overheid echter voor algemene financiële problemen gesteld. Dit leidde tot voorstellen meer stringente eisen te stellen aan de uit de overheidskas te bekostigen oprichting van scholen.

Aan het daarbij in het geding zijnde element van de pacificatie, dat particulieren aanspraak hadden op door de overheid te financieren stichting van scholen werd daarbij de aanduiding «vrijheid van oprichting» verbonden. Deze vrijheid is niet uitdrukkelijk in de grondwetsbepaling zelf neergelegd maar vormt wel een onlosmakelijk onderdeel van de constitutionele waarborgen voor het bijzonder onderwijs. Zij houdt in, dat particulieren recht hebben op bekostiging door de overheid van door hen op te richten scholen. Twee punten verdienen hierbij wel de aandacht. In de eerste plaats is thans de aldus op te vatten vrijheid van oprichting grondwettelijk beperkt tot het algemeen vormend lager onderwijs. In de tweede plaats wordt de wetgever door de Grondwet bevoegd verklaard voorwaarden te stellen, opdat slechts in die gevallen tot bekostiging wordt overgegaan, waarin een volgens redelijke maatstaven te bepalen reële behoefte aan onderwijs bestaat en dat onderwijs aan bepaalde eisen voldoet.

Over de vrijheid van richting en inrichting is hierboven in antwoord op opmerkingen van leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. over het derde lid reeds een en ander geschreven. In aansluiting daarop en op hetgeen in de memorie van toelichting reeds is vermeld over deze vrijheid zij ons standpunt als volgt geresumeerd. De richting van het bekostigde bijzonder onderwijs wordt door de Grondwet tot verboden terrein voor de wetgever verklaard. De vrijheid van richting wordt daarbij door de Grondwet in het bijzonder op twee onderwerpen van toepassing verklaard: op de keuze van de leermiddelen en op de aanstelling van hen die onderwijs geven. De vrijheid van het uit de openbare kas bekostigde bijzonder onderwijs om het onderwijs in te richten naar eigen opvattingen en inzichten geldt onverkort waar de vrijheid van richting van dat onderwijs in het geding is.

Buiten het gebied van de richting geldt geen absolute vrijheid, maar zal door de wetgever naar een synthese moeten worden gezocht 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.

Hierbij benadrukken wij, dat de voorschriften, die de wetgever vanuit zijn taak en verantwoordelijkheid ten aanzien van het uit de openbare kas bekos-

tigde bijzonder onderwijs geeft, niet bedoeld zijn als belemmeringen voor de ontwikkeling van dat onderwijs. De wetgever beoogt met zijn voorschriften vanuit zijn eigen taak en verantwoordelijkheid ten aanzien van dat onderwijs een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling ervan. Zo zag ook de grondwetscommissie van 1917 de rol van de wetgever en zo heeft de onderwijswetgeving in haar reeds waardige historie – mede door het kritisch volgen van deze wetgeving door de betrokkenen – naar ons oordeel ook gefunctioneerd.

In abstracto valt wel een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de uit de vrijheid van richting voortvloeiende vrijheid van inrichting enerzijds en het overige gebied, waarop de wetgever vrijheid van inrichting heeft gelaten anderzijds. In de praktische uitwerking van deze begrippen gaat het echter in een aantal gevallen om vloeiende overgangen, om elementen van de inrichting van het onderwijs, waarin de richting meer of minder sterk of in het geheel niet doorwerkt.

Heel duidelijk blijkt dit uit discussies in de bevestigingscommissie over de verzekering van de vrijheid van richting. Het betrof hier niet altijd een vast en onbetwistbaar gegeven, aldus blijkt uit deze discussies, maar een beginsel dat door zorgvuldig onderzoeken en overwegen moest uitkristalliseren in concrete denkbeelden. Zo heeft de commissie bij voorbeeld voorstellen over het leerplan gewikt en gewogen, ten einde deze zowel recht te laten doen aan de eigenheid van de bijzondere school als aan de eis van deugdelijk onderwijs. Hetzelfde geldt voor de normen, die door de commissie zijn voorgesteld voor de benoeming en ontslag van de onderwijzers²⁶.

De drie hierboven besproken vrijheden van het uit de openbare kas bekostigde bijzonder onderwijs kan men wel onderscheiden maar niet scheiden. Zowel in hun oorsprong als in hun doel zijn zij nauw met elkaar vervlochten. Zoals de vrijheid van richting alleen tot haar recht kan komen in de vrijheid van oprichting en inrichting, zo verliezen deze beide laatste vrijheden hun bestaansgrond als ze niet gericht zijn op het verwezenlijken van de vrijheid van richting.

Beantwoording van de overige opmerkingen

De leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. vragen welke betekenis moet worden gehecht aan de vervanging van de term «vrijheid van het bijzonder onderwijs» (artikel 208, zesde lid, Grondwet) door de term «vrijheid van richting» in artikel 1.23, vierde lid.

Deze terminologie, die wij in navolging van de Proeve (artikel 71, vierde lid) en de Staatscommissie-Cals/Donner (artikel 83, vijfde lid) hebben voorgesteld, houdt verband met de samenvoeging in ons voorstel van de leden 5 en 6 van artikel 208 Grondwet. In artikel 208 wordt in het vijfde lid bepaald, dat bij het stellen van eisen van deugdelijkheid aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, de vrijheid van richting in acht wordt genomen. Deze algemene bepaling wordt in het zesde lid van artikel 208 nader uitgewerkt voor het algemeen vormend lager onderwijs. In dit zesde lid wordt aan het slot voorgescreven, dat bij die regeling (van die eisen van deugdelijkheid voor het algemeen vormend lager onderwijs) met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers wordt geëerbiedigd. Het zesde lid geeft dus een speciaal voorschrift voor de inachtneming van de vrijheid van richting ten aanzien van een tweetal onderwerpen.

In de korte formule, die het door ons voorgestelde vierde lid daarover bevat, wordt het werkingsgebied van deze speciale regel uitgebreid van het algemeen vormend lager onderwijs tot al het uit de openbare kas bekostigde bijzonder onderwijs. Deze uitbreiding maakte onze kortere formulering mogelijk. Inhoudelijk verandert er echter – afgezien van de uitbreiding van het werkingsgebied van de bepaling – niets. Dit moge ook blijken uit de toelich-

²⁶ Het begrip «vrijheid van inrichting» kwam, zoals hierboven reeds is opgemerkt in het vocabulaire van de commissie niet voor.

ting van de staatscommissie op haar vrijwel gelijklopend voorstel. Deze licht haar voorstel toe met de opmerking, dat het door haar voorgestelde vijfde lid 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 (Eindrapport blz. 235).

Uit de vragen van de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. blijkt, dat het ontbreken van de vermelding van het bijzonder onderwijs bij de «vrijheid van richting» vragen en twijfels oproept. Ook de leden van de fractie van de S.G.P. maken een opmerking over de formulering van het vierde lid. Zij stellen een vraag over het ontbreken van de woorden «de vrijheid betreffende» bij de bepaling over de keuze van de leermiddelen en de aanstelling van hen die onderwijs geven. Daarom hebben wij bij nota van wijziging een aanpassing van het vierde lid aangebracht. Deze houdt in, dat in de eerste volzin achter de woorden «vrijheid van richting» de woorden «van het bijzonder onderwijs» worden ingevoegd; dat «zijn» wordt vervangen door «is»; dat voor de woorden «keuze van de» de woorden «vrijheid betreffende de» worden ingevoegd. Door deze aanpassing sluit het vierde lid nog sterker aan bij de voorschriften, die de Grondwet thans over de vrijheid van richting bevat.

Ter beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. over de vrijheid van oprichting, inrichting en richting verwijzen wij naar het hetgeen wij daarover hierboven hebben geschreven. Het voorgestelde artikel biedt op die punten dezelfde garanties voor het bijzonder onderwijs als artikel 208. De bevoegdheid van de wetgever nieuwe onderwijsvormen te regelen ondergaat dus ook geen enkele wijziging.

Ook onze opmerking in de tweede alinea van blz. 9 van de toelichting bevat geen nieuw element. 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. Zowel de voorstellen van de bevredigingscommissie als de Lager-onderwijswet 1920 volgens de oorspronkelijke tekst van 1920 bevatten daarover bepalingen. De Lager-onderwijswet 1920 ging zelfs zover, dat zij in 1920 voorschreef, dat de onderwijzers werden benoemd na overleg met de inspecteur (Lager-onderwijswet 1920, artikel 89, zesde lid, Staatsblad 778).

Verder bevatte deze wet reeds in 1920 voorschriften over de acte van benoeming, de salarissen, de instelling van een commissie van beroep. Van de aanvang af is artikel 208 dus niet uitgelegd als een belemmering voor het stellen van voorwaarden ten aanzien van de benoeming en het ontslag van onderwijzers.

De Grondwet en het voorgestelde artikel verbieden de wetgever wel bij het stellen van voorwaarden de vrijheid van richting te beperken. Verder zal de wetgever ervoor dienen te waken, dat zijn voorschriften erop gericht zijn goed en doelmatig onderwijs te bewerkstelligen. Deze gedachten hebben wij ook tot uitdrukking gebracht in de door de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. geciteerde passage uit de toelichting. Hoeveer de wetgever – en niet de Regering zoals de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. stellen – daarbij zal kunnen gaan valt niet in abstracto te zeggen. Wel kan een terugblik in het verleden duidelijk maken hoeveer de wetgever daarbij is gegaan en in hoeverre de wetgever daarbij op de voor het eigen karakter van het bijzonder onderwijs essentiële punten terughoudendheid heeft betoond.

De vraag van de leden der genoemde fracties over de vrijheid van het bijzonder onderwijs bij het kiezen van bepaalde didactische, pedagogische en sociale methoden zouden wij met ja willen beantwoorden. Wij menen, dat er gezien het voormelde geen aanleiding is over de bewuste passage alsnog het oordeel van de Raad van State te vragen. Wij merken hierbij tevens op, dat het niet gebruikelijk is hiernieuwd advies te vragen aan de Raad van State over in verband met opmerkingen van de Raad in de memorie van toelichting aangebrachte wijzigingen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. mogen wij voor het antwoord op hun vragen verwijzen naar hetgeen wij hierboven over het vierde lid reeds hebben geschreven.

Hetzelfde geldt voor de vragen van de leden van de fractie van de V.V.D. over de vrijheid van oprichting, inrichting en richting.

Op de verhouding tussen de artikelen 1.22 en 1.23 zijn wij reeds eerder in deze memorie ingegaan. Artikel 1.22 kan, aldus luidde de conclusie, geen afbreuk doen aan de voorschriften van artikel 1.23; zo zal ingevolge artikel 1.23 het stellen van voorwaarden voor het te bekostigen bijzonder onderwijs bij of krachtens de wet dienen te geschieden. Het gaat hier dus niet om een eigen bevoegdheid van andere overheidsorganen. Zowel artikel 208 Grondwet als artikel 1.23 wijst immers de *wetgever* aan als het orgaan, dat in eerste aanleg inhoud geeft aan de voorwaarden voor het te bekostigen onderwijs.

Naar ons oordeel dient de wetgevingsprocedure te worden beschouwd als de methode, die in ons constitutionele bestel bij uitstek is aangewezen om tot een zakelijke, afgewogen en zorgvuldige besluitvorming te komen ook op het terrein van het onderwijs. In dit antwoord ligt tevens de *beantwoording besloten van de vragen van de leden van de V.V.D.-fractie, of bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen gevolgen hebben voor de te stellen deugdelijkheidseisen*. Het is een zaak voor de wetgever om te dien aanzien over concrete vragen beslissingen te nemen. De geschiedenis van de onderwijswetgeving toont ook duidelijk aan dat de wetgever zijn taak heeft verstaan.

Voortgaande met de beantwoording van de vragen van deze leden merken wij op dat het inderdaad denkbaar is, dat de wetgever één schooltype bindend voorschrijft. Daarvoor laten en de huidige Grondwetsbepaling en het voorgestelde artikel 1.23 ruimte. Uit onze opmerkingen in het algemene deel van deze memorie over de verhouding van de artikelen 1.22 en 1.23 en uit het antwoord, dat wij daar reeds op een vraag over de bevoegdheid van de overheid bij de regeling van de schooltypen hebben gegeven, blijkt, dat hier geen sprake is van een thans niet in de Grondwet voorkomende bevoegdheid van de overheid. Daaruit blijkt verder, dat het de *wetgever* is, die in deze zaak het beslissende woord heeft. Hieraan moge overigens worden toegevoegd, dat de huidige Kleuteronderwijswet en de Lager-onderwijswet 1920 voorbeelden zijn van deze stelling.

Wij zijn hierboven bij de beantwoording van vragen van de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. reeds ingegaan op de betekenis van de eerste volle alinea van blz. 9 van de memorie van toelichting. Gaarne verwijzen wij de leden van de fractie van de V.V.D. naar ons desbetreffende antwoord.

In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. of de invoering van een door de Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO) ontwikkeld leerplan als voorwaarde voor bekostiging kan gelden, antwoorden wij dat dit niet mogelijk is. De SLO is immers uitdrukkelijk bedoeld als een dienstverlenende instantie die modellen van leerplannen ontwikkelt waarvan een school al dan niet gebruik kan maken.

Ook de leden van de fracties van de P.P.R., de S.G.P. en het G.P.V. mogen wij voor de beantwoording van hun vragen verwijzen naar hetgeen wij hierboven hebben betoogd.

De leden van de fractie van het G.P.V. wijzen wij er ten slotte op, dat de opmerking in de toelichting, dat de vrijheid van richting historisch en in de praktijk van de wetgeving betrekking heeft op de door een groep van personen gezamenlijk gedeelde visie op de mens en op de samenleving ook, zij het impliciet, betrekking kan hebben op bij voorbeeld godsdienstige aspecten van het individuele bestaan of van samenleving.

Artikel A 1.23

De leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. vragen of het geen aanbeveling verdient in het additionele artikel A 1.23 ook het kleuteronderwijs op te nemen. Het vermelden van het kleuteronderwijs in het additionele artikel zou de grondwettelijke verplichting scheppen vanaf het tijdstip van in werking treden van de artikelen 1.23 en A 1.23 te verzekeren, dat overal voldoende gelegenheid wordt gegeven tot het ontvangen van dat type onderwijs.

Verder zou de in het derde lid neergelegde norm over de financiële gelijkstelling vanaf de inwerkingtreding van die artikelen ook onmiddellijk voor het kleuteronderwijs gelden. Daar in de huidige situatie nog niet overal aan die norm wordt voldaan, zou dat betekenen dat vooruitgelopen zou moeten worden op de geleidelijke invoering van het nieuwe basisonderwijs, dat mede het huidige kleuteronderwijs zal omvatten. Dit lijkt ons onjuist. Onze slot-som is daarom, dat het geen aanbeveling verdient tot de bedoelde wijziging over te gaan.

Het vervallen van lid 8 van artikel 208 Grondwet

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U stellen enige vragen naar aanleiding van het voorstel, artikel 208, achtste lid, te schrappen. Het oordeel van de staatscommissie, dat een voorschrift over de verslaglegging van de staat van het onderwijs thuishoort in de gewone wetgeving, kunnen wij op zichzelf wel onderschrijven. Maar de vraag óf er nog een aan de overheid opgelegde verplichting moet blijven bestaan over die verslaglegging beantwoorden wij ontkennend. Een grondwettelijke of, als de Grondwet er zich niet over had uitgelaten, een wettelijke verplichting tot verslaglegging was zinvol in een tijd waarin sprake was van begrotingen voor een lange periode (in 1815 werd deze periode op tien jaar gesteld; artikel 123 van de tekst van de Grondwet in 1815).

Nu er sprake is van uitgebreide informatie bij gelegenheid van de schriftelijke voorbereiding op en de openbare behandeling van de jaarlijkse begrotingen, nu er bovendien langs allerlei andere wegen tussen Regering en parlement alle gewenste en nodige informatie kan worden verstrekt (vaste commissies uit de beide Kamers; nota's die aan de Staten-Generaal worden aangeboden; beantwoording van door kamerleden gestelde vragen) achten wij een afzonderlijke verplichting, als bedoeld in artikel 208, achtste lid, waar ook geregeld, niet meer zinvol.

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