

Voorzitter: Vondeling

Tegenwoordig zijn 112 leden, te weten:

Aantjes, Van Aardenne, Abma, Van Amelsvoort, Andela-Baur, Bakker, Barendregt, Ter Beek, Beekmans, De Beer, Beinema, De Bekker, Beuker, Beumer, De Boois, Bremen, Van den Broek, Du Chatinier, G. M. P. Cornelissen, P. A. M. Cornelissen, Van Dam, Dankert, Van Dis, Van der Doef, Dolman, Drees, Drenth, Van Elsen, Epe-
ma-Brugman, Evenhuis, Franssen, De Gaaij Fortman, Giebels, Ginjaar-Maas, De Graaf, Haas-Berger, Hartmeijer, Hermes, Hermsen, Honig van den Bos-
sche, Van Houwelingen, Hutschemae-
kers, Huijsen, Jansen, Joekes, Jonge-
ling, Kappeyne van de Coppello, Klei-
sterlee, Knot, Koekoek, Kolthoff, Kom-
brink, De Koning (B.P.), Koningh, Ko-
nings, Kosto, Kraaijeveld-Wouters,
Kruisinga, Van Kuijen, De Kwaadste-
niet, Lamberts, Langedijk-de Jong,
Van Leeuwen, Van Leijenhorst, Lüc-
kers-Bergmans, Masman, Van Mierlo,
Molleman, Mommersteeg, Noote-
boom, Nypels, Van Ooijen, Peijnen-
burg, Porthoine, Rienks, Rietkerk,
Roels, Roethof, Roolvink, Van Rossum,
Van der Sanden, Schakel, Scherpen-
huizen, Van het Schip, Scholten, Smit-
Kroes, Van der Spek, Spinks, Staneke,
Stoffelen, Terlouw, Van Thijn, Tolman,
Tuinenburg, Tuijnman, Veder-Smit,
Van Veenendaal-van Meggelen, Veer-
man, Vellenga, Van de Ven, Verbrugh,
Vondeling, Voortman, De Vries, Waal-
kens, Weijers, Wiegel, Wierenga, Van
Winkel, Wisselink, Worrell en Van Zeil,
en de heren De Gaay Fortman, Minis-
ter van Binnenlandse Zaken, Van Kem-
nade, Minister van Onderwijs en
Wetenschappen, Zeevalking, Staats-
secretaris van Justitie, De Goede,
Staatssecretaris van Financiën, en Si-
mons, Regeringscommissaris voor de
Grondwetsherziening.

De **Voorzitter**: Ik deel aan de Kamer
mee, dat zijn ingekomen berichten van
verhinderings van de leden:

Dankert, wegens bezigheden elders;

Dees en Kleisterlee, alleen voor het
eerste deel van de vergadering, we-
gens bezigheden elders;

Van der Lek, wegens ziekte;

van de Ministers van Justitie en van
Landbouw en Visserij; de nu aanwezi-
ge bewindslieden zullen hen vervan-
gen.

Deze berichten worden voor kennisge-
ving aangenomen.

De **Voorzitter**: Ingekomen is een brief
van de Minister van Financiën, ten ge-
leide van door de Algemene Rekenka-
mer nageziene en akkoord bevonden
rekeningen en verantwoordingen we-
gens uitgifte van geldleningen ten las-
te van de Staat der Nederlanden.

Dit stuk dat niet zal worden gedrukt,
wordt voor kennisgeving aangenomen.

De **Voorzitter**: De overige ingekomen
stukken staan op een lijst, die op de ta-
fel van de griffier ter inzage ligt. Op die
lijst heb ik ook voorstellen gedaan
over de wijze van behandeling. Als aan
het einde van deze vergadering daar-
tegen geen bezwaren zijn ingekomen,
neem ik aan, dat de Kamer zich met
deze voorstellen heeft verenigd.

Aan de orde is de behandeling van de
**Verslagen van de Commissie voor de
Verzoekschriften (14 118, nrs. 9, 24
t/m 29)**.

De heer **Drees** (DS'70): Is het juist, dat
nog een aantal verzoekschriften moet
worden behandeld? Ik denk aan de
nrs. 32 en 33 van 14 118.

De **Voorzitter**: Ik zal daar straks een
mededeling over doen.

Overeenkomstig de voorstellen van de
Commissie voor de Verzoekschriften
wordt besloten.

Aan de orde is de behandeling van de
ontwerpen van (rijks)wet:

Vaststelling van Boek 8, eerste stuk

Ingekomen stukken
Verzoekschriften
Testamentenregister
Burgerlijk Wetboek
Octrooien
EEG

**van het nieuwe Burgerlijk Wetboek,
met uitzondering van de afdelingen 1
en 3 van titel 4, afdeling 3 van titel 5,
de afdelingen 1 en 3 van titel 9 en de
afdelingen 3 en 4 van titel 10 (14 049);**

**Wet op het centraal testamentenre-
gister (13 560);**

**Wijziging van de Rijksoctrooiwet
(13 209, R 967).**

Deze ontwerpen van (rijks)wet worden
zonder beraadslaging en, na goedkeu-
ring van de onderdelen, zonder stem-
ming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van het
ontwerp van rijkswet **Goedkeuring van
het Europees Octrooiverdrag, Mün-
chen, 5 oktober 1973, en van het voor-
nemen tot opzegging van de Overeen-
komsten betreffende de oprichting
van een Internationaal Octrooibureau
(IIB) (13 899, R 1030)**.

Het ontwerp van rijkswet wordt zonder
beraadslaging en, na goedkeuring van
de onderdelen, zonder stemming aan-
genomen.

De **Voorzitter**: De aanwezige leden
van de fractie van de CPN wordt aante-
kening verleend, dat zij geacht wensen
te worden tegen dit ontwerp van rijks-
wet te hebben gestemd.

Aan de orde is de behandeling van het
wetsontwerp **Wijziging van de wet
van 24 oktober 1973, Stb. 537, hou-
dende machtiging tot deelneming van
de Staat in het EEG-mechanisme voor
financiële bijstand op middellange ter-
mijn (13 952)**.

Het wetsontwerp wordt zonder be-
raadslaging en, na goedkeuring van
de onderdelen, zonder stemming aan-
genomen.

De **Voorzitter**: De aanwezige leden
van de fractie van de CPN wordt aante-
kening verleend, dat zij geacht wensen
te worden tegen dit wetsontwerp te
hebben gestemd.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het wetsontwerp **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten (13 872)**.

De behandeling van artikel II wordt hervat.

Beraadslaging over artikel 1.5.

□

De heer **Roethof** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil over dit artikel niet veel zeggen. Ons is na de schriftelijke discussie niet geheel duidelijk, waarom hierin een tweede zin is komen te vervallen, namelijk die omtrent de behandeling en beantwoording van verzoekschriften. Er staat nu slechts, dat iedereen het recht heeft verzoeken schriftelijk bij het bevoegde gezag in te dienen. Dit is eigenlijk een vanzelfsprekendheid. Als men in dit artikel de tweede zin omtrent de behandeling en beantwoording van verzoekschriften verwijdert, blijft er bijzonder weinig over. Het artikel wordt dan erg mager. Ik blijf mij – ook na de laatste schriftelijke toelichting – afvragen, waarom deze bepaling is geschrapt en wel op advies van de Raad van State. Ik heb hierop geen antwoord gekregen in de zin van dat er allerlei praktische, concrete bezwaren zijn. Het komt mij voor, dat het schrappen van deze zin weinig in overeenstemming met het bijzondere karakter van een grondrecht is. Er wordt ook een argumentatie gegeven met betrekking tot de mogelijkheden van het instellen van een AROB-beroep. Deze mogelijkheden bieden bij een weigering van een antwoord een twijfelachtig aanknopingspunt, zo heet het. Ik meen echter, dat als het artikel zoals het nu luidt, een beperkt of twijfelachtig aanknopingspunt biedt voor een AROB-beroep, dit een argument is om het recht van antwoord erin te brengen. Het is dan een weigering van een beschikking. Dit is een praktisch argument om de tweede zin niet te schrappen.

□

De heer **Bakker** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil dit punt vanuit de tegengestelde gezichtshoek van die van de heer Roethof aan de orde stellen. Kan de Minister uiteenzetten, wat de zin van dit artikel is, zoals het nu in de Grondwet zou komen? Wat is het verschil tussen het opnemen en het afwezig zijn van dit artikel in de Grondwet? Op het moment, dat het er niet meer in staat, heeft toch óók iedereen het recht om een verzoek schriftelijk bij het be-

voegd gezag in te dienen? Welke materiële waarde heeft dit artikel? Zo'n artikel staat altijd mooi in de Grondwet, maar ik zou toch graag willen dat de Minister of een van zijn begeleiders ons eens precies duidelijk maakte wat de functie is van dit artikel.

□

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer Roethof heeft gezegd – de heer Bakker gaf ook blijk van twijfel op dat punt – dat het op zich zelf niet zo'n belangrijke zaak is, het recht van petitie. Dat was het natuurlijk wel in de tijd, dat het tot stand kwam. Toen was het dubieus of het kon. Ik moet zeggen, dat ik er niet veel voor voel om een recht, dat destijds bevochten is en dat nu een verworvenheid is geworden, uit de Grondwet te verwijderen. Ik ben van mening dat het erin behoort te blijven staan in de reeks van langzamerhand bevochten en verworven grondrechten.

De geachte afgevaardigde de heer Roethof heeft gezegd: De Regering heeft, het advies van de Raad van State volgende, geschrapt dat erop geantwoord moet worden. Dat vind ik nu iets dat vanzelf spreekt, zeker in deze tijd. Er zijn rekestes, waarop men niet antwoordt. Ik heb nog niet zolang geleden een verzoek gekregen om mij naar een bepaalde plaats in Nederland te begeven ten einde vandaar op een bepaalde dag ten hemel te varen. Ik heb het beter geacht, op dat verzoek niet te antwoorden. Nochtans was het een verzoekschrift aan mij. Ik begrijp wel dat het een onzinnig verhaal is, maar ik wil ermee aangeven dat de mogelijkheid open moet blijven om eens iets ad acta te leggen. Daarom ben ik het met de Raad van State eens dat het vanzelf spreekt dat men een verzoekschrift, dat ook maar de schijn van redelijkheid heeft, beantwoordt, maar dat het ook mogelijk moet zijn om niet of niet langer te antwoorden.

De geachte afgevaardigde de heer Bakker vroeg welke betekenis het recht heeft. In een bestel als het onze worden verzoeken in de regel zorgvuldig onderzocht. Ik zeg 'in de regel' omdat nog wel eens een slippertje wordt gemaakt. Regel is dat ieder verzoekschrift op de departementen, bij de griffies, bij de secretarieën, op de administraties van de waterschappen behoorlijk onderzocht en beantwoord wordt. Dat is de betekenis van het recht van petitie.

De geachte afgevaardigde de heer Bakker heeft gevraagd of het wel nodig is, het in de Grondwet te bepalen, aangezien je aan iedereen kan schrij-

ven. Hij heeft er niet bij gezegd, zodat ik het eraan toevoeg, dat het schrijven nog bezorgd wordt ook, zelfs als het onvoldoende gefrankeerd is.

De heer **Roethof** (PvdA): Een aardige tip!

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde overkomt dat blijkbaar niet, maar de geadresseerde krijgt het verzoek van de PTT om alsnog te betalen, omdat men zo vriendelijk is geweest de brief in ontvangst te nemen.

Ik vind dat je een dergelijke bepaling niet uit de Grondwet moet schrappen op de grond, die de heer Bakker noemt, namelijk dat het vanzelf spreekt. Ik denk dat dan ook allerlei andere rechten naar voren zouden kunnen komen, die zodanig verworvenheid zijn geworden, dat zij voor ons vanzelf spreken. Nochtans kan het wijs zijn, die te handhaven.

De beraadslaging wordt gesloten.

Beraadslaging over artikel 1.6.

□

De heer **Jongeling** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! De formulering van artikel 1.6 geeft op zichzelf geen aanleiding tot vragen. Het valt mijn fractie wel op dat in de positie van dit recht na de nota van wijzigingen op stuk nr. 8 een verandering is gekomen. Het huidige grondwetsartikel 202, dat de staat van oorlog of beleg en de overgang van een burgerlijk gezag naar een militair gezag regelt, kent immers alleen de mogelijkheid om af te wijken van de grondwetsartikelen 7, 9, 172 en 173 en in geval van oorlog van artikel 170, eerste lid. Afwijking van grondwetsartikel 184 is nu in geen enkel geval toegestaan. Daaruit bleek de bijzondere positie van de in het achtste hoofdstuk geformuleerde vrijheden.

In de nota van wijzigingen wordt echter hetgeen in het huidige grondwetsartikel 184 staat – dat is dus in ons voorstel artikel 1.6, tweede lid – wel gebracht onder de strekking van artikel 202. Dat de strekking van artikel 202 uitgebreid moest worden voorzover het nieuwe grondrechten betreft, is wel begrijpelijk, maar het belijden van godsdienst en levensovertuiging buiten gebouwen en besloten plaatsen is volstrekt niet nieuw. Daarom is het voor mij onbegrijpelijk dat dit nu zondere verdere motivering ook onder de werking van artikel 202 wordt gebracht. Of heeft dit te maken met het invoeren van het recht op betogen? Of heeft het belijden van godsdienst of levensovertuiging buiten gebouwen en besloten plaatsen tegenwoordig op

Jongeling

meer zaken betrekking dan alleen op processies? Ik hoor hierover graag een nadere verklaring.

□

De heer **Van der Sanden** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Het is duidelijk dat de kwestie van de met name genoemde kerken in artikel 182 oud niet wordt overgenomen. Dat behoeft niet negatief te worden uitgelegd zoals gebleken is uit de discussies die wij hierover met de Regering in meer algemene zin hebben gehad.

In dit artikel worden de termen 'godsdienst' en 'levensovertuiging' in één lid samengebracht. Ik wil nogmaals onderstrepen dat ook de Regering erkent, dat godsdienst en levensovertuiging daarmee inhoudelijk niet op één lijn worden gesteld. Via deze formulering gebeurt dat natuurlijk in feite wel, maar in de memorie van toelichting wordt terzake een duidelijk onderscheid gemaakt.

Mijnheer de Voorzitter! We hebben ons afgevraagd of de bestaande Wet op de kerkgenootschappen zijn betekenis rechtstreeks ontleent aan artikel 182 van de Grondwet. Indien dit het geval is, kan dan het begrip 'kerkgenootschappen', zoals het nu is geformuleerd in de Grondwet, wel worden gemist?

Het zal duidelijk zijn, dat het verdwijnen van het processieverbod bij onze fracties uiteraard niet op bezwaren stuit. Ik meen, dat dit juist is al zullen de omstandigheden waaronder het nu plaatsvindt wel iets anders zijn dan een dertig jaar geleden. Wij verheugen ons daarover.

De huidige bepaling van artikel 184 stelt nadrukkelijk dat openbare godsdienstuitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen geoorloofd blijft waar zij thans naar de wetten en reglementen is toegelaten. Met dat 'thans' bedoelde de grondwetgever het jaar 1848, terwijl het gebruik nog steun moest vinden in het Koninklijk besluit van 23 april 1822. Wij zijn de Regering erkentelijk voor haar opvatting dat handhaving van artikel 184 Grondwet continuering van een ongelijkheid zou inhouden, hetgeen niet meer in overeenstemming is met de heersende opvattingen omtrent verdraagzaamheid en gelijkheid, zoals die nu in artikel 1.1 zijn verwoord. Ook zijn wij dankbaar voor de erkenning van de Regering dat het laten vervallen van artikel 184 niet zou moeten wachten. De Regering stelt echter toch een overgangsregeling van 5 jaar voor om de gemeentelijke wetgever in de gelegen-

heid te stellen, eventueel bestaande voorschriften af te stemmen op het nieuwe grondwetsartikel, zonder dat daartoe een opdracht van de formele wetgever vereist is. Dit moet nog even nader worden toegelicht.

Ik wil wat dat betreft een volstrekt willekeurig voorbeeld geven. Op vele plaatsen in ons land zien wij de zogenaamde Jesus people hun godsdienstige overtuiging al dan niet zingend belijden. Er was uiteraard geen sprake van hun aanwezigheid in 1848 of zelfs daarvoor. Voor hen golden en gelden slechts de bestaande beperkende voorwaarden. Is het nu juist dat de schrapping van artikel 184, los van die overgangsbepaling van 5 jaar, zou kunnen leiden, zo daar al behoefte aan zou zijn – ik druk mij uiterst voorzichtig uit – tot het houden van openbare godsdienstoefeningen bijvoorbeeld benoorden de Moerdijk, Laren uitgezonderd?

□

De heer **Roethof** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik had er na de schriftelijke discussie eigenlijk niet zo'n behoefte aan om nog te spreken over dit artikel, maar ik ben uitgelokt door de woorden van de heer Van der Sanden. Mijn fractie is het overigens geheel eens met de strekking van dit artikel. Ook ik ben van mening dat het meer dan tijd is om het processieverbod af te schaffen.

De heer Van der Sanden zegt dat uit de stukken duidelijk blijkt dat godsdienst en levensovertuiging niet op één lijn worden gesteld. Daar wil ik wel hom of kuit van hebben. In de memorie van toelichting lees ik op blz. 29 dat de Regering gestreefd heeft naar een nevenschikking van godsdienst en levensovertuiging in één artikel. Men licht het vervolgens als volgt toe: 'Men moet deze nevenschikking van godsdienst en levensovertuiging niet misverstaan. Zij is slechts van staatsrechtelijke aard. Met name mag uit het voorgestelde artikel niet worden afgeleid dat wij op het standpunt zouden staan dat godsdienst en levensovertuiging van gelijke aard zouden zijn.'. Daar ben ik het geheel mee eens. De heer Van der Sanden heeft gezegd dat zij niet op één lijn staan. Ik wil dan graag weten wat dat kan betekenen, want het is duidelijk iets anders dan dat men constateert dat godsdienst en levensovertuiging niet van gelijke aard zijn.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Dat berust op een misverstand. Wij zijn het volstrekt eens met elkaar. Ik heb gezegd 'inhoudelijk' en dat de Regering dat constateert in relatie tot de over-

heid. De interpretatie van de heer Roethof van mijn woorden is geen andere dan die welke hij nu zelf citeert uit de memorie van toelichting. Ik heb er ook naar verwezen.

De heer **Roethof** (PvdA): Ze staan dus wel op één lijn, ze worden precies hetzelfde behandeld, maar ze zijn niet van gelijke aard.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Juist.

□

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ik heb neiging te zeggen dat de opmerkingen die over dit artikel zijn gemaakt vruchtbaarder beantwoord hadden kunnen worden, wanneer deze in de schriftelijke stukken waren verwerkt. Op de opmerkingen van de geachte afgevaardigde de heer Jongeling zal de regeringscommissaris ingaan. Wat het betoog van de heer Van der Sanden betreft, in artikel 182 staat: Aan alle kerkgenootschappen in het Rijk wordt gelijke bescherming verleend. Dat is naar mij dunkt een bepaling uit een tijd, dat men nog van mening was, dat kerkgenootschappen de bescherming van de staat behoeften. De formulering duidt erop dat het artikel was bedoeld als een bepaling om tegen discriminatie tussen kerkgenootschappen te waken. Er wordt bescherming verleend en deze bescherming wordt gelijkelijk aan alle kerkgenootschappen verleend. Ook in dit geval is de praktijk niet in overeenstemming geweest met de leer. De afgescheidenen hebben namelijk althans een bepaalde periode in de geschiedenis allerminst gelijke bescherming genoten. Het wil mij voorkomen, dat dit artikel gemist kan worden, omdat de bescherming der kerkgenootschappen, indien noodzakelijk, wordt gewaarborgd via het artikel over de godsdienstvrijheid. Deze bepaling kan derhalve als obsoleet vervallen.

In de tweede plaats heeft de heer Van der Sanden gevraagd, hoe het zit met de Wet op de kerkgenootschappen. In de strikte zin van het woord is de Wet op de kerkgenootschappen geen organieke wet. Aanneming van de grondwetswijzigingen zal ongetwijfeld noodzakelijk maken dat wordt nagegaan of de Wet op de kerkgenootschappen geheel of gedeeltelijk gehandhaafd moet worden. Ik heb mij daarop niet in het bijzonder kunnen voorbereiden, maar vermoed dat er in elk geval wel iets in de wet zal moeten worden veranderd. Nogmaals, het gaat niet om een organieke wet; men heeft zich destijds wel beroepen op artikel 186, luidende: 'De Koning waakt,

De Gaay Fortman

dat alle kerkgemeenschappen zich houden binnen de palen van gehoorzaamheid aan de wetten van de Staat'.

Omdat men toen reeds op weg was naar de constitutionele koning heeft men op grond van dit artikel wel verdedigd, dat die Wet op de kerkgenootschappen er als organieke wet moest komen.

Als artikel 184 verdwijnt – dat is het artikel dat in de geschiedenis bekend staat als het processieverbod – komt er een periode van vijf jaar, waarin de wetgever de gelegenheid krijgt en tevens de plicht heeft, een nieuwe regeling tot stand te brengen – dat is dan wel een organieke wet, want deze wordt door de Grondwet voorgeschreven – met betrekking tot het houden van godsdienstoefeningen buiten gebouwen en dergelijke. De vraag van de geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden is, of dit betekent dat de oude toestand gehandhaafd wordt. Het antwoord moet inderdaad bevestigend zijn, want artikel 6.1, tweede lid, treedt pas in werking vijf jaar nadat de grondwetswijziging is aangenomen. Overigens is het duidelijk dat ten aanzien van openbare godsdienstoefeningen buiten gebouwen en besloten plaatsen zich op het ogenblik een soepele praktijk aan het ontwikkelen en hier en daar reeds gevestigd is.

Er doet zich ook nog een andere vraag voor. De geachte afgevaardigde heeft gewezen op bijeenkomsten van de Jesus People. De vraag is, of je dat een godsdienstoefening mag noemen. Ik ben zelf dinsdagavond op de markt in Gouda geweest, waar ik tot mijn vreugde ook de geachte afgevaardigde trof. Wij hebben daar onder aanvoering van de burgemeester van Gouda kerstliederen gezongen. Ik heb dat niet als een godsdienstoefening beleefd, maar meer als een samenzijn van een wat religieus karakter. Ik zou nooit, gesteld dat Gouda een plaats is waar geen processies mogen worden gehouden, gezegd hebben: burgemeester, denk er wel om, wij staan nu beiden de Grondwet te overtreden.

De heer **Roethof** (PvdA): Misschien zou dit onder de uitbundige beleving van de gewetensvrijheid kunnen vallen.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik zal daarover nadenken, want op dit ogenblik begrijp ik de opmerking van de heer Roethof niet. Ik zal er echter gezette aandacht aan geven zodra ik haar in gedrukte vorm voor mij heb.

Op hetgeen de heer Roethof verder heeft gezegd, behoeft ik niet in te gaan.

Wat ik vind, staat in de stukken. De geachte afgevaardigde heeft gezegd, dat hij zich daarmee kan verenigen.

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! De heer Jongeling heeft gevraagd, op welke motivering het opnemen berust in artikel 202, het bestaande artikel over de uitzonderingstoestanden, van de bepaling in het ontwerp over het houden van artikel 1.6, voor zover het gaat om godsdienstoefeningen buiten gebouwen en besloten plaatsen. Hij heeft gelijk als hij zegt dat daarover tot dusverre niets bepaald was in dit artikel. Men moet daarbij wel bedenken, dat het houden van dergelijke godsdienstoefeningen op zichzelf reeds een uitzondering was in het bestaande stelsel. Ik ben er ook niet precies mee op de hoogte, wat thans is toegestaan ingevolge de wetten en reglementen. Of die wetten en reglementen niet iets inhouden dat toch om redenen van openbare orde eventueel het verbieden van een dergelijke processie mogelijk maakt, zou ik niet kunnen zeggen.

Het lijkt mij juist om, nu zal worden toegestaan, godsdienstoefeningen en levensbeschouwelijke oefeningen buiten gebouwen en besloten plaatsen te houden, dit ook op te nemen in artikel 202. Ik geloof dat het verwijt, dat dit niet is toegelicht, misplaatst is. Het is beknopt toegelicht in de nota van wijzigingen op de tweede bladzijde (nr. 8): De voorziening houdt vervolgens enige materiële wijziging in. Daaraan is niet te ontkomen in verband met het opnemen van nieuwe grondrechten in de Grondwet. Zo brengt het opnemen van het recht op betoging mee, dat dit recht aan de opsomming van artikel 202, lid 3 moet worden toegevoegd. Dat wordt dan verder toegelicht. Hetzelfde geldt voor het belijden van godsdienst en levensovertuiging buiten gebouwen en besloten plaatsen. De voorbereiders van de grondwetsherziening zijn zich er bewust van geworden, dat strikt genomen artikel 202 van de Grondwet op dit punt een leemte bevat. Het is de bedoeling van het voorstel, die leemte op te vullen. Op zichzelf lijkt mij het opnemen onder het artikel inzake de uitzonderingstoestanden volkomen gerechtvaardigd.

De beraadslaging wordt gesloten.

Beraadslaging over artikel 1.7, waarop is voorgesteld een amendement-Van der Sanden c.s. (stuk nr. 13).

□

De heer **Van der Sanden** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil graag een enkele opmerking maken tot nadere toe-

lichting van het amendement. Aan de tekst van het amendement zelf heb ik een heel kort samengevatte toelichting toegevoegd die wellicht aanleiding kan geven tot misverstand op grond van het feit dat die niet volledig is.

De Regering zelf zegt in de memorie van toelichting dat er duidelijke grensgevallen kunnen zijn. In de memorie van antwoord wijst de Regering – ik spreek nu over artikel 1.7 lid 4 met betrekking tot de handelsreclame – erop dat artikel 10 van het Europese Verdrag voldoende beperkingsmogelijkheden biedt voor een evenwichtige beleidsvorming. Dat is juist, maar die beperkingen vinden hun grond in de gezondheidszorg die aan de onderscheiden Regeringen wordt opgedragen. Nu is mijn grote zorg dat aan deze zaak principiële en pragmatische kanten zitten. De correcties die mogelijk zijn op de vrijheid van meningsuiting – ik wees op de gezondheid als het gaat om de reclame – zijn op zich niet in discussie. Er is geen problematiek van zodanige betekenis dat de wetgever hier niet regelend zou kunnen optreden.

Ik wijs nog eens op de voorschriften die bestaan met betrekking tot de farmaceutische industrie. De problematiek van de bijsluiters is daarbij geen onbekende zaak. Er wordt wel gesproken over de vraag of bepaalde voorschriften op het etiket aan de buitenkant moeten staan of op de bijsluiter mogen worden vermeld. Er is niemand die met een beroep op de vrijheid van meningsuiting, voorschriften van de kant van de overheid in deze sector zal bestrijden.

Ook het voorliggende wetsontwerp met betrekking tot de misleidende reclame is een zaak die zich volstrekt verdraagt met de vrijheid van meningsuiting als het gaat om de beperking die de wetgever kan opleggen.

Ik trek nu de lijn door van de zaken die wij moeten voorzien waar het gaat om die grensgevallen. Ik herinner aan de voorschriften die bestaan met betrekking tot de codes voor reclame, de reclameraad en alle maatregelen die genomen worden mede met betrekking tot andere dan de gedrukte media. Ik wijs op bijvoorbeeld een simpel precedent als zich hier onlangs heeft voorgedaan met betrekking tot de advertentie van een politieke partij. De codecommissie is daaraan te pas gekomen. Zij heeft de zaak bekeken en zij heeft zich niet bevoegd verklaard. Daarna is er een beroepscommissie gekomen. Zij stelde dat zij wel bevoegd was, mits er geen strijdigheid met de vrijheid van meningsuiting bestond. Dit is een geval waarbij de onderhavige problematiek kan gaan spelen.

Van der Sanden

Ik wil nog een geval signaleren. Ik doe dat in even voorzichtige bewoordingen omdat ik er geen behoefte aan heb deze zaak uit te tillen boven de proporties die het moet hebben. Wij hebben te doen gehad met de afwijzing van een bepaald soort sinaasappelen. Nu kan men onder het mom van ideële reclame, best reclame gaan maken voor een ander soort sinaasappelen omdat men de eerste soort sinaasappelen niet geconsumeerd wenst te zien in dit land met de daaraan verbonden consequenties. Op dat moment zit je op een duidelijk grensgeval tussen ideële en handelsreclame. Zo zijn er meer voorbeelden te geven.

De categorale afwijzing van bepaalde soorten reclame kan gaan leiden tot een situatie die buitengewoon grote consequenties zal gaan hebben, zelfs voor de economie van ons land. Men kan op een bepaald ogenblik ertoe besluiten dat er geen reclame meer mag worden gemaakt voor parketvloeren omdat voor die vloeren hout nodig is en dat hout zou moeten komen uit bossen waardoor het milieu zou worden aangetast.

Welnu, dit soort consequenties is niet helemaal denkbeeldig. Ik praat nu niet over tijden van energiecrisis, waarin wij in 1973 hebben verkeerd en die tot grote aanbeveling van de kant van de overheid hebben geleid om het energieverbruik te beperken, maar ik kan niet inzien dat men met een beroep op de uitzonderingsgrond die in artikel 7, lid 4 van de Grondwet zou worden gemaakt, zou kunnen verbieden dat er een advertentie in de kranten komt om broodroosters te verkopen, om maar een simpel voorbeeld te noemen.

Toch zit dit soort consequenties boven de kim, als wij dit zouden aanvaarden. Nogmaals, ik ga echt niet helemaal op de principiële toer van de volgestrekte vrijheid van meningsuiting, die ook gewaarborgd moet zijn in reclame-uitingen en gaat u maar door. Ik wijs op de consequenties, die uit het opnemen van dit artikel gewoon pragmatisch kunnen voortvloeien. Ik ben dan uitermate terughoudend en voorzichtig. Ik vind dat de gewone wetgever moet kunnen optreden. Ik meen dat die ook zal optreden en dat wij daaraan geen enkele belemmering in de weg moeten leggen, als er overeenstemming bestaat tussen Regering en Staten-Generaal, maar ik vind het, eerlijk gezegd, wat overtrokken om die zaak in de Grondwet op te nemen.



De heer **Abma** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil slechts een korte opmerking maken over het derde lid van artikel 1.7. Door middel van dit artikel wordt de afschaffing van de filmkeuring, waarover wij vorig jaar in deze Kamer gediscussieerd hebben, constitutioneel gesanctioneerd. Na alles wat – ook van onze kant – daaromtrent bij de behandeling van het wetsontwerp 11 021 op 25 juni 1975 is opgemerkt, hebben wij geen behoefte hier nog eens op in te gaan. Onze bezwaren zijn wel bekend, veronderstel ik. Het is duidelijk dat onze bezwaren zich richten tegen het constitutioneel sanctioneren.



Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Vrijheid van meningsuiting is één van de pijlers van een democratie en tevens is zij de graadmeter voor de tolerantie die in een land heerst. Het artikel 1.7 bevat op zich zelf naar inhoud niet zo geweldig veel nieuws; voor een deel worden ook formuleringen zodanig gekozen dat het pad dat door de jurisprudentie is betreden, verder wordt gevolgd.

In dit artikel wordt een vrijheidsrecht gegeven, geen waarborgnorm. Er klinken wel eens geluiden dat het recht van meningsuiting wel materieel zou moeten worden gegarandeerd en daaruit wordt dan bij voorbeeld afgeleid dat het bestaan van kranten of van sommige kranten zou moeten worden veiliggesteld.

Afgezien van de omstandigheid dat de keuze, welke kranten wel en welke kranten niet zouden moeten worden gecontinueerd nimmer geheel vrij kan zijn van elementen van willekeur – de middelen zijn nu eenmaal beperkt – zou een waarborgnorm tot verregaande consequenties leiden. Het gaat dan niet alleen om de pers, maar ook om radio en televisie of zelfs het uiten van zijn mening op straat, in een sprekershoek of in openbare gebouwen. Als men deze waarborgnorm stelt, hoe zou men dan mensen kunnen weigeren, dat hun ingezonden brieven worden geplaatst of dat hun wordt geweigerd, voor de microfoon te komen dan wel in een televisie-uitzending?

Recht op weerwoord wordt in de praktijk helaas zelden gegeven. Daarom meen ik, dat het recht op meningsuiting als waarborgnorm, door de overheid te geven, niet uitvoerbaar is, om over een horizontale werking ervan nog maar te zwijgen.

Met betrekking tot de kwestie van de handelsreclame (lid 4) is een en ander

te berde gebracht tijdens de schriftelijke behandeling, ook van de zijde van mijn fractie. Wie schets mijn verbaazing, toen door een fractie die hieraan geen enkele aandacht had geschonken – het CDA – een amendement werd ingediend! Het zou op z'n minst hoffelijk zijn geweest, als het dit amendement ter mede-ondertekening had voorgelegd. Overigens kan ik mij met de strekking ervan verenigen.

Ik zou de Regering willen vragen: wat het zal betekenen wanneer de bepalingen inzake meningsvrijheid niet op handelsreclame van toepassing zijn. Zal dan wel een preventief toezicht hierop moeten worden uitgeoefend? Welke normen zullen voor dit toezicht gelden? Kunnen het bijvoorbeeld esthetische normen zijn, in deze zin, dat reclame niet mag ontsieren, of wellicht ethische normen, omdat men vindt, dat reclame de mensen kan bederven? Of wordt handelsreclame op zich zelf verwerpelijk gevonden en stuurt men erop aan, de mogelijkheden tot reclame te beperken?

De bedoeling achter deze bepaling is mij niet duidelijk. Ik betwijfel of tussen handelsreclame en ideële reclame rechtens een duidelijke grens kan worden getrokken.



De heer **Roethof** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! De tekst van het eerste lid van het artikel omtrent de vrijheid van drukpers gaat terug tot 1848 en heeft als zodanig een ruime jurisprudentie. De Minister weet dat de interpretatie ervan niet zonder 'hobbels' is verlopen, zoals in 1939 toen de Hoge Raad plotseling concludeerde dat het begrip 'wet' in artikel 7 ook in materiële betekenis mocht worden opgevat. Gelukkig is dat in 1950 weer recht getrokken. Alleen de formele wetgever mag verbodsbepalingen opstellen op het punt van de vrijheid van meningsuiting. 'Er is' – zo heet het op pagina 18 van de memorie van toelichting – 'een verbod van preventieve bemoeienis met de uitingsvrijheid.' Dit betekent, naar ik aanneem, dat een verschijningsverbod van bladen, zoals het in de jaren '30 heeft bestaan, niet is toegelaten. Aan de verspreiding mogen door lagere organen wel degelijk beperkingen worden opgelegd, zij het dat zij – uiteraard – de kern van het grondrecht niet mogen raken, met andere woorden: de verspreiding niet volstrekt onmogelijk mogen maken.

Van de zijde van het CDA is voorgesteld, de verspreiding en de openbaarmaking op één lijn te stellen. Dat heeft het voor de hand liggende bezwaar –

Roethof

dat wij ook tegen het wetsontwerp 11 051 koesterden – dat men het risico gaat lopen, een over het algemeen bevredigend functionerende jurisprudentie 'op de tocht te zetten'. Nu de Regering echter in haar antwoord op blz. 28 als haar mening te kennen geeft dat de voorgestelde tekst niet, zoals de bedoeling van het CDA was, aansluit bij de bestaande jurisprudentie, doch ruimere mogelijkheden opent, spits ik toch de oren. Ik wil graag weten, wat dan wel het bezwaar is tegen deze ruimere mogelijkheden. Kan de Minister alsnog concrete voorbeelden geven van nadelige consequenties van de voorgestelde tekst?

De situatie met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren lijkt mij duidelijk. Ik heb er goede nota van genomen dat het ARAR zal hebben te wijken voor een wettelijke regeling en spreek het vertrouwen uit, dat de ambtenaar daarin als ieder ander staatsburger zal worden behandeld.

Minder voldaan ben ik met de beantwoording van enkele vragen met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting van particuliere werknemers, die ik miste. In het voorlopig verslag vroegen wij ons af of mag worden aangenomen, dat voorafgaand toezicht op de meningsuiting van particuliere werknemers ontoelaatbaar moet worden geacht zolang niet in alle redelijkheid kan worden gesteld, dat de doelstelling van de onderneming als zodanig anders zou worden geschaad.

Een en ander klemt nog sterker als werknemers overstappen naar een ander bedrijf, terwijl hun nog verplichtingen door een vroegere werkgever zouden zijn opgelegd.

Deze kwestie speelt ook wat betreft het zelf gaan geven van onderricht in een sector van vaardigheid, die men zich tevoren met goed gevolg eigen heeft gemaakt.

Eenduidige antwoorden zullen niet te geven zijn. Ik begrijp dat, maar ik hoop dat de veronderstelling toch wel juist is dat de contractsvrijheid op dit punt voortdurend tegen het licht van de grondwettelijke bepaling mag worden gehouden.

Wat de omroep betreft kom ik terug op de kwestie van de nog steeds bestaande mogelijkheid in de Omroepwet van repressieve controle door de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk op de inhoud van de programma's wat de vrijheid van meningsuiting betreft. Afschaffing daarvan zou de vrijheid van meningsuiting voor de beeldbuis naar analogie

van de drukpers duidelijker tot uitdrukking brengen in de geest van het heelaas verworpen – het is eigenlijk ingetrokken na een amendement van de heer Van der Sanden – initiatief-ontwerp van college Voogd en mij.

De wetgever mag niet zo ver gaan dat preventieve censuur op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending zou worden ingevoerd, aldus heet het op pagina 34 van de memorie van toelichting. Maar ons initiatief-wetsontwerp ging verder, en wilde ook elke repressieve bemoeienis van de Minister wat de vrijheid van meningsuiting betreft afschaffen. Dat betekende het ontlenen aan de Minister van de bevoegdheid op het punt van berispen en schorsen dan wel intrekken van zendtijd overal waar de vrijheid van meningsuiting in het geding is. Geen beroep dus meer op de wet terzake van staatsveiligheid, de openbare orde en de goede zeden; kortom, het overhevelen van deze problemen naar de onafhankelijke rechter zoals dat ook bij de drukpers het geval is.

Nu de Minister van CRM al enkele malen heeft verklaard dat hij alsnog de gedachtengang van het initiatief in een eigen wetsontwerp wil neerleggen, is mij niet duidelijk waarom dit het vergunningstelsel op losse schroeven zou zetten. Van een aantasting van het vergunningstelsel of een afschaffing van toezicht op technische en inhoudelijke aspecten, zoals het verbod van reclame en de eis van een volledig programma, was ook in het initiatief-wetsontwerp geen sprake. De formule van artikel 7.2 zou dus meer in lijn gebracht kunnen worden met die van artikel 7.1.

Ten aanzien van het derde lid wordt op pagina 35 van de memorie van toelichting geconstateerd dat aansluiting is gezocht bij de bepaling van het drukpersartikel. Daarmee zal worden bereikt dat geen preventieve censuur mag worden ingevoerd, ook niet bij formele wet.

Op blz. 18 staat iets anders, namelijk dat er geen preventieve bemoeienis is met de uitingsvrijheid. Dat is ruimer. Wat is nu precies de bedoeling? Mr. J. M. de Meij constateert immers terecht in het tijdschrift voor openbaar bestuur (1976, nr. 13) dat preventieve censuur nog geen preventieve maatregel in het algemeen uitsluit. Worden die, overeenkomstig de ook in het eindrapport van de commissie-Van Schaik vertolkte opvattingen, langs een achterdeur toch weer binnengesmokkeld? Bestaat hier de mogelijkheid van verschijnings- of vertoningsverboden? Ik zou een nadere opheldering zeer op prijs stellen.

Het is mij evenmin duidelijk waarom vertoningen bij voorbaat verboden mogen worden, met het oog op wanordelijkheden of in verband met een gespannen toestand. Anders dan bij voorbeeld in artikel 1.9, wordt hier helemaal niet gesproken over wanordelijkheden. Ook het noemen van een leeftijdsgrens van 16 jaar in het derde lid – dus een leeftijdsgrens in de Grondwet op dit punt – komt mij minder wenselijk voor. Men zou beter kunnen spreken van zeer jeugdige personen.

Ik kom nu op de vertoning van de heer Van der Sanden. Hij wil het vierde lid, inzake de handelsreclame, uit dit artikel verwijderen. Ik heb er bij de algemene beschouwingen reeds op gewezen dat ik daar ernstige bezwaren tegen koester en dat ik daar veel ellende van vrees. De heer Van der Sanden heeft hier een betoog gehouden, waarin hij het voorstelt als een zaak die eigenlijk weinig problemen oproept. Daaromtrent zou ik graag nader uitsluitel willen hebben van de Minister, want ik zie die problemen wel degelijk.

Er zijn hier in de Kamer nog al wat discussies geweest over de reclame in het algemeen. Mijn collega Kolthoff heeft daarover verscheidene malen het woord gevoerd en vragen gesteld als misbruiken dreigden in bepaalde categorieën of branches. De heer Scholten heeft zich op het gebied van de reclame, met name waar het de STER betreft om maar een voorbeeld te noemen, zeer beijverd. Mij is nog niet geheel duidelijk, hoe de positie van onder andere deze vragenstellers wordt na aanvaarding van het amendement van collega Van der Sanden.

Er zijn op het ogenblik mogelijkheden om bepaalde soorten reclame te beperken, waarvan ik mij afvraag, of zij nog zullen bestaan na aanvaarding van de nieuwe tekst. Als men over deze zaak gezwegen had, zou het misschien iets anders geweest zijn. Nu er echter zo uitdrukkelijk staat, dat de voorgaande leden niet van toepassing zijn op het maken van handelsreclame, ontstaat bij aanvaarding van het amendement van de heer Van der Sanden tot schrapping van dit lid natuurlijk wel de situatie, dat de inhoud van een ingezonden mededeling heel duidelijk op één lijn wordt gesteld met de inhoud van iedere andere meningsuiting. Daarvoor vraag ik de aandacht van deze Kamer.

De heer Van der Sanden zegt, dat er toch eigenlijk niet zo veel problemen zijn. Wel, ik herinner aan de discussies die er zijn geweest over de beperking

Roethof

van de reclame voor suikerhoudend snoepgoed. Ik vraag mij af, of het bekende tandenborsteltje onder het regiem-Van der Sanden nog wel toelaatbaar zal zijn. Men weet waarschijnlijk wel waarop ik doel. Er zijn discussies geweest over de beperking van de reclame voor alcohol, over een beperking in de wijze van adverteren en over de beperkingen van de reclame voor tabaksprodukten, om nog eens een pregnant voorbeeld te noemen.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Ik begrijp niet wat de heer Roethof wil suggereren. Een dergelijk artikel staat op dit ogenblik niet in de Grondwet en het tandenborsteltje is ingevoerd en niemand heeft bezwaar gemaakt. De motie van de heer Scholten over de STER is aangenomen en niemand heeft een beroep gedaan op strijdigheid met de Grondwet. Ik zie dat niet zo.

De heer **Roethof** (PvdA): Dat is juist het ergste.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Dat is een dooddoener natuurlijk. Wij discussiëren hier op zakelijke gronden met elkaar en daarom moeten zakelijke argumenten tegenover elkaar kunnen worden gesteld.

De heer **Roethof** (PvdA): Ik vind dat een heel zakelijk argument. Ik vind het namelijk heel pijnlijk dat de heer Van der Sanden niet inziet dat de situatie verandert op het moment dat hij hier een amendement gaat voorstellen op een grondwetsstek, waarin wordt voorgesteld — daarop komt het neer — dat de handelsreclame precies gelijk moet worden gesteld met de vrijheid van meningsuiting. Het is pijnlijk dat hij dan niet in de gaten heeft dat dingen die wij tot nu toe in onschuld hebben aangenomen daardoor in een volstrekt ander licht komen te staan.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Dat zou dus betekenen dat een kabinet elk voorstel tot wijziging van de Grondwet aan de Kamer kan voorleggen en dat de Kamer dat dan heeft te slikken, omdat het ooit is voorgesteld? Dat is de consequentie van wat de heer Roethof nu stelt.

De heer **Roethof** (PvdA): De Kamer hoeft niets te slikken. De Kamer is soeverein in haar doen en laten. Hetzelfde geldt voor de Kamer aan de overzijde van het Binnenhof, zoals wij deze week hebben kunnen waarnemen. Het gaat mij om de politieke consequenties van de juridische aspecten van de zaak. Dan vind ik het merkwaardig dat de heer Van der Sanden zo maar aan-

neemt dat er wat dat betreft niets verandert op het moment dat zijn amendement aanvaard wordt.

Ik vind het overigens interessant dat hij nu al interrumpeert, want ik was nog niet klaar met de toelichting van mijn zorgen.

Ik heb nu voornamelijk, zo niet met uitsluiting, gesproken over het gedrukte materiaal, met uitzondering van dat tandenborsteltje bij de tv. Ik vraag mij echter ook af wat de positie wordt van radio en televisie. Ik vraag mij zelfs af — misschien ga ik op dat punt te ver, maar dat hoor ik dan wel van de Minister of van de regeringscommissaris — of wij hier niet de sluizen openzetten voor de commercialisering van ons tv-bestel.

Ze er zeker zie ik niet meer in, hoe wij de STER-situatie en dergelijke in de hand zouden moeten houden. Wat gaat er gebeuren? Er is vrijheid van meningsuiting op het gebied van radio en televisie. Er is blijkens het tweede lid geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisieuitzending. Als de door de Minister van CRM aanvaarde gedachtengang van het wetsontwerp van collega Voogd en mij rechtskracht krijgt is er evenmin repressief toezicht op het punt van de vrijheid van meningsuiting. Welnu, wanneer wij de inhoud van een ingezonden mededeling precies gelijk gaan stellen met de inhoud van bijvoorbeeld de Fred Hachéshow dan zie ik niet goed in hoe verdere mogelijke stappen van collega Scholten tot beperking op het gebied van de STER-reclame nog kunnen slagen. Ik vrees, dat de aanvaarding van het amendement-Van der Sanden geenszins een onschuldige zaak is. Integendeel, ik vrees met grote vrees dat het de deur zal dichtdoen voor correctiemogelijkheden op het gebied van de reclame waaraan wij dringend behoefte hebben, correctiemogelijkheden zoals zij zich bijvoorbeeld voordoen bij reclame voor geneesmiddelen en voor suikerhoudend snoepgoed. De heer Van der Sanden zegt, dat er op het ogenblik nog geen problemen zijn omdat een zelfregulering optreedt. Die treedt thans op, omdat men drommels goed weet, dat als men te ver gaat, er van de zijde van de Regering maatregelen kunnen worden genomen. Ik vraag mij af, welke maatregelen de Regering nog tot haar beschikking heeft, als dit wordt geschrapt. Ik geloof niet, dat die zelfregulering nog onder controle kan worden gehouden. De deur gaat dan juist open voor allerlei mogelijkheden om ons via radio en televisie nog meer te gaan plezierieren met Loeki de leeuw

dan thans reeds het geval is. Ik ben daar niet voor.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil de interruptie van de heer Van der Sanden corrigeren. Hij zei, dat ook onder de oude toestand er geen problemen waren met de vrijheid van meningsuiting waar het om reclame ging. Ik wijs hem erop, dat bij het stellen van vragen door de heer Voogd en mij over suikerhoudend snoepgoed met name dit argument van de vrijheid van meningsuiting hiertegen in het geding is gebracht.

□

De heer **Jongeling** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! De interpretatie van de woorden van het eerste lid van artikel 1.7 heeft een langdurige, bewogen en interessante geschiedenis achter de rug. In een lange reeks van arresten is de bedoeling van de grondwetgever vrij nauwkeurig vastgelegd. Daarom kan ik mij er in vinden dat de oude formulering wordt gehandhaafd. Vele moeilijkheden bij mogelijke nieuwe interpretaties kunnen daardoor worden voorkomen. Het verspreiden van drukwerk is namelijk zó tot een annex recht geworden, en de jurisprudentie heeft zó nauwkeurig vastgelegd wat onder verspreiden moet worden verstaan en aan welke beperkingen de verspreiding onderhevig kan zijn, dat het verspreiden niet rechtstreeks onder het grondrecht hoeft te worden gebracht.

De Hoge Raad heeft het openbaren van gedachten en gevoelens door de drukpers zo wijd uitgelegd als maar mogelijk is. Zelfs neonletters vallen eronder. De indruk bestaat dat de jurisprudentie niet veel verder zal gaan en ook niet veel verder zal kunnen gaan. Daarom is het juist dat lid twee is toegevoegd. Over een bezwaar tegen lid 3 sprak de heer Abma al.

Overigens zijn nog niet alle problemen de wereld uit. Met name bestaat nog onduidelijkheid of het geven van inlichtingen ook onder de bescherming van artikel 7 valt. Tot nog toe heeft de Hoge Raad zich niet duidelijk uitgesproken over de vraag of het geven van feitelijke informatie (bijvoorbeeld een bord langs de kant van de weg met de aankondiging van een restaurant) onder de bescherming van artikel 7 valt.

De onduidelijkheid is des te groter, omdat in het vierde lid de handelsreclame weer wel buiten de werking van artikel 1.7 wordt gehouden. Handelsreclame valt toch ook onder de begrippen inlichtingen of feitelijke informatie? Hoe is de verhouding tot artikel 10

Jongeling

van de Europese Conventie, dat de informatie wel degelijk insluit bij de vrijheid van meningsuiting?

Tot slot valt over artikel 1.7 op te merken dat ook het recht van betogen gedeeltelijk hieronder valt. In het Vietnam II-arrest werd overwogen dat het meevoeren van spandoeken en dergelijke wel valt onder artikel 7 en daarom niet aan een voorafgaand verlot afhankelijk mag worden gesteld, maar dat bij een optocht de wijze van openbaren van gedachten en gevoelens te zeer verschilt van de drukpers om onder de bescherming van artikel 7 te vallen. Dat betekent dus, dat een optocht of betoging wel van een voorafgaand verlot afhankelijk kan zijn. Mijns inziens is het niet ten onrechte dat de eisen van de toelaatbaarheid van een betoging hoger zijn dan de eisen die gesteld worden aan het openbaren van gedrukte stukken. Het gaat hier immers om een bepaald gebruik van de openbare weg en recente gebeurtenissen hebben ook wel aangetoond dat dit gemakkelijk tot een misbruik kan worden. Daarom bestaat er bij mijn fractie weinig behoefte aan het opnemen van een apart betogingsrecht. Dit klemt des te sterker aanzien, zoals in de memorie van antwoord ook wordt opgemerkt, de overgang tussen betoging en vergadering vloeiend is. Wanneer het betogingsrecht niet zou worden opgenomen, kan de rechtspraak, de bedoeling van de wetgever in acht nemende, tot een ruime interpretatie van het begrip vergadering overgaan.

□

De heer **Bakker** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! In de eerste plaats achten wij het voorstel van de Regering verstandig om in het eerste lid van artikel 1.7 dezelfde tekst te nemen die in het oude artikel 7 stond. De heer Jongeling heeft dit toegelicht. Ik kan mij in zijn redenering zeer wel vinden.

In de tweede plaats is de vraag over lid 2, die wij in de stukken hebben gesteld, niet duidelijk beantwoord. Het betreft de vraag, of het zogenaamde omdraaien van de knop preventief toezicht is. De Regering noemt het in de stukken een grensgeval. In de praktijk wordt, als de knop wordt omgedraaid, het nog niet uitgezonden gedeelte aan het kijken of luisteren onttrokken. Dat wil zeggen, dat het omdraaien van de knop een ingreep is met betrekking tot datgene wat nog komt en niet tot datgene wat al is geweest. Het lijkt ons daarom, dat wanneer dit artikel wordt aangenomen, hiermee het omdraaien

van de knop door de Minister van CRM een onmogelijkheid, iets ongrondwettelijks wordt.

Wij hebben ook een vraag over lid 4. Ik zal met grote belangstelling luisteren naar de wijze woorden die de Regering over dit 'suikergoedartikel' zal spreken. Als niet-jurist zit ik wel even tegen de tekst aan te kijken. Lid 1 begint aldus: 'Niemand heeft voorafgaand verlot nodig.....' Artikel 4 zegt: 'De voorgaande leden' – dus ook lid 1 – 'zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame'. Ik kan hieruit slechts lezen, dat voor handelsreclame voorafgaand verlot nodig is om gevoelens of gedachten te openbaren. Ik heb die vraag ook in het voorlopig verslag gesteld. De Regering is daarop ingegaan, maar niet op een zodanige wijze, dat het mij helemaal duidelijk is geworden. Ik vraag het dus nogmaals, zodat niet alleen deze arme leek, maar mogelijkerwijze ook enkele andere leden in dit land verlicht worden op dit punt.

□

De heer **Van der Sanden** (KVP): Ik wil, mijnheer de Voorzitter, een enkele kanttekening maken bij het eerste, tweede en derde lid, hoewel dit artikel op zich zelf ruimte zou bieden voor vele bespiegelingen. De eis van zelfbeheersing klemt dan des te meer, meen ik.

Wij gaan akkoord met de ongewijzigde handhaving van het bestaande artikel 7 van de Grondwet. Ik wil er graag aan toevoegen dat onze verlangens ten aanzien van de uitbreiding van de tekst met het woord 'verspreiden' aanzienlijk afgezwakt zijn door de argumenten, die de Regering heeft gebruikt; zij hebben ons in belangrijke mate overtuigd.

De heer Roethof is op deze zaak even teruggekomen. Men zal begrijpen dat wij met meer dan gewone belangstelling de reactie van de kant van de Regering hierop tegemoet zien.

Het tweede punt dat ik wil aansnijden betreft de nog onbekende voorstellen met betrekking tot de Grondwet zelf inzake het openbaarheidsbeginsel en de samenhang met de Wet openbaarheid van bestuur. Mag worden aangenomen, zo herhaal ik mijn al eerder gestelde vraag, dat het voorstel tot grondwettelijke vormgeving daarvan in ieder geval de Kamer tijdig zal bereiken voordat zij toe is aan de openbare behandeling van de ontwerp-Wet openbaarheid van bestuur, nu de Kamer over dat wetsontwerp deze week eindverslag heeft uitgebracht?

Wat het tweede lid van dit artikel betreft, meen ik dat wij iets meer infor-

matie van de kant van de Regering nodig hebben. Bij lezing en herlezing van de stukken kreeg ik steeds meer het gevoel, dat misschien het beste kan worden uitgedrukt met het niet onbekende gezegde 'zwei Seelen wohnen in meiner Brust'. Aan de ene kant immers moet toch vaststaan dat met name – collega Roethof verwees naar de discussies die wij eerder hebben gehad met betrekking tot het initiatiefontwerp-Voogd/Roethof over artikel 10, lid 2, van de Omroepwet – de journalistieke activiteiten in radio en televisie aan geen andere beperkingen mogen blootstaan dan journalisten, werkzaam bij de gedrukte media, ondervinden. Aan de andere kant betoogt de Regering, dat wel degelijk een ander regime geldt, in feite een ander soort repressief toezicht mogelijk wordt gemaakt dan krachtens de bekende formule 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. Is in dit opzicht geen spanning aanwezig tussen de geschreven Grondwet van morgen en de werkelijkheid van vandaag? De Regering weet toch ook dat de discussies in dit huis over die bepaling in de Omroepwet zich nadrukkelijk niet hebben uitgestrekt – in ieder geval van mijn kant niet – over deze journalistieke activiteiten in radio en televisie? Ik kreeg de neiging, in dit verband even terug te vallen op het citaat van de Erasmus universiteit, waarmee ik aan de plenaire behandeling van deze wetsontwerpen ben begonnen, dat de woorden van de Grondwet wellicht in aanzienlijke mate verschillen met de werkelijkheid.

De bepalingen, dat uitzendingen niets mogen bevatten dat gevaar oplevert voor de veiligheid van de staat, de openbare orde en de goede zeden, zijn toch geen bepalingen die nergens, behalve in de Omroepwet, te vinden zijn? Zij komen toch ook in deze voorstellen inzake een nieuwe Grondwet op tal van plaatsen weer voor?

Voorts wil ik een enkele opmerking maken over de horizontale werking van de Grondwet, waarover de beschouwingen van de Regering naar onze overtuiging nogal vaag zijn gebleven. Ik geloof dat de voorbeelden, die de Regering heeft gegeven in de stukken, onvoldoende nuances vertonen. Zij spreekt bij voorbeeld over de verhouding tussen de redactie en de directie van een krant. Waarom niet – en naar mijn mening is dit veel juister – de verantwoordelijkheid van de journalist ten opzichte van zijn hoofdredacteur beklemtoond? Deze laatste immers behoort het te zijn, die de verantwoordelijkheid voor de redactionele

Van der Sanden

inhoud van het blad draagt en per se niet de directie. Daarmee vervalt dan ook impliciet de geschapen tegenstelling tussen het journalistieke metier en het commerciële waarvan toch de directie als de voornaamste exponent pleegt te worden beschouwd, soms terecht, soms ten onrechte. Maar in het kader van de horizontale werking ligt de vraag nu voor de hand: Zou het opstellen van een redactiestatuut, zou het ondertekenen van een arbeidscontract waarin de journalistieke werknemer zich verplicht zijn arbeid te verrichten in het kader van de beginselen, die aan die speciale krant ten grondslag liggen – ik hoop hier toch niet opnieuw het begrip pluriformiteit van de pers in dit verband te noemen – ongeldig kunnen worden verklaard op basis van artikel 7, lid 1? Als men voor 'krant' 'omroep' leest, verandert er dan iets wezenlijks aan de vraagstelling?

De internationale overeenkomsten en verdragen machtigen de landen tot het hebben van een vergunningstelsel voor de uitzending via de ether van radio- en televisie-signalen. Maar dat vergunningstelsel is uitsluitend gebaseerd op de schaarste aan frequenties en heeft niets te maken met de inhoud van uitzendingen. Heeft de Regering voor het tweede lid van dit artikel wellicht ook de volgende tekst overwogen: Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door radio of televisie gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens de verantwoordelijkheid volgens de wet, en onverminderd de bevoegdheid tot het doen van uitzendingen, bij de wet te onderwerpen aan een vergunningstelsel?

Ten aanzien van het derde lid kunnen wij ons vinden in de argumenten, die de Regering heeft aangevoerd, zij het dat de door ons aangedragen redactie de tegenwerping heeft gekregen dat de Regering deze niet nodig vindt.

Hoe licht of hoe zwaar moeten wij die bestrijding beoordelen?

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! De heer Abma – en de heer Jongeling heeft zich bij hem aangesloten – heeft nog eens zeer nadrukkelijk verklaard, dat hij het onjuist acht dat datgene wat door het initiatiefontwerp van mevrouw Haas wet gaat worden zijn neerslag zal vinden in de Grondwet. De Regering heeft gemeend dat te moeten doen omdat zij de vrijheid van meningsuiting wil aanpassen aan het gewijzigde rechtsbewustzijn. Het initiatiefontwerp van

mevrouw Haas is zowel in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer met een behoorlijke meerderheid aangenomen en daaruit is gebleken dat het rechtsbewustzijn op dit punt in Nederland verandering heeft ondergaan.

Het spreekt vanzelf dat ik de mening van de beide geachte afgevaardigden op dit punt volstrekt respecteer, maar ik meen dat het brengen van de Grondwet – zoals ik het pleeg te noemen – aan de maat van de tijd meebrengt dat het derde lid van het artikel op deze manier wordt geredigeerd.

De heer Roethof acht het onjuist om in de Grondwet de leeftijd van 16 jaar op te nemen. Hij zou liever willen spreken van zeer jeugdige personen.

Ik erken dat aan het opnemen van leeftijden in de Grondwet bezwaren kunnen zijn verbonden, maar het wil mij voorkomen dat in de huidige situatie een leeftijdsgrens de voorkeur verdient. Deze grens wordt in dit verband in het algemeen aanvaard. Het vervangen van de leeftijd van 16 jaar door 'zeer jeugdige personen' maakt de zaak vloeiend. Ik vind een meisje of jongen van 16 jaar geen zeer jeugdig persoon. Een kind van acht jaar vind ik wel een zeer jeugdig persoon. Als ik let op de ontwikkeling van mijn kleinkinderen ga ik echter aarzelen of dat bij 10 jaar nog zo is. Daarom houd ik mij liever aan het geven van een duidelijk richtsnoer aan de wetgever door de bepaling van 16 jaar.

Ik ben erkentelijk voor de instemming van mevrouw Kappeyne en anderen met het feit dat de Regering heeft getracht de lijn die in de jurisprudentie is ontwikkeld in de formulering van de grondwetswijziging door te trekken. Zoals de geachte afgevaardigde mevrouw Kappeyne dit uitdrukte: het pad dat door de jurisprudentie is betreden wordt vervolgd. Dat is ook de bedoeling geweest. Ik kan mij er ook mee verenigen dat een waarborgnorm wat de vrijheid van meningsuiting betreft feitelijk een onmogelijkheid is.

De geachte afgevaardigde de heer Roethof heeft mij wederom gevraagd, of ik de ambtenaren toch wel echt zal behandelen als gewone mensen. Zouden de geachte afgevaardigde en ik niet de afspraak kunnen maken dat ik dat zal doen en dat hij mij daaraan houden mag? Dan zouden wij daarbij tevens voor het eerste half jaar kunnen afspreken, dat wij niet telkens wederkerig beklemtonen, dat dit inderdaad van hem en van mij de bedoeling is.

De heer **Roethof** (PvdA): Ik begrijp deze opmerking, maar het ging alleen om een aanloop in mijn betoog naar de particuliere werknemer.

Minister De Gaay Fortman: Ja. Overigens is het allerminst mijn bedoeling, de geachte afgevaardigde te vermanen. Ik wilde alleen met hem tot een gentlemen's agreement komen. Dat kan omdat wij beiden gentlemen zijn.

De heer Roethof heeft daarop aansluitend in verband met de particuliere werknemer pregnant gezegd: Ik mag toch aannemen dat de contractsvrijheid steeds gehouden zal moeten worden tegen het licht van de Grondwet. Dat is natuurlijk juist, maar het staat in de eerste plaats ter beoordeling van de betrokken partijen om te kijken of hetgeen zij afspreken zich verdraagt met artikel 1.7 van de nieuwe Grondwet. Vervolgens zal de rechter hierover oordelen. Deze zal dan interpreteren of de contractsvrijheid op de juiste wijze is gehanteerd.

De geachte afgevaardigde heeft nog eens zijn gevoelens uitgesproken, dat het repressieve toezicht op radio en televisie behoort te worden afgeschaft en heeft zich daarbij afgevraagd, hoe ver mijn collega van CRM is met de voorbereiding van een bepaald wetsontwerp. Ik kan hem daarover geen inlichtingen verschaffen, maar zal mij dienaangaande tot mijn collega wenden en hem opmerzaam maken op hetgeen de geachte afgevaardigde heeft gezegd.

Ik kom nu aan hetgeen de heer Van der Sanden heeft gezegd over de eerste drie leden van het artikel. Het ontwerp van wet tot het brengen van het openbaarheidsbeginsel in de Grondwet wordt, als ik mij niet zeer vergis, morgen in de Ministerraad behandeld. Ik moet er bij zeggen: tenzij het wordt aangehouden. Als het is behandeld, kan het zeer spoedig naar de Raad van State. De bepaling die wij ons voorstellen, doet niet anders dan een grondwettelijke basis geven voor het ontwerp dat op het ogenblik bij de Kamer in behandeling is. Ik denk niet dat er grote moeilijkheden over het voorstellen grondwetsartikel zullen ontstaan.

De heer Van der Sanden heeft ten aanzien van het eerste en het tweede lid gevraagd of er geen spanning is tussen journalistieke activiteit bij radio en televisie en die bij de drukpers. Lid één geldt algemeen en het tweede lid zegt dat er voor radio en televisie een speciaal regime komt. Dat kan natuurlijk nooit het grondrecht dat in het eerste lid ligt krachteloos maken. Het eerste lid staat voor de drukpers en het tweede lid geeft een aparte regeling voor de media van radio en televisie. De vraag hoe dat precies moet worden

De Gaay Fortman

geregeld, zal worden opgelost in het wetsontwerp dat collega Van Doorn zal indienen.

De geachte afgevaardigde heeft nog gesproken over een journalist die werkt bij een krant die uitgaat van een bepaalde levensovertuiging. Ik acht het niet in strijd met de Grondwet dat, wanneer een journalist een arbeidscontract tekent, dat daaraan een eind kan komen wanneer hij van mening is dat hij zich in dat patroon niet voegen kan. Niemand wordt in dit land gelukkig gedwongen om bij een dergelijke krant te gaan werken. Het spreekt vanzelf dat iemand zich voegt in het geestelijk patroon in kwestie als hij bij een dergelijke krant gaat werken.

Ik kom dan tot de door de geachte afgevaardigde voorgestelde redactie van het tweede lid. Dit zal hem niet verder brengen. Hij wil een poging doen om de journalisten bij de radio en bij de televisie in een exact gelijke positie te brengen als de journalisten die door middel van de drukpers hun gevoelens openbaren. Hij herhaalt dan in wezen het eerste lid en zegt dan: 'onverminderd de bevoegdheid van de wetgever om regels te stellen.'. Als hij het zo zegt, maakt hij het naar mijn mening mogelijk om op het eerste lid inbreuk te maken.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Neen, ik heb gezegd: 'Onverminderd de bevoegdheid, het doen van uitzendingen bij de wet te onderwerpen aan een vergunningstelsel.'. Dat is namelijk de enige crux waarom er een apart regime voor radio en televisie is. Er is schaarste aan frequenties.

Minister **De Gaay Fortman**: Dan heb ik de geachte afgevaardigde verkeerd begrepen en ontvalt aan dit deel van mijn betoog de grondslag. Ik moet overigens zeggen dat ik het als zeer stimulerend ervaar dat ik zo geweldig moet opletten in dit debat, gezien de snelheid waarmee een aantal opmerkingen naar voren wordt gebracht. Het lijkt mij beter om de regeling te treffen, die ik voorsta, omdat deze de mogelijkheid geeft tot aanpassing aan het bijzondere karakter van het medium radio en televisie. Radio en televisie zijn veel indringender media dan de drukpers, althans voor de meeste mensen. Voor mij geldt het omgekeerde, maar ik ben een uitzondering.

Hoe wordt de positie indien wordt aangenomen wat de Regering heeft bepleit op het gebied van de handelsreclame? Deze wordt dan onderworpen aan een normaal wettelijk regime. Dan is dus de wetgever bevoegd, ten

aanzien van de handelsreclame te doen en te laten wat hij wil. Ik zeg het met enige overdrijving om het duidelijker te maken. Net zo goed als hij ten aanzien van de rijtijden van chauffeurs vrij is om te doen en te laten wat hij wil. De heer Bakker heeft zich afgevraagd, of men voor handelsreclame, als je de handelsreclame er uit licht, voorafgaand een vergunning nodig heeft. Zo werkt het natuurlijk niet. Wanneer je iets uit de Grondwet haalt, betekent dat niet dat je het niet mag doen zonder dat het wettelijk geregeld is. Gelukkig is het in dit land niet zo, dat alleen maar mag wat door de wetgever is toegestaan.

De heer **Bakker** (CPN): Het gaat mij om de tekst 'niet van toepassing zijn'.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat betekent dat het in principe mogelijk is dat vormen van handelsreclame te voren moeten worden voorgelegd aan een toetsende instantie, maar dat zal de wetgever dan moeten regelen. Het is niet zo dat eo ipso, zodra dit kracht van wet krijgt, de mensen van de handelsreclame de burgemeester opbellen en hem vragen, waar zij de vergunning moeten verkrijgen, bij hem, bij de Commissaris van de Koningin of bij de een of andere minister of staatssecretaris. Het betekent dat men uit het grondwettelijk regime is gelicht en dan mag men op zich zelf doen en laten, wat men wil, indien men blijft binnen de perken van de reeds bestaande wetten.

De heer Van der Sanden is er niet vóór om dit te doen. Het amendement ter zake wordt toegelicht met de opmerking, dat de uitzondering van de handelsreclame te weinig betekenis heeft. Verder zou verwarring optreden bij het trekken van grenzen tussen ideële reclame, handelsreclame en tussenvormen. De bepaling van de handelsreclame is, zoals de Regering het ziet, een belangrijk sluitstuk van de in het voorgestelde artikel 1.7 vermelde garanties. Het begrip 'openbaren van gedachten en gevoelens' in het huidige artikel 7 van de Grondwet is steeds zeer ruim uitgelegd. In de rechtspraak is een duidelijk antwoord op de vraag, of artikel 7 op het maken van reclame van toepassing is, nog niet gegeven. De rechtspraak lijkt wel de opening in te houden, dat niet elke vorm van reclame door artikel 7 wordt beschermd. De heer Roethof wees hierop. Men moet dus met het trekken van conclusies uiterst voorzichtig zijn.

Toen de Drank- en Horecawet in de Eerste Kamer werd behandeld, had een groot deel van de Kamer grote moeite met het afschaffen van het ver-

gunningstelsel. In de discussie is toen aan de bewindslieden gevraagd, of het niet mogelijk zou zijn, de reclame voor alcoholhoudende dranken aan zekere beperkingen te onderwerpen. De Minister heeft daarop na enige tijd schriftelijk geantwoord, dat hij het had laten onderzoeken en dat hij tot de conclusie moest komen dat de huidige Grondwet daartoe niet de mogelijkheid bood.

Wat is nu de gedachte van de Regering geweest? Handelsreclame is niet een zodanige uiting van gevoelens en meningen dat die uitdrukkelijk door het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting zou behoren te worden gewaarborgd. Men behoort juist omdat reclame een agressief karakter kan hebben en juist omdat reclame door de moderne hulpmiddelen zo indringend kan zijn, althans de mogelijkheid te hebben om op het punt van de handelsreclame zekere regels te stellen. Bij een ruime uitleg van het begrip openbaarheid van gedachten of gevoelens zijn de mogelijkheden om ongewenste vormen van reclame aan beperkingen te onderwerpen erg gering. Elke vorm van voorafgaand toezicht op reclame-uiting die gedachten of gevoelens inhoudt, wordt uitgesloten. Repressief mogen beperkingen die de verspreiding van het drukwerk betreffen, uitsluitend bij de wet in formele zin worden opgelegd en dit terwijl op een terrein als de volksgezondheid naar de mening van de Regering meer en meer behoefte rijst aan een ruime bevoegdheid bepaalde vormen van reclame aan banden te leggen.

Schrapping van de bepaling van de handelsreclame zou verder betekenen dat bij een ruime uitleg van het begrip inhoud van een radio- of televisie-uitzending, waarover het tweede lid handelt, voorafgaand toezicht op reclame-uitzendingen op radio en televisie niet langer zou zijn toegestaan. Er zou in dat geval een streep moeten worden gehaald door de bestaande regeling van voorafgaand toezicht op de STER-uitzendingen.

Dit zijn voldoende argumenten, naar mijn mening, om de bepaling over de handelsreclame te rechtvaardigen. Dat het begrip handelsreclame wel eens tot twijfel zal leiden of een reclameboodschap als handelsreclame moet worden aangemerkt, kan ik niet bestrijden. Het probleem echter van de afbakening van begrippen doet zich bij vele andere rechtsbegrippen voor. Eerst wanneer een begrip geen enkel houvast biedt voor nadere omlijning is het ongeschikt als rechtsbegrip. Het begrip handelsreclame echter bevat voldoende aanknopingspunten om in ge-

vallen van twijfel wetgever en rechter tot een goede oplossing te laten komen.

Mijnheer de Voorzitter! Dit is het dan wat mij betreft ten aanzien van dit artikel. Wat ik heb laten liggen of bewust heb overgeslagen, zal de regeringscommissaris voor zijn rekening nemen.

□

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! Ik wil allereerst opmerken dat het mij bijzonder verheugt dat de gedachten van de Regering om het oude artikel 7 van de Grondwet in zijn tekst onveranderd te handhaven, weerklank hebben gevonden. Zelfs een aanvankelijke aarzeling met de vraag of dit niet nog wat anders zou kunnen worden geformuleerd, is na de bespreking daarover weggevallen.

Ik meen dat het bijzonder goed is dat wij met die bewoordingen de hele jurisprudentie ook handhaven en dat wij geen twijfel doen rijzen aan de gedachte of misschien door wat andere bewoordingen toch bedoeld zou zijn nieuwe mogelijkheden te openen waardoor wellicht tekort zou kunnen worden gedaan aan het gehele corpus van vrijheden en waarborgen – in grondwettelijke zin als uiting van drukpersvrijheid – dat in dit artikel en in de jurisprudentie die daarover gevormd is, is ontstaan. Dat betekent dan ook, dat naar mijn mening niet gevreesd behoeft te worden, dat met dat artikel goedgevonden zou kunnen worden een verschijningsverbod, waarover, naar ik meen, door de heer Roethof is gesproken. Ik meen, dat een verschijningsverbod de kern van het grondrecht zou raken. Zo goed als er een jurisprudentie is, die zegt, dat verspreidingsregelingen door lagere organen slechts geoorloofd zijn, indien daarvoor op zichzelf voldoende redenen bestaan, mits zij het grondrecht van de drukpersvrijheid niet raken, zo geldt dit, dunkt mij, in nog sterkere mate voor een verschijningsverbod. Ik meen derhalve, dat daarvoor niet behoeft te worden gevreesd. Er is ook door de geachte afgevaardigde in dit verband nog iets anders gevraagd. Daarbij zijn wij van het eerste lid af, het vertoningsverbod; dan zijn wij terecht gekomen bij het derde lid, dat ik meteen hierbij zal behandelen. In hoeverre kan er een vertoningsverbod worden ingesteld; is dit niet in wezen toch een beoordeling, een voorafgaand verbod op grond van de inhoud? Daarover is nogal gefilosofeerd in de stukken en er is natuurlijk deze gedachte, dat de in-

houd op zichzelf geen reden mag zijn om ooit een vertoning te verbieden. Wanneer echter vrees bestaat voor het ontstaan van wanordelijkheden, dan is het denkbaar, dat in zulk een uitzonderingsgeval dit wel eens zou kunnen gebeuren. Er is een grote beduchtheid bij de dragers van het openbaar gezag, die in het bijzonder met dergelijke zorgen zijn belast, dat hun zou worden afgenomen de mogelijkheid om, indien bepaalde relletjes of moeilijkheden zouden kunnen worden gevreesd, te zeggen: wanneer in deze omgeving deze voorstelling zou worden gegeven, dan – zo heeft de ervaring geleerd – zou dit leiden tot zeer ernstige wanordelijkheden en daarom moet, eventueel als maatregel van orde, iets dergelijks wel eens mogelijk zijn. Het beginsel wordt op zich zelf gehandhaafd.

Hierbij sluit niet geheel aan – maar het ligt wel in de lijn – de vraag die de heer Bakker stelde over de kwestie van het omdraaien van de knop. Daarvan is gezegd, dat het een grensgeval zou zijn. Is dat niet een preventieve controle? Ja, voor het deel dat volgt, maar men kan het natuurlijk tevens beschouwen als de sanctie voor het deel dat vooraf is gegaan. Daarom is het typisch een grensgeval. Midden in een uitzending wordt er als het ware sanctie toegepast op datgene, wat te voren is uitgezonden door middel van het omdraaien van de knop.

Als men mij zegt: Ja, maar dat is toch tevens een preventieve censuur voor de rest, dan antwoord ik: Dat is het misschien ook wel en daarom noemen wij dat een grensgeval.

De heer Jongeling heeft naar aanleiding van het eerste lid gevraagd, of het geven van inlichtingen vrij is. Ik zou zeggen van wel. Het geven van inlichtingen is zeker nodig voor het uiten van gedachten en gevoelens. Het is wenselijk dat gedachten, als men die meer als meningen wil zien, voldoende gemotiveerd worden en voor die motivering zal het verstrekken van inlichtingen nodig zijn. Ik wil dus in dit opzicht en ook al gezien de ervaring, die in zovele jaren heeft bestaan, niet anders zeggen dan dat de goede en ruimhartige praktijk die in dit opzicht bestaat zal worden gehandhaafd bij het behoud van die formulering.

Ik mag misschien een enkele opmerking maken over de gedachte om voor het tweede lid diezelfde formulering te kiezen: niemand heeft voorafgaand verlof nodig voor het zich uiten voor radio en televisie, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet en behoudens de mogelijkheid van een vergunningstelsel. Ik meen dat

dit irreeel zou zijn; niemand heeft voorafgaand verlof nodig om zijn gedachten of gevoelens door middel van de drukpers te openbaren. Dat kan wel eens moeilijkheden opleveren. Er is in deze Kamer opgemerkt dat men daarvoor eigenlijk miljonair moet zijn. Dat is gelukkig niet zo; met een iets minder groot vermogen is men nog wel in staat om misschien geen dagblad, maar toch wel een brochure uit te geven die in de kring waarvoor men dat geschrift bestemd heeft, zal kunnen worden verspreid. Men moet bij het eerste lid niet alleen denken aan de dagbladen en tijdschriften – al zijn die natuurlijk het belangrijkste – ook de mogelijkheid van boeken, brochures en pamfletten blijft open. Dit alles is geoorloofd ingevolge het eerste lid. Het wordt irreeel een dergelijke formulering te hanteren voor het gebruiken van een medium dat nu eenmaal in omvang beperkt moet zijn. Reeds daarom of ter ondersteuning van hetgeen hierover reeds is aangevoerd, wil ik aanraden om toch die weloverwogen en voorzichtig gehouden tekst die in het regeringsontwerp voor het tweede lid voorgesteld wordt, te accepteren.

Ik vraag mij af of er nog andere vragen zijn, die door ons beiden zijn overgeslagen; er zijn heel veel opmerkingen gemaakt. Ik spreek niet over de handelsreclame en over de verhouding met particuliere werknemers. Ik wijs er bij dit laatste punt alleen op, dat wij hier te maken hebben met de horizontale werking. In het systeem van de stukken die aan de Kamer zijn voorgelegd, wordt wel erkend dat horizontale werking zeer vaak bestaat of zal kunnen ontstaan. De ontwikkeling daarvan moet echter worden overgelaten aan de praktijk, de rechtspraak enzovoort. Ik meen dat het juist is dat men zich hierover niet al te precies heeft uitgelaten.

Mocht ik één van de vragenstellers tekort hebben gedaan, laat hij mij daar dan even op attenderen. Ik wil hem dan alsnog antwoorden.

De beraadslaging wordt gesloten.

Beraadslaging over artikel 1.8.

□

De heer **Huijsen**: Mijnheer de Voorzitter! Dit artikel bepaalt, dat het recht van vereniging kan worden beperkt in het belang van de openbare orde en de goede zeden. De eerste beperking kan ik plaatsen, maar de tweede is mij, ook na de discussie die hierover is gevoerd, nog niet geheel duidelijk. Wat het argument in de memorie van ant-

Huijsen

woord betreft, dat het gaat om een aanpassing aan het Burgerlijk Wetboek, zou ik willen opmerken, dat het naar mijn mening een aanpassing in omgekeerde zin zou zijn, aangezien wetten worden aangepast aan de Grondwet. Ik zou daarom de Minister willen vragen, of hij concreet kan zeggen, wanneer zich een geval kan voordoen waarin de term 'openbare orde' op zich zelf niet zou voldoen. Ik kan mij voorstellen, dat de toevoeging 'en de goede zeden' in dat geval zinvol is. Anders zou ik bij amendementen willen voorstellen, deze toevoeging te laten vervallen omdat wij er toch niet mee kunnen werken.

De heer **Roethof** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb, zoals men heeft kunnen zien, niet gestreefd naar indiening van amendementen op deze voorstellen inzake de grondrechten. Daarop heb ik één uitzondering gemaakt die inmiddels, wat de strekking ervan betreft, door de Minister is overgenomen. Tegen andermans formuleringen kan altijd bezwaar bestaan maar de eigen formuleringen ontmoeten dikwijls ook kritiek. Het goede midden hiertussen moet worden gevonden. Ik vind dat dit, over het algemeen genomen, ook wel is geschied.

Dit in aanmerking nemende, zou men toch geneigd kunnen zijn – ik zeg dit, omdat ik deze discussie op zich zelf van belang vind ten einde later duidelijk te kunnen maken, in welke geest deze voorstellen door de Kamer zijn aanvaard – ten aanzien van het in dit artikel geredigeerde recht van vereniging met Thorbecke uit te roepen: 'Wat baat de erkenning van een recht in de Grondwet welks uitoefening afhankelijk van de wet. Ook de Grondwet moet oprecht zijn en niet de schijn aannemen, iets te geven wat zij inderdaad onthoudt.'. Aldus de discussie tussen Thorbecke en Schimmelpenninck in 1848. De formulering van de tweede volzin neemt in feite terug wat de eerste geeft. Overigens is het merkwaardige met het recht van vereniging en van vergadering, dat het pas in 1848 in de Grondwet kwam, zonder dat de redactie toen tot grote voldoening aanleiding gaf, dat de wettelijke regeling van 1855 vervolgens bijna 100 jaar stand hield, dat het pas in 1939 – ik zou bijna zeggen: dankzij de NSB – mogelijk werd sanctie maatregelen tegen verboden verenigingen als zodanig te treffen en dat er desondanks geen onoverkomelijke moeilijkheden zijn ontstaan. Ik wil om deze reden over de voorgestelde tekst dan

ook niet te veel problemen maken, al blijf ik het bedenkelijk vinden dat, formeel gesproken, de mogelijkheid van preventief toezicht op verenigingen er van de zijde van de overheid in zit. Ik verwijs in dit verband nog eens naar de beschouwing van Eskes in het Nederlands Juristenblad, 1976, nr. 41.

De reactie in de memorie van antwoord op blz. 32 luidt: 'De voorgestelde bepaling sluit maatregelen van preventieve aard in beginsel niet uit. Toch biedt het artikel geen ruimte voor een beleid van preventief toezicht, omdat dit in strijd met het delegatieverbod van het artikel zou zijn.'. Ik meen dat dit niet bepaald uitmunt door volstrekte duidelijkheid. De uitspraak zal waarschijnlijk gelezen moeten worden in samenhang met het gestelde op pagina 23 van de memorie van toelichting, regel 10, zeggende: 'Constructies waarbij niet uit de wet zelf de omvang van de grondrechtsbeperking volgt, doch deze door een lager orgaan moet worden ingevuld, zijn in strijd met bij voorbeeld de clausule 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'.

Dit zou zich voordoen wanneer de wet het houden van bij voorbeeld godsdienstige bijeenkomsten aan een vergunning zou binden. Zo'n verbod, behoudens vergunning, zou niet op artikel 1.6, lid 1, kunnen worden gebaseerd, niet omdat de daarin opgenomen beperkingsclausule preventie zou verbieden, maar omdat hier sprake zou zijn van delegatie in de bovenomschreven zin. Bij een verbod van delegatie is alleen dan een vergunningstelsel geoorloofd, wanneer de wet zelf nauwkeurig aangeeft in welke gevallen de vergunning moet worden verleend of geweigerd'.

Op grond van de laatste zin van de toelichting biedt de tweede alinea van het voorgestelde artikel 1.9 wel degelijk ruimte voor een beleid van preventief toezicht, mits de formele wet maar nauwkeurig aangeeft, in welke gevallen de vergunning moet worden verleend of geweigerd. Iets anders althans kan ik er op dit ogenblik niet van maken.

Waarom dus niet gewoon met Eskes gezegd: Het recht tot vereniging is niet onderworpen aan enig voorafgaand toezicht?

Repressief moet er uiteraard wel ingegrepen kunnen worden. Ik denk aan verenigingen die zich bewust ten doel stellen de democratische rechtsorde omver te werpen. Ook dan vind ik niettemin het gevaar van onder de grond gaan van een vereniging meestal indrukwekkender dan het gecontroleerd

in het openbaar voortbestaan. De beperkingen in verband met de openbare orde en goede zeden vind ik in het voetspoor van de heer Huijsen rijkelijk ruim gemeten, om het voorzichtig uit te drukken. Van de staat als zedenmeester ben ik natuurlijk niet zo verukt. Dat weet men.

Invoering van een grondwettelijke vrijheid van demonstratie juich ik toe. Ik ben nu dus inmiddels een stap verder gevorderd. Wij hebben daar te lang op moeten wachten.

Begrijp ik goed, dan kunnen lagere organen slechts beperkingen stellen op basis van de specifiek in het artikel genoemde gronden. Daartoe behoren, behalve de gezondheid, ook de wanordelijkheden en het verkeer. Belinfante heeft er tien jaar geleden al op gewezen dat wanordelijkheden ook heel goed door tegenstanders van een demonstratie kunnen worden uitgelokt. Het verkeer is overigens een zo ruim interpretabel begrip, dat het gemakkelijker kan leiden tot het stellen van beperkingen aan het gemeentebestuur minder onwelgezinde betogingen. Belinfante constateert dit in zijn bekende boekje over de vrijheid van demonstratie uit 1966.

Aangenomen mag worden dat deze begrippen restrictief moeten worden opgevat. Verder zullen de grenzen tussen een betoging en een dwangmaatregel tegen de overheid – die dan zou vallen onder het hoofdstuk van de burgerlijke ongehoorzaamheid – niet steeds haarscherp te trekken zijn.

Peters maakt een onderscheid tussen actie en meningsuiting in het boek 'Presidium Libertatis' uit 1975. Met dat onderscheid kan ik echter ook niet helemaal uit de voeten. Is een demonstratie van ambtenaren tevens op te vatten als een dwangmaatregel tegen de overheid? Hoe zit het met het voor korte tijd spontaan neerleggen van de arbeid uit protest tegen een loonmaatregel?

Dit waren een aantal vragen en kanttekeningen die ik nog bij dit artikel moest maken.

De **Voorzitter**: Ik merk op dat door het lid Huijsen een amendement is ingediend, dat nog niet aan de leden is rondgedeeld en dat ertoe strekt in artikel 1.8 de woorden «en de goede zeden» te doen vervallen.

De heer **Roethof** (PvdA): Ik maak mijn verontschuldiging, dat ik in strijd met de orde ongemerkt ook over artikel 1.9 heb gesproken.

De **Voorzitter**: Er is samenhang tussen beide artikelen.

Voorzitter

Ik stel daarom voor bij de beraadslaging over artikel 1.8 tevens de beraadslaging over artikel 1.9 te betrekken.

□

De heer **Van der Sanden** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Onze fracties kunnen in grote lijnen instemmen met de opstelling van de Regering in de memorie van antwoord met betrekking tot het recht van vergadering en betoging, zij het dat wij op een toch niet onduidelijke vraag in het voorlopig verslag geen antwoord hebben gekregen. Wij hebben toen de vraag opgeworpen, of het recht van betoging nog wel voldoende actualiteit bezit om nu als grondrecht te worden geregeld. Ook de staatscommissie constateerde destijds al, dat 'de behoefte gaandeweg weer zal verflauwen'. De bestaande lokale uitwerkingen hebben naar onze mening na de eerste Sturm und Drang-periode van het betogen geen problemen meer opgeleverd. Er bestaan nog wel verschillen in uitwerking; men denke aan Den Haag enerzijds en Amsterdam anderzijds. Ook die verschillen vereisen niet de opening van dit recht onder de grondrechten, omdat zij geen aantasting van het recht als zodanig inhouden, doch slechts een verschil in procedure bevatten in de toestemmingsfase. Neemt men dit recht onder de grondrechten op, dan zal ook weer geheel nieuwe wetgeving noodzakelijk worden; en het bordje is al zo vol.

Wij zijn de Regering voorts dankbaar dat zij zich zo duidelijk heeft uitgesproken over het verschil tussen betoging en acties, zoals blokkades van wegen, waterwegen, grensovergangen en dergelijke. De Regering betitelt deze laatste als dwangmaatregelen jegens de overheid of derden. Het zijn in ieder geval tenminste pogingen daartoe.

Zou er sprake kunnen zijn van een rangschikking van dit soort activiteiten onder het grondwettelijk begrip 'betoging', zoals de Regering dit voorstaat, dan vrezen wij dat moeilijkheden niet kunnen uitblijven, al was het alleen maar, omdat dan duidelijk sprake zou zijn van de aantasting van grondrechten van de ene burger door de grondrechten van de andere burger.

Toch lijkt het ons wenselijk dat in dit debat deze uitzondering op het begrip 'betoging' iets verder wordt uitgediept, met name omdat het veelal de lagere overheidsorganen zullen zijn die in eerste instantie zullen moeten optreden. Het weigeren van een vergunning voor het houden van een aan-

gevraagde betoging, die wellicht feitelijk zal uitlopen op een blokkade, zal zich dan namelijk niet uitsluitend behoeven en misschien zelfs niet mogen baseren op een van de gronden genoemd in het tweede lid van dit artikel, zoals het verkeer.

Zou de lokale of regionale overheid dit wel doen, zou dan alleen daardoor al een beroep kunnen worden gedaan op het grondwettelijk betogingsrecht? Kan de overheid op welk niveau ook, als zij te voren kennis gaat nemen van een mogelijke blokkade, met bestaande rechtsmiddelen de uitvoering daarvan verhinderen? Kan zij, bij voorbeeld, als de blokkade van een grenspost overwogen wordt, vrachtverkeer verbieden op de wegen die naar die grenspost zullen leiden?

Op deze vragen, die zo zeer liggen in het vlak van de beide rechten die hier in het geding zijn, willen wij graag een nader antwoord van de Regering hebben.

□

De heer **Bakker** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! Ook wij hebben nogal argwanend gekeken naar het feit, dat het recht van vereniging in het nieuwe ontwerp verder wordt beperkt dan in de oude Grondwet het geval is. De huidige Grondwet kent alleen de beperking in het belang van de openbare orde, het nieuwe artikel erkent ook de beperking in het belang van de goede zeden. Dat is een vergroting van de beperking. Ik sluit mij dan ook aan bij de vraag die de heer Huijsen daarover gesteld heeft: waarom is deze verruiming van de beperking nodig? In de stukken heeft de Regering, kort samengevat, geantwoord dat dit vooral slaat op verenigingen met criminele doelstellingen.

Als dat de beperking is, dan kan men wellicht met de denkwijze van de Regering instemmen, vooral omdat er iets tegenover staat. In artikel 1.1, de non-discriminatiebepaling, en in artikel 1.6 is een verruiming van het beleven van persoonlijke gevoelens gegeven. De 'goede zeden' kunnen in dit geval nooit de ouderwetse zedenprekerij zijn op grond waarvan men kan ingrijpen in het bestaansrecht van een vereniging, maar ze moeten tot iets heel speciaals beperkt zijn. Er zit een zekere tegenstelling tussen de verruiming die wordt geboden in 1.1 en 1.6 en deze schijnbare verenging door de toevoeging 'de goede zeden'. Wellicht wil de Regering haar zienswijze in dezen verduidelijken.

Het nu in de Grondwet erkennen van het recht op betoging betekent in feite natuurlijk de erkenning van iets dat bij-

na zolang heeft bestaan als het recht op vereniging en vergadering. Uit de vorige eeuw zijn ons zeer grote betogingen bekend. Op zichzelf is het goed dat het in de Grondwet komt. Ik wil wel waarschuwen tegen alle mogelijke beperkingen, tegen allerlei interpretatievormen die nu al bij deze eerste bespreking dreigen te worden ingevoerd, als wij de weg op gaan die de heer Van der Sanden gaat. Hij noemde een aantal voorbeelden zoals de blokkade. Wat is echter een blokkade? Een grote betoging kan voor sommigen het karakter van een blokkade hebben. Als je hier meteen tot een uitleg komt, waardoor iets dat op een blokkade lijkt, strijdig is met de Grondwet, dan moet ik mij tegen een dergelijke tendens scherp verzetten. Bij een betoging ga je de weg op met je verlangens. Dat is een inbreuk op de gang van zaken van vóór de betoging. Dat staat zo vast als een huis. Je moet het niet onmiddellijk in alle mogelijke zin weer gaan beperken, want anders blijft van de erkenning van het recht op betoging nu al helemaal niets meer over.

□

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Over het amendement van de heer Huijsen zal ik aan het einde van mijn betoog spreken. U heeft mij verzekerd, dat het van eenvoudige aard is. Ik heb een document ontvangen, dat uiterst moeilijk leesbaar is, maar u heeft verzekerd, dat het van eenvoudige aard is en dat het neerkomt op schrapping van de goede zeden. Dat neem ik op uw woord aan.

De geachte afgevaardigde de heer Roethof heeft mijn grootste voorganger, namelijk Thorbecke, weer eens in het geding gebracht, die gezegd zou hebben: Wat baat een grondrecht als de wet het nader kan regelen? Nu moet ik toch in alle eerlijkheid zeggen, dat in zijn eigen grondwet allerlei grondrechten zijn toegekend, die de wet nader zou regelen. De wet beperkt en regelt de uitoefening van het grondrecht van vereniging en vergadering in het belang van de openbare orde, zo luidt de huidige Grondwet. Er is echter iets geheel anders aan de orde. In hoeverre kan men principieel gesproken, een grondrecht beperken? De Kamer weet, dat ik op het standpunt sta, dat men ter zake van de beperking van grondrechten uiterst terughoudend moet zijn. De grens ligt in elk geval daar waar een reële uitoefening van het grondrecht onmogelijk zou worden. Inderdaad is het juist, dat zoals het er nu staat en zoals het er vroeger stond, preventief toezicht mogelijk is. De Staten-Generaal hebben ge-

De Gaay Fortman

lukkig het preventief toezicht verband houdende met het verlenen van rechts-persoonlijkheid door een daad van de administratie – niet ter zake van de oprichting van verenigingen; daarop is nimmer preventief toezicht geweest – afgeschaft.

Er wordt om te beginnen de waarborg gegeven, dat een beperking in de wet moet zijn opgesloten. Delegatie is dus niet mogelijk; de wet zelf behoort te regelen in hoeverre er kan worden beperkt. Verder heeft – naar ik meen te weten – de Kamer in overgrote meerderheid het preventieve toezicht afgeschaft. Als ik mij goed herinner, is dit in de wet van 1855 destijds met één stem meerderheid opgenomen. Honderd jaar later is het met één stem meerderheid gehandhaafd. Gelukkig blijkt deze ene persoon uit de Kamer te zijn verwijderd of tot inkeer te zijn gekomen want de Kamer heeft het later afgeschaft. Er is dus geen verlening van rechtspersoonlijkheid meer. Men is met zekere beperkingen of volledig, rechtspersoon zonder dat de administratie hieraan te pas komt. Onder bepaalde omstandigheden, die op het ogenblik niet aanwezig zijn en die zich naar ik hoop, niet zullen voordoen, kan juist het feit dat wij de verlening van de rechtspersoonlijkheid terecht hebben overgebracht naar de belanghebbenden zelf, betekenen dat wij toch nog te eniger tijd preventief toezicht nodig hebben. Ik wil deze beperking niet uitsluiten. Tegen de achtergrond van mijn opvatting omtrent de grondrechten stel ik het aldus: beperkingen, niet dan bij noodzakelijkheid en geen beperkingen die de uitoefening van het recht onmogelijk maken. Men moet alles wat de wet zegt over het belang van de openbare orde of – in artikel 1.9 lid 2 – over de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden, interpreteren in het licht van 'een grondrecht mag niet onkracht worden en een grondrecht behoort een positieve en zo ruim mogelijke werking te hebben.'

De geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden heeft gevraagd, of het nog in overeenstemming is met de tijd waarin wij leven om het recht van betoging in de Grondwet op te nemen. Ik heb met enige verbazing naar die uitspraak geluisterd. Mijn werkkamer op het Binnenhof is zo gesitueerd, dat mij geen betoging ontgaat. Ik krijg de indruk, dat dit volk een geweldige behoefte heeft aan betogen. Sommigen met velen, anderen met weinigen en tussen de velen en de weinigen kan

men alle schakeringen vinden, die denkbaar zijn. Het betekent, dat het betogen beantwoordt aan een behoefte om zijn gevoelens kenbaar te maken; daarbij gaat het om nogal wat mensen.

Ik ben nog meer aangesproken door wat de geachte afgevaardigde de heer Bakker heeft gezegd. Hij wees op betogingen, die in het verleden zijn gehouden, toen de sociale wetgeving, de economische wetgeving en in het algemeen de wetgeving nog niet op het peil was waarop zij zich op het ogenblik bevindt. Ik herinner mij ook betogingen, waarvan ik zeer onder de indruk ben geraakt, uit het verleden, hoewel er toen een spaarzaam gebruik van werd gemaakt. Ik geloof zelfs dat juist het feit, dat er een spaarzaam gebruik van werd gemaakt, destijds een betoging te indrukwekkender maakte.

De heer **Bakker** (CPN): De politie hakte er vroeger veel gauwer op in. Dat maakt ook verschil.

Minister **De Gaay Fortman**: Niet altijd. Ik neem aan dat het wel eens gebeurd zal zijn.

De heer **Bakker** (CPN): Er is in de dertiger jaren wat losgetimmerd op betogers!

Minister **De Gaay Fortman**: Ik heb geen oordeel over hetgeen op dit gebied in de dertiger jaren is gebeurd. Ik heb er wel wat van meegemaakt. Ik kan mij voorstellen, dat de geachte afgevaardigde de heer Bakker spreekt zoals hij spreekt.

De heer **Bakker** (CPN): Dat is voldoende. Dank u.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik moest namelijk als ik naar de universiteit ging door de Jordaan fietsen in de dertiger jaren.

Mijnheer de Voorzitter! Ik ben van mening dat dit een zo fundamenteel recht is, dat het zeker in de Grondwet hoort en dat je je er alleen maar over kunt verheugen dat men tot nu toe niet heeft gezegd: aangezien het niet in de Grondwet staat, mag het niet.

Er is gesproken over het feit dat ieder recht misbruikt kan worden. De geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden heeft gevraagd: hoe staat gij tegenover blokkades van land- en waterwegen? Valt zulks nog onder het recht van betoging? Dat valt naar mijn mening niet onder het recht van betoging. Het recht van betoging betekent dat men het recht heeft om door het betogen uiting te geven aan zijn gevoelens. Het betekent niet, dat men het recht heeft, anderen in de uitoefening van hun beroep of bedrijf te schaden.

Dat is wat gebeurt bij blokkades. Daarom is ook zeer terecht vermeld, dat het belang van het verkeer een grond is om beperkingen aan te brengen. De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid en in het belang van het verkeer. Ik vind dat het recht van betoging daar zijn grens vindt – hinder geeft een betoging altijd – waar het leidt tot onaantastbare aantasting van de rechten van anderen. Daarom heeft de Regering ook destijds maatregelen genomen om de blokkade van de wegen door de vrachtautochauffeurs en van de waterwegen door de schippers op te heffen. Gelukkig kwamen betrokkenen eerder tot bezinning.

Wanneer een betoging daarin ont-aardt, zal zij ongetwijfeld leiden tot strafbare feiten, gewone delicten, waartegen dan op grond van de strafwet kan worden opgetreden.

Als de geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden vraagt of men, informatie hebbende dat een bepaalde grenspost zal worden geblokkeerd, maatregelen kan nemen om die grenspost open te houden dan wel het normale verkeer op die weg te verbieden, ten einde de blokkade te voorkomen, merk ik op dat het afhangt van de wettelijke voorschriften of men dat kan doen. In het algemeen kan men iemand niet verbieden zich van de ene plaats naar de andere plaats te begeven. Er zijn altijd wel bepalingen in het Wetboek van Strafrecht, die een mogelijkheid geven om in zo'n geval een preventieve maatregel te nemen. Ik wil nog eens onderstrepen, dat ik, dit alles zeggende, geen afbreuk wil doen aan wat ik een fundamenteel recht acht, namelijk het recht van betoging.

Dan kom ik op het amendement van de geachte afgevaardigde de heer Huijsen, dat er een beperking mogelijk is in het belang van de openbare orde en de goede zeden. De geachte afgevaardigde heeft gelijk, wanneer hij zegt dat dit niet in het huidige artikel staat. Daar staat alleen 'de openbare orde'. Het huidige artikel is uitgewerkt in de wet van 1855 op de uitoefening van het recht van vereniging en vergadering. In de wet van 1855 stond: de vereniging in strijd met de openbare orde is verboden. Dan kwamen er drie gronden wanneer een vereniging strijdig was met de openbare orde. Eén van de strijdigheden met de openbare orde was in de wet van 1855 het maken van inbreuk op de goede zeden.

De wetgever heeft bij het tot stand komen van het tweede boek van het Burgerlijk Wetboek, dat betrekking heeft op de rechtspersonen, 'de goede zeden' nog eens aan het begrip openba-

De Gaay Fortman

re orde toegevoegd, om duidelijk te maken, dat de lijn van de wet van 1855 werd voortgezet. Zouden wij het nu uit de Grondwet halen, dan kan men zich afvragen hoe het dan met de bepaling van het nieuwe Burgerlijk Wetboek zit. Ik ben geneigd te zeggen, uitgaande van de continuïteit van de rechtsontwikkeling: wanneer men in 1855 ook de strijd met de goede zeden onder het begrip openbare orde heeft gebracht, hetgeen mij juist lijkt, en als men dit vervolgens heeft overgenomen in het tweede boek van het Burgerlijk Wetboek, dan behoeft uit het handhaven van de bestaande tekst in de Grondwet niet geconcludeerd te worden, dat daardoor het Burgerlijk Wetboek een bepaling zou bevatten die ongrondwettig is. Dat zo zijnde, laat ik de beslissing over het amendement van de heer Huijsen aan de Kamer over. Ik voeg eraan toe, dat de Regering er geen behoefte aan heeft.

De beraadslaging wordt gesloten.

Beraadslaging over artikel 1.10, waarop is voorgesteld een amendement-Kappeyne van de Coppello c.s. (stuk nr. 17, I).

De Voorzitter: Ik wijs de Kamer er nog op, dat het er heel sterk op lijkt, dat wij niet op een geschikt tijdstip klaar zullen zijn met de behandeling van beide grondrechten. In ieder geval staat vast, dat wij de behandeling van het wetsontwerp Instelling van een onderwijsplanbureau en de eerste termijn van de kant van de Kamer over het onderwijsartikel van de Grondwet, nog vandaag moeten afronden. Naar mijn beste schatting zal dit samen ongeveer zes uren duren. Het komt erop neer, dat wij omstreeks 16.00 uur de behandeling van dit wetsontwerp en eventueel het volgende zullen moeten schorsen om dan te kunnen beginnen met het onderwijsartikel, waarvan ik aanneem dat de eerste termijn vóór het avondeten zal zijn afgerond. Daarna, tot uiterlijk 24.00 uur, kunnen wij ons wijden aan het Onderwijsplanbureau. Dit betekent, dat wij maandag op een daarvoor geschikt tijdstip verder zullen gaan met de behandeling van de grondrechten.

□

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer vindt mijn fractie een zeer belangrijke nieuwe verworvenheid. Het is als het ware een koepel over enkele bestaande vrijheidsrechten zoals het huisrecht en het briefge-

heim en het laat ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe vrijheidsrechten. In de bundel opstellen, aangeboden bij het afscheid van prof. Prins, heeft de regeringscommissaris prof. Simons een bijdrage gewijd aan de 'mens in de Grondwet'. Dat voerde hem in het bijzonder tot beschouwingen over de sociale grondrechten, heel begrijpelijk als men nieuwe ontwikkelingen wil analyseren. Tegenwoordig is echter de situatie ondenkbaar dat een individu buiten de gemeenschap leeft. Integendeel, hij wordt in die gemeenschap meegesleurd door de vele beroepen, die op hem worden gedaan. In die stroom is het soms moeilijk de rust en het evenwicht te vinden om zichzelf te kunnen kennen en om het eigen bewustzijn te verruimen. Het is nodig, dat mensen zich tijdelijk kunnen terugtrekken in een eigen sfeer: de persoonlijke levenssfeer, die tegen aantasting van buiten moet worden beschermd. Daarom typeert artikel 1.10 in het bijzonder de mens in de Grondwet.

De Regering heeft gekozen voor een direct werkend recht en niet voor een instructienorm. Dat juich ik toe. Ik heb er begrip voor, dat voor de inwerkingtreding een overgangsregeling is geschapen. Het kan zo uitkomen dat het nog vijf jaren of langer zal duren voordat het artikel 1.10 in volle kracht zal werken. Dat geeft een regering natuurlijk respijt, maar dat betekent niet dat er geen aansporing moet zijn dat de wetgever het beginsel van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zo snel mogelijk nader uitwerkt en veiligstelt.

Een begin van terreinverkenning is bij de schriftelijke behandeling aangegeven. Ik had geen uitputtende opsomming verwacht, maar ik vind de benadering van de Regering toch wel erg globaal. Daarom vraag ik nogmaals of de Regering al enig inzicht kan geven in het wetgevingsprogramma waartoe artikel 1.10 noopt in de komende jaren.

Terzijde merk ik op, dat het standpunt van de Regering omtrent horizontale werking van grondrechten ook hier weinig uitsluitend geeft. In de schriftelijke behandeling is opgemerkt dat horizontale werking geen bezwaar zou zijn voor het direct werkende recht. Betekent dat dat horizontale werking ook door de Regering wordt beoogd?

Ook bij het tweede en derde lid, dat handelt over de registratie van persoonsgegevens, wordt gezinspeeld op een mogelijke horizontale werking. Ik wil graag weten hoe de Regering daarover denkt.

De speciale sectoren van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, die expliciet in de Grondwet worden genoemd, ontkomen niet aan een zekere willekeur in keuze. Dat is onvermijdelijk, want een uitputtende opsomming lijkt op dit moment niet wel mogelijk. Toch heb ik mij verbaasd, dat de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam er eigenlijk zo'n beetje achteraf met het aanhalen van een resolutie van de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa is bijgehaald. Uit het algemene deel van de memorie van toelichting dacht ik begrepen te hebben, dat de Grondwet nu juist op haar zelfstandige werking moet worden gezien. Dan doet het vreemd aan dat voor interpretatie van de Grondwet gegrepen moet worden naar een resolutie – geen rechtsregel – van een internationaal orgaan.

Als er inbreuken op de persoonlijke levenssfeer toelaatbaar geacht worden, dan kan er nog een verschil in gradatie van de toelaatbaarheid zijn. Mijn fractie vindt, dat het menselijk lichaam een sfeer vormt waarvan aantasting nog minder mogelijk moet zijn dan met betrekking tot het ruimere gebied van de persoonlijke levenssfeer. Zij vindt, dat dat principe uitgedrukt moet worden in een apart lid van artikel 1.10. Bovendien wil zij de rechtsbescherming iets sterker garanderen door inbreuken slechts in bij de wet aangegeven gevallen toe te staan. Daarvoor zou aanpassing van enkele algemene maatregelen van bestuur nodig zijn. Bij de algemene beraadslaging heb ik al naar voren gebracht dat een dergelijke aanpassing ook op andere punten kan plaatsvinden. Het werk dat daarvoor nodig is neemt ongetwijfeld tijd in beslag. Daarom beoogen wij dan ook in ons amendement, de overgangsregeling van artikel 1.10 op deze nieuwe bepaling, zo zij wordt aangenomen, van toepassing te doen zijn.

□

Staatssecretaris Zeevalking: Mijnheer de Voorzitter! Terecht heeft mevrouw Kappeyne van de Coppello aangevoerd dat dit voorstel in artikel 1.10 ruimte biedt voor een nieuwe ontwikkeling van de vrijheidsrechten. Wellicht is dit artikel daarom een van de principieelste artikelen van dit wetsvoorstel. Zij heeft gereleveerd dat wij hebben gekozen voor een direct werkend recht en niet voor de instructienorm. Als zij echter vraagt, of nu al enig inzicht kan worden gegeven in het wetgevende programma, moet ik verwijzen naar de stukken. Ik heb daarop dit moment verder niets toe te

Zeevalking

voegen. Wel ben ik het er geheel mee eens, als zij spoed in de realisatie van deze wetgeving bepleit. Zij heeft zelf al onderkend, dat dit nog wel de nodige moeilijkheden zal opleveren. Ik ben er erkentelijk voor, dat zij begrip heeft voor de problemen, waarvoor met name het ministerie van Justitie zich ziet geplaatst met betrekking tot de gevolgen voor de wetgeving, die deze grondwetswijziging met zich mee-brengt.

De geachte afgevaardigde heeft gevraagd, of met dit recht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer ook een horizontale werking wordt beoogd. Door ons wordt daar in ieder geval niet onwillend tegenover gestaan. Ik vind de kwestie van de horizontale werking van de grondrechten erg moeilijk, maar wil met mijn woorden tot uitdrukking brengen, dat wij deze niet bij voorbaat uitsluiten.

Ik wil wat langer blijven stil staan bij het amendement van mevrouw Kappeyne, omdat dit naar mijn gevoel principieel is. Ik begrijp het amendement natuurlijk opperbest. Zij wil nog eens met nadruk aandacht vragen voor de integriteit van het menselijk lichaam, omdat zij meent dat een en ander in de schriftelijke gedachtenwisseling niet voldoende uit de verf is gekomen. Dat betreft ik, omdat het wel degelijk de bedoeling van de Regering is geweest, ook de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam in deze sfeer te betrekken. Of het nu juist is, daarvoor een aparte bepaling in de grondwet op te nemen, vraag ik mij af. Ik zie ernstige problemen, als zij alleen de formele wetgever hier een rol wil laten spelen.

Ik geloof dan ook dat wij met aanneming van dit amendement – hoezeer ik het ook begrijp – niet op de juiste weg zijn. Dat standpunt baseer ik dan op twee argumenten. Het eerste is van juridische betekenis van een afzonderlijke bepaling over de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam naast een algemene bepaling over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het tweede betreft de bezwaren, die een verbod van delegatie naar onze mening zou opleveren. Wat valt al zo niet onder het begrip 'onaantastbaarheid van het lichaam'? Mogelijk valt daaronder een onderzoek aan het lichaam, zoals medisch en politieel onderzoek. Zeker ook medische ingrepen vallen er onder. Verder kan men denken aan het brengen van stoffen in het lichaam. Dit laatste kan geschieden om medische redenen, zoals bij voorbeeld bij inenting. Een voor-

beeld dat duidelijk maakt dat de bepaling interpretatieve complicaties op zal roepen, is de fluoridering. Zou men de opzettelijke toevoeging van fluor aan het drinkwater als een aantasting van het lichaam aanmerken, dan zouden terstond vragen rijzen over de relatie van de door de geachte afgevaardigde voorgestelde bepaling en de talrijke voorschriften over de toevoeging van stoffen in voedsel en drank in de warenwetgeving.

Wat betreft de werkingssfeer van de voorgestelde bepaling, rijzen hier eveneens vragen ten aanzien van gevaarlijke stoffen in de werkomgeving en zelfs ten aanzien van ernstige vormen van milieuverontreiniging. Kortom: de persoonlijke levenssfeer omvat vele gebieden, welke zeer uiteenlopend van aard en problematiek zijn en waarvan sommige volop in ontwikkeling zijn. Daarom is ook hier weer de beweeglijkheid alom vertegenwoordigd. Ook al vat men het begrip persoonlijke levenssfeer aldus op dat het mede de onaantastbaarheid van het lichaam omvat – deze opvatting is die van de Regering – dan nog heeft men tot op zekere hoogte de mogelijkheid om bepaalde handelingen die betrekking hebben op de fysieke persoon buiten het begrip te houden.

De heer **Van Mierlo** (D'66): De Staatssecretaris zegt dat de onaantastbaarheid van het lichaam al in het algemeen artikel is vervat. Hij staat dan voor dezelfde problemen die hij zojuist heeft genoemd. Dat is uitstekend, als direct het antwoord er maar bij komt.

Staatssecretaris **Zeevalking**: Jazeker, en daarom zal ik nu ingaan op de kwestie van de delegatie, waarvan men zich moet afvragen of het wel verstandig is. De geachte afgevaardigde meent van wel. Bij een onderwerp als de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam dient de formele wetgever volledig te beslissen over toelaatbaarheid van een inbreuk. Waar dat in het verleden niet is gedaan, moet maar op de schreden worden teruggekeerd, is kennelijk de gedachtengang van de geachte afgevaardigde. De geachte afgevaardigde sprak in dit verband bij de algemene beraadslaging over de noodzaak van een opwaartse beweging. Op de door mij aangegeven gebieden waarop de onaantastbaarheid van het lichaam betrekking zou kunnen hebben, treft men duidelijke voorbeelden van delegatie aan. Ik wijs op de regeling van het medisch onderzoek van ambtenaren, het medisch onderzoek van burgemeesters in het rechtspositiebesluit vervat, het me-

disch onderzoek van onderwijzers, vervat in het besluit-bescherming leerlingen tegen besmettingsgevaar, de vaccinatie van militairen, waarbij aan de Minister van Defensie materiële regelgeving is overgedragen en het bekende geval van artikel 33, lid 4 en 33a van de Wegenverkeerswet, waarin de regeling is vervat betreffende het afnemen van bloed bij een persoon die niet in staat is, zijn wil kenbaar te maken.

Over al deze gedelegeerde voorschriften zal destijds bij de parlementaire behandeling uitvoerig zijn gesproken. Binnen het raam van de wet zijn allerlei belangrijke verplichtingen van betrokkenen vastgelegd. Verder lijkt het aannemelijk dat allerlei handelingen die thans niet op een wettelijke basis berusten, in de wet in formele zin zullen moeten worden omschreven. Het zal dus nogal wat werk geven om het allemaal te regelen. De geachte afgevaardigde wil ten aanzien van de onaantastbaarheid van het lichaam slechts bij de wet inbreuken toestaan. Naar ons oordeel moet men die weg niet inslaan. Hiervoor willen wij twee argumenten naar voren brengen, een principieel en een praktisch. Wij vragen ons af, of overbrenging van de genoemde gevallen naar de formele wet nodig is om de verhoogde rechtsbescherming te bereiken die de geachte afgevaardigde met haar voorstel beoogt. Kan men dan niet veel beter de beslissing aan de wetgever laten en aan de hand van de zich voordoende gevallen de daarvoor in aanmerking komende volledig in de wet vastleggen? Het tweede argument betreft de vraag, of het praktisch mogelijk is, in alle gevallen die de onaantastbaarheid van het lichaam betreffen, de beperkingen volledig bij de formele wet vast te leggen.

Indien men de hierboven gestelde vraag, of aan een bepaling, zoals in het amendement wordt voorgesteld, een aanspraak kan worden ontleend om ernstige vormen van milieuverontreiniging tegen te gaan of de vragen ten aanzien van gevaarlijke stoffen in de werkomgeving positief beantwoordde, zouden grote problemen rijzen bij het vastleggen van allerlei gedelegeerde vormen van wetgeving op de terreinen in de wet in formele zin. Het bij de tijd houden van die wetgeving zou mogelijk een nog zwaardere last op de wetgever leggen.

Als ik alle argumenten vóór en tegen overzie – ik erken zeker dat er argumenten vóór het amendement te vinden zijn; ik heb ook wel sympathie voor het amendement – geloof ik toch dat het niet verstandig zou zijn, dit

Zeevalking

amendement aan te nemen. Daarbij komt dat ik mij afvraag, waar deze delegatie door de grondwetgever wordt toegestaan en waar men streeft naar het terugdringen van deze delegatie, of men niet op een weg is die zeker deze Regering ook niet wenst, namelijk toch in zekere zin het terugdringen van de gedachte van de decentralisatie.

□

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Mijnheer de Voorzitter! De Staatssecretaris heeft de kwestie van de fluoridering genoemd als argument, waarom het moeilijk zou zijn om een scheiding aan te brengen in wetgeving en algemene maatregel van bestuur op het stuk van aantasting van het menselijk lichaam. Nu geloof ik dat dat althans voor de redenering van de Staatssecretaris een bijzonder ongelukkig argument is, omdat de Hoge Raad nu juist heeft uitgesproken, dat dat een materie was die stellig bij wet moest worden geregeld. Ik meen dat de Regering aan de hand daarvan heeft getracht, een wetsvoorstel in de Kamer aanvaard te krijgen, waardoor fluoridering door de wet mogelijk gemaakt zou worden. Daarmee heeft de Regering impliciet erkend dat dit een dermate belangrijke beslissing is, dat die ook de instemming van de Staten-Generaal moet hebben verworven. Dus zou ik het noemen van de fluoridering eerder zien als een argument ten gunste van mijn amendement dan een argument ten gunste van het afwijzen ervan. Ik ben de Staatssecretaris er dan ook erg erkentelijk voor, dat hij het heeft genoemd.

Natuurlijk is het niet eenvoudig om uit te maken, wat aantasting van het menselijk lichaam is. De heer Van Mierlo heeft in een interruptie al gezegd dat die onderscheidingsarbeid toch al moet worden uitgevoerd door de Regering om na te gaan, wat de werkingssfeer is van het gehele artikel 1.10. Dan blijft alleen de moeilijkheid over, in hoeverre iets in een wet dan wel in een algemene maatregel van bestuur behoort te worden geregeld. Dat is in zekere zin een technisch probleem. Dat geef ik toe. Daartoe behoort ook de vraag, of voor een overheidsdaad een regeling moet worden gemaakt, hetzij door de wetgever, hetzij door de Kroon. Dus het formuleren van regels op zichzelf zal toch al moeten plaatsvinden. De Regering houdt zich althans met dit probleem bezig. Dat de wetgever niet ernstig moet worden bezwaard en lastig gevallen met wetsontwerpen op dit punt, is een

argument waar ik niet zwaar aan til. Ik geloof dat bij dergelijke belangrijke zaken in principe de instemming van de wetgever hoort te worden gevraagd en dat de wetgever dan zelf de energie en de moeite zal opbrengen om wetsvoorstellen van de Regering, mits hij daarvoor voldoende tijd krijgt, gewetensvol te proeven en te beoordelen. Ik geloof dus niet dat juist in deze hele belangrijke materie, waarin het gaat om de onaantastbaarheid van het lichaam van de mens, een argument kan worden gevonden in het feit dat de Kamer toch al zoveel te doen heeft en dat zij dan verder geen zin heeft om dit soort wetsontwerpen te bekijken.

Bovendien komt daarbij dat er een verschil is in situatie. Ik kan mij voorstellen dat mensen die gedetineerd zijn eigenlijk nauwelijks een eigen persoonlijke levenssfeer hebben omdat daarop inbreuk wordt gemaakt door het regime van de inrichting zelf. Dat betekent dus dat een buitenste ring van hun privé-levenssfeer is ontnomen. Het betekent echter wel dat de binnenste ring, de onaantastbaarheid van het lichaam, in acht moet worden genomen. Dat zal dus bijvoorbeeld een argument kunnen zijn om toch die onaantastbaarheid bij wet te regelen.

Dit waren nog enkele opmerkingen over mijn amendement.

□

Staatssecretaris Zeevalking: Mijnheer de Voorzitter! Mevrouw Kappeyne van de Coppello is mij ervoor erkentelijk geweest dat ik het voorbeeld van de fluoridering heb genoemd. Zij vond dat niet zo gelukkig. Ik kan die erkentelijkheid terugspelen. Zij heeft de andere voorbeelden niet genoemd. Ik neem dus aan dat zij het wat dat betreft met mij eens is geweest.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Neen!

Staatssecretaris Zeevalking: Dat heb ik dan niet uit haar woorden kunnen begrijpen.

Ik meen echter dat zij geen gelijk had.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Een aantal van die voorbeelden wordt reeds door wetgeving begrepen. U stond u ongerust te maken over regelingen die allang door de wetgever gemaakt zijn, gevaarlijke stoffen, inenting en dergelijke, hoewel de Regering wel eens nalatig is om een wetsontwerp te vernieuwen op dat punt, zoals bij de inenting van militairen het geval is geweest.

Staatssecretaris Zeevalking: Dat ben ik natuurlijk helemaal met u eens. Het

ging mij erom aan te tonen dat wij kenelijk – u zelf ook als wetgever – die delegatie nodig hebben geoordeeld in het verleden. Anders had u het wel anders gedaan. Daarom verzet ik mij met name tegen uw argument. Mijn hoofdbezwaar ligt hierin dat u de delegatie uitsluit bij uw amendement voor dit gebied. Dat acht ik niet wel in overeenstemming met de hele geest van deze grondwetswijziging. Nogmaals: dat is mijn hoofdargument. Ik zou er, gesteld dat u die delegatie erin zou brengen, nog eens over moeten denken of de zaak dan bijvoorbeeld voor de Regering aanvaardbaar zou zijn geworden. Als u echter de delegatie eruit haalt, staan onze standpunten lijnrecht tegenover elkaar.

Wat u over de fluoridering hebt gezegd, was naar mijn gevoelen niet helemaal juist. Inderdaad heeft de Hoge Raad gezegd dat er een wettelijke grondslag moet zijn, maar de Hoge Raad heeft wel degelijk delegatie toegestaan in dezen. Misschien hadden wij beiden een stukje gelijk.

U hebt de positie van de gedetineerden aangevoerd. Ik ben het met u eens, maar u zult het met mij eens zijn als ik stel dat wij wat onze Nederlandse strafrechtelijke inrichting betreft niet zo bang hoeven te zijn dat men, wanneer deze bepaling niet in de Grondwet zal worden opgenomen, anders zou handelen met onze gedetineerden dan nu het geval is. Ik wil er nog op wijzen dat in artikel 1.14, lid 4, aan deze situatie de nodige aandacht wordt besteed waar het om het probleem gaat dat degene die rechtmatig zijn vrijheid is ontnomen, kan worden beperkt in de uitoefening van grondrechten, voor zover deze zich niet met de vrijheidsbeneming verdraagt. Zelfs kan het zich, zoals u ook weet, daarmee verdragen, dat inderdaad op een gegeven ogenblik het recht, dat iedereen naar mijn mening heeft op onaantastelijkheid van het menselijk lichaam, in een bepaalde situatie, geweld moet worden aangedaan, helaas, omdat dit dan in het belang van betrokkene zelf is.

De beraadslaging wordt gesloten.

Beraadslaging over artikel 1.11, waarop zijn voorgesteld:

een amendement-Waltmans c.s. (stuk nr. 15);

een amendement-Bakker c.s. (stuk nr. 19).

□

De heer **De Gaay Fortman (PPR):** Mijnheer de Voorzitter! Dit artikel regelt het binnentreden van woningen en is een voortzetting in gewijzigde vorm van het

De Gaaij Fortman

huidige artikel 172 van de Grondwet. De voorgestelde tekst maakt het mogelijk, een woning te betreden krachtens een algemene maatregel van bestuur. Deze verruiming van de beperkingsbevoegdheid wordt verdedigd door te stellen, dat in tal van regelingen verschil van mening mogelijk is over de vraag, of nog wel aan de grondwettelijke eis van artikel 172 wordt voldaan.

Ten aanzien van het tweede lid bestaat bij ons het bezwaar, dat niet duidelijk is aangetoond, dat het opnemen van de term 'desgevraagd' noodzakelijk is. De memorie van antwoord verdedigt deze term met de uitleg, dat, als een woning leeg wordt aangetroffen, voorafgaande legitimatie en mededeling omtrent het doel van het bezoek niet zinvol is. Evenwel, wanneer een woning leeg is bij het binnentreden kan weglating van het woord 'desgevraagd' geen enkele juridische betekenis meer hebben. Je kunt je nu eenmaal niet legitimeren tegenover afwezig. De bepaling heeft alleen een betekenis, wanneer degene, die de woning tegen de wil van de bewoner binnentreedt, daar iemand thuisstreeft. Wij achten verplichte schriftelijke legitimatie en mededeling omtrent de aard van het bezoek dan gewenst, zodat iemand, wiens woning wordt binnengetreden door een aantal personen op wier bezoek hij niet had gerekend, zeker kan weten dat, als het de politie is, deze zich voorafgaand zal legitimeren. Men weet dat mensen al gauw onder de indruk van andere mensen kunnen komen, ook bij het binnentreden van woningen. Het lijkt ons in het belang van degenen die zich niet zo gemakkelijk te weer stellen tegen hun medemensen, dat zij zeker weten dat als het gaat om een wettige binnentreding van hun woning, de binnentreders zich uit zich zelf zullen legitimeren en een mededeling omtrent de aard van hun bezoek zullen doen.

Mijn vriend Waltmans heeft dan ook op dit artikel een wijzigingsvoorstel ingediend, voorkomend op stuk nr. 15, hetwelk beoogt de rechtszekerheid te bevorderen door voor het binnentreden van de woning tegen de wil van de bewoner, altijd voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden te verlangen.

□

De heer **Bakker** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! Wij hebben een amendement ingediend met het doel de situatie van de Grondwet zoals zij nu is, te continueren. Het nieuwe artikel heeft

een vrij vergaande delegerende inhoud. Het oude artikel had dat niet. Het is onze mening dat – nu wij uitgebreid over de persoonlijke levenssfeer hebben gesproken – deze verruiming van de mogelijkheid om een woning binnen te treden, zoals dat nu in het nieuwe artikel wordt voorgesteld, ongewenst is.

In de stukken wordt voornamelijk gewezen op de bevoegdheden die de lagere organen moeten hebben. Die lagere organen hebben nu ook in bepaalde gevallen bepaalde bevoegdheden die bij de wet worden geregeld, zoals in de Grondwet is voorgeschreven. Het is ons volstrekt onduidelijk waarom deze bestaande regeling niet kan worden gehandhaafd.

Ik moet eerlijk zeggen dat onze beduchtheid voor het voorstel van de Regering niet is verminderd door wat Staatssecretaris Zeevalking zojuist heeft gezegd bij zijn bestrijding van het amendement van mevrouw Kappayne van de Coppello. Hij heeft gezegd dat het de geest van de herziening van de Grondwet was, vooral een element van decentralisatie in te brengen. Hij heeft bij zijn bestrijding van dat amendement al vooruitgewezen naar andere pogingen tot amendering die er reeds lagen. Dat wil dus min of meer zeggen dat de Staatssecretaris ervan uitgaat dat deze decentralisatie – dat kan men althans uit zijn woorden hebben vernomen – hier ook al een rol zou moeten spelen. Wij willen ons daartegen zeer krachtig verzetten, omdat wij van mening zijn dat, waar het om zo'n bijzonder belangrijk element – het huisrecht – gaat, daarbij de zaken in de wet geregeld dienen te blijven.

Wij voelen ook voor het amendement van de heer Waltmans, dat hier zojuist door de heer De Gaaij Fortman is toegelicht. Het komt mij voor, dat het woordje 'desgevraagd' eigenlijk in strijd is met artikel 1.1 ('Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld'). Er wordt namelijk min of meer uitgegaan van het ontwikkelingspeil – eventueel zelfs het criminele 'ontwikkelingspeil' – van betrokkenen, waarbij de onnozele niet om een legitimatie kan vragen, terwijl de gehaaide dit wel kan doen. Naar mijn mening schept het woord 'desgevraagd' een element van ongelijkheid in de grondwet, hetgeen wij moeten voorkomen.

□

De heer **Roethof** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ook ik zou graag duidelijkheid verkrijgen over de gang van zaken met betrekking tot dit artikel. Ik meen, dat ik het toch enigszins anders

moet formuleren dan met name de heer Bakker het heeft gedaan. Hij heeft gezegd dat de oude regeling geen delegatiemogelijkheid kende, zodat wij nu dus met een verruiming hebben te maken. De Regering zegt daarentegen, dat de terminologie allerlei delegatiemogelijkheden toestond, maar dat, volgens de terminologie die zij thans wenst te hanteren, dit niet meer zou kunnen. Ik bedoel de toestanden zoals zij in de dissertatie van Tack worden opgesomd, waarbij blijkt dat in feite op allerlei manieren wordt gedelegeerd. Wanneer men de oude terminologie zou handhaven, zou men verkeerd uitkomen. Vandaar dat deze delegatiemogelijkheid thans uitdrukkelijk wordt gegeven.

Dit is de juridische situatie van het moment. Bij mij rijst, evenals bij de heer Bakker, de vraag of het wel zo wenselijk is, deze delegatiemogelijkheid aan lagere organen ter zake van zoiets belangrijks als het huisrecht toe te kennen. Juist ook in het kader van de privacy-bescherming vind ik het een bedenkelijke zaak dat er op dit punt op zo ruime schaal wordt gedelegeerd in de praktijk. Naarmate de maatschappij ingewikkelder en het levenstempo hoger wordt, moet de behoefte, zich ergens terug te trekken optimaal tot haar recht kunnen komen. Op blz. 37 van de memorie van toelichting heet het, dat 'naar de maatschappelijke werkelijkheid de lagere organen bepalen in welke gevallen tegen de wil van de bewoner mag worden binnengetreden.' Mijn vraag daartegenover is, waarom die lagere organen hun problemen niet kunnen doorgeven aan de centrale overheid, die dan desgewenst – waar dit werkelijk dringend nodig is – de uitzondering van dit beginsel van het huisrecht in de formele wet kan vastleggen. Waarom zou eigenlijk niet nauwkeurig in de Provinciewet en in de Gemeentewet worden aangegeven, wanneer met toepassing van politiedwang tot het binnendringen van een woning mag worden overgegaan? Dit zou ook meer in overeenstemming zijn met de ten aanzien van het briefgeheim, het telefoon- en het telegraafgeheim voorgestelde regeling. Voorshands heb ik de neiging, sympathiek te staan tegenover het initiatief van collega Bakker met betrekking tot deze delegatiebevoegdheid.

De beraadslaging wordt geschorst.

De behandeling van het wetsontwerp wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.19 uur tot 14.00 uur geschorst.

Voorzitter

De Voorzitter: De heer Drees heeft vanmorgen gevraagd, of het juist is dat er nog conclusies van de Commissie voor de Verzoekschriften liggen die klaar zijn voor behandeling.

Dit is inderdaad het geval. Op verzoek van de Commissie voor de Verzoekschriften is de afdoening van haar conclusies, die als de Kamerstukken 14 118, nrs. 32 en 33 gedrukt zijn, aangehouden tot de begroting van hoofdstuk IX B (Financiën) c.a. behandeld zal zijn, dit met het oog op de fiscale aspecten die in deze gevallen speelden.

Ik stel voor aan de orde te stellen en te behandelen bij de aanvang van de vergadering van woensdag 22 december a.s. de ontwerpen van (rijks)wet:

Naturalisatie van Amoroso, Joseph Anthony en 14 anderen (14 211, R 1049);

Naturalisatie van Caetano do Rego, Hermano en 22 anderen (14 212, R 1050);

Naturalisatie van Alexander, Brenda Elaine en 30 anderen (14 236, R 1053);

Naturalisatie van Armantrading, James Thomas en 30 anderen (14 248, R 1054);

Wijziging van de begroting van het Staatsvisserijbedrijf te IJmuiden voor het dienstjaar 1975 (14 258);

Wijziging van de begroting van het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie en de Rijkspostspaarbank voor het dienstjaar 1975 (14 262).

Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het wetsontwerp **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten (13 872).**

De beraadslaging over artikel 1.11 en de daarop voorgestelde amendementen wordt hervat.

□
Staatssecretaris **Zeevalking:** Mijnheer de Voorzitter! De heer De Gaaij Fortman als vervanger van de heer Waltmans heeft nog eens het amendement verdedigd, waarbij wordt voorgesteld in artikel 1.11 het woord 'desgevraagd' te laten vervallen.

Deze bepaling die over het huisrecht handelt, is duidelijk. Duidelijk is ook waarom wellicht het woord 'desgevraagd' hieruit geschrapt zou kunnen worden. Wij hebben het woord 'desgevraagd' in de bepaling opgenomen om met zoveel woorden te voorzien in het

geval, dat bij afwezigheid van de bewoner een woning moet worden binnentreden. Het is niet zinvol in dat geval voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel waarvoor wordt binnentreden, voor te schrijven.

Schrapping van het woord 'desgevraagd' zal verder het risico met zich kunnen brengen, dat bij strikte uitleg van de bepaling het binnentreden in een woning tijdens de afwezigheid van de bewoner ongrondwettig zou worden geacht. Ik geef echter toe dat men ook het standpunt kan innemen dat aan het voorschrift van de voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel bij afwezigheid van de bewoner wel wordt voldaan, indien degene die binnentreedt gereed is zich te legitimeren en het doel mede te delen, doch dat de bewoner door afwezigheid van het aanbod geen gebruik maakt.

Het schriftelijke verslag waarover de bepaling tevens spreekt, kan ook bij afwezigheid van de bewoner worden achtergelaten of naderhand worden toegezonden.

Bij een interpretatie in deze zin kan men het woord 'desgevraagd' inderdaad missen. Ik zal dan ook het oordeel over dit amendement gaarne aan de Kamer overlaten.

De geachte afgevaardigde de heer Bakker heeft al tijdens de algemene beschouwingen het standpunt ingenomen, dat de delegatiebevoegdheid in het artikel over het huisrecht een verslechtering ten opzichte van het huidige grondwetsartikel inhoudt.

Allereerst een algemene opmerking hierover, waarbij ik aansluit bij hetgeen de heer Roethof daarover heeft gezegd. Naar mijn mening valt in ons voorstel anders dan de heer Bakker gezegd heeft op het punt van de delegatiebevoegdheid noch een verbetering, noch een verslechtering te constateren. Het voorstel maakt alleen zichtbaar wat onder het huidige grondwetsartikel sinds jaar en dag aan delegatie geschiedt. Dit zichtbaar maken zou men naar het mij voorkomt toch een verbetering mogen noemen. Nu hebben wij in de schriftelijke stukken een reeks van voorbeelden gegeven om daarmee aan te tonen, dat het buiten de legislatieve en bestuurlijke realiteit ligt in alle gevallen – en dat eist de Grondwet bij een verbod van delegatie – de eis te stellen dat de gevallen van binnentreden in een woning, of de aanwijzing van personen die binnentreden bij de wet worden bepaald. Ik noem hier nogmaals de artikelen 116 en 117 van de Provinciewet en 152 en 153 van de Gemeentewet. Zou men delegatie in het artikel over het huis-

recht verbieden, dan brengt dat mee, dat het bepalen van de gevallen, waarin bij het uitoefenen van politiedwang voor zover daartoe een woning moet worden binnentreden, niet meer aan de besturen van provincies en gemeenten zal mogen worden overgelaten.

Het tweede geval, dat ik wil noemen, betreft de Wet tot verzekering der uitvoering van sommige voorschriften van plaatselijke verordeningen. Artikel 1 luidt: 'Indien de zorg voor de nakoming van eenig voorschrift eener plaatselijke verordening, hetwelk strekt tot handhaving van de openbare rust of veiligheid, of tot bescherming van het leven of de gezondheid van personen, vereischt, dat zij, die met de uitvoering belast zijn of daartoe moeten medewerken, de bevoegdheid bezitten de woningen der ingezetenen, huns ondanks, binnen te treden, kan de gemeenteraad daartoe, hetzij bij diezelfde, hetzij bij afzonderlijke verordening, den last verstrekken.' In dit artikel wordt derhalve de gemeenteraad de bevoegdheid gegeven binnen een ruim kader bij verordening de gevallen, waarin in woningen mag worden binnentreden te bepalen. Naar mijn mening is dit een duidelijk voorbeeld van delegatie. Zodanige gedelegeerde bevoegdheden kunnen naar mijn mening niet altijd worden gemist. Het ligt buiten de maatschappelijke en bestuurlijke realiteit te verwachten, dat in de genoemde en in andere gevallen de gevallen waarin een woning tegen de wil van de bewoner mag worden binnentreden en van de aanwijzing van de personen die mogen binnentreden volledig in de wet zullen worden vastgelegd. Ik meen dan ook dat ik op grond van deze redenen aanneming van het amendement van de heer Bakker aan de Kamer moet ontraden.

De heer **Roethof** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Wat is nu eigenlijk het bezwaar om dat voor één keer volledig in de wet vast te leggen? Het is toch alleen een kwestie van doorgeven door de provinciale en gemeentelijke besturen?

Staatssecretaris **Zeevalking:** Mijnheer de Voorzitter! De heer Roethof heeft in eerste instantie zelf gezegd, dat de delegatie in de praktijk reeds bestaat. Hij vroeg zich daarbij af, of het ook wenselijk was. De kern van de zaak is ook, of het wenselijk is. Ik meen van wel. De Kamer is er immers steeds zelf bij. Ik geloof dat er in deze Kamer wat dit betreft toch wat te weinig leden zitten, die genoeg plaatselijke of regionale bestuurlijke ervaring hebben om te

Zeevalking

weten hoe moeilijk het is voor gemeentebesturen en provinciale besturen om met dit soort zaken te werken, wanneer het altijd de formele wetgever moet zijn die dan in feite die aangelegenheden gaat regelen. Ik vind dus dat het wel wenselijk is. Ik blijf ook bij mijn al eerder geuite opmerking over het punt van de decentralisatie. Er is hier sprake van een naar mijn gevoel toch te veel zichzelf aan banden leggen bij de Kamer. Waarom moet de delegatie worden uitgesloten? Dat kan altijd, wanneer men er later behoefte toe gevoelt, indien men een bepaalde zaak regelt. Ik vind het niet verstandig, dat de Kamer zich wat dat betreft reeds bij voorbaat daarop vastlegt bij deze grondwetsherzieningen.

Nogmaals, de lagere organen hebben duidelijk behoefte aan delegatie in deze vorm. De Kamer weet dat ook wel. Dan vind ik het niet verstandig reeds bij voorbaat in bepaalde gevallen die delegatie uit te sluiten. Men is er steeds zelf bij. Waarom zou men zichzelf voor de toekomst nu reeds beperkingen in dezen opleggen?

□

De heer **De Gaaij Fortman** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! De Staatssecretaris heeft tot mijn vreugde opgemerkt dat weglating van het woordje 'desgevraagd' geen juridische zwaarigheden zal meebrengen indien bewoners niet thuis worden aangetroffen. Dat betekent dat er eigenlijk alleen nog maar voordelen verbonden zijn aan het weglaten van deze term. De Regering wil immers geen onderscheid maken tussen de kwetsbaren en de weerbaren; de heer Bakker heeft hen aangeduid als de minder-gehaaiden en de gehaaiden. De Regering beoogt geenszins van mensen nog een bijzondere gehaaidheid te verlangen wanneer er sprake is van wettig binnenkomen van de woning.

In dat geval zijn er aan het amendement alleen nog maar voordelen verbonden. Tot dusverre is niet gebleken van bestrijding in de Kamer. Ik zou de Staatssecretaris dan ook willen vragen of hij niet bereid is het amendement van mijn vriend Waltmans over te nemen?

□

De heer **Bakker** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! Ik sluit mij, wat het tweede deel van het artikel betreft, aan bij hetgeen de heer De Gaaij Fortman zojuist heeft gezegd en trouwens ook bij zijn advies aan de Regering.

Het gaat bij het eerste lid om een

zeer wezenlijke zaak, laten wij dat niet vergeten. In de kwestie van de persoonlijke levenssfeer is het huisrecht van buitengewoon belang. Daarbij moet men de delegatie bijzonder goed bekijken. Wij vermogen niet in te zien, waarom de wet niet zou kunnen preciseren, in welke gevallen binnentreden in een woning geoorloofd zou zijn en door wie dat zou gebeuren. Dat zal een verfijning van de wet betekenen op een aantal punten. Dit lijkt ons echter zo'n belangrijke zaak, dat de wetgever daar op zich zelf niet tegenop zou dienen te zien.

Ik herhaal, dat dit hele punt niet los gezien kan worden van wat de Staatssecretaris niet nu, maar wel bij de bespreking van het amendement van mevrouw Kappeyne van de Coppello te berde heeft gebracht, namelijk dat de geest van deze grondwetsherziening vooral gelegen is in de decentralisatie. Ik denk niet, dat iedere voorsteller deze stelling voor zijn rekening zou willen nemen. Het is echter wel wat deze Staatssecretaris van Justitie als voornaamste inhoud aan het ontwerp geeft. Dat wil zeggen, dat een belangrijke uitbreiding aan de delegatie zou kunnen worden gegeven, gedekt door de nieuwe grondwets tekst. Dat moet verhinderd worden; dat mag absoluut niet gebeuren.

Het argument van 'de Kamer is erbij' is ook een aantal keren in de argumentatie van de Minister van Binnenlandse Zaken naar voren gekomen. Dat argument is niet geldig, omdat wij over de Grondwet moet een aantal garanties bieden, die niet door een eenmalige ingreep van de Kamer teniet zijn te doen. Dat is de zin van het proces van grondwetswijziging dat wij kennen. Dat is een juist systeem. Daar moeten wij ook niet vanaf. Dat zal de Regering niet voorstellen en dat voorstel zal ook hier vanuit de Kamer niet komen. Dat betekent, dat het argument van 'de Kamer is erbij' niet gehanteerd kan worden, waar men nu juist zaken in de Grondwet wil vastleggen. Het vastleggen van zaken in de Grondwet dient onder meer om ervoor te zorgen dat een toevallige, tijdelijke samenstelling van de Kamer er niet toe kan leiden dat met een eenvoudige meerderheid, bepaalde zaken die door een belangrijke groep van de bevolking als wezenlijk worden beschouwd, te niet worden gedaan. Dat is het nut van een Grondwet; dat is het effect van een systeem van grondwetswijziging zoals wij dat kennen.

In deze behandeling moeten wij om die reden toch maar afstappen van het argument 'dat de Kamer erbij is' en dat

de Kamer iets kan doen of laten. Wat dat betreft moet de Grondwet zo precies en zo duidelijk mogelijk zijn in haar aanwijzingen. Wat het huisrecht betreft vinden wij dat de aanwijzingen slechts de wet moeten noemen. Dat lijkt ons strikt wenselijk.

□

De heer **Roethof** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Naar mijn gevoel lopen in het betoog van de heer Bakker twee dingen toch een beetje door elkaar.

Ik probeer nog één keer om van de Staatssecretaris uitsluitel te krijgen over het bezwaar zijnerzijds tegen het amendement-Bakker. Het wordt voor mij moeilijk als de heer Bakker zegt – op zich zelf is dat juist – dat het artikel de mogelijkheid schept tot uitbreiding van delegatie. Als men het zo gaat formuleren schept men inderdaad die mogelijkheid. Dan lopen er echter toch twee zaken door elkaar, ik ga er voorschots namelijk vanuit dat het niet de bedoeling is. Men heeft geredeneerd als kort samengevat in de schriftelijke stukken staat: De huidige formule dekt een aantal toestanden die, als wij die handhaven, ongrondwettig zouden worden. Het maakt dus alleen zichtbaar hetgeen er is. Dat is de bedoeling van de nieuwe tekst.

Tot zover kan ik het betoog van de Regering volgen. De volgende vraag luidt niettemin: Is het ook wenselijk dat die delegatie wordt gegeven ter zake van het huisrecht? Dan heb ik nog geen duidelijk antwoord gekregen op de vraag of nu niet één keer een wet kan worden aangenomen waarin die zaken precies worden geregeld en opgesomd. Dan zijn wij er vanaf. Dan kan de Staatssecretaris zonder verder bezwaar het amendement van de heer Bakker overnemen.

Ik heb niet overtuigend gehoord van de Staatssecretaris dat daartegen overwegende, praktische bezwaren waren.

□

Staatssecretaris **Zeevalking**: Mijnheer de Voorzitter! De heer De Gaaij Fortman heeft gevraagd, of de Regering bereid is het amendement-Waltmans over te nemen. Daartoe is de Regering bereid.

Aangezien het amendement-Waltmans c.s. (stuk nr. 15) door de Regering is overgenomen, maakt het geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

□

Staatssecretaris **Zeevalking**: Mijnheer de Voorzitter! De heer Bakker heeft niet ten onrechte opgemerkt, dat het

Zeevalking

bij het huisrecht om een wezenlijke zaak gaat. Dat is van deze kant ook niet bestreden. Het is een wezenlijke zaak. Dat neemt niet weg, dat het algemeen belang kan voorschrijven, dat ook aan dat grondrecht beperkingen worden opgelegd.

De heer Bakker heeft gevraagd dat allemaal in de wet te preciseren. Dat is echter in de praktijk niet goed mogelijk.

De heer Roethof heeft met betrekking tot de kwestie van de delegatie gevraagd, of het de bedoeling is dat zichtbaar wordt gemaakt wat er nu is. Dit is juist. Dit is het uitgangspunt geweest voor de toevoeging van de woorden 'bij of krachtens de wet'. Wat dit betreft, verwijs ik naar pag. 43 van de memorie van toelichting waar dit allemaal nog eens wordt opgesomd. De heer Roethof heeft ook gevraagd, of dit wenselijk is. Ik verwijs hiervoor naar de reeds eerder gegeven opsomming van de artikelen in de Provinciewet en de Gemeentewet, de Monumentenwet, de Besmettelijke-ziektenwet, de Brandweerwet, de Hinderwet — deze is in dit verband zeer belangrijk — en de Natuurbeschermingswet. Ik meen, dat hiermee duidelijk is aangegeven, dat er behoefte aan bestond om wat dit betreft de bepaling over het huisrecht te formuleren zoals door de Regering is voorgesteld. Ik moet de heer Roethof erop wijzen, dat, als hij dit limitatief wil vastleggen, hij ontwikkelingen in de toekomst afsluit. Ik kan immers niet voorzien — en hij ook niet — of het in de toekomst nooit nodig is om voor overtredingen van provinciale en gemeentelijke verordeningen dit soort van bepalingen op te nemen. Ik kan mij voorstellen, dat men dit wil afsluiten. Ik respecteer dan ook het standpunt van de heer Bakker wat dit betreft. Dat spreekt vanzelf. Ik kan het echter niet verstandig achten. Wij kunnen nu eenmaal niet in de toekomst zien. De heer Bakker acht het argument 'men is er zelf bij' misplaatst. Ik blijf echter staande houden, dat de Kamer uiteindelijk zelf beslist, of zij al dan niet wil delegeren. Het bij voorbaat uitsluiten is voor mij een onbegrijpelijk zaak.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Ik wil een praktisch voorbeeld van die decentralisatie geven. Als gemeenteraden allerlei verordeningen instellen, die zij met politiedwang willen handhaven, moet dan het binnentreden van het huis nodig zijn? Als een gemeenteraad een verordening aanneemt waarbij hij verplicht stelt, dat er

in alle huizen een bloemetjesbehang moet zijn, kan hieruit bij wijze van spreken voortvloeien, dat de politie binnentreedt om dit te controleren.

De heer Roethof (PvdA): Dit kan juist niet, als wij het amendement-Bakker aanvaarden. Ik heb de Staatssecretaris gevraagd, waarom het niet mogelijk is de ingewikkelde toestanden van Provinciewet, Gemeentewet, Besmettelijke-ziektenwet, enzovoort hierbij niet in een keer te regelen. Wij hebben de bestaande toestand vastgelegd — voor zover wij deze willen — en wij kunnen dan ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen telkens een wetje aanmaken. Dit is toch niet zo'n groot probleem?

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Mijn vraag was dan ook aan de Staatssecretaris gericht naar aanleiding van zijn betoog.

□

De heer Simons: Mijnheer de Voorzitter! Ik wil hierover graag iets zeggen, ook al omdat ik in het algemeen heb gesproken over de bepalingen inzake delegatie.

De strekking van de woorden 'bij of krachtens' is niet iets mogelijk te maken voor de toekomst. Dat geldt natuurlijk ook; dat spreekt vanzelf. De werking van grondwetsartikelen strekt zich niet alleen uit tot het heden, maar ook tot de toekomst. Die woorden hebben hier in wezen de bedoeling, de bestaande situatie te handhaven. In de bestaande situatie werd gesproken van 'bij de wet'. De wetgever, daarvoor gesteld, heeft zich praktisch voor de onmogelijkheid geplaatst gezien, zelf die gevallen aan te geven, heeft allerlei kronkels gevolgd, heeft in ruime mate aan de besturen van provincies en gemeenten werkelijke bevoegdheden gegeven om het zelf maar te bepalen en heeft ook overigens zodanig de autoriteiten aangewezen, dat die het uitmaken en de wet niet de gevallen aangeeft.

Dat kon allemaal — ik zeg niet dat het iets ongrondwettigs was — in de oude situatie, waarin men gemakkelijk met delegatie omsprong, waarin men dus zei: wij kijken of het praktisch is. Er werd niet precies gelet op termen in de wet, als de wet er maar iets aan deed; dat gebeurde door via de Gemeentewet of de Provinciewet iets dergelijks mogelijk te maken.

Wanneer wij nu eenmaal het stelsel accepteren — en ik heb de indruk, dat hiervoor wel sympathie bestaat — om nu eens precies in de Grondwet en zeker bij de klassieke grondrechten aan

te geven in welke gevallen wel en in welke gevallen niet gedelegeerd mag worden, zijn wij gedwongen om voor dit geval voor te stellen de term te kiezen 'bij of krachtens'. Deze geeft dus niets meer dan de bestaande situatie, alleen past deze de bestaande situatie aan aan de nieuwe terminologie. Daarom moet ik de Kamer met aandrang verzoeken, dit nader te overwegen.

□

De heer Bakker (CPN): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil nog een enkele opmerking hierover maken, omdat de filosofie, die achter deze wijziging zit, voor zover ik beluisteren kan een andere is dan de filosofie, die de Staatssecretaris erop nahoudt. Prof. Simons zegt — zoals ook de heer Roethof, maar dan met zijn professorale bekwaamheid — zegt eigenlijk, dat in deze vorm een dekking wordt gegeven voor wat door een niet geheel scherp gebruik van het grondwetsartikel is ingeslopen.

Ik wil erop wijzen, dat er sprake is van een wijziging. Laten wij niet vergeten dat de omschrijving, die de regeringscommissaris heeft gegeven van hoe het in het verleden is gegaan in vergelijking met wat nu wordt voorgesteld, betrekking heeft op een andere situatie. Wij maken nu een andere formulering. De toekomstige mogelijkheid gaat een grote rol spelen. Wat houdt dat dan in voor de toekomst? In de toekomst is er een grotere delegatiemogelijkheid. Het nieuwe artikel bergt dat in zich, door het 'bij of krachtens'. In het verleden is er een tweesporigheid geweest waarbij de grondwetgever en de gewone wetgever langs elkaar heen hebben gewerkt. Nu zeg ik het onprofessoraal.

De filosofie van de Staatssecretaris, zoals hij die bij de behandeling van het amendement van mevrouw Kappeyne van de Coppello op het vorige artikel uiteenzette, heeft mij erg gefraspeerd. Hij zei tegen haar dat dit amendement, betreffende de persoonlijke levenssfeer, helemaal in strijd was met de geest van de Grondwet, omdat geen delegatie wordt toegestaan. De Regering wil juist decentraliseren. Op dit punt ben ik echter bijzonder bang voor die decentralisatie. Wat het huisrecht betreft mag er niet worden gedecentraliseerd. Het moet hier voortdurend onder controle blijven. De centrale Grondwet moet een zodanige waarborg geven, dat de wetgever op dat punt maar zeer voorzichtig kan manoeuvreren. Daarvan moeten wij uitgaan. Wij moeten niet uitgaan van de toevallige filosofie van een toevallige regering.

Bakker

Ik verdenk de Staatssecretaris niet van iets slechts. Bij zijn denksysteem inzake decentralisering kan er echter morgen of overmorgen een regering zijn die van die decentralisering een heel ander gebruik wil maken dan de Staatssecretaris voor ogen staat. Dan hebben wij de kat in de gordijnen. Wij willen die kat liever uit de gordijnen houden. Naar mijn mening moet eerder worden overgegaan tot hetgeen de heer Roethof heeft gesuggereerd, een wet waarin de bestaande knelpunten worden opgevangen, of tot een handhaving van de huidige tekst, omdat die in ieder geval verhindert dat verder wordt gegaan met de delegatie en de decentralisatie.

□

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! Nu staat er 'bij de wet'. Onder vigeur daarvan heeft de wetgever het zo ruim mogelijk opgevat. In wezen heeft hij in een ruime mate delegatie toegepast. Hij voelde zich echter niet belemmerd door die bepaling, omdat nu eenmaal een ruimere opvatting bestond over de vraag wanneer de wet delegatie mocht toestaan of niet. De Grondwet noopte er niet toe een speciale terminologie daarvoor te gebruiken.

Nu wordt dat anders. De geachte afgevaardigde zegt dat het misschien heel goed is dat het anders wordt en dat het bij de wet moet worden bepaald. Ik geef het echter de meest wijze wetgever te doen, een dergelijke wet samen te stellen en dit precies, in de mate waarin dat voor de praktijk van het staatsbestel en ook voor de praktijk van het bestuur in de lagere gemeenschappen noodzakelijk is, aan te geven. De heer Bakker jaagt niet de kat, maar Tack in de gordijnen van het huisrecht. Het is een praktische onmogelijkheid. Men moet erkennen dat men 'genoodzaakt door de feiten' is gekomen tot het toestaan van het door lagere autoriteiten praktisch aanwijzen van bepaalde gevallen. Wees dan verstandig en verstoor het nieuwe systeem van de Grondwet niet. Spreek dan rustig over 'bij of krachtens'.

De beraadslaging wordt gesloten.

Beraadslaging over artikel 1.12, waarop is voorgesteld een amendement-Bakker c.s. (stuk nr. 20).

□

De heer **Bakker** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! Aan de orde is het punt dat in het bestaande artikel alleen het briefgeheim is geregeld, terwijl in de

Grondwet het telefoon- en telegraafgeheim tot nog toe niet geregeld is geweest. Voor het briefgeheim geldt in de bestaande Grondwet de regeling dat het alleen verbroken kan worden op last van de rechter in gevallen in de wet omschreven. Voor het telefoon- en telegraafgeheim geldt op dit ogenblik het Wetboek van Strafrecht met de twee uitgangspunten, namelijk de mogelijkheid van crimineel optreden en van staatsbelang.

In het nieuwe artikel worden het brief-, het telefoon- en het telegraafgeheim samengevoegd. Daarbij wordt een formulering voor de mogelijkheid van inbreuk daarop gekozen, die in de richting gaat van datgene, wat op dit ogenblik geldt voor het telefoongeheim. Wij zijn allesbehalve bewonderaars van de regeling, zoals zij op dit ogenblik is, namelijk de mogelijkheid dat de Regering het recht wordt gegeven inbreuk te maken op het telefoongeheim, zogenaamd vanwege het staatsbelang – omdat wij er stellig van overtuigd zijn dat binnen deze machtiging nu al, al dan niet met medeweten van de Regering, misbruik wordt gemaakt van deze bepaling.

Minister **De Gaay Fortman**: De geachte afgevaardigde zegt dat de Regering misbruik maakt van de bevoegdheden die zij krachtens de wet op dit punt heeft. Hij zegt immers: 'Al dan niet met medeweten van de Regering, wordt van de huidige regeling misbruik gemaakt.'

De heer **Bakker** (CPN): Er wordt misbruik van gemaakt.

Minister **De Gaay Fortman**: Als u zegt: 'Al dan niet met medeweten van de Regering...' ...

De heer **Bakker** (CPN): Dat is voor ons niet te controleren.

Minister **De Gaay Fortman**: Dan moet u het ook niet zeggen.

De heer **Bakker** (CPN): Ik zeg het wel omdat ik weet dat er misbruik van wordt gemaakt. Ik ben echter niet in de positie om te kunnen controleren of dit al of niet met toestemming van de Regering gebeurt.

Minister **De Gaay Fortman**: Als er misbruik van wordt gemaakt en de geachte afgevaardigde weet dit en kan het aantonen dan is het eerste wat hij moet doen zich tot mij wenden als de meest gereede bewindsman.

De heer **Bakker** (CPN): Nog slechts enkele maanden geleden hebben wij ons tot een aantal ministers moeten wenden, juist omdat wij een dergelijk misbruik konden constateren. Wij hebben

toen een reeks van de betrokken ministers aangesproken. Wellicht viel het in de vakantietijd van deze Minister, want indien dit niet het geval was geweest, was hij er stellig bij betrokken geweest.

Minister **De Gaay Fortman**: Neen, mijnheer de Voorzitter, ik ben door de Minister-President geraadpleegd over een klacht van een van de politieke vrienden van de geachte afgevaardigde. Gebleken is dat op grond van het desbetreffende artikel niets maar dan ook niets was gebeurd. Er was dus geen sprake van dat op grond van het desbetreffende artikel misbruik werd gemaakt van de mogelijkheid af te luisteren.

De heer **Bakker** (CPN): Ik heb hier geconstateerd dat wij hebben geconstateerd dat misbruik werd gemaakt en dat het gebeurd door de instantie die voor de telefoonverbindingen heeft te zorgen. De vraag of dit al of niet met medeweten van de Regering gebeurt, ontsnapt aan onze waarneming, omdat wij niet bij de besluitvorming daar omtrent aanwezig zijn.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat begrijp ik wel. Waar ook ter wereld is het mogelijk dat iemand, die beschikt over bepaalde apparatuur die van staatswege wordt gebruikt, het in hem gestelde vertrouwen schendt en die apparatuur misbruikt. Maar de geachte afgevaardigde zei, dat op grond van de bestaande bepalingen misbruik werd gemaakt. Daar maak ik bezwaar tegen.

De heer **Bakker** (CPN): Het spijt mij, maar ik handhaaf mijn uitspraak.

Dat neemt niet weg, dat ik niet wil voorstellen om de nu in artikel 1.12 voorgestelde bepaling met betrekking tot telefoon en telegraaf te wijzigen. Ik geloof dat een dergelijk voorstel weinig of geen kans zou maken, gezien hetgeen er op het ogenblik in het Wetboek van Strafrecht staat. Ik stel echter wel voor om in dit artikel het briefgeheim los te koppelen van het telefoon- en telegraafgeheim en daarvan de oude grondwettelijke bescherming te laten doorbestaan, behalve in de gevallen bij de wet bepaald op last van de rechter. Het gaat hier dus om het handhaven van het grondrecht van het briefgeheim, waarbij dan verder mijns inziens het noemen van het telefoon- en telegraafgeheim nuttig is. Het beperkt nog tezeer de uitvoering, die daaraan wordt gegeven, maar het opnemen in de Grondwet van die bepaling zelf zal op den duur een zeker nut kunnen hebben.

□ De heer **Roethof** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Het op één lijn stellen van de drie geheimen lijkt mij voorshands een verbetering van de bestaande toestand. Het is trouwens überhaupt een verbetering, dat wij nu een nadrukkelijke regeling krijgen in de Grondwet van de onschendbaarheid van het telefoon- en telegraafgeheim.

Er zijn nog wel eens problemen bij het de hand leggen op of openen door de ouders van post voor minderjarigen. Een ander probleem, dat ik ook bij deze gelegenheid weer eens kwijt wil, betreft het door collega Franssen en mij diverse malen aan de orde gestelde af luisteren van de telefoon in het belang van de strafvordering.

Nu wij hier te maken krijgen met een direct op de grondwet gebaseerde bepaling mag ik toch wel aannemen, dat de Kamer van de zijde van de Minister van Justitie op het punt van het af luisteren van telefoon in het belang van de strafvordering exacter wordt ingelicht dan tot dusverre het geval is geweest.

□ De heer **Van der Sanden** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! De toevoeging van het telegraaf- en telefoongeheim aan de grondrechten in het kader van dit artikel willen wij graag steunen. Het lijkt ons geen overbodige zaak. Verder zou ik willen vragen of de nu bestaande wetgeving voldoende mogelijkheden geeft tegen misbruik van in de handel verkrijgbare af luisterapparatuur. Is het nu te introduceren telefoongeheim ook voldoende afdwingbaar?

Kan de Regering ons verder zeggen of de draadloze telegrafie voor de Grondwet op één lijn te stellen is met het overbrengen langs radiografische weg van boodschappen? Bijvoorbeeld denk ik hier met name aan de frequenties, in gebruik bij de politie. In bijna elk nummer van een journalistiek vakblad dat ik onder ogen krijg, kom ik advertenties tegen die een nog betere ontvanger van de politionele etherfrequenties aanbieden dan reeds beschikbaar zijn. Het gaat mij uiteraard niet om ongevallen en branden en andere zaken die snel onder de journalistieke aandacht behoren te komen, maar, buiten de journalistiek om, om acties die de politie moet onderneemen, waarvoor coördinatie tussen vele politiewagens noodzakelijk is, en die bovendien uitgevoerd dienen te worden zonder inmenging van derden of de mogelijkheid van waarschuwing door derden aan hen op wie die acties betrekking kunnen hebben. Is hier vol-

doende bescherming van de veiligheid van de staat, in brede zin bedoeld, mogelijk? Er zijn technieken in de handel die naar mijn beste weten in het buitenland al worden gebruikt voor de contacten tussen de onderscheidene politiewagens. Er is dan een codering die uitsluitend in de wagens kan worden ontvangen met behulp van een computerkaartje.

Ik denk hier met name niet uitdrukkelijk aan de journalistiek. Die ontvangers zijn ook in andere handen en kunnen ook door anderen vrij worden aangeschaft. Dat geldt met name voor hen die de wetten in dit land overtreden. De verbinding met de grondrechten, hier aan de orde, zou ik graag nader belicht zien van de zijde van de Regering.

□ Staatssecretaris **Zeevalking**: Mijnheer de Voorzitter! Ik wil met de laatste spreker beginnen. Hij heeft wel een erg moeilijke, zeer technische vraag gesteld, waarop ik helaas op dit ogenblik het antwoord schuldig moet blijven. Ik hoop dat de heer Van der Sanden ermee kan instemmen dat wij zullen trachten hem daarover zo snel mogelijk schriftelijk te informeren.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Ik krijg dat antwoord dan graag vóór de afhandeling.

De **Voorzitter**: Wij kunnen de behandeling van dit artikel nog wel even open laten en er aanstaande maandag ...

Staatssecretaris **Zeevalking**: Ik vrees dat er op korte termijn weinig licht in deze zaak kan worden verschaft. De heer Van der Sanden heeft nogal iets gevraagd. Ik heb de teneur van zijn opmerking heel goed begrepen. Hij wenst maatregelen om aan dit euvel het hoofd te bieden. Op deze specifiek technische vragen moet ik thans echter het antwoord schuldig blijven.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Zo ligt het natuurlijk niet helemaal. Ik heb gezegd dat het mij bekend is dat het technisch mogelijk is. Mijn vraag is, of, als dit recht dat nu zo in de Grondwet wordt geformuleerd, het ook afdwingbaar zal zijn. Ik heb daaraan toegevoegd dat er technische mogelijkheden zijn om onderschepping van politiecontacten onmogelijk te maken. Daarmee heb ik alleen willen aangeven dat de Regering mij niet moet antwoorden dat het wel niet mogelijk zal zijn. De vraag is of bij het voorstellen van dit artikel, waarbij twee nieuwe grondrechten aan het briefgeheim worden toegevoegd, de connectie is

gezien met die andere frequenties langs radiografische weg, waarop op dit moment derden af luisteren, hetgeen ook in de ogen van de Regering ontoelaatbaar zou moeten zijn.

Staatssecretaris **Zeevalking**: Ik weet niet of dat overzien is. Ik weet het niet. Ik moet eerlijk zeggen dat het beantwoorden van deze vraag boven mijn macht gaat.

De heer **Bakker** (CPN): Het staat toch al in het Wetboek van Strafrecht?

Staatssecretaris **Zeevalking**: Mijnheer de Voorzitter! De heer Roethof heeft gevraagd of de Minister van Justitie in het vervolg meer inlichtingen zal geven over de door hem aangesneden vraag. Ik meen te weten dat dat is toegezegd. Ik kan dat alleen herhalen.

Ik kom tot het amendement-Bakker. De teneur is duidelijk. Hij zegt dat men verder gaat met de beknotting van het briefgeheim dan in de huidige Grondwet het geval is. Er is natuurlijk toch wel een onderscheid. Artikel 173 van onze huidige Grondwet is beperkt tot brieven, toevertrouwd aan de post of andere openbare instellingen van vervoer. Het voorgestelde artikel 1.12 strekt zich daarentegen uit over alle overheidsorganen, waaraan brieven worden toevertrouwd. Ook de directies van gevangenis, psychiatrische inrichtingen voor zover die ressorteren onder de overheid, vallen hier nu onder. Om nu in deze en andere gevallen de tussenkomst van de rechter te vragen, gaat dat niet wat te ver? Verder kunnen zich gevallen voordoen waarin ook om andere dan praktische redenen een andere instantie, meer dan de rechter wellicht, in aanmerking komt om de machtiging te verlenen, inbreuk op het briefgeheim te maken. Bijvoorbeeld gevallen ter bescherming van de veiligheid van de staat, waarvoor bijzondere bevoegdheden zijn vereist.

De heer **Bakker** (CPN): Dat betekent inderdaad, wat ik vermoedde, namelijk dat u nu het briefgeheim gelijk wilt stellen met de kwestie van het telefoongeheim zoals dat is geregeld in het Wetboek van Strafrecht.

Staatssecretaris **Zeevalking**: In dergelijke gevallen is een regeling, analoog aan die in het Wetboek van Strafrecht voor het af luisteren van de telefoon, te prefereren. Dan schakel je in ieder geval die regelingen gelijk.

Onze conclusie is daarom dat het beter aan de prudentie van de wetgever kan worden overgelaten om te bepalen, in welke gevallen hij de tussenkomst van de rechter verplicht zal stel-

Zeevalking

len. Als men de rechter eenmaal inschakelt, moet men zich wel realiseren, dan de volksvertegenwoordiging verder is uitgepraat. Ik wijs er hierbij nog op, dat het artikel geen delegatie toestaat, noch ten aanzien van de aanwijzing van de gevallen, waarin inbreuk op het briefgeheim mag worden gemaakt, noch ten aanzien van aanwijzing van degenen die deze inbreuk mogen maken of daartoe de machtiging mogen verlenen. Gelet op de vaste delegatiesystematiek die in onze voorstellen is vervat, is daarin een grote waarborg gelegen. De beslissing over een en ander dient geheel in handen te blijven van de wetgever.

Wat de heer Bakker in zijn amendement voorstelt, is enerzijds het grondrecht te verruimen tot stukken die anders dan via de post worden ontvangen en anderzijds de beperking, dat dit alleen op last van de rechter mag, te behouden. Dit betekent een aanzienlijke verruiming van het huidige artikel 173. Ik ben het dan ook niet met de heer Bakker eens als hij zegt dat die situaties gelijk zijn. Dat zijn zij niet, gelet op de waarborgen die in het eerder door de Regering voorgestelde artikel zijn neergelegd. Ik blijf daarom de voorkeur geven aan het voorgestelde artikel, hoewel ik begrip kan opbrengen voor de poging van de heer Bakker om de bepaling zodanig te wijzigen als hij in zijn amendement voorstelt. Ik moet echter de voorkeur blijven geven aan de door de Regering voorgestelde wettekst en derhalve de Kamer het aannemen van het amendement ont-raden.

De heer **Bakker** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! Een kinderhand is gauw gevuld en een beetje begrip wordt altijd gewaardeerd. De belangrijkste mededeling die de Staatssecretaris nu heeft gedaan, is dat de hantering van het briefgeheim in de optie van de Regering in het vervolg op dezelfde wijze zal geschieden als nu de hantering van het telefoongeheim. Dat betekent dat de Regering met een beroep op het staatsbelang zoals dat in het Wetboek van Strafrecht wordt omschreven, met machtiging van enkele Ministers enz. voortaan het briefgeheim dat op het ogenblik bestaat, ongedaan kan maken. De Regering stelt in de allereerste plaats een beperking voor van een bestaand en werkelijk zeer oud grondwettelijk recht. Het openen van brieven van gedetineerden is – zoals de Staatssecretaris waarschijnlijk beter weet dan wie dan ook – een zeer om-

streden punt. De rechterlijke last zou daar moeten worden uitgebreid. Onzes inziens is dat op zichzelf geen bezwaar. Wij vinden het briefgeheim een oud en heilig grondrecht. Ik zal de naam niet met een hoofdletter schrijven, maar dit grondrecht is misschien wel het oudste en het heeft een zeer grote waarde. Dat mag niet op zo'n eenvoudige wijze ongedaan worden gemaakt. Dat is de reden waarom wij zeker ons amendement zullen handhaven.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Het zal duidelijk zijn dat ik het de Staatssecretaris niet moeilijker wil maken dan strikt nodig is. Ik meen dat je niet in dit verband van horizontale werking van grondrechten kunt spreken, dat lijkt mij een overtrokken zaak. Het gaat er wel om dat, als wij deze zaken in de Grondwet garanderen zodat het afdwingbare rechten zijn – het behoort niet tot de tweede categorie van de sociale grondrechten, het valt onder de eerste categorie – wij niet meer aan de Staatssecretaris vragen of hij kan zeggen dat de machtsmiddelen die de overheid ter beschikking heeft dat naar optimale mogelijkheden zullen garanderen. Als hij mij dat vandaag mededeelt en als hij mij bovendien toezegt op de wat uitgewerkte toelichting die ik op mijn opmerking heb gegeven alsnog te zullen reageren, dan heb ik daar vrede mee in het kader van de behandeling van dit artikel.

In dit verband is brief, telegraaf en telefoon genoemd. Wij bedienen ons tegenwoordig ook frequent van de telex. Ik neem aan dat die onder het begrip telegraafgeheim zal vallen. Ik hoor dit graag nog van de kant van de Regering bevestigd.

De heer **Roethof** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik ben wellicht het spoor een ogenblik bij deze discussies bijster, maar ik wil nu graag de Staatssecretaris vragen of de samentrekking van het brief-, telegraaf- en telefoongeheim betekent dat er aan de status quo van dat briefgeheim iets verandert.

Staatssecretaris **Zeevalking**: Mijnheer de Voorzitter! Ik begrijp de opmerking van de heer Bakker erg goed. Hij zei dat hij er niet erg veel voor koopt. Daar heb ik ook begrip voor.

De heer **Bakker** (CPN): Ik heb dat ook niet gezegd, dus u hoeft er niet op te antwoorden.

Staatssecretaris **Zeevalking**: Neen, maar u bedoelde het toch zo. Hij haalde de gedetineerden als voorbeeld aan. Ik wil er met nadruk op wijzen dat juist de nieuwe rechtspositie van de gedetineerden zodanig is geregeld dat wanneer de betrokkene zich in een inrichting voor afgestrafden bevindt en aan dat briefgeheim getornd wordt, hij onmiddellijk beklagrecht heeft bij de desbetreffende commissie. Ik beklemtoon dat deze zaak naar mijn gevoel behoorlijk is geregeld.

De heer **Bakker** (CPN): Er is helemaal geen sprake van dat door de formulering van dit amendement een geweldige uitbreiding wordt beoogd.

Staatssecretaris **Zeevalking**: De heer Roethof stelde de hamvraag en hij vroeg of er nu iets zou veranderen. Inderdaad verandert er iets omdat de toevoeging op last van de rechter is verdwenen. De Regering is van mening, dat zij hier administratief verantwoordelijkheid draagt voor deze zaak, zodat men dit soort van dingen naar ons gevoelen niet al te veel naar de kant van de rechter moet schuiven om daar een verantwoordelijkheid te leggen, waarop de Kamer later geen enkele greep heeft. Die wijziging zit er inderdaad in.

De heer **Roethof** (PvdA): Dat de tekst gewijzigd is, hebben wij kunnen constateren. Het ging mij erom, of de status quo is gewijzigd. Moeten wij nu een wet afwachten over het briefgeheim of blijft de zaak precies zo draaien als op het ogenblik, als dit artikel geldend is? Daarom gaat het, dunkt mij.

Staatssecretaris **Zeevalking**: Ja, voor het briefgeheim blijft de zaak inderdaad draaien, zoals zij nu draait.

De heer **Roethof** (PvdA): Zonder die wet, waarnaar gerefereerd wordt?

Staatssecretaris **Zeevalking**: Ja.

De heer **Roethof** (PvdA): Er kan pas wat veranderen, als wij hier een wet aannemen?

Staatssecretaris **Zeevalking**: Juist.

De heer **Bakker** (CPN): Er staat: behalve in de gevallen bij de wet bepaald door of met machtiging van hen, die daartoe bij de wet zijn aangewezen. U hebt zelf al gezegd, dat onder andere de kwestie van staatsbelang ingecalculeerd wordt. Toen ik u vroeg, of dat op dezelfde schaal zou worden behandeld zoals nu de telefoonkwestie is geregeld, hebt u ja gezegd.

De heer **Roethof** (PvdA): Dat kan natuurlijk nooit, want er staat in het Straf-

Zeevalking

wetboek iets over het telefoongeheim; zonder dat er iets dergelijks in het Strafwetboek komt voor het briefgeheim, kan het natuurlijk nooit anders.

De heer **Bakker** (CPN): U bent nu precies daar, waar ik het zoëven over had: dit is een kwestie van de eenvoudige wetgever, zo gezegd, die straks door een kameruitspraak van 50 plus 1 en de Regering, die dat wenst, dit in de wet kan zetten, terwijl op dit ogenblik de Grondwet een dergelijke ingreep verhindert. Daarom gaat het.

Staatssecretaris **Zeevalking**: Dat kan democratie zijn, mijnheer Bakker.

De heer **Bakker** (CPN): Noemt u het democratie om een grondrecht te wijzigen?

Staatssecretaris **Zeevalking**: Ik bedoel de wetgever, die straks met 50 plus 1 een bepaling tot wet verheft. Dat kan democratie zijn.

De heer **Bakker** (CPN): Ja en daarom vind ik, dat ter bescherming van de democratie men een recht, dat al een eeuw of langer in de Grondwet staat, erin moet laten staan om dan niet onder het mom van democratie een zeer wezenlijk recht aan te tasten door een kamersituatie en bij een regerings-situatie, zoals die op een gegeven moment min of meer toevallig is. Dat is de reden, waarom er een grondwet bestaat en waarom de huidige wijzigingsprocedure van de Grondwet bestaat.

Staatssecretaris **Zeevalking**: Dat is juist en dat is dan ook de reden, waarom die Grondwet bij een aparte stemmenmeerderheid wordt gewijzigd. Dat is allemaal heel duidelijk en begrijpelijk, maar of dat nu onder het mom van democratie gebeurt, moet ik toch wel bestrijden, want dat behoeft naar mijn gevoel bepaald niet het geval te zijn.

Ik heb mijn voorkeur uitgesproken ten opzichte van het amendement van de heer Bakker. Ik heb de Kamer aanneming daarvan ontraden en daar blijf ik vooralsnog bij.

Wat de opmerkingen van de heer Van der Sanden betreft, merk ik op dat de verbindingen, waarover hij in eerste termijn heeft gesproken, waarschijnlijk wel onder het begrip telefoon vallen, maar dat het de vraag is, of het hier gaat om telefoongeheim. Hij heeft mij een aantal verzoeken gedaan en gevraagd, of ik die wilde inwilligen. Ik ben daartoe uiteraard gaarne bereid. Nogmaals, ik vind dit een technisch moeilijk punt en vandaar dat ik er op dit moment liever niet onmiddellijk op

wil reageren, waarvoor ik u verschoning vraag. Ik kan dat helaas niet, maar ik zeg de geachte afgevaardigde toe dat ik het zo snel mogelijk alsnog zal doen.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Ik wil nog even op het punt van het briefgeheim terugkomen. Ik ben toch van mening dat er in ieder geval door de Kamer een wet moet worden vastgesteld. Ik heb al verschillende malen van de zijde van de Regering het bezwaar gehoord tegen het opnemen van een grondrecht, terwijl er nog geen wettelijke voorziening is om dat uit te voeren. Hoe moet ik dat rijmen?

Staatssecretaris **Zeevalking**: De heer Van Mierlo heeft natuurlijk gelijk: als er geen wet in dezen bestond, zou die gemaakt moeten worden. Ik meen echter dat zij er is, namelijk de Postwet, wat het briefgeheim betreft.

De heer **Van Mierlo** (D'66): In het kader van de vigerende Grondwet zijn er wettelijke regelingen die ervan uitgaan dat er op last van de rechter uitvoering aan wordt gegeven. Men kan die wettelijke regelingen toch niet automatisch overnemen terwijl daaraan het element 'op last van de rechter' ontvalt? Ik neem aan dat de wetgeving in haar formulering samenhangt met het idee dat het pas dan in werking kan treden, wanneer de rechter daartoe opdracht geeft.

Staatssecretaris **Zeevalking**: Er staat: machtiging van hen. Dat kan dus ook de rechter zijn en dat is in dit geval ook de rechter; zo is de situatie.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Neen, dat is onzin.

Staatssecretaris **Zeevalking**: Die daartoe bij de wet zijn aangewezen. Dat kan toch de rechter zijn?

De heer **Van Mierlo** (D'66): In gevallen die bij de wet zijn aangewezen. Over de vraag of dat geval dan van toepassing is, wordt door een rechter beslist. Er zijn twee vereisten: het geval moet zijn aangegeven in de wet en er moet een rechter te vinden zijn die dat vordert. Op basis daarvan hebben wij wetgevende arbeid verricht en beschikken wij over een zogenaamde wettelijke voorziening. Stel dat de rechter niet meer wordt genoemd, wilt u dan volhouden dat wat er overblijft van onze wetgeving de uitvoeringswet is voor deze Grondwet? Dat vind ik hoogst onverantwoord.

De heer **Bakker** (CPN): Bovendien klopt het niet met alle voorgaande redeneringen omdat u als enige voordeel naar voren hebt gehaald dat het

niet meer onder de rechter zou zijn, maar dat het juist onder de controle van de Kamer zou vallen.

□

De heer **Simons**: De rechter wordt hier niet bij uitstek als uitsluitende bevoegde aangewezen. Hij valt wel degelijk onder degenen die daartoe bij de wet zijn aangewezen. Men kan de rechter bepaald niet uitschakelen uit het geheel van het overheidsapparaat. Er zijn diverse wetten waarin gezegd wordt dat de rechter een machtiging geeft tot het openen van brieven. Er is zo iets in, naar ik meen, de Faillissementswet en de Postwet geregeld; mij dunkt, dat er nog wel meer wetten zijn.

Er is geen directe noodzaak om tot wetgeving over te gaan voor zover het het briefgeheim betreft voor de aan de post of andere openbare instellingen van vervoer toevertrouwde brieven. Voor de overige brieven, dat wil zeggen die welke niet aan de post zijn toevertrouwd maar overige overheidsinstellingen raken, zou naar mijn mening wel een wet nodig zijn. Zeker is dat ook nodig ten aanzien van het telefoon- en telegraafgeheim.

De beraadslaging wordt gesloten.

Beraadslaging over artikel 1.13.

□

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil over dit artikel één opmerking maken en één vraag stellen.

Mijn fractie geeft aan het begrip 'vooraf verzekerde schadeloosstelling' een andere interpretatie dan de Regering, met dien verstande, dat wij wél als principe willen handhaven, dat de onteigende vermogensrechtelijk in de positie wordt gebracht die dateert van vóór de onteigening. Het moge zo zijn, dat in sommige, concrete gevallen in de jurisprudentie van dit beginsel wordt afgeweken, maar dit geeft op zich zelf nog niet voet aan het totale loslaten van de marktwaarde van het te onteigenen goed als norm voor schadeloosstelling. Dan zou het een klein kunstje zijn om, als ergens eenmaal de gebruikswaarde wordt gehanteerd, vanuit het streven naar égalité devant les charges publics het gehele systeem in één klap te veranderen. Wij zijn niet van de wenselijkheid hiervan overtuigd en zouden het op grote schaal toepassen van de gebruikswaarde – of zelfs het vastleggen hiervan in de Onteigeningswet – in strijd met de Grondwet achten.

De vraag betreft – dit zal niet zo verrassend zijn – de delegatie waarvan

Kappeyne van de Coppello

sprake is in het eerste lid van het artikel. Ik acht de afschaffing van de nuts-wet juist. Ik vind het ook aanvaardbaar, dat de gemeente onteigeningsbesluiten in de sfeer van de uitvoering neemt, maar mijn vraag is, of de delegatie in het eerste lid van artikel 1.13 ook inhoudt, dat een gemeenteraad zelf onteigeningsregelingen kan maken en bijvoorbeeld ten aanzien van de wijze van schadeloos stellen eigen normen kan vaststellen en daarnaast de bevoegdheid tot het nemen van uitvoeringsbesluiten kan overdragen aan wijkorganen of wijkraden. Zou dit zo zijn, dan wil ik weten, waarom de Regering deze mogelijkheid van delegatie wil openen. Ik voel er op dit moment heel weinig voor. Als het antwoord mij niet tevreden stelt, zal ik hierover alsnog – dit overweeg ik tenminste – een amendement indienen.



Mevrouw **Lückers-Bergmans** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Ik sluit mij enigszins aan bij de voorgaande spreker. Het komt ook ons noodzakelijk voor, nader in te gaan op wetsontwerp 13 714 ten einde duidelijk te maken dat dit ontwerp geen invloed kan uitoefenen op hetgeen wij thans in het kader van de grondrechten beslissen.

Naar aanleiding van het voorlopig verslag – waarin wordt opgemerkt, dat het tot voldoening stemt dat de Regering buiten twijfel heeft gesteld, dat aan de bestaande grondwettelijke verplichting tot volledige schadevergoeding bij onteigening niet wordt getornd en de daaraan verbonden vraag, hoe dit te rijmen viel met het wetsontwerp 13 714 tot wijziging van de onteigeningswet, met dien verstande, dat de te vergoeden werkelijke waarde van het onteigende goed wordt vervangen door de gebruikswaarde ervan – merken de bewindslieden op, dat een redelijke uitleg van het bestaande zowel als van het voorgestelde grondwetsartikel met zich brengt, dat de wetgever zowel mag afgaan op de marktwaarde als op de gebruikswaarde en dat zij artikel 13 714 dan ook niet in strijd achten met artikel 165 van de Grondwet, noch met het voorgestelde artikel 1.13.

Wij vinden dat deze zaak nu niet aan de orde is. Wij zullen ons er straks, bij de behandeling van genoemd wetsontwerp, over uitlaten. Slechts stellen wij vast, dat een grondrecht bestaat – en blijft bestaan – dat volledige schadevergoeding garandeert aan degene, wiens goederen worden onteigend en

dat de bewindslieden dit in de nota naar aanleiding van het eindverslag, stuk nr. 11, blz. 4, bevestigen. Zij schrijven daar immers: 'Voor de onteigening betekent dit dat, indien een burger verplicht is goederen af te staan welke de overheid in het algemeen belang nodig heeft, de overheid daarom nog niet gerechtigd is, de onteigende burger anders dan zijn medeburgers van wie niet onteigend is ten gunste van de publieke zaak in het bijzonder te benadelen. De schadeloosstelling heeft tot doel deze door de onteigening veroorzaakte ongelijkheid op te heffen.'

Voor ons betekent dit dat hier en nu dit beginsel is vastgelegd en dat de praktische uitwerking ervan aan de wetgever overgelaten zal moeten worden. Met andere woorden: Bij de behandeling van het wetsontwerp 13 714 kunnen de ondertekenaars daarvan zich niet beroepen op de stelling in de memorie van antwoord van dit wetsontwerp dat de wetgever zowel mag afgaan op de marktwaarde als op de gebruikswaarde.



De heer **Abma** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb geen opmerking of opmerkingen, maar wel één vraag. Ik heb het idee dat ik mij min of meer langs dezelfde lijn beweeg als de sprekers die mij zijn voorafgegaan.

Na de discussies in de stukken over de formulering van lid 1 rest nog één vraag: Waarom wil de Regering niet verklaren, dat de onteigende recht heeft op volledige schadevergoeding zodat hij qua vermogenswaarde in dezelfde positie wordt gebracht als vóór de onteigening?

Ik voeg daaraan nog toe, om de vraag nog verder door te trekken: Hoe ligt dit internationaal-rechtelijk? Ik heb de gedachte dat de bewindslieden dit niet in een pocket bij zich hebben, maar daarover zal wel iets te zien zijn in de kamerstukken 1969/1970, nr. 10 470, de dato 17 december 1969.



Staatssecretaris **Zeevalking**: Mijnheer de Voorzitter! De gemaakte opmerkingen vallen in tweeën uiteen. De dames Kappeyne van de Coppello en Lückers-Bergmans en de heer Abma zijn nog eens ingegaan op de problematiek van de schadeloosstelling en op de problemen die rijzen bij de begrippen 'marktwaarde' en 'gebruikswaarde'.

Ik heb de opmerking van mevrouw Lückers-Bergmans tot mij genomen, maar zij blijft natuurlijk voor haar ei-

gen rekening, omdat de Regering, met name bij de behandeling van dit artikel 1.13, de vraag open heeft gelaten of onteigening nu moest geschieden via marktwaarde dan wel via gebruikswaarde. Men heeft dit aan de wetgever willen overlaten.

Natuurlijk pleiten er voor beide methoden de nodige zaken. Het lijkt mij verstandig nu buiten deze discussie te blijven. Er wordt uiteraard gestreefd – dat kan ik de twee sprekers en de spreker toezeggen – naar een volledige schadeloosstelling. Over de inhoud van een dergelijk begrip kan men natuurlijk op een gegeven ogenblik van mening verschillen.

Ik kom nu aan de vraag van mevrouw Kappeyne van de Coppello over de delegatie. Men mag uit het voorstel niet afleiden dat de gemeente zelf onteigeningsregelingen mag maken. Dat is zeker niet het geval. Datgene wat zij verder nog heeft geopperd als zijnde hoogst onwenselijk, onderschrijf ik. De delegatie via gemeente, eventueel naar wijk, of andersoortige onderraden van de gemeenteraad zit er ook niet in.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Ik ben erg blij met die opvatting van de Staatssecretaris, maar de vraag blijft bestaan waarom er dan nog delegatie mogelijk is. Wat stelt men zich daarbij in concreto voor?

Staatssecretaris **Zeevalking**: Daar stelt men zich in concreto precies datgene bij voor, zoals de situatie nu is. In feite verandert er in dezen niets. Op het ogenblik is het mogelijk voor een gemeenteraad te onteigenen, bij voorbeeld op basis van een bestemmingsplan. Welnu, dat soort mogelijkheden blijft open door deze terminologie te handhaven.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Dus alleen uitvoeringsbesluiten?

Staatssecretaris **Zeevalking**: Ja.

De beraadslaging wordt gesloten.

Beraadslaging over artikel 1.14.



Mevrouw **Lückers-Bergmans** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Aan artikel 1.14 is een vierde lid toegevoegd, dat bepaalt:

'Hij aan wie rechtmatig zijn vrijheid is ontnomen, kan worden beperkt in de uitoefening van grondrechten voor zover deze zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt.' De Raad van State had nogal wat bezwaar tegen deze formulering. De Regering heeft dat bezwaar weerlegd met een motivering

Lückers-Bergmans

die ons aanspreekt. Het lijkt ons inderdaad beter, deze oplossing te kiezen dan in elk daarvoor in aanmerking komend artikel een beperkingsclausule op te nemen, betrekking hebbend op gevolgen van vrijheidsbeneming. Wij vinden het ook zinvol, dat de wetgever hier een signaal krijgt, te weten dat hij zich moet afvragen in hoeverre de vrijheidsbeneming de andere grondrechten mag aantasten dat concrete maatregelen aan dit lid getoetst kunnen worden. Het is van belang dat deze bedoeling bij deze behandeling nog eens goed wordt onderstreept.

□

De heer **Bakker** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! Dit is een van de artikelen waarover wij bij de algemene beraadslaging over deze grondwetswijziging onze mening al naar voren hebben gebracht. Ik wil wel aannemen dat ook van de kant van de Regering daarvoor mogelijkerwijs wel enige aantekeningen zijn gemaakt, maar je weet maar nooit. Daarom zal ik toch nog maar even op een paar punten ingaan.

Het is ons, vooral na de discussie die in de stukken heeft plaatsgevonden, niet helemaal duidelijk geworden hoe de nieuwe voorstellen zich precies verhouden tot de oude tekst van de Grondwet. De oude tekst zegt: 'Buiten de gevallen in de wet bepaald, mag niemand in hechtenis worden genomen, dan op een bevel van de rechter, inhoudende de redenen der gedane aanhouding.' Het nieuwe artikel onder 1. luidt: 'Buiten de gevallen bij of krachtens de wet bepaald mag niemand zijn vrijheid worden ontnomen.' Dat lijkt op zich zelf een verbetering. Het sluit een ingreep via de rechter buiten de wettelijke bepalingen uit.

Vervolgens staat in lid 2: 'Hij aan wie anders dan op rechterlijk bevel zijn vrijheid is ontnomen, kan aan de rechter zijn invrijheidstelling verzoeken.' Daar beginnen bij ons de vragen te rijzen. In de eerste plaats zien wij voornamelijk niet – daarop zal ik straks verder ingaan – hoe aan iemand zijn vrijheid kan worden ontnomen, terwijl later de rechter kan beslissen, dat dit ten onrechte is gebeurd. Hij kan toch niet van zijn vrijheid ontdaan zijn, buiten de gevallen bij of krachtens de wet? Dat is een contradictie die ons nogal heeft beziggehouden. Bij het nazien van deze zaak zijn wij gestuit op het rapport-Mulder, dat ongeveer zes jaar geleden is uitgebracht op verzoek van de toenmalige Minister van Justitie. Wat hield dat rapport nu in? Dat wilde in verband met demonstraties of beto-

gingen, die ergens gehouden zouden worden, aan de officier van justitie, aan ambtenaren van het Openbaar Ministerie, de bevoegdheid geven om – kort gezegd – mensen in hechtenis te nemen, van wie verondersteld werd, dat zij zich naar een dergelijke betoging of demonstratie begaven. Het opende bovendien – dat was een zeer concreet element van de opdracht – de mogelijkheid van snelrecht. Het rapport wilde het Wetboek van Strafvordering zodanig veranderen, dat het mogelijk moest worden om mensen, nog voordat er een vergrijp zou hebben plaatsgevonden, in hechtenis te nemen om te voorkomen dat zij dat vergrijp zouden begaan. Dan moest de rechter binnen 15 uur beslissen, of een en ander terecht of ten onrechte was. Daarbij werd er vanzelfsprekend vanuit gegaan, dat de genoemde betoging of demonstratie inmiddels was afgelopen.

De tekst, die ons hier wordt voorgesteld, lijkt ons als het ware geschreven op dat rapport, dat de commissie-Mulder destijds in opdracht van de toenmalige minister van Justitie heeft gemaakt. De wet zou moeten worden uitgebreid, bij voorbeeld in de geest zoals het door die commissie werd voorgesteld. Vervolgens zouden, buiten ieder rechterlijk bevel om, mensen in hechtenis kunnen worden genomen, die dan later aan de rechter hun invrijheidstelling zouden kunnen verzoeken. Het systeem, zoals dat hier wordt voorgesteld, houdt in, dat aan de officier van justitie, dus aan de uitvoerende macht, een grotere bevoegdheid wordt gegeven met betrekking tot het in hechtenis nemen van personen.

Nadat wij dit punt in het voorlopig verslag te berde hadden gebracht, is er in de memorie van antwoord in antwoord op onze vragen en opmerkingen op gewezen, dat er geen rechterlijk bevel meer nodig zou zijn voor een grote stroom van gevallen, die bij dergelijke gelegenheden zou voorkomen.

Het opnemen van een dergelijke passage, geschreven op snelrecht en op massa-arrestaties, lijkt ons dan ook ongewenst. Wij hebben ook hier gekeken naar de mogelijkheid van amendering. Het artikel, zoals het hier voor ons ligt, lijkt ons praktisch niet te amenderen. Daarom zijn wij, tenzij wij van de kant van de Regering een zeer krachtdadige weerlegging van onze argumenten horen, voornamelijk geneigd de voorkeur te geven aan het oude artikel 171, boven dit 'valluikartikel'.

Het lid **Kleisterlee** vervangt het lid **Vondeling** op de voorzittersstoel.

□

Staatssecretaris **Zeevalking**: Mijnheer de Voorzitter! Ik ben mevrouw Lückers-Bergmans erkentelijk voor haar positieve reactie. Het is zoals zij het heeft gesteld.

De heer Bakker heeft het niet bij het juiste eind. Het is mij natuurlijk bekend, dat het rapport-Mulder bestaat, maar misschien kan het hem geruststellen als ik zeg, dat ik het nooit heb gelezen.

De heer **Bakker** (CPN): Dat wil beslist niet zeggen dat u slecht bent. Als wij over wijziging van de Grondwet spreken, is het minder relevant of u het rapport-Mulder hebt gelezen.

Staatssecretaris **Zeevalking**: Er komt nog meer. Ik was nog niet klaar. Ik neem aan dat de heer Bakker aan het rapport-Mulder, zoals hij het heeft geciteerd, de conclusie verbindt dat de Regering kennelijk een vooruitziende blik heeft gehad door nu al met artikel 1.14 te komen om straks, als het rapport-Mulder ooit werkelijkheid wordt – wat ik in hoge mate betwijfel – een bepaling bij de hand te hebben om zekere uitwassen met betrekking tot de vrijheidsbeneming tegen te gaan. Dat is niet het geval en ik wil categorisch ontkennen dat dit er achter zou zitten bij ons.

Het is beter deze bepaling op te nemen dan het huidige grondwetsartikel 171 te handhaven. Het schrijft namelijk voor – de heer Bakker heeft het ook al geciteerd – dat buiten de gevallen in de wet bepaald, niemand in hechtenis mag worden genomen dan op bevel van een rechter. De wetgever heeft dus uitdrukkelijk de bevoegdheid uitzonderingen te maken op het beginsel van het rechterlijk bevel tot inhechtenisneming.

De voorgestelde tekst daarentegen, het bekende habeas corpus-artikel, bepaalt in het tweede lid, dat hij die anders dan op rechterlijk bevel zijn vrijheid is ontnomen aan de rechter zijn invrijheidstelling kan verzoeken. De tekst duidt op twee mogelijkheden: a) aan iemand is op rechterlijk bevel zijn vrijheid ontnomen en b) iemand is zonder rechterlijk bevel zijn vrijheid ontnomen. In dat laatste geval ontleent hij aan het voorgestelde artikel het recht zich tot de rechter te richten met het verzoek om hem in vrijheid te stellen. De rechter dient op dat verzoek dan binnen een bepaalde, korte termijn te beslissen na de betrokkenen te hebben gehoord en de rechter dient de onmiddellijke invrijheidstelling te gelasten indien hij de vrijheidsontneming onrechtmatig oordeelt. Het voor-

Zeevalking

gestelde artikel – ik wil de heer Bakker daarop met nadruk wijzen – garandeert dus in alle gevallen van vrijheidsontneming de mogelijkheid van rechterlijke tussenkomst. Dat is naar mijn mening het habeas corpus-beginsel ten voeten uit.

□

De heer **Bakker** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb onderhand uit bepaalde verhoudingen wel begrepen, dat het rapport-Mulder niet de eerste inspiratiebron voor de Staatssecretaris zal zijn. Dat neemt niet weg, dat bij het begin van deze bespreking van de zijde van de Regering is geweest op de belangrijke rol, die van de zijde van het Ministerie van Justitie is gespeeld bij de totstandkoming van de verschillende artikelen. Ik kan mij niet aan de gedachte onttrekken, dat de ambtelijke top van het Departement van Justitie hierbij een zware inbreng zal hebben gehad. Daarom was het noemen van het rapport met de bijbehorende naam misschien niet ongewenst.

Ik wil echter nog erop wijzen, dat op de blz. 40 en 41 van de memorie van antwoord het volgende staat: 'Het voorgestelde artikel 1.14 houdt een uitbreiding in van het bestaande artikel 171 van inhechtenisneming tot alle vormen van de vrijheidsontneming. Dit maakt het bezwaarlijk – men zie de hierboven genoemde voorbeelden – voor elk geval een rechterlijk bevel voor te schrijven. Evenals bij het briefgeheim past hier de opmerking, dat het niet verstandig is voor alles een voorafgaand rechterlijk fiat te eisen, aangezien dat daar waar het om een min of meer grote stroom van gevallen gaat noodgedwongen leidt tot oplossingen waarin de waarborg, die in deze rechterlijke bemoeienis moet liggen, afneemt.'

Bij deze zaak wordt aan grote stromen van gevallen gedacht. Hierop doelde ik, toen ik over het bewuste rapport sprak. Dit is snelrecht in gevallen van massale zaken. Daarom heeft hetgeen de Staatssecretaris mij als antwoord heeft gegeven, mij niet gerustgesteld en is het feitelijk geen antwoord geweest op de vragen die ik hierover heb gesteld. Ik ben bevreesd, dat in opvolging van dit grondwetsartikel – gezien een bepaalde tendens in justitieel denken, die in sommige kringen aanwezig is – de mogelijkheid bestaat van een wetgeving die is gericht op snelrecht, op uitbreiding van de plaats van de uitvoerende macht in het recht, met alle kwalijke elementen die hieraan vastzitten.

□

Staatssecretaris **Zeevalking**: Mijnheer de Voorzitter! De heer Bakker heeft met betrekking tot dit artikel een verwachting uitgesproken die ik niet kan delen. Het is natuurlijk zijn goed recht. Ik kan het ook moeilijk bestrijden. Het is moeilijk wat dat betreft in de toekomst te zien. De bedoeling van dit artikel is vooral geweest onze Grondwet ook in harmonie te brengen met constituties van de ons omringende landen die, zoals bekend, een artikel als dit al lang kennen. Het lijkt ons een verbetering vergeleken bij de bepaling die wij nu kennen. Ik hoop dat geen reden behoeft te bestaan voor de vrees die een beetje doorklinkt in de woorden van de heer Bakker.

De heer **Bakker** (CPN): Denkt de Staatssecretaris bij die buitenlandse voorbeelden met name aan het Franse voorbeeld?

Staatssecretaris **Zeevalking**: Ik dacht uiteraard met name aan het Engelse voorbeeld.

De heer **Bakker** (CPN): Hoe staat het daar dan in?

Staatssecretaris **Zeevalking**: De bepaling komt uit de Magna Charta, een hoeksteen van het Engelse constitutionele recht. Zij is al erg oud.

De heer **Bakker** (CPN): Het eerste lid?

Staatssecretaris **Zeevalking**: Het tweede lid, in verband met het eerste. De gene die anders dan op rechterlijk bevel zijn vrijheid is ontnomen kan aan de rechter om zijn onmiddellijke invrijheidstelling verzoeken. Dat is een essentiële bepaling uit dit artikel.

De heer **Bakker** (CPN): Het deel uit de memorie van antwoord waarover ik zojuist sprak is niet geïnspireerd op de Magna Charta, maar op de gebeurtenissen van de laatste tien jaar.

De heer **Roethof** (PvdA): De Staatssecretaris zou de heer Bakker erop kunnen wijzen, dat het rapport Mulder volstrekt los staat van dit artikel. Het heeft er letterlijk niets mee te maken.

Staatssecretaris **Zeevalking**: Dat heb ik dan ook geprobeerd aan te tonen.

De heer **Bakker** (CPN): Niet zo overtuigend!

De beraadslaging wordt gesloten.

Beraadslaging over artikel 1.15.

□

Mevrouw **Lückers-Bergmans** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! In het 'Nederlands Juristenblad' van 22 mei 1976

schrijft prof. mr. Burkens het volgende, naar aanleiding van het feit dat het nulla poena-beginsel, thans neergelegd in artikel 1 eerste lid van het Wetboek van Strafrecht, een grondwettelijke status krijgt: 'Misschien zal dan de rechter geneigd worden dit beginsel fundamenteel, en dat wil zeggen breed, te interpreteren, zodat dingen als genoemd in de Hoge Raad op 16 januari 1973, nr. 281, niet meer voorkomen.'

Het aangehaalde arrest betrof de uitlevering van de Duitser P., die hier te lande aangehouden werd ter zake van handel in amfetaminen. In- en uitvoer van en handel in amfetaminen was hier te lande niet strafbaar op het moment waarop P. deze handelingen verrichtte. Echter, toen door Zweden het verzoek tot uitlevering van P. werd gedaan, was inmiddels ingevolge het bepaalde in de in- en uitvoerbeschikking amfetaminen 1972, artikel 7 van de In- en Uitvoerwet en de artikelen 1, 2 en 6 van de Wet economische delicten met ingang van 20 juni 1972 de illegale in- en uitvoer van amfetaminen strafbaar geworden. De Hoge Raad vond toen, in tegenstelling tot de rechtbank, dat de uitlevering van P. naar Zweden mogelijk was, ook al geschiedde deze op grond van het feit dat het hier te lande nog geen delict was, gezien het nulla poena-beginsel.

Is de Regering van mening dat het feit dat dit beginsel van de strafwet in de Grondwet wordt ondergebracht voor de rechterlijke macht een vingerwijzing is, dat het een bredere interpretatie moet krijgen? Met andere woorden, is het een aanzet tot extensieve interpretatie, en dan zodanig dat uitlevering niet kan plaatsvinden op grond van een handeling welke ten tijde dat zij gepleegd werd nog geen delict was, natuurlijk voor zover het geen handelen of nalaten is dat een misdrijf is overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen welke in de internationale rechtsgemeenschap worden erkend?

□

Staatssecretaris **Zeevalking**: Mijnheer de Voorzitter! Mevrouw Lückers heeft de vraag gesteld of opneming van dit artikel in de Grondwet het beginsel dat geen feit strafbaar is dan uit kracht van een daaraan voorafgaande wettelijke strafbepaling, het 'nulla poena-beginsel', met zich zal brengen dat uitlevering niet kan plaatsvinden indien het feit, waarvoor de uitlevering wordt gevraagd, ten tijde van het plegen ervan nog niet strafbaar was. Ik wijs erop dat het nulla poena-beginsel betrekking

Zeevalking

heeft op materieel strafrecht. Naar mijn gevoel is de kwestie destijds van het uitwijzen van de heer P. een zaak van strafprocesrecht, van formeel strafrecht derhalve en het nulla poena-beginsel heeft geen werking met betrekking tot het formele strafprocesrecht. Ook bij aanneming van dit grondwetsartikel zou eenzelfde gedragslijn met betrekking tot de heer P., naar ik aanneem, zijn gevolgd.

Mevrouw **Lückers-Bergmans** (KVP): Ik ben blij dat het hier wordt vastgesteld. De regeling blijkt vrij onbevredigend te zijn, zodat er in het Wetboek van Strafvordering nog eens naar zal moeten worden gekeken.

Staatssecretaris **Zeevalking**: Ik zal dit standpunt graag meenemen. Mevrouw Lückers bepleit thans een wijziging van het Wetboek van Strafvordering. Wij zullen zien of wij met haar gedachten kunnen meegaan.

De beraadslaging wordt gesloten.

Over artikel 1.16 wordt geen beraadslaging gevoerd.

De behandeling van artikel II wordt geschorst.

Beraadslaging over artikel III, waarop is voorgesteld een amendement-Jongeling c.s. (stuk nr. 23).

De heer **Jongeling** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! Ik zal de tekst van het amendement niet herhalen. Ik heb dit amendement al eerder toegelicht. Ik verneem er graag de mening van de Regeringscommissaris over.

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! Zo goed als de geachte afgevaardigde de heer Jongeling de toelichting op dit amendement al heeft gegeven, heb ik het antwoord erop eigenlijk al gegeven, althans de mening van de Regering erover. Ik heb toegelicht waarom het is opgenomen en gezegd dat er misschien een kleine afwijking met het verleden is, maar dat het zeer juist leek om evenals het recht van betoging is gebracht onder de uitzonderingsbepaling ditzelfde te doen met de bevoegdheid om godsdienstoefeningen buiten gebouwen en gesloten plaatsen te houden in de bijzondere uitzonderingstoestanden, waarop artikel 202 en door een verwijzing ook artikel 203 betrekking hebben.

De heer **Jongeling** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! Mijn toelichting had dan

ook een vragend karakter. De eerste Voorzitter van deze Kamer stelt het echter in het algemeen op prijs, dat amendementen tijdig worden ingediend. Nu evenwel kan ik zeggen, dat ik bevredigd ben door de toen gegeven toelichting. Ik trek dan ook dit amendement in.

De **Voorzitter**: Aangezien het amendement-Jongeling c.s. (stuk nr. 23) is ingetrokken, maakt het geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

De beraadslaging wordt gesloten.

In behandeling komt artikel IV.

Over de aanhef van het artikel en artikel A 1.4 wordt geen beraadslaging gevoerd.

Beraadslaging over het gewijzigde amendement-Waltmans c.s. tot invoering van een nieuw artikel A. 1.4.2. (stuk nr. 21, II).

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Dit amendement is in verband met een ander amendement van de heer Waltmans verdedigd door de geachte afgevaardigde de heer De Gaay Fortman. Hij heeft toen het eerste amendement (stuk nr. 21.I) ingetrokken en waarschijnlijk heeft hij er toen niet bij gezegd, dat ook dit amendement wordt ingetrokken omdat hij van mening was, dat het op dat ogenblik niet aan de orde was. Uit de intrekking van het eerste amendement vloeit echter voort, dat ook het tweede amendement behoort te worden ingetrokken. Het is alleen voor een lid van de Regering wat moeilijk als plaatsvervanger van een lid van de PPR een amendement in te trekken.

De **Voorzitter**: Ik neem aan, dat als gevolg van de intrekking van het gewijzigde amendement-Waltmans c.s. (stuk nr. 21, I) ook dit amendement als ingetrokken kan worden beschouwd.

Over de artikelen A1.6.1 en A.1.9 wordt geen beraadslaging gevoerd.

Beraadslaging over artikel A.1.10, waarop is voorgesteld een amendement-Kappeyne van de Coppello c.s. (stuk nr. 17, II).

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Dit amendement behoeft geen toelichting, want het is een sequel van een ander amendement, dat wij al uitvoerig hebben besproken.

De beraadslaging wordt gesloten.

Beraadslaging over artikel A1.12.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Mede naar aanleiding van de discussie over artikel 1.12 wil ik het volgende opmerken. Gelet op de discussie over het amendement van de heer Bakker wil ik de Regering vragen of het wel zinvol is artikel A.1.12 – zoals het nu is geformuleerd: 'behoudens voor wat betreft het briefgeheim' – op een nader tijdstip in werking te laten stellen. Er zou voor te pleiten zijn hierbij ook het briefgeheim te betrekken waardoor de situatie althans in de overgangperiode blijft zoals die nu is. In de Kamer is al opgemerkt, dat er nauwelijks sprake is van een voldoende rijpheid van dit artikel en wellicht zouden wij ons een adem-pauze moeten gunnen door het overgangsartikel A.1.12 voor het gehele artikel 1.12 te laten gelden. Daarover zou ik graag tegen de achtergrond van datgene wat hierover al eerder is gezegd het oordeel van de Regering vernemen.

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! De strekking van het verzoek van de heer Van der Sanden is mij niet duidelijk. De bedoeling van het additionele artikel is een zekere ruimte te laten aan de wetgever voor het treffen van die regelingen welke nodig zijn door de uitbreiding van het artikel betreffende het briefgeheim. Het is toch niet de bedoeling om buiten de deur te zetten, het briefgeheim, zoals dat op het ogenblik geldt? Het lijkt ons juist om de grondwetsbepaling, voor zover die betrekking heeft op het briefgeheim van aan de post of andere openbare instellingen van vervoer toevertrouwde brieven, daardoor aanstonds te laten gelden. Dat is de enige strekking.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Het lijkt mij ook een ondeugdelijk middel om het probleem waar wij op zijn gestoten bij de behandeling van het artikel via deze invoering op te lossen, zeker gezien het antwoord van de heer Simons.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Wij zullen dan nog een andere oplossing moeten zoeken voor dat probleem.

De beraadslaging wordt gesloten.

Over artikel A.1.15 wordt geen beraadslaging gevoerd.

De behandeling van artikel IV wordt geschorst.

Beraadslaging over artikel V.

De heer **Van der Sanden** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil constateren

Van der Sanden

dat ik met grote teleurstelling heb kennis genomen van de opmerking die de Regering heeft gemaakt bij dit additionele artikel. Het gaat hier om de verbreking van de zilveren koorden en de beslissingen die daarover bij de vorige grondwetsherziening zijn genomen en de instelling van de betrokken commissie. De Regering zegt dat deze commissie, zoals in 1975 meegedeeld, haar taak onlangs weer heeft opgevat. Bij de behandeling van de vorige herziening van de Grondwet heb ik nadrukkelijk om een onderzoek gevraagd. Dat was voor onze fractie toen sine qua non voor de aanvaarding van dat wetsontwerp. De kwestie van de alternatieve mogelijkheid in de vorm van een subsidieregeling wordt nu een keer bestudeerd. De Regering eindigt dan met de mededeling dat dit werk nog vele jaren zal kunnen duren. Gelet op wat wij vernemen uit de samenleving, heb ik er behoefte aan, te zeggen dat wij hierover zeer teleurgesteld zijn. De zaak is te lang blijven liggen. Ik begrijp dat ik deze Minister hiervoor niet verwijtend behoef aan te kijken. Hij deed dat naar mijn mening wel een beetje toen ik deze opmerking maakte. Ik weet waar de verantwoordelijkheden primair bij deze zaak liggen, maar dit was de gelegenheid om te zeggen wat ik op het hart heb.

□

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ik heb helemaal niet verwijtend naar de heer Van der Sanden gekeken. Het is zeer goed mogelijk dat de Regering op dit punt minder haast betracht heeft dan zij had behoren te betrachten, overigens bij dit kabinet een haast onvoorstelbare veronderstelling. Ik moet erop wijzen dat het hier gaat om oude rechten. Als men ze gaat afschaffen, moet alleen al de omvang daarvan zorgvuldig worden bezien. Van uit een ander gezichtspunt – namelijk dat van de wetenschappelijke wereld – weet ik dat het onderzoek tijdrovend is. Ik zal de opmerkingen van de geachte afgevaardigde aan mijn collega van Financiën overbrengen en daarbij wijzen op de ontstemming waarvan de geachte afgevaardigde blij gaf.

De beraadslaging wordt gesloten.

Over artikel VI en de beweegreden wordt geen beraadslaging gevoerd.

De behandeling van het wetsontwerp wordt geschorst.

De **Voorzitter**: Ik stel voor, de artikelswijze behandeling van de bepalingen

inzake de sociale grondrechten te doen plaatshebben, maandag a.s., na de eerste termijn van de zijde van de Kamer over het wetsontwerp betreffende het actief kiesrecht van Nederlanders buiten Nederland in Nederlandse openbare dienst (13 885).

De vergadering wordt van 15.53 uur tot 16.00 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het wetsontwerp **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake onderwijs (13 874).**

De algemene beraadslaging wordt hervat.

□

De heer **Abma** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb de eer, de draad van deze discussie weer op te vatten. Als ik het goed bezie, zijn wij bezig met vernieuwbouw in onze constitutie van de porseleinkast. Wij zullen zijn moeders hulp niet kunnen ontberen. De leden van de Raad van State wezen daarop in hun advies. Ik citeer: 'Voorts zal gezien het waarborgkarakter van de onderhavige bepaling de wetgever wijs handelen door van zijn bevoegdheid tot delegatie een voorzichtig gebruik te maken.' Bij dat 'voorzichtig gebruik' komt de moeder van deze porseleinkast al om de hoek kijken. De Regering stemt er van harte mee in wanneer zij de leden van de Partij van de Arbeid volmondig toegeeft dat van de bevoegdheid van de wetgever, bepaalde taken aan lagere overheden te delegeren, een zeer behoedzaam gebruik zal moeten worden gemaakt. Ik onderstreep 'zeer behoedzaam'.

Het geldt inderdaad slechts een onderdeel van de voorgestelde wijziging, zij het een zeer belangrijke. Bovendien komt de vurig gewenste voorzichtigheid in dezen rijkelijk laat in actie. Ik zou willen bepleiten dat die voorzichtigheid reeds optreedt in de fase waarmee wij nu bezig zijn, nu wij beraadslagen over de urgentie van het voorgestelde grondwetsartikel. De voorzichtigheid zou kunnen aandringen op 'handen af van de kast met zijn kwetsbaar goed'. Het is mij niet ontgaan dat de bewindslieden ons in alle toonaarden verzekeren dat het grondwettelijk stramen van het onderwijsartikel onverkort wordt gehandhaafd. Actueel is slechts een precieze inkleding. Maar ach, wat is een precieze inkleding van een zo precieze aangelegenheid? De

wijziging van dit uiterst allergische artikel heet urgent vanwege de algehele grondwetswijziging. Daarom moet het geofferd worden op het altaar van systematiek, van eenduidigheid, van gelijke begrippen etc. Die totale grondwetswijziging ging echter niet door. De ziel of de levende kern is verwijderd. De heer Van Mierlo heeft bij de behandeling van de sociale en de klas-sieke grondrechten daarover met zoveel woorden gesproken. Wie kan dit beter weten dan hij?

Trouwens, de Minister-President heeft dit ondubbelzinnig verklaard toen hij constateerde dat van de grondwetswijziging de wilde haren van de zestiger jaren zijn uitgevallen. Waarom moet dan voor die thans niet meer dringende systematiek en homogeniteit dit artikel zo nodig een andere inkleding ontvangen? Waarom moet onze porseleinkast als ijsbreker fungeren?

Wij kunnen ons geheel vinden in het artikel van ons geacht medelid de heer Van Ooijen die in het Brabants Nieuwsblad van 6 april 1976 betoogde, dat wijziging van het artikel over de vrijheid van onderwijs niet verstandig is. Ik ben het er van harte mee eens. Dit lijkt mij een kennis, die een ruimer spreidingsgebied verdient dan alleen het Brabantse.

De heer Van Ooijen zet uiteen dat het onnodige irritatie wekt en praktisch geen nut heeft. Ik zie geen kans dat beter uit te drukken. Hij zegt er weliswaar bij dat het een persoonlijke opvatting is en niet het standpunt van zijn fractie. Nu ik echter heb gemerkt dat hij hier namens zijn fractie spreekt, heb ik de overtuiging dat hij dit wel verder zal uitdragen. Indien het fractie-standpunt anders zou luiden, kan ik mededelen dat het niet de eerste keer is dat in de parlementaire historie een persoonlijk inzicht in wijsheid een fractie-standpunt ver overtreft.

Het stemde ons verheugd dat op de vroege adviezen van de Raad van State veranderingen – onzes inziens verbeteringen – zijn aangebracht en dat er een nota van wijziging verschenen is waarmee wij niet achterop zijn geraakt. De Raad van State vond, volstrekt terecht, dat de criteria zedelijkheid en bekwaamheid niet onder een hoedje – namelijk dat van de geschiktheid – te vangen waren. Wij stemmen daarmee in.

Wie a zegt, moet ook b zeggen. Er is in de voorgestelde artikelen nog zo'n dubbel criterium, namelijk bekostigingsvoorwaarden en deugdelijkheids-eisen. Dat lijkt ook gereduceerd tot kortweg voorwaarden. Ik meen dat het

uitgesloten is dat beide begrippen in een titel te combineren zouden zijn. Men kan zich bekostigingsvoorwaarden voorstellen die geen deugdelijkheidseisen zijn en ook het omgekeerde. Ik geef toe dat de grenzen af en toe vloeiend zijn. Soms is het misschien nodig in bepaalde gevallen zowel het gehalte van deugdelijkheid als dat van bekostigingsvoorwaarden vast te stellen. Het kan niettemin aanbeveling verdienen voor een criterium twee aandachtspunten te hebben, een soort ellipsachtig criterium dus. Dat zou wel zeer belangrijk kunnen zijn omdat het ene het andere kan verklaren en zodoende beperken en richten.

Na deze inleidende algemene beschouwing wil ik ingaan op de aparte onderdelen van het artikel. Om te beginnen kom ik tot de onthoofding van het eventueel eerlang oude artikel 208. De aanhoudende zorg verlaat de directe relatie met de andere onderwijsartikelen en gaat als sociaal grondrecht elders een eigen leven leiden.

De reeds bij de vorige behandeling van het wetsontwerp grondrechten en sociale rechten gesignaleerde spanning kan zich ook hier voordoen en de te duchten contaminatie van klassieke grondrechten en sociale grondrechten en eventueel het conflict tussen grondrechten en grondrechten.

Overigens zal het voor de bewindslieden op onderwijs niet een zorg minder betekenen.

Op hoop van gunstige uitslag vaart het schip van artikel 1.22 met zijn ambitieuze lading, maar het zal wel gekeerd worden door de kade van 1.23.

Overigens lijkt het dat dit aparte grondwetsartikel 1.22 exclusief moet gaan fungeren, alleen ten faveure van het bibliotheekwezen.

Ik kom tot het eerste lid. Het geven van onderwijs blijft vrij. Dit blijft zoals het was. De vraag kan overigens wel eens opkomen wat vrij onderwijs voorstelt naast de brede stromen van openbaar en bijzonder bekostigd onderwijs. Wij zijn het erover eens dat er behoorlijk toezicht moet bestaan. Wij hebben ook geen moeite met de regels voor bekwaamheid en zedelijkheid. Wij hebben onze voldoening over het handhaven van deze combinatie reeds geuit.

Tegen de regel tot bescherming van de gezondheid moeten wij wel bezwaar aantekenen. Wiens of wier gezondheid wordt hiermede bedoeld? Toch niet alleen die van de onderwijsontvangende, heb ik gelezen; dat zij toegegeven, maar wanneer bepaalde eisen worden gesteld ten aanzien van

de onderwijsgevende zelf of eventueel de sollicitant voor een onderwijsbetrekking, dan mag geen situatie ontstaan, zoals wel eens bestaat bij sommige andere ambten of beroepen. In dat geval zou ik de stormbal willen hijzen. Op die wijze kan met name de vrijheid van richting op de tocht komen, speciaal de aanstelling van hen, die onderwijs geven. Dit zal niet gebeuren, is ons verzekerd, maar met deze letter van wet, zelfs deze letter van Grondwet liefst, in de hand is wel een ander mogelijk. Naar ons gevoelen is dit te ruim en te weinig gericht geformuleerd.

Het tweede lid, het openbaar onderwijs. Was voorheen het openbaar onderwijs, evenals de belangstelling voor de armen, met dezelfde terminologie een voorwerp van aanhoudende zorg, nu is dat enigszins veranderd. Misschien bewogen beide zich destijds in dezelfde sfeer.

Een andere vraag is: wat betekent in feite de eerbiediging van ieders godsdienstige overtuiging en levensovertuiging? Wat houdt dit werkelijk in? Niet zolang geleden heb ik eens een vraag gesteld over een examenvraag, die aan MAVO-leerlingen ook aan hen, die bijzonder onderwijs hadden gevolgd, werd voorgelegd. In die examenopgave werd nogal denigrend gesproken over het geloof.

Het antwoord op die vraag luidde dat die term 'eerbiediging van godsdienstige overtuiging' niet uitsloot, dat de jonge mensen uit een godsdienstig milieu ook niet eens op zijn tijd geconfronteerd moesten worden met loocheining, om het zo en niet sterker uit te drukken, van datgene wat zij als godsdienstige overtuiging thuis hadden ontvangen en hun was bijgebracht. Zij behoren toch wel kennis te nemen van wat in de niet-zachtzinnige maatschappij en in de niet altijd even liefelijke samenleving te koop is. Ik kan dat ook nog wel onderschrijven, maar of dat nu via zo'n officiële globale examenopgave moet gebeuren, zonder dat er ook begripvol en weerleggend commentaar bij gegeven wordt, roept bij mij toch wel een aantal bezwaren en bedenkingen op.

De uitdrukking dat overal voldoende gelegenheid tot het ontvangen van onderwijs geboden moet worden, kan interpretatiemoeilijkheden en ook interpretatiemogelijkheden oproepen, vooral wanneer wij dat woord 'ontvangen' zijn zeer technische betekenis toevoegen. Men kan niet weten met welke technische ontwikkelingen wij in de toekomst te maken krijgen.

Ik zal wellicht niet de laatste spreker

zijn die het woord 'tertium' noemt. Voor mij is het in ieder geval een plezierige overgang van het tweede naar het derde lid. Over het tertium zelf wil ik echter heel kort zijn. Ons lijkt hier de spreuk zinvol: tertium non datur.

Bij het derde lid stijgen de temperaturen van de hangijzers die ter bespreking zijn. Dit is voor ons – en ik vermoed ook voor anderen – wel één van de heetste hangijzers.

Ik wil allereerst een vraag stellen over het eerste van al deze leden: het geven van onderwijs is vrij. Hoeveel onderwijssoorten – bekeken vanuit de relatie overheidsbemoeienis – bestaan er nu in feite in ons land? Zijn dat er drie, namelijk het vrije onderwijs, waarvoor dan enkele regels gelden; het openbaar onderwijs, dat vrij totaal geregeld wordt en als derde het bijzonder onderwijs dat aan wat zwaardere voorwaarden dan het vrije moet voldoen? Of zijn er maar twee soorten: ten eerste het vrije onderwijs – al of niet bekostigd – en ten tweede het openbaar onderwijs? Of zijn die twee ten eerste het vrije onderwijs en ten tweede het openbaar onderwijs waarvan het bijzondere onderwijs een wat vrijgeraakte versie is? Misschien zullen de bewindslieden opmerken dat ik naar de bekende weg vraag en dat ik het wel beter zal weten. Ik vraag het, omdat ik vind dat de vrijheid van het bijzonder onderwijs er toch wel bekaaid afkomt. Het komt nauwelijks goed uit de verf. Het is net of lid 3 het helemaal niet zeggen wil en het pas in het laatste, het vierde lid, wat achteraf optreedt, en dan met een zuinige uitdrukking, namelijk 'vrijheid van richting', waar de vrijheid van oprichting en inrichting dan ook in schuil heet te gaan.

Ik kom nog terug op het derde lid, de voorwaarden die vanzelfsprekend alerhande kunnen zijn, al is het jammer dat op dit moment de eisen van deugdelijkheid buiten de gezichtskring zijn verdwenen. Die komen, ook alweer terzijde, pas in lid 4 aan bod. Als wij het oude met het nieuwe artikel vergelijken, heeft het er veel van, dat de voorwaarden en de deugdelijkheidseisen stuivertje hebben gewisseld, om het niet onvriendelijk te zeggen, zoals ik ook wel heb aangetroffen in commentaren, namelijk dat ten aanzien van de deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden de zaak op de kop is gezet. Van die deugdelijkheidseisen wordt bovendien gebruik gemaakt in de formulering, dat die deugdelijkheidseisen gemeenschappelijk te stellen zijn zowel aan het bijzonder als aan het openbaar onderwijs. Voor beide

Abma

soorten moet een even afdoende deugdelijkheid gelden. In dit verband rijst de vraag, of hetgeen deugdelijk is voor het bijzonder onderwijs per definitie ook deugdelijk is voor het openbaar onderwijs en omgekeerd. In het licht hiervan zou iemand geneigd kunnen zijn, te denken: Bij elkaar meugen zij niet, verschillend deugen doen zij niet.

Nu de deugdelijkheidseisen in een geheel andere context opduiken, moet mijn fractie toch wel enige argwaan aan de dag leggen, argwaan tegen de bedoelde voorwaarden, zoals zij heel duidelijk zijn gesteld. Om welke voorwaarden gaat het? Om welke gaat het niet? Welke kunnen het zijn en welke kunnen het worden? Het is, nu de deugdelijkheidseis is verdwenen, zo weinig gericht! Wij konden ons beter vinden in de bekostigingsvoorwaarde, met als achtergrond de deugdelijkheidseis of als spits en als complement. Dit zou in onze oren een veel vrouwenwekkender klank zijn.

Ik zou een vreemd, gedelegeerde deelnemer aan dit debat zijn, mijnheer de Voorzitter, wanneer ik het woord 'delegatie' niet noemde en wanneer ik dit begrip niet besprak. Ik wil dit nu doen, waarbij ik kort zal zijn.

De horizontale c.q. de gelijkvloerse delegatie is denkbaar en gebruikelijk, zonder dat dit in de wet was vastgelegd, maar wanneer deze delegatie op dit niveau reeds regelmatig voorkwam, wat zal er dan allemaal gaan gebeuren wanneer dit nu wél met zoveel woorden in de tekst van de wet wordt vastgelegd. Is het waar, dat de wetgever te allen tijde hierbij betrokken is? Is het overigens plezierig en vrouwenwekkend, wanneer de wetgever juist op deze manier gedurig hieraan te pas moet komen? Is dit een gewenste gang van zaken? Moet het pad van een bewindsman met interpellaties geplaveid zijn?

Tegen de zogenaamde verticale delegatie gaan onze bezwaren helemaal recht overeind staan, wanneer dit althans ruime ingang vindt. Ons bekruipt de vrees, dat de voorstellen toch doortrokken zijn van een bepaalde geest van vernieuwing, al is ons verzeerd, dat alles blijft zoals het was.

Het enige – en nota bene tijdelijke – voorbeeld uit het verleden van delegatie mag een klassiek voorbeeld worden genoemd van de stelling, dat uitsonderingen zozeer de regel kunnen bevestigen, dat de eerste uitzondering tevens de laatste is. Ergens komt dat voor de dag in de nota naar aanleiding van het eindverslag, waar wordt ge-

sproken over de decentralisatie en de regionalisatie van het onderwijs. Hier opent zich een weg die de vraag doet rijzen, of het deze kant op moet met het gepacificeerde onderwijs.

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! Ik neem aan, dat de geachte afgevaardigde zich ervan bewust is, dat het betoog dat hij gedurende de laatste paar minuten heeft gehouden zich richt tegen de bestaande Grondwet, want op dit punt verandert er in het geheel niets door de voorstellen van de Regering.

De heer **Abma** (SGP): Ik dacht dat het er juist over ging, of sprake moet zijn van een delegatie naar beneden toe.

Minister De Gaay Fortman: Dit is op het ogenblik ook al mogelijk!

De heer **Abma** (SGP): Maar er is zojuist gezegd, dat uit het verleden slechts één voorbeeld kon worden aangehaald.

Minister De Gaay Fortman: Er is geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, maar zij bestaat. Niemand zegt dat de Regering van plan is, in de toekomst op grote schaal van deze mogelijkheid gebruik te maken. Onze stelling is: Op dit punt blijft de grondwettelijke regeling zoals zij is. Men had in het verleden kennelijk niet veel behoefte om te delegeren naar de zogenaamde lagere publiekrechtelijke lichamen. Niemand heeft gezegd dat daaraan in de toekomst grote behoefte zal bestaan.

De heer **Abma** (SGP): De gedachten zijn toch wel gerezen – dat bleek uit de eerdergevoerde discussie – dat deze weg wat meer geolied wordt door wat er aan de orde is. Op zich zelf is het in ieder geval geruststellend te horen, dat het mogelijk is dat wij hier leeuwen en beren zien. Ik wil in elk geval de woorden van de Minister op mij laten inwerken. Ik veronderstel dat bij de verdere gedachtenwisseling en het antwoord van de Regering dit nog wel explicieter aan de orde zal komen.

Is het volstrekt correct wanneer in de nota naar aanleiding van het eindverslag op de blz. 8 en 9 gezegd wordt, dat de wetgever is aangewezen om te beslissen over delegatie? Moet dat in sommige gevallen niet zijn: de overheid?

Verderop staat in de zo juist genoemde nota te lezen dat, indien de grondwet delegatie toestaat, andere factoren dan de bewoordingen van de grondwettelijke bevoegdheidsverlening zullen beslissen over de vraag, in welke omvang van deze bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt. Dat zal

nog gezien worden, maar wij zouden echter graag willen weten, op welke factoren in deze zinsnede bedoeld wordt.

Verder stuit ik nog op de zin – het lijkt wel quod licet Tovi – dat, wat aan de wetgever is toegestaan, niet in dezelfde mate geoorloofd behoeft te zijn aan de door hem tot medewerking geroepen lagere organen. Ik kan dat wel begrijpen, maar ik houd er nog wel een vraag aan over. Als gezegd wordt dat dit niet in dezelfde mate geoorloofd behoeft te zijn, dan zou het dus wel kunnen. Graag dienaangaande opheldering.

Ik ben ver op de weg naar het einde van mijn wat kritische weging. De vrijheid van het bijzonder onderwijs staat bij ons zeer hoog in het vaandel. Het is voor ons in feite 'next best', want wij zouden liever zien dat de zorg van de overheid voor het onderwijs zodanig was dat de overheid zelf het onderwijs geeft, zoals wij menen dat het moet zijn, in overeenstemming met Gods woord en conform de nationale belijdenis. Als het niet kan zoals het moet, moet het vaak zoals het kan. Daarom stellen wij de vrijheid van het bijzonder onderwijs zo hoog en is daarop onze zorg ook in bijzondere mate gericht.

Onze zorg is wat sterker omdat voorheen de overheidsbemoeienis met het onderwijs veel meer van technisch-administratieve aard was. Tegenwoordig is er wel een tendens waarneembaar die meer op het inhoudelijke, didactische en pedagogische vlak is gericht.

Ik heb vroeger eens geleerd dat een pedagoog een figuur was – een slaaf – die de knapen naar school bracht. Tegenwoordig heeft het woord pedagogie een heel andere inhoud. Wanneer wij dit overdragen op de functie van de overheid, zien wij dat het pedagogische aan het inhoudelijke gewonnen heeft. Wij zouden het liever wat meer in de richting van de oude betekenis willen houden.

Wij zijn niet onwillig de bewindslieden voor hun stellige uitspraak het vertrouwen te geven dat deze nieuwe inkleding het bestaanspatroon niet zal wijzigen, zodat de status quo gehandhaafd blijft. Mocht dat tijdens hun regime gebeuren, dan kunnen wij hen altijd nog aan hun erewoord houden en hen daarmee confronteren. Zodoende hebben wij in dit opzicht niet het summum van moeilijkheden met de thans voor ons zittende bewindslieden, onze huidige 'farao's'. Wat gaat er evenwel gebeuren, wanneer een farao opstaat die Jozef niet gekend heeft? Dat is onze grote climax-vraag voor deze gedachtenwisseling.

Abma

Ik kom tot mijn slotconclusie. Ik meen dat het een Franse spreekwijs is die zegt, dat men iets veranderen moet wanneer men wenst dat het gelijk blijft; dat wil zeggen dat het blijft wat het is. Daaruit zou men kunnen afleiden dat ik toch wel met enige wijziging van het onderwijsartikel akkoord zou moeten gaan. Om het te laten blijven wat het is, zullen de veranderingen echter wel op dat gelijk blijven gericht moeten zijn. Zojuist kreeg ik de lucht van het bestaan van enkele amendementen die mogelijk weer veranderingen van voorgestelde wijzigingen inhouden, waardoor het begeerde gelijk blijven zoveel mogelijk kan worden benaderd. Wanneer dat de intentie is, zullen wij ons daarmee stellig kunnen verenigen. Dan krijgt ook de heer Van Ooijen zijn zin.

□

De heer **Jongeling** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! Bij de behandeling van wetsontwerp 13 873 heb ik gewezen op het feit dat in ons land de Grondwet opvallend vaak wordt bijgesteld, ook als het niet gaat om zeer ingrijpende wijzigingen. De praktijk in landen als Canada en de Verenigde Staten is heel anders.

Men behoeft geen kritiekloze bewonderaar van de Angelsaksische systemen te zijn om de vraag te stellen, of de Nederlandse praktijk nu wel zo aanbevelenswaardig is. De thans op handen zijnde grondwetswijziging is, meen ik, de dertiende sinds de oprichting van het Koninkrijk en de zesde van na de Tweede Wereldoorlog.

Een Grondwet moet, net als een woning 'hecht en weldoortimmerd' zijn. Waar dat niet het geval is, spreekt men in de architectuur van 'revolutiebouw'. Maar als een bestaande goede woning telkens weer wordt opengebroken, nu eens om een dakvenster aan te brengen, dan weer om er een arkeneeltje op te bouwen en een derde maal om de schoorsteen wat te moderniseren, dan neemt ook de kans op lekkage toe.

Met andere woorden: bij elke grondwetswijziging en bij elk artikel dat in deze wijziging wordt betrokken, doen wij wijs, allereerst nauwgezet te overwegen of er inderdaad voldoende grond bestaat, het wijzigingsvoorstel ongehinderd de eerste sluis te laten passeren.

Geldt dit reeds in het algemeen, het geldt in versterkte mate voor wijziging van artikel 208 van de huidige Grondwet. Dit artikel immers, regelt niet alleen uiterst belangrijke zaken, het is ook in zijn huidige vorm eerst tot stand gekomen na een tachtigjarige school-

strijd. Het is het pacificatie-artikel dat aan deze strijd een einde maakte door een voor beide partijen aanvaardbaar compromis te verwoorden en in onze constitutie te verankeren. Bij een dergelijk vredesverdrag over te voren zeer sterk omstreden zaken, telt elke uitdrukking en elke woordschikking bijzonder zwaar. Zo ook bij grondwetsartikel 208.

Ik wil niet zeggen dat dit artikel zo gemakkelijk leest, maar er is in de loop van zestig jaren een praktische toepassing, uitleg, jurisprudentie ontstaan die uiterst belangrijk en waardevol is.

Als wij nu gaan herformuleren, geven wij die verworvenheid prijs. Indien het bij deze herziening in zeer overwegende mate te doen is om een wat meer eigentijdse formulering, zonder dat de inhoud verandert, dan is naar het oordeel van mijn fractie de daarvoor te betalen prijs feitelijk te hoog. En wat die eigentijdse formulering betreft, het zal nodig zijn nauwgezet te overwegen of de nieuwe terminologie onverkort de rechten en verplichtingen ontziet die in het pacificatieartikel, artikel 208, zijn vastgelegd.

Met het stellen van dit laatste spreek ik geen wantrouwen uit over de bedoelingen of de integriteit van de bewindslieden. Op hun persoonlijke onkreukbaarheid wil ik bepaald geen smet werpen. Wij zijn hier niet bezig met 'smetgevende', maar met wetgevende arbeid. Wij moeten formuleringen toetsen op hun toereikendheid en waterdichtheid en ze daartoe ook vergelijken met het huidige artikel 208.

Artikel 208 garandeert voor het bijzonder onderwijs de vrijheid van richting. Vrijheid van richting wordt echter een woord zonder inhoud, wanneer zij niet tevens vrijheid van oprichting en vrijheid van inrichting omvat. Als er geen scholen mogen worden opgericht, heeft men aan de vrijheid van richting niets. Evenzeer geldt, dat het specifieke van de richting juist moet uitkomen in de inrichting van het onderwijs, de inhoud en de kleur van de lessen, de keuze van de leermiddelen en van de onderwijzers, kortom, al datgene wat door het bevoegd gezag – dat is bij het bijzonder onderwijs het schoolbestuur of het stichtingsbestuur – aan inrichtingsvoorwaarden nodig wordt geacht om de richting tot haar recht te doen komen.

Richting, oprichting en inrichting; wij hebben hier te doen met een driehoekige tafel met drie poten. Als één daarvan wordt weggehaald is het meubelstuk onbruikbaar geworden.

Wat is de taak van de wetgever bij het uit de openbare kas bekostigde bij-

zonder onderwijs? Hij moet het toezicht op de deugdelijkheid van het onderwijs regelen. Met die deugdelijkheid wordt het peil, de voortreffelijkheid, van het onderwijs bedoeld. Het peil moet bij het openbaar en het bijzonder onderwijs even hoog zijn, ook al zal de inhoud wellicht aanzienlijk verschillen. Dit laatste hangt samen met het verschil in richting. Die vrijheid van richting, die tot allerlei verschillen in inrichting kan leiden, moet door de wetgever worden geëerbiedigd. Artikel 208 noemt hier met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers. Die woorden 'met name' wijzen er echter al op, dat hier geen allesomvattende definitie wordt gegeven, maar slechts een paar hoofdpunten uit een groter geheel worden opgesomd.

Eerbiediging van de noodzakelijke vrijheid van inrichting houdt ook in, dat niet altijd gelijke, maar veeleer gelijkwaardige eisen van deugdelijkheid moeten worden gesteld. Minister Cort van der Linden heeft daar indertijd al in zijn memorie van antwoord bij de behandeling van artikel 208 op gewezen. Hij schreef eveneens, dat men nimmer deugdelijkheidseisen mag stellen die de vrijheid van onderwijs ondermijnen, ook niet ter wille van de zogenaamde wetenschappelijkheid van het onderwijs.

De grondwetgever van 1917 is terwille van de vrijheid van inrichting en de inhoud van het bijzonder onderwijs niet van gelijke, maar van vergelijkbare deugdelijkheidseisen uitgegaan. Bij het openbaar onderwijs is de overheid het bevoegd gezag; bij het bijzonder onderwijs wordt dat bevoegd gezag gevormd door het schoolbestuur of het stichtingsbestuur. De overheid mag daar alleen deugdelijkheidseisen stellen op de wijze die ik al heb omschreven. Voorts is de vrijheid van oprichting en die van inrichting gebonden aan bij de wet te stellen neutrale randvoorwaarden, dat wil zeggen, getalsmatige voorwaarden om financieel-economische redenen en voorwaarden van financieel-administratieve aard. Ik meen dat al deze dingen in beginsel begrepen liggen in het grondwetsartikel 208, gelezen bij het licht van zijn ontstaan en van de toen gevoerde discussies.

Nu zijn in zestig jaar tijd ongetwijfeld heel de maatschappij en ook het onderwijsbestel veel ingewikkelder geworden. Het aantal regelingen, bijvoorbeeld examenregelingen, van overheidswege om het onderwijs goed te doen marcheren, is dan ook

Jongeling

steeds meer toegenomen. Dat was wellicht onvermijdelijk, maar daarbij zal het toch steeds weer moeten gaan om objectieve bepalingen die de deugdelijkheid, het peil van het onderwijs op het oog hebben en de grondwettelijke vrijheid van het bijzonder onderwijs ongerept laten.

Wanneer wij nu vervolgens het voorgestelde artikel 1.23 leggen naast het thans nog geldige grondwetsartikel 208, dan staat naar het oordeel van mijn fractie vast, dat hier sprake is van meer dan van modernisering van het woordgebruik. De nieuwe en ook anders gerangschikte terminologie geeft aan het artikel toch veelszins een andere inhoud.

De bewindslieden bestrijden dit. Het zou in wezen nog steeds om dezelfde inhoud en strekking gaan.

Het geval doet mij een beetje denken aan dat van die slager, die altijd aan zijn klanten vol trots het voorsnijmes toonde dat nu al zestig jaar bij de firma in gebruik was. Hij zei dan: 'Tien jaar geleden is er een nieuw heft aan gekomen en vijf jaar geleden een nieuw lemmet, maar het is toch nog altijd dat goeie oude mes dat mijn vader ook al gebruikte'.

In artikel 208 staat het begrip deugdelijkheid voorop als het criterium. Verder zijn er dan uiteraard nog wat getalsmatige financiële en technisch-administratieve randvoorwaarden, objectief neutraal van inhoud, waaraan het bijzonder onderwijs moet voldoen om subsidie te ontvangen.

In het nu voorgestelde artikel 1.23, lid 3 en 4, is de deugdelijkheid van het bijzonder onderwijs helemaal ingekapseld in een stelsel van niet nader omschreven bij of krachtens de wet te stellen voorwaarden. Dat is een duidelijke omkering. De autonomie van het bijzonder onderwijs wordt hier, zacht uitgedrukt, onvoldoende erkend en ontzien.

Wel zegt lid 4; 'de in het voorgaande lid bedoelde voorwaarden eerbiedigen de vrijheid van richting', maar in deze nieuwe schikking van de elementen van de wettekst komt, vrees ik, de vrijheid van inrichting toch in ernstige mate op de tocht te staan. Ik wil er wel eerlijk voor uitkomen: de bezorgdheid van mijn fractie op dit punt staat niet los van datgene wat de laatste jaren al is gebeurd en in gang gezet. Ik denk aan de wet op het voortgezet onderwijs, de mammoetwet, en vooral ook aan de regelingen betreffende de schoolbegeleidingsdiensten, de s.l.o., de ouderparticipatie, de democratisering, enz. Bij de komende nieuwe wet

op het basisonderwijs kan ons nog wel meer te wachten staan. Artikel 1.23 biedt, naar mijn mening, minder bescherming tegen een steeds verder gaan in deze richting dan het huidige artikel 208 doet.

De nieuwe omschrijving en opsomming van klassieke en sociale grondrechten houdt ook in, een systematisering van de terminologie, in die zin dat overal waar enigerlei vorm van het werkwoord 'regelen', de zelfstandige naamwoorden 'regels' of 'regelen', of de term 'bij krachtens de wet' wordt gebruikt, de wetgever uitdrukkelijk bevoegd wordt verklaard om te delegeren; ook tot delegatie aan lagere organen, zoals provincie – oude of nieuwe stijl – en gemeente.

De memorie van toelichting bij de klassieke grondrechten wijst er op dat delegatie nu al veelvuldig voorkomt, maar het uitdrukkelijk opnemen van dit recht in de Grondwet kan gemakkelijk deze zaak nog aanzienlijk stimuleren. Vooral wat de deugdelijkheid betreft, die in artikel 1.23 helemaal in de bekostigingsvoorwaarden zit ingekapseld, is dit een niet-aanvaardbare zaak.

Minister De Gaaij Fortman: Is de geachte afgevaardigde van mening dat de delegatie die ten aanzien van het onderwijs de facto plaatsvindt, in strijd is met de huidige grondwet?

De heer **Jongeling (GPV):** Ik wil best aannemen dat wanneer wij deze zaken, die nu niet in de Grondwet staan, uitdrukkelijk erin zetten, wij daarmee de deur wijder open zetten. Dat is mijn bezwaar. Ik heb al gehoord dat de bewindslieden deze nieuwe mogelijkheden niet royaal willen gebruiken. Zij ontkennen dit zelf ten stelligste. Maar in de eerste plaats blijft – dat is al wel gebleken – verschil van visie mogelijk op wat wel of niet strijdig is met de geest van de onderwijspacificatie – er kan van weerskanten in volkomen goede trouw, verschil van visie op zijn – en in de tweede plaats moeten zulke grondwettelijke bepalingen zelf hun eigen reikwijdte omschrijven, zodat wij zo weinig mogelijk afhankelijk worden van de persoonlijke opvattingen van wellicht hele reeksen bewindslieden die in een periode van misschien tientallen jaren met deze bepalingen moeten werken. De Grondwet ziet immers op een – wellicht langdurige – toekomst.

In de nieuwe tekst van de Grondwet is het zo, dat delegatiebevoegdheid uitdrukkelijk wordt toegestaan ten aanzien van alle voorwaarden-van-bekostiging-nieuwe-stijl, inclusief de deugdelijkheid. Bovendien wordt dit

delegeren een heel gewone vorm van wetgeving in plaats van uitzondering. Deze plaats kan het gaan innemen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik wil zeer gaarne Minister Van Kemenade de lof geven, dat hij een uitermate bekwame en actieve bewindsman is. Iedereen erkent het. Hij weet ook erg goed wat hij wil en dat is voor een bewindsman een positieve eigenschap.

Hij is van oordeel – en velen steunen hem daarin – dat de overheid, uiteraard met erkenning van wat in de pacificatie is vastgelegd, een veel meer actieve rol moet spelen om het onderwijs te vermaatschappelijken. Het moet dienen om de leerlingen en in het bijzonder de kinderen uit de achtergebleven groepen, meer maatschappelijk weerbaar te maken.

Dat de Minister, zonder specifiek socialistische scholen te willen – want daar is hij tegen – toch de hier genoemde begrippen persoonlijk een vulling geeft, die allerminst los staat van zijn socialistische inzichten, is zijn goed recht.

Zijn persoonlijke mening dat de openbare en de bijzondere scholen vanuit hun eigen achtergrond dit door hem begeerde proces van vermaatschappelijking kunnen stimuleren en voltrekken, kan men aanhoren en respecteren, zonder haar te delen. Maar de bewindsman Van Kemenade zal er rekening mee moeten houden dat de bijzondere school van de ouders uitgaat, dat het bevoegd gezag gevormd wordt door het stichtingsbestuur of liever en beter nog door het schoolbestuur en dat niet de centrale autoriteit zijn stempel op dit onderwijs zal mogen zetten.

De mogelijkheid dat het laatste toch in toenemende mate zal gebeuren wordt groter, wanneer wij het huidige grondwetsartikel 208 vervangen door de nieuwe formulering van 1.23.

Mijn fractie is dan ook voorshands – wij zitten immers nog midden in de discussie – van mening dat er geen grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake het onderwijs.

□

De heer **Hermes (KVP):** Mijnheer de Voorzitter! Namens de fracties van de ARP, de KVP en de CHU mag ik allereerst constateren, dat een grondige schriftelijke voorbereiding en ook een nader mondeling overleg een behoorlijk inzicht in de onderhavige problematiek hebben gebracht. Ook is duidelijk geworden, dat de Regering niet van plan is de fundamenten van de on-

Hermes

derwijspacificatie aan te tasten. Artikel 1.23 is hiermee echter nog niet 1-2-3 klaar. De vrijheid van onderwijs als zodanig is geenszins in discussie, maar de mate waarin deze vrijheid wordt gegeven wèl. Absolute vrijheid bestaat eigenlijk niet. Zij bestaat hoogstens ten aanzien van de richting, maar de vrijheid van inrichting en de vrijheid van oprichting kennen nu eenmaal de voorwaarden die de overheid mag stellen en daarom blijven deze vrijheden altijd relatief en arbitrair. Tussen een zo groot mogelijke vrijheid voor het bijzonder onderwijs en een zo groot mogelijke regeling van de kant van de overheid kan echter een ganse wereld liggen. Dit is in feite de kern van dit debat, dat derhalve des te subtieler is.

Mijnheer de Voorzitter! Wij hebben er begrip voor, dat de Regering niet wederom adviezen heeft gevraagd, nadat destijds adviezen uit de samenleving waren gekomen naar aanleiding van de Proeve.

Wij betreuren echter dat een advies niet meer is gevraagd, namelijk dat van de Onderwijsraad, omdat die nu eenmaal over onderwijszaken het finaal adviesorgaan van de Regering is en ook omdat de Onderwijsraad alleen over een proeve advies heeft kunnen uitbrengen en niet over een wetsontwerp.

De vrijheid van richting, die van inrichting en die van oprichting zijn drie vrijheden die onverbrekkelijk bij elkaar horen. Ik ben dan meteen bezig met de vraag hoe ver de vrijheid en hoe ver de regeling moeten gaan. De verklaringen en uitlatingen van de Regering op dat punt zijn niet altijd even eenduidig. Wat dat betreft, zijn er soms redenen tot zorg en ook weer redenen tot vreugde.

Ik noem een paar passages waarbij de wenkbrauwen gefronst kunnen worden. Zo denk ik aan het feit dat de Regering verschillende malen de vrijheid van inrichting alleen zag als een voortvloeiende uit de vrijheid van richting. Een heel belangrijke passage uit de memorie van toelichting was de volgende:

'De Grondwet geeft aan de wetgever de opdracht met inachtneming van de vrijheid van richting voorwaarden te stellen aan de inrichting en functionering van het uit de overheidskas bekostigde onderwijs. Op grond daarvan dient de wetgever te verzekeren, dat aan allen op doelmatige wijze de gelegenheid wordt geboden naar aard en niveau die kennis en vaardigheden te verwerven, die voor de persoonlijke

ontplooiing en een verantwoorde maatschappelijke voorbereiding nodig kunnen zijn. De beide opdrachten in onderling verband bezien, maken duidelijk dat er van een absolute vrijheid geen sprake kan zijn'.

Ik denk dat er van een relatieve vrijheid bijna ook geen sprake meer zal zijn.

Een andere passage die opvalt in de memorie van toelichting is het gestelde over het eerbiedigen van de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen en het realiseren van maatschappelijke eisen. Daarmee wordt het waarborg-karakter teruggedrongen ten behoeve van het realiseren van maatschappelijke eisen. Met andere woorden, terwijl het de bedoeling van de regeling was dat de waarborging van de vrijheid vooropstond, is de tendens het recht tot regelen voorop te stellen, waarbij rekening wordt gehouden met de vrijheid van richting. Met nog andere woorden, uit sommige passages kun je een zekere zucht tot regelen in plaats van tot het stellen van voorwaarden lezen.

Waar gesproken wordt over de regeringsbevoegdheid van het bijzonder onderwijs schrijft de Regering in de nota naar aanleiding van het eindverslag:

'Onze bezwaren richten zich tegen de met deze term verbonden opvatting dat de wetgever indien hij voorschrijven geeft op bedoelde terreinen – de organisatie en huishoudelijke zaken – 'zich in principe op het gebied van een ander zou begeven'.

Ik kan het mij echter niet anders voorstellen. Het geven van onderwijs is vrij. Als het moet worden bekostigd door de overheid mag die overheid voorwaarden stellen, maar het blijft wel het eigen terrein van het vrije onderwijs.

Bij mensen die in het verleden of het heden hebben geschreven zijn mij een paar passages opgevallen die mij hebben aangesproken. Ik wil onder andere citeren wat Kranenburg heeft geschreven in het 'Nederlands Staatsrecht'. Hij zegt dat recht op volledige vrijheid van richting zoveel mogelijk moet worden gewaarborgd. De controle van de burgerlijke gemeenschap betreft alleen de deugdelijkheid van het onderwijs, terwijl de vrijheid van het bijzonder onderwijs, met name ten aanzien van de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers, uitdrukkelijk is gegarandeerd. Op deze wijze heeft men zoveel mogelijk vrijheid met organisatie trachten te verenigen.

Prof. Burkens schreef in het 'Nederlands Juristenblad' van mei 1976:

'Is het zo dat bij het stellen van sub-

sidievoorwaarden uitsluitend de vrijheid van richting geëerbiedigd dient te worden, terwijl overigens de inrichtingsvrijheid aan wettelijke regeling in het kader van de subsidievoorwaarden ten offer mag vallen of heeft de onderwijsvrijheid een verdergaande betekenis? Is met andere woorden de onderwijsvrijheid het fundament van het subsidiestelsel of is binnen het subsidiestelsel de onderwijsvrijheid gereduceerd tot vrijheid van richting?'

De vrijheid van onderwijs is meer dan richting alleen. Het zou een ver-smalling betekenen. Daarom zijn wij erkentelijk voor andere uitspraken die een teken tot vreugde zijn geweest. Ik denk onder andere aan de erkenning van de vrijheid van richting, inrichting en oprichting, onlosmakelijk aan elkaar verbonden met de vrijheid van onderwijs, maar nog veel meer aan de uitspraak in de nota naar aanleiding van het eindverslag, waarin de Regering ronduit zegt dat de vrijheid van het bijzonder onderwijs ten aanzien van de aanstelling van hen die onderwijs geven en de keuze van de leermiddelen bepaald niet beperkt behoort te blijven tot de vrijheid van richting. Ook staat in die nota dat de overheid geen onderwijsvormen mag opleggen die afbreuk doen aan de garanties. In diezelfde nota staat dat het bijzonder onderwijs recht op vrije institutionalisering en zijn eigen inrichting heeft. Ik wijs ten slotte maar niet in het minst op de discussie met de Minister van Onderwijs over de structuurnota, die wij hebben gehad. Bij die discussie heeft de Minister toegegeven en erkend dat de vrijheid van inrichting ook aanwezig kan zijn als er geen sprake is van de vrijheid van richting.

Het gaat namelijk niet alleen om de pedagogische zelfstandigheid. De autonomie mag niet worden ingekapseld. Drop heeft in 'De Gemeentestem' gezegd dat de vrijheid van richting kan betekenen het zich richten op de vrijheid van visie op mens en samenleving. Die is niet onbelangrijk, maar is een beperking tot de identiteit en geeft nog geen handen en voeten voor oprichting en inrichting.

Wanneer het gaat om de vrijheid van oprichting en inrichting meen ik dat het eventueel dwingend voorschrijven van organisatorische modellen, waardoor de eigenstandigheid van het bijzonder onderwijs in het gedrang komt, een aantasting van de vrijheid van onderwijs zal betekenen.

Wat dit betreft wil ik de bewindslieden een voorbeeld voorleggen, waarover ik hun mening graag zou vernemen. Dit voorbeeld geeft namelijk zo

typerend het onderscheid aan tussen de vrijheid van richting, van inrichting en van oprichting. Ik moet erbij zeggen, dat het kan zijn dat dit voorbeeld is gericht op mensen die deze onderwijsvorm uit eigen vrije wil verkiezen, hetgeen het recht is van iedere Nederlandse staatsburger. Het gaat mij echter om het model dat, eventueel, door de overheid zou kunnen worden opgelegd. Het gaat hier om een gedachte die voorkomt in het ontwerp-programma – inmiddels naar ik meen programma – van het NKV 'Een visie ter visie.'. In de paragraaf 'Onderwijs en Vorming' staat te lezen:

'Vanwege deze motieven staat het NKV open voor discussie om het principe van differentiëatie naar levensbeschouwing op een andere wijze vorm te geven. Hierbij wordt gedacht aan een doorwerking van de levensovertuigingen, die is gestructureerd via interne differentiaties in de leerprogramma's binnen één onderwijsinstelling.'

Even verder staat, dat bij bepaalde onderwijsvormen de differentiëatie binnen één instituut dient te worden gerealiseerd. In het programma staat daarover:

'Daarbij blijft het uitgangspunt van de betekenis van de levensbeschouwing voor de vorming van de persoon in beide organisatievormen overeind.'

Met andere woorden: bij een dergelijk model van interne differentiëatie blijft de vrijheid van richting overeind. De vrijheid van oprichting en van inrichting verdwijnt echter. Ik wil graag het oordeel van de Regering vernemen, of een dergelijk model als overheidsmodel niet volledig in strijd zou zijn met de vrijheid van onderwijs.

Een absolute vrijheid van inrichting en van oprichting bestaat niet. Er zijn echter twee punten die wij in de gaten moeten houden: het openbaar en het bijzonder onderwijs kunnen niet volkomen gelijk worden geregeld, omdat de overheid het openbaar onderwijs zelf regelt en ten aanzien van het bijzonder onderwijs slechts voorwaarden voor bekostiging kan stellen. Bovendien beperkt deze vrijheid zich niet tot de toetsing der richting alleen.

Daarom is het zesde lid van het huidige artikel 208 van grote betekenis. Die tweede volzin van lid 6 is niet, zoals door de Regering een paar maal is gesteld, een nadere uitwerking van het vijfde lid, de vrijheid van richting. Misschien heeft de Regering voortgeborduurd op een uitspraak van Huart, die zei dat er sprake was van een memorie van toelichting op dat vijfde lid. Maar hij bedoelde duidelijk de eerste zin van het zesde lid en dat is ook begrijpelijk voor iemand, die de geschiedenis kent

van de bevredigingscommissie-Bos.

Er is namelijk achtereenvolgens sprake geweest van verschillende redacties om uit de problemen te komen. In de eerste redactie stonden geen eisen van deugdelijkheid en was er alleen maar sprake van bekostigingsvoorwaarden. Er zijn daarna verschillende modellen geweest waarbij telkens van linkerkant werd geprobeerd de eisen van deugdelijkheid in het grondwetsartikel in te voegen. Men wilde de zaken koppelen door de gelijkheid ten opzichte van het openbaar onderwijs in te voeren. Hierover is een paar keer gesproken in de commissie en er is ook over gestemd. Uiteindelijk leidde dat tot de vervelende situatie dat een voorstel voor de Regering werd aangenomen waarin inderdaad die eisen van deugdelijkheid en de gelijkheid aan het openbaar onderwijs waren opgenomen.

Er was echter sprake van een kleine meerderheid. Nolens, De Savornin Lohman en ook Van der Molen hebben zich daartegen verzet, maar zij hebben het niet gered. Toen heeft de voorzitter van de commissie – een voorzitter van deze commissie waardig – te elfder ure alsnog een poging gedaan om die grote verdeeldheid te overbruggen. De heer Bos kwam met een nieuw voorstel waarin hij de gelijkheid van de eisen van deugdelijkheid tussen het openbaar en bijzonder onderwijs liet vallen. Hij hield over het ene lid, dat nu het huidige lid 5 van artikel 208 is, en het andere lid, dat nu het huidige 7de lid is van artikel 208. Met andere woorden: de eisen van deugdelijkheid en de bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs waren overgebleven.

Het huidige lid 6 is er pas ingekomen tijdens de debatten in de Kamer. De Regering had namelijk het voorstel van de bevredigingscommissie overkort overgenomen. Maar in de Kamer herhaalde zich de discussie, want wederom werden er pogingen gedaan om het openbaar en het bijzonder onderwijs gelijk te schakelen. In de bevredigingscommissie had men zich heftig verzet tegen die gelijkheid of gelijkwaardigheid of die even hoge of gelijke eisen. De regering-Cort van der Linden vond toen een oplossing, maar dat heeft wel wat gekost. Men vond een knappe formulering door niet meer te spreken van gelijkwaardigheid e.d. maar van 'even afdoende'. Dat was een vondst. Daarvoor was echter ook een concessie nodig naar de andere zijde en het heeft tot gevolg gehad dat aan het zesde lid moest worden toegevoegd dat rekening moest worden gehouden met de vrijheid van het bijzonder onderwijs, met name wat betreft de

keuze der leermiddelen en de aanstelling van hen, die onderwijs geven. Dit was namelijk een compromis om de zaak in de Kamer haalbaar te doen zijn.

Het is zelfs zo dat aanvankelijk de woorden 'met name' er niet in stonden. Het compromis was eigenlijk dat aan de ene kant 'even afdoende' in het wetsontwerp werd opgenomen ten aanzien van de eisen van deugdelijkheid voor het openbaar en bijzonder onderwijs. De Regering zei dat daar tegenover aan de andere kant stond de vrijheid van het bijzonder onderwijs in de keuze der leermiddelen en de aanstelling van hen die onderwijs geven. Toen is te rechterzijde bij de christen-democratische fracties een poging ondernomen – met succes – om niet een limitatieve opsomming te krijgen door er de woorden 'met name' aan toe te voegen.

Hieruit concludeer ik het volgende. Het ging er niet om, het onderwijs op een hoog peil te krijgen, of om voorwaarden waaraan het moest voldoen, of om de deugdelijkheid. In het vijfde lid waren al eisen van deugdelijkheid opgenomen. Het was er alleen om te doen om te komen tot een koppeling tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Daarom ben ik het met de opmerkingen in de stukken van de kant van de Regering niet eens als wordt gezegd dat het ging om de deugdelijkheid of het hoge peil. Het ging duidelijk om de gelijkschakeling, waar tegenover de voorstanders van het bijzonder onderwijs een verzekering naar hun kant wilden hebben voor de vrijheid van het bijzonder onderwijs.

De leden die in het bijzonder de belangen van het bijzonder onderwijs voorstonden zouden ook geen bezwaar hebben gehad tegen een dergelijke bepaling. Dit staat in een van de stukken van de Regering. Dat is niet juist. Er bestond juist heftig verzet tegen.

Vooraf door degenen die de belangen van het openbaar onderwijs bepleiten is in deze parlementaire behandeling aangedrongen op grondwettelijke verzekering van de deugdelijkheid van het uit overheidskas bekostigde onderwijs, zo schrijft de Regering. Dat is niet waar, want die eisen van deugdelijkheid waren opgenomen in het vijfde lid. Er is aangedrongen op de koppeling tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

Ik wil De Savornin Lohman citeren uit 'Onze Constitutie'. Hij zegt: 'De Grondwet spreekt opzettelijk niet van gelijke waarborgen. Indien de wet alle eisen die aan het openbaar onderwijs worden gesteld, ook voor het bijzonder onderwijs zou laten gelden, zou

Hermes

daarmee de inhoud van het onderwijs worden aangetast. Ook tegen de term 'gelijkwaardigheid' bestond bij de Regering bezwaar. Eisen van deugdelijkheid die men stelt voor het bijzonder onderwijs zijn niet gelijk aan die van het openbaar onderwijs.'

Ik kom nu op het punt van de eisen van deugdelijkheid en bekostigingsvoorwaarden, waarvan ik heb gemerkt dat ook de staatscommissie-Cals/Donner, maar daarvoor ook de proeve, enigszins van slag zijn geweest. Ik heb het idee dat de Regering te ver gaande conclusies uit bepaalde passages van de proeve en een rapport van de staatscommissie hebben getrokken. Die passage luidt als volgt – opmerkelijk is overigens dat de tekst van de toelichting bij de proeve letterlijk dezelfde is als die in de toelichting bij de staatscommissie-Cals/Donner –: 'Opgemerkt kan worden dat in de nieuwe opzet niet meer gesproken wordt van eisen van deugdelijkheid' – daarbij staat dan – 'waaraan het te subsidiëren bijzonder onderwijs moet voldoen'. De klemtoon valt op het subsidiëren. Verder staat er: 'Eisen van deugdelijkheid gelden volgens deze opzet ten aanzien van de bevoegdheden, bedoeld in het tweede lid.' De eisen van deugdelijkheid waren daarmee niet verdwenen. De proeve, de commissie-Van Schaik en de staatscommissie-Cals/Donner hebben de eisen van deugdelijkheid gekoppeld aan de effectus civilis. Ik citeer dan verder: 'Wat betreft de subsidiëring wordt gesproken over voorwaarden, zonder dat een materiële omgrenzing van het terrein die deze voorwaarden mogen bestrijken, wordt gegeven.' Dat is geen enkel probleem. Dat is nu ook het geval, kijk maar naar het zevende lid. Verder staat er:

'Het is aan de wetgever, deze lijnen te trekken, waarbij evenwel in ieder geval de vrijheid van richting, zoals nader gepreciseerd in het laatste lid, geëerbiedigd moet worden'.

In zoverre vond ik de tekst van de proeve en van de staatscommissie bijzonder duidelijk. Hieruit bleek ook duidelijk dat de Regering geen gelijk heeft als zij zegt dat zij in dit opzicht de lijn van de staatscommissie volgt, als zij het onderscheid van eisen van deugdelijkheid en bekostigingsvoorwaarden laat vallen. Wel degelijk blijkt hieruit dat men die eisen van deugdelijkheid volhoudt, zij het gekoppeld aan de bevoegdheden, met aan de andere kant de bekostigingsvoorwaarden.

Ik heb wel de wenkbrauwen opgetrokken toen ik de volgende aansluitende passage las:

'In deze opzet kan de wetgever door middel van subsidievoorwaarden bewerkstelligen, dat de deugdelijkheid van het uit de openbare kas bekostigde bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende gewaarborgd wordt.'

Dat klopt niet, dat moet een misverstand of een vergissing zijn. Niet de subsidievoorwaarden bewerkstelligen de deugdelijkheid, het gaat zelfs niet eens om bekostigd onderwijs. Waar in de proeve en in de stukken van de staatscommissie wordt gesproken van even afdoende waarborgen, gaat het alleen maar om de effectus civilis, waar het gaat om gelijke bevoegdheden. Die gelden zowel voor bekostigd als voor niet bekostigd onderwijs. Ik begrijp dus niet, hoe de staatscommissie-Cals-Donner kan schrijven, dat de subsidievoorwaarden bewerkstelligen dat de deugdelijkheid van het uit de openbare kas bekostigde bijzondere onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd.

De eisen van deugdelijkheid zijn gebleven, zowel in de staatscommissie-Van Schaik – alleen kende die getuigschriften en hoedanigheden – als in de proeve alsook in de staatscommissie-Cals-Donner. Naderhand heeft de Regering, overigens om begrijpelijke redenen, de gedachte van de bevoegdheden of de getuigschriften laten vallen. Daarmee zijn echter ook de eisen van deugdelijkheid weggefallen. Het opmerkelijke is dat al deze ontwerpen van de proeve en van de staatscommissies de eisen van deugdelijkheid zijn losgekoppeld van de bekostiging, omdat het voor alle vormen van bijzonder onderwijs geldt. De voorwaarden voor bekostiging komen er dus nog bij. Duidelijker kan ik niet aantonen, dat er twee soorten voorwaarden zijn.

Sterker nog, de staatscommissie-Van Schaik had een andere opzet en daaruit blijkt het nog veel duidelijker. Zij had de zaak wel gekoppeld aan de bekostiging, maar ook als voorwaarde voor de effectus civilis. Voor de bekostiging gelden de bekostigingsvoorwaarden plus de eisen van deugdelijkheid en voor de effecten civilis gelden alleen de eisen van deugdelijkheid.

Aan de andere kant heeft de Regering destijds gezegd dat van twee verschillende stellen voorwaarden geen sprake kan zijn. Is het nu een misverstand? Opmerkelijk is overigens, dat Huart destijds al heeft gezegd, dat deze uitspraak niet vol te houden is. Ook anderen staan op dat standpunt. Ik citeer Burkens. Vanwege het feit dat de

subsidievoorwaarden geen eerbiediging kennen van de vrijheid van richting in ons aardige artikel 208 wijst hij erop: Zulks wijst erop, dat in de opvattingen van de grondwetgever van 1917 bij deze subsidievoorwaarde de vrijheid van richting niet geacht wordt, in het geding te kunnen zijn. Met andere woorden, het betreft hier meer administratieve en technische facetten die het onderwijs als zodanig niet kunnen raken, aldus Burkens.

Nu zegt de Regering dat zij niet gezegd heeft dat zij geen onderscheid maakt en dat proeve en de staatscommissie geen onderscheid maken tussen de eisen van deugdelijkheid en de bekostigingsvoorwaarden.

Wij hebben ons beperkt tot de opmerking dat ons voorstel op dat punt overeenstemt met de voorstellen van de proeve en de staatscommissie en dat wij de lijn van die voorstellen hebben doorgetrokken, aldus de Regering.

Ik vrees dat dat echter niet waar is. Als het gaat om een of twee stelsels, hebben misschien beide partijen gelijk. Misschien is er destijds in 1917 alleen maar gedacht aan de eisen van deugdelijkheid. Dat valt ook op in de onderwijswetten die toen gereed lagen. Misschien heeft men in het zevende lid, dat er het eerst was, met de bekostigingsvoorwaarden, eisen van deugdelijkheid bedoeld. Wellicht zijn later om noodzakelijke technische redenen de administratief-technische en financiële voorschriften daar uit pure noodzaak bijgekomen.

Je kunt nog over een andere reden voor de keuze van een stelsel spreken. Toegegeven moet worden dat het onderscheid tussen eisen van deugdelijkheid en bekostigingsvoorwaarden niet altijd even gemakkelijk is aan te duiden. Ook moet worden toegegeven dat beide begrippen, eisen van deugdelijkheid en bekostigingsvoorwaarden, voorwaarden voor bekostiging van het bijzonder onderwijs betekenen, althans in de huidige Grondwet en in de voorstellen van de Regering. Dit is niet met betrekking tot de voorstellen van Cals-Donner of van de proeve het geval.

Toch is het aangeven van beide soorten voorwaarden in de Grondwet van grote betekenis. Hieruit blijkt immers dat niet alle mogelijke voorwaarden gesteld kunnen worden door de overheid. Hieruit blijkt dat de overheid een zekere terughoudendheid heeft te betrachten. De grens tussen beide soorten voorwaarden mag niet makkelijk te trekken zijn – beide soorten gaan vloeiend in elkaar over – maar dat neemt niet weg dat zij gezamenlijk aan-

Hermes

geven dat voorwaarden slechts gesteld mogen worden als het gaat om een eis van deugdelijkheid, als het gaat om het peil en de voortreffelijkheid van het onderwijs en om technisch-administratieve voorschriften, die zijn voor een verantwoorde bekostiging en subsidiëring noodzakelijk: niet meer en niet minder.

In sommige gevallen zijn wellicht deze criteria gelijk van toepassing. Ook bij gezamenlijke toepassing in dat zelfde geval, blijven op deze wijze beide soorten voorwaarden de grenzen aangeven waarbinnen de overheid voorwaarden mag stellen, ook ten aanzien van de vrijheid van inrichting en de vrijheid van oprichting. Daar gaat het om.

Minister Van Kemenade: Hoe ziet u dan bij voorbeeld 49.2 WVO? Als een financieel-technische eis of als een eis van deugdelijkheid?

De heer Hermes (KVP): Ik weet het, het gaat om het bevoegd gezag. Ik meen dat je dan de richting moet uitgaan van de omstandigheid dat dit wetsontwerp in het parlement is behandeld.

Ik geef toe dat het moeilijk is daar een onderscheid te maken. Ik sta hier ook te betogen dat dit onderscheid moeilijk te onderkennen is omdat het vloeiend in elkaar overloopt.

Minister Van Kemenade: Ik stelde mijn vraag om de volgende reden. U zei dat het alleen over de voortreffelijkheid of over financieel-technische zaken gaat. Dan vraag ik mij af waar 49.2 over zou gaan. Over de voortreffelijkheid of over financieel-technische zaken?

De heer Hermes (KVP): Ik kan mij voorstellen dat het toch een eis van deugdelijkheid is.

Minister Van Kemenade: In de betekenis van de voortreffelijkheid?

De heer Hermes (KVP): Ja. Net zo goed als je destijds een redenering op die manier kon opzetten ten aanzien van de verplichting van de oudercommissies, geloof ik inderdaad dat je hier op dezelfde manier kunt redeneren. Of die redenering juist is, is vers twee. Maar het kan. Ik ben het er zelf niet mee eens en ik zou die redenering ook niet graag willen volgen, maar in die geest is een redenering op te bouwen. Ik heb het idee dat men straks de wijze van samenstelling van een bestuur – dat kun je ook a contrario gebruiken – als een eis van deugdelijkheid wil gaan opvoeren over de wijze van samenstelling.

De heer Van Ooijen (PvdA): Wat is de redenering van de heer Hermes met betrekking tot bij voorbeeld 49.2? Is het een vergissing van de wetgever of zoiets?

De heer Hermes (KVP): De wetgever is autonoom. Wat dat betreft heb ik geen enkel probleem want de wetgever heeft het aanvaard. Ik neem aan dat de wetgever dat gedaan heeft uit overwegingen van – of hij daarmee gelijk heeft gehad is vers twee – voorwaarden van bekostiging of dat daarvan een deugdelijkheidskwestie werd gemaakt.

De heer Van Ooijen (PvdA): Maar houdt de autonomie van de wetgever niet in, dat hij gelijk heeft?

De heer Hermes (KVP): Ik meen dat dit een heel moeilijke discussie gaat worden. Ik wil er vooralsnog van uitgaan, dat de wetten, die in Nederland aanvaard zijn, ook geldend zijn. Men kan er natuurlijk over discussiëren of men die altijd zo moet handhaven, maar dan krijgen wij de bekende procedure in dit parlement, waar zoiets aanhangig moet worden gemaakt, als men het wil wijzigen, hetzij door een voorstel van de Regering, hetzij door een initiatief-voorstel. Zolang de wet van kracht is, vind ik dat zij geldt. Men kan het er natuurlijk niet mee eens zijn; dan moet men die wet bestrijden.

Ik had juist betoogd, dat het heel erg moeilijk is dat onderscheid te maken. De grens loopt vloeiend en daarom zou men toch kunnen spreken van één stelsel, maar ik vind dat beide voorwaarden gezamenlijk een grens aangeven. De Regering zegt het zelf: wettelijk is, dat de wetgever – en ik citeer uit de nota naar aanleiding van het eindverslag – niet alle mogelijke voorwaarden mag stellen. Welnu, laat dat dan ook in de Grondwet tot uitdrukking komen.

Ik kom bij het punt van de delegatie. Ondanks de opvattingen over de duidelijkheid in terminologie – het is de bekende afspraak die men gemaakt heeft ten aanzien van de woorden 'bij of krachtens', 'regels', 'regelen' en 'regeling', een uitvinding die, als ik alles goed begrepen heb, al bij de Proeve en de Staatscommissie-Cals/Donner gedaan is, misschien al wel bij de Staatscommissie-van Schaik – is het toch wel opvallend dat òn de Staatscommissie-van Schaik òn de Proeve òn de Onderwijsraad òn de Staatscommissie-Cals/Donner niet voor delegatie gevoeld hebben. Kijkt u alle ontwerpen maar na: in alle artikelen staat gewoon 'bij de wet' en niet 'bij of krachtens' of 'het stellen van regels', 'rege-

len' en 'regeling'. Ik heb met een dergelijke benadering geen moeite. Als al deze colleges – deze formulering uitgedokterd hebbende – dan toch vasthouden aan niet delegeren, ben ik klaar.

De Regering zegt wel dat de Raad van State positief adviseert, maar daar hebben wij ook zoveel moeite mee. In de eerste plaats heeft de Raad van State destijds medegedeeld, toen hij zijn advies uitbracht, dat hij nog spoedig advies zou uitbrengen over de klassieke grondrechten. Toen hij het stuk met betrekking tot het onderwijs in zijn bezit had, kon de Raad van State nog niet weten – dat stond namelijk niet in de memorie van toelichting van de Regering – dat ook delegatie naar provincie en gemeente de bedoeling was. Dat kon hij pas later zien bij de klassieke grondrechten.

In ieder geval schrijft de Raad van State, zonder dat men kennis heeft genomen van de delegatie naar provincie en gemeente, dat de wetgever wijs zou handelen door van zijn bevoegdheid voorzichtig gebruik te maken. Hij zegt vervolgens dat er 'geen overwegend bezwaar' bestaat; dat loopt ook niet over van enthousiasme. Ik proef dan al wat. De Raad van State zegt er dan ook bij: als het gaat om delegatie in de richting van een algemene maatregel van bestuur. De Raad van State noemt zelfs het voorbeeld: algemene maatregel van bestuur. Dat is voor mij een teken aan de wand; men heeft echt niet aan provincie of gemeente gedacht. Wat is het resultaat? De Regering zegt dat zij toch delegatie wil gaan toepassen, terwijl zij juist over deze problematiek, die nu in het parlement toch belangrijk gaat spelen, geen enkel advies heeft.

Daarover hebben de grote colleges zich immers niet uitgesproken. Dat is ook niet ter discussie geweest in de samenleving, toen de proeve ter advisering stond. Niemand heeft daarbij stilgestaan. Iedereen is gewoon doorgaan op de teksten die er toen waren. En zelfs ten aanzien van de Raad van State zit ik met vraagtekens.

Minister De Gaay Fortman: De geachte afgevaardigde zal toch niet willen betogen, dat men van Van Schaik tot Cals bedoeld heeft de huidige praktijk van delegatie – er is een hele bibliotheek op te bouwen van delegatiemaatregelen – onmogelijk te maken? Daar blijkt uit alle stukken die zij geproduceerd hebben toch niets van? Daar blijkt toch ook bij de Raad van State niets van?

De heer Hermes (KVP): Ik ben ook zeer nieuwsgierig naar de verklaring daar-

Hermes

voor en ik hoop dat de Regering die kan geven, hoe dan toch in alle voorstellen de terminologie anders wordt gehanteerd dan volgens de formule: bij of krachtens, regels, regelen en regelingen, eigenlijk is bedoeld. Misschien is daar een verklaring voor te geven, maar ik heb die niet kunnen vinden.

In ieder geval gaat de Regering ervan uit, dat er voldoende consensus zou zijn. Dat staat in de nota naar aanleiding van het eindverslag. Als gezegd wordt dat de Regering doortrekt wat de staatscommissie heeft gesteld, dan moet ik zeggen: Sorry, dat klopt niet. Ik kom bij de staatscommissie namelijk niet dezelfde tekst tegen en ook niet bij de proeve.

Maar wij zijn nu ook weer niet de beroerdste. Delegatie is wel nodig. Laten wij dat maar eerlijk en ronduit toegeven. Er moet hier een vergissing in het spel zijn, maar dat is dan wel een reden te meer om na te gaan, wat dan die vergissing is.

Wij kunnen niet aan delegatie ontkomen. Dat is in het verleden ook wel gebleken. Zelfs wanneer het om voorwaarden van deugdelijkheid gaat, delegatie is een zaak die begrijpelijk is. Maar wij zitten op het ogenblik natuurlijk wel mooi in het slop, want door de bewust ontwikkelde filosofie van slechts twee mogelijkheden, hebben wij geen varianten meer om ergens de terughoudendheid in te bouwen.

Het grootste probleem is nu hoe men, de delegatie accepterende en meedenkende in de richting van de Regering, een formule kan bedenken voor nadere uitwerking en nadere regels.

Bij het aangeven van nuanceringsen, dus bij het beperken van de omvang van de delegatie, weet de Regering toch wel mogelijkheden – daarvoor mijn complimenten – te vinden, zij het dat zij een andere beperking heeft gevonden bij het aangeven van onderwerpen die nader worden geregeld aangaande de delegatie.

Ik kom nu op het punt van de delegatie aan provincies en gemeenten. Dit punt wordt in de memorie van antwoord zeer voorzichtig omschreven. Daar staat namelijk dat de terminologie van het derde lid de wet in formele zin weliswaar de mogelijkheid geeft tot delegatie aan de regionale overheid, maar daarmee is uiteraard niet gezegd dat elk onderwerp daarvoor in aanmerking kan komen. Naar onze mening behoren het stellen van deugdelijkheidseisen en andere bekostigingsvoorwaarden, de vaststelling van sala-

rissen en andere rechtspositievoorschriften uitsluitend de taak van de centrale overheid te blijven. Regionaal verschillende regelingen voor deze onderwerpen achten wij niet aanvaardbaar, aldus de Regering.

Men kan zich zelfs afvragen: wat dan nog wel? Ik wil niet alleen de Regering verwijten maken over bepaalde zaken, want zelf hebben wij ook voor de nodige verwarring gezorgd. Ik geef dat ronduit toe. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan de discussies over de knelpuntennota, harmonisatie van de welzijnswetgeving en het welzijnsbeleid. De Regering doet nu alsof men dat kan uitleggen in de richting van het veranderen van de grondwettelijke vrijheid van onderwijs.

Daarbij zijn heel voorzichtig drie onderwerpen genoemd, namelijk de multi-functionele accommodaties, de volwassenen-educatie en de open school.

Daarbij was het kennelijk de bedoeling niet te tornen – dat is er ook uitdrukkelijk bij gezegd – aan de grondwettelijke vrijheid van onderwijs. Dat is mijns inziens voorzichtig genoeg op tafel gelegd.

Er is aan de andere kant een uitvoerig commentaar verschenen op de Contourennota, van de wetenschappelijke instituten van het CDA. Die hebben een nogal behoorlijk verhaal geschreven over decentralisatie en regionalisatie. Ik moet de Regering wat dat betreft teleurstellen, want dat stuk is voor de verantwoordelijkheid van de wetenschappelijke instituten en is als zodanig niet door de partijen als een beleidsstuk aanvaard. Wanneer het ooit nog eens zover komt, dan heb ik het idee dat dit hoofdstuk wel op bezwaren zal stuiten.

Toch ben ik niet zo pessimistisch als ik denk aan harmonisatie welzijnswetgeving en welzijnsbeleid, want ik acht het heel goed mogelijk dat men toch tot harmonisatie kan komen. Onderwijs kan net zo goed meedoen als alle andere departementen van het welzijnsbeleid, omdat de basisvoorzieningen nu eenmaal anders moeten worden geregeld dan de overige voorzieningen. Als onderwijs geen basisvoorziening is, dan weet ik zo langzamerhand niet meer wat een basisvoorziening is. Wij hebben hier niet alleen te maken met het feit dat er een leerplicht is, maar ook met het feit dat het rijk de zaak voor 100% bekostigt. Dit wil zeggen, dat men rustig van een basisvoorziening kan uitgaan. Bovendien hebben wij niet voor niets bij de behandeling van de Knelpuntennota de uitspraak van de Kamer gehad, dat basisvoorzieningen alleen bij wet geregeld mogen

worden. In zoverre geloof ik dat je met basisvoorzieningen een heel eind kunt komen als je ze op dezelfde manier regelt, waardoor de harmonisatie vanzelf tot stand komt.

Iets anders is natuurlijk, wat is een basisvoorziening – en ik wil de Regering en het parlement er ook wel aan herinneren – dat wij juist daarom de grootst mogelijke moeite hebben gehad met de Bibliotheekwet. Dat is ook een van de redenen waarom wij hebben tegengestemd. Dat was toen wel precies a contrario met wat nu aan de orde is, maar men merkt waartoe het kan leiden als wij op een gegeven moment een principiële standpunt innemen.

Er zijn overigens nog mogelijkheden genoemd in de welzijnssector voor overdracht van bevoegdheden en voor voorzieningen die geen basisvoorzieningen zijn. Als ik denk aan de punten die genoemd zijn voor onderwijs, zoals planning en de huisvesting van scholen, dan zeg ik dat dit niet zo geweldig veel is. Eén van deze sectoren zou ik bovendien ook nog de uitvoering kunnen noemen – scholenbouw zie ik nu echt niet als regelgeving – en dat zou voor mij ook nog naar de lagere overheden kunnen gaan. Het is verder niet wenselijk dat de zaak in deze richting gaat.

Openbaar onderwijs, akkoord! Dat kan gedecentraliseerd worden; de wet regelt het openbaar onderwijs. De overheid doet het zelf. Bij het bijzonder onderwijs zijn de taken van de overheid echter beperkt. De overheid kan eisen van deugdelijkheid stellen en bekostigingsvoorwaarden, maar deze kan men niet decentraliseren. Verder zie ik praktisch geen taak voor de overheid liggen.

Ik weet wel dat er een paar voorbeelden zijn genoemd, waaronder één van het onderwijs, namelijk het BLO. Ik vind het nogal sterk daaraan nu een hele zaak op te hangen. Het is bovendien een oud voorbeeld, want het stamt uit 1920. De afwijkende toestand is niet ontstaan door latere wetgeving, na de invoering van de Grondwet, maar tegelijkertijd toen de Grondwet en de Lager-onderwijswet werden ingevoerd. Naar mijn stellige overtuiging – ik moet eerlijkheidshalve vertellen dat ik het nog niet helemaal heb kunnen uitzoeken, maar ik ben op speurtocht – heeft men de Grondwet en de Lager-onderwijswet laten doorgaan, omdat het hele Nederlandse volk erop zat te wachten en alleen vanwege het feit dat het BLO nog niet geregeld was, heeft men gezegd: Vooruit, laten wij het maar doen. Ik vind dat

Hermes

een noodregeling, waarmee men overigens naar een overgangperiode heeft gewild, die kennelijk langer heeft geduurd dan men heeft voorzien. Opvallend is, dat toen de zaak eindelijk goed en wél wettelijk werd geregeld en het BLO-besluit tot stand kwam in 1949, het met de bevoegdheid van provincies en gemeenten ook afgelopen was.

De heer **Masman** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Is niet een recenter voorbeeld – niet voor een overheidslichaam, dat erken ik – de wijziging van de Wet universitaire bestuurshervorming, waarin ook de bijzondere instellingen van de wetsontwerp geregeld zijn, waaraan bevoegdheden worden toegekend?

De heer **Hermes** (KVP): Praten wij dan over het openbare of over het bijzondere onderwijs? Met het openbare onderwijs heb ik geen enkele moeite.

De heer **Masman** (PvdA): Ook het bijzonder onderwijs is in de WUB op een bijzondere wijze geregeld.

De heer **Hermes** (KVP): Ook op een bijzondere wijze is daarin echter een bepaald artikel opgenomen, waarmee de vrijheid van onderwijs voor de bijzondere universiteiten is veilig gesteld.

De heer **Masman** weet toch, net als ik, dat er een speciaal artikel in de WUB voorkomt die de zaak regelt voor de bijzondere universiteiten?

De heer **Masman** (PvdA): In dat artikel is de delegatie begrepen. Ik vind het niet zo belangrijk, maar de heer **Hermes** had het over een heel oud voorbeeld, dat van het b.l.o. De WUB is een vrij recent voorbeeld en daarin is het een aanvaarde zaak.

De heer **Hermes** (KVP): Dat vind ik geen vorm van delegatie. Wij praten hier over de delegatie naar provincie en gemeente. De heer **Masman** gaat er nu bepaalde vormen van bestuur van bijzondere en openbare universiteiten bij halen. Ik vind het interessant daarover ook te discussiëren, maar het verstoort nu toch wel even mijn volgorde. Ik heb het namelijk over provincies en gemeenten. Als wij in dit opzicht over delegatie praten moeten wij ons ook houden aan delegatie zoals die hier wordt bedoeld. De hele discussie gaat namelijk over delegatie aan Kroon en ministers, of aan provincie en gemeente. De heer **Masman** komt met een heel ander structuurvraagstuk aanzetten, maar dat is een heel andere kwestie.

De heer **Masman** (PvdA): Ik trek mij terug.

De heer **Hermes** (KVP): Ik weet, wij hebben er een mondeling overleg over gehad, dat er een aantal voorbeelden van staatszorg is te noemen, waarbij men ook delegatie naar provincie en gemeente kent. Dat betrof onder meer het terrein van de Woningwet en van het Rijtijdenbesluit. Er is echter ook erkend dat de leer in de loop van de tijd is veranderd. Als de leer veranderd is, dan is deze vroeger anders geweest. Nu kunnen er zich bij Volkshuisvesting of bij Waterstaat wel ontwikkelingen voordoen, maar dat wil nog niet zeggen dat daarmee de rechtstoestand bij Onderwijs kan worden bepaald. Als het daar is aanvaard, dan hoeft het nog niet te gelden voor Onderwijs.

Men kan overigens ook stellen dat het aanvankelijk geschreven recht, geen delegatie naar lagere overheden, langzamerhand is overgegaan in gewoonterecht, omdat de leer is gewijzigd. Bij het onderwijs is het echter gebleven zoals het altijd is geweest, behalve dan bij het b.l.o. Er is dan ook nog steeds sprake van geldend recht dat doorgetrokken dient te worden naar een nieuw grondwetsartikel.

Over de delegatieproblematiek bestaat enorm veel literatuur. Mij is opgevallen, dat daarin veel gesproken wordt over de delegatie naar Kroon en Minister. Er wordt uitvoerig uit de doeken gedaan, dat het geoorloofd is op deze wijze delegatie ten aanzien van regelgeving uit te voeren, ook ten aanzien van zaken, waar de wetgever een opdracht heeft gekregen van de Grondwet. Ik kom echter in die stukken niet de delegatie naar de lagere overheden tegen. Misschien kan de Regering een paar voorbeelden aan de hand doen, waaruit blijkt, dat inderdaad ooit in deze zin geadviseerd is, maar ik ben het niet tegengekomen.

Zou de Grondwet geen opdracht aan de wetgever kunnen geven om een en ander alleen maar landelijk centraal te regelen, natuurlijk met delegatie aan de Kroon en de Minister, maar niet verder? Ik stel mij voor, dat bepaalde zaken geregeld moeten worden, waarbij men niet om delegatie naar de Minister of de Kroon heen kan komen, maar waarbij het vanzelfsprekend is, dat men niet kan delegeren naar provincie of gemeente. Ik heb een paar voorbeelden. Wat moeten wij doen met het artikel van de munt in de Grondwet, artikel 191? Daar moet waarschijnlijk toch wel gedelegeerd kunnen worden naar de Kroon of de Minister, dat lijkt mij evident, maar de zaak van de munt kan men toch moei-

lijk gaan delegeren naar provincie en gemeente? Artikel 195 behandelt de krijgsmacht.

Minister **De Gaay Fortman**: Daar verzet de aard van de materie zich tegen delegatie naar provincies en gemeenten.

De heer **Hermes** (KVP): Dan is het de vraag, of dat bij onderwijs ook niet het geval is. Daar kunnen wij natuurlijk ook over discussiëren.

Bij gewone wetten zou de zaak heel anders liggen. Ik noem als voorbeelden de Vleeskeuringswet, de Hinderwet en de Woningwet. Nieuw is echter de gedachte, zo is mij verteld door staatsrechtgeleerden, dat delegatie in de grondwettelijk beschreven sfeer tevens medebewind kan inhouden. De traditionele leer is nog steeds, dat delegatiewetgevende bevoegdheden alleen maar aan de centrale overheid toekomen. Het kan natuurlijk best zijn, dat die leer van deze mensen wat achter loopt en intussen al zo ver veranderd is, dat hij inderdaad is gewijzigd. Dan wijs ik er echter wel op, dat wij dan spreken van een gewijzigde leer. Ik wil nog een beroep doen op de oude leer, waaronder dat artikel van de Grondwet tot stand is gekomen.

Dat is ook de reden, waarom ik reken op enige steun als het gaat om een goede regeling van de delegatie. Nogmaals, wij vinden, dat die delegatie niet kan worden uitgesloten. Wij willen dat graag in de Grondwet openlaten. Wij willen wel een zodanige formulering, dat uitgesloten wordt de delegatie naar provincie en gemeente en dat het gaat om nadere uitwerking of nadere regels. Die steun zou ons zeer welkom zijn, want wij zouden het vervelend vinden naar een alternatief te moeten zoeken. De Regering heeft het ons wat dat betreft gemakkelijk gemaakt, want ze heeft ook geschreven in de nota naar aanleiding van het eindverslag: 'Het systeem heeft het voordeel, dat het in bepaalde gevallen, met name bij een aantal vrijheidsrechten (bij voorbeeld: de vrijheid van onderwijs) de formele wetgever aanwijst als enige die bevoegd is beperkingen op een geformuleerde grondwettelijke rechtsregel aan te brengen.' Dat betekent, dat je dan de kant moet uitgaan van niet delegeren. Dan zouden we terugvallen op de teksten van de staatscommissie Cals/Donner.

Minister **Van Kemenade**: De heer **Hermes** zegt dus, dat uitgesloten zou moeten zijn, dat een toekomstige wetgever, indien deze er behoefte aan heeft, ook maar welk klein subsidievoorwaardetje dan ook aan een lokale overheid laat.

Hermes

De heer **Hermes** (KVP): Wel in de uitvoerende zin, maar niet in regelgevende zin.

De heer **Masman** (PvdA): Een het aantal leerlingen per klas?

De heer **Hermes** (KVP): Dat gebeurt ook landelijk.

Minister **Van Kemenade**: In de huidige LO-wet kan de gemeente zelf boventaligen toekennen.

De heer **Masman** (PvdA): Bij de doorberekening van te kleine scholen in kernen bepaalt de gemeente de omvang en wat dan in de doorberekening weer doorgaat. Dat zijn regelgevende bevoegdheden.

De heer **Hermes** (KVP): Dat is een hele goede opmerking, waarmee ik zeer blij ben. Wat is er namelijk aan de hand? Het openbaar onderwijs heeft de regelgevende bevoegdheid als openbaar onderwijs, maar de gemeente doet het. Er is echter geen regelgevende bevoegdheid voor het bijzonder onderwijs.

De heer **Masman** (PvdA): Het werkt wel rechtstreeks door.

De heer **Hermes** (KVP): Natuurlijk, alles werkt door, maar niet regelgevend. Het werkt alleen maar regelgevend voor de openbare scholen, zoals ook het bedrag per leerling regel geeft. Het is echter niet regelgevend voor het bijzonder onderwijs.

Als het om verschillende zaken gaat – ik denk aan het vakonderwijs – wordt het precies doorberekend naar het bijzonder onderwijs. Het bijzonder onderwijs maakt echter zelf uit hoe het besteed wordt.

Die decentralisatie wil ik wel houden voor het openbaar onderwijs. Er moeten gewoon automatisch consequenties uit voortvloeien voor de gelijkstelling van het openbaar met het bijzonder onderwijs.

Er is ook nog wat te doen geweest om het al of niet opnemen in het grondwetsartikel van het voortgezet onderwijs.

Minister **Van Kemenade**: U zegt net dat u de delegatie voor het openbaar onderwijs wel wilt openhouden. Betekent dat dat u aan de wetgever de mogelijkheid wilt laten om van de andere kant ten aanzien van zeer vele regelen, ook eventuele eisen van deugdelijkheid, de regelbevoegdheid van het openbaar onderwijs aan de lokale overheid te laten? Als u daar ja op zegt, hoe kan men dan nog even afdoend regelen?

De heer **Hermes** (KVP): Wij krijgen dan het probleem of dat het even afdoend of dat het even gelijk moet zijn. Even afdoend betekent echter niet dat het helemaal gelijk moet zijn. Aan de andere kant moet men goed uitkijken, want er zitten wel haken en ogen aan vast, dat men inderdaad hetgeen men laat regelen door de gemeente voor de openbare school niet het risico loopt dat men als het ware langs een omweg toch het bijzonder onderwijs aan het regelen is. Daarvan ben ik mij heel goed bewust. Er zijn een heleboel zaken waarbij men het zeker niet zal kunnen doen. Ook uit de Lager Onderwijswet blijkt, wat wel centraal geregeld is en wat gedecentraliseerd is.

Een punt van discussie is geweest om het opnemen van het voortgezet onderwijs in een tweetal leden van het artikel van de Grondwet.

Wij hebben er begrip voor, dat dit moeilijkheden oplevert. Het is van alle kanten geprobeerd, maar de Regering heeft het ten slotte laten vallen, omdat het zo moeilijk is in verband met het feit, dat er vormen van voortgezet onderwijs zijn die niet hieronder kunnen vallen. Heeft de Regering bij alle alternatieven gedacht aan datgene waaraan de Onderwijsraad heeft gedacht, toen hij adviseerde over de Proeve? De Onderwijsraad heeft toen namelijk een deel van het voortgezet onderwijs willen opnemen in het grondwetsartikel. Het ging hierbij om 'het algemeen vormend voortgezet onderwijs'. Ik meen, dat wij dan uit de overige problemen zouden zijn.

Verder hebben wij opgemerkt, dat in lid 2 van artikel 1.23 de term 'van overheidswege' is weggefallen bij het verzorgen van openbaar onderwijs. De Regering heeft bij de schriftelijke voorbereiding opgemerkt, dat er geen twijfel aan is, dat openbaar onderwijs door de overheid wordt gegeven en dat het een publiekrechtelijke zaak is. Zij wijst erop, dat in diverse wetten, zoals de Kleuteronderwijswet en de Lageronderwijswet 1920, staat dat het gemeentebestuur het schoolbestuur is. Dit zijn echter wetten die nu veranderd kunnen worden. Ik wijs hierop – het lijkt immers overdone, maar dat is het niet – omdat er een tijd is geweest, dat D'66 de mening verkondigde, dat het openbaar onderwijs niet van de overheid moest uitgaan. Dit had deze partij zelfs in haar program staan. Ik weet niet, of zij dit nog najvert en of dit nog een rol speelt, maar ik acht dit een punt, dat wij in de gaten moeten houden want bij ons zouden er ernstige bezwaren tegen zijn dit hiermee grondwettelijk geregeld te hebben.

Mijnheer de Voorzitter! Wij hebben er begrip voor, dat de Regering het niet wenselijk acht, dat in de Grondwet wordt opgenomen, dat een jaarverslag wordt uitgebracht. Dit is geen zaak die grondwettelijk behoeft te worden geregeld. De adviescolleges hadden overigens gezegd, dat dit bij wet moet worden geregeld. Dit lijkt mij ook ondoenlijk. Men moet dan namelijk in elke onderwijswet opnemen, dat een jaarverslag moet worden uitgebracht. Het lijkt mij ook niet nodig. Het enige waarom wij treuren, is dat de Regering in de schriftelijke voorbereiding intussen heeft meegedeeld, dat zij het jaarverslag gaat afschaffen. Wij willen de Regering vragen hierover nog eens na te denken.

Mijnheer de Voorzitter! Ik zit met een probleem. Ik ben klaar met dit verhaal, maar ik heb nog een verhaal waarvan ik niet weet, of ik het bij dit wetsontwerp moet houden of bij het wetsontwerp over de sociale grondrechten. Het gaat om een punt, dat ik in dit wetsontwerp wil hebben en uit het wetsontwerp met betrekking tot de sociale grondrechten. Om dit verhaal tweemaal te houden, lijkt mij overdreven. Gezien de tijd die ik nu heb gesproken, lijkt het mij het verstandigste – ik weet echter niet of dit mogelijk is – dat ik het verhaal bij de behandeling van de sociale grondrechten houd.

De **Voorzitter**: Ik denk dat uw gedachte – dit punt bespreken bij het voorstel inzake de sociale grondrechten – het meest voor de hand ligt.

De heer **Hermes** (KVP): Uitstekend.

De **Voorzitter**: Ik wil u overigens troosten. U behoeft zich niet te verontschuldigen voor het feit, dat u niet alles tot op de bodem uitzoekt.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik wil nog een opmerking maken, mijnheer de Voorzitter, naar aanleiding van een punt dat de heer Hermes aan de orde heeft gesteld. Ik meen dat de duidelijkheid van de zaak er mee gediend is, wanneer artikel 1.22 behandeld wordt in combinatie met artikel 1.23, omdat je anders in de discussie een naar mijn gevoel kunstmatige scheiding krijgt, wat betekent dat je telkens over artikel 1.23 of over artikel 1.22 moet praten. Als het enige probleem is, dat de heer Hermes problemen heeft met de speeltijd ik bedoel spreektijd – men ziet waarnaar ik verlang – dan zou kunnen worden bepaald dat de spreektijd die de geachte afgevaardigde heeft voor de behandeling van de sociale grondrechten wordt overgeheveld naar de behandeling van het onderwijsartikel.

Hermes

Bij de behandeling van de sociale grondrechten mag hij dan zijn mond niet meer opendoen.

De **Voorzitter**: Het laatste is niet zozeer het probleem, merk ik op aan het adres van de Minister van Binnenlandse Zaken. Ik tracht ook hem wat tegemoet te komen in zijn verlangen naar speeltijd. Ik wilde twee heren dienen, maar dat is nooit erg aan te bevelen, zoals ik ook nu weer bespeur.

Zou de voorzitter van de vaste commissie mij hierover kunnen adviseren? Ik kan het onmogelijk beoordelen. Mijn aanvankelijke gevoelens is dat het thuishoort bij de sociale grondrechten.

De heer **Masman** (PvdA): Ik meen de gedachtengang van de Minister van Binnenlandse Zaken te moeten volgen. Ik ga er ook van uit dat mijn collega Van Ooijen bij dit wetsontwerp over artikel 1.22 spreekt. Om andere redenen zou u, mijnheer de Voorzitter, het misschien zo kunnen regelen, dat de heer Hermes zijn eerste termijn nu even onderbreekt. De volgende sprekers kunnen dan het woord voeren. De heer Hermes kan daarna alsnog over dit onderwerp het woord krijgen. Ik vind dat wij de heer Hermes een dergelijke persoonlijke tegemoetkoming moeten toestaan.

De **Voorzitter**: De heer Evenhuis heeft mij intussen doen weten dat hij in zijn betoog een dergelijke zonde heeft begaan. Ik verzoek de heer Hermes zijn betoog thans voort te zetten.

De heer **Hermes** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Ik zou dan iets willen zeggen over het overbrengen van het eerste deel van artikel 208 naar het onderdeel sociale grondrechten. Het is opvallend dat de eerste splitsing al is mislukt. Dat geeft mij hoop dat deze splitsing ook kan worden teruggenomen. Wij weten allen dat eerst een poging is ondernomen het klassieke grondrecht eruit te halen en afzonderlijk op te nemen, onder andere in de Proeve en bij de staatscommissie-Cals-Donner. Zij hebben namelijk een afzonderlijke regeling voorgesteld. Ik ben blij dat de Regering daarop is teruggekomen en de zaak weer in elkaar heeft gevoegd, al moet ik erbij zeggen, wil ik de werkers van de staatscommissie en aan de Proeve alle eer en recht doen, dat het ook begrijpelijk is dat zij met het probleem worstelden. Het is gemakkelijk voor de Regering het terug in te voegen. Zij zaten met het probleem van het toetsingsrecht, dat niet voor het andere deel van het onderwijsartikel kon gelden.

Ik vraag mij echter af of het verstandig is dit soort onderwerpen uit elkaar te halen. Zoals het niet gelukt is met het ene, vrees ik dat het wat dit deel betreft ook ongewenst is. Wij zijn bijzonder content met de reacties van de Regering op de problemen die wij in eerste instantie onderkenden. Die problemen zijn weggenomen waar het ging om de zekerheid, dat maatregelen voortvloeiende uit artikel 1.22 niet de situatie in het onderwijs uit hoofde van artikel 1.23 zouden kunnen raken. Die veiligheid en zekerheid zijn gegeven. Er blijven echter bepaalde problemen over, want wij vrezen dat je in de toekomst toch touwtrekkerij kunt krijgen over wat aan de ene kant vorming en opleiding is en aan de andere kant onderwijs. De Regering zegt zelf al dat vorming en opleiding in elk geval het onderwijs omvatten waarop artikel 1.23 betrekking heeft. Elke activiteit die als het geven van onderwijs te bestempelen valt, dus ook dansonderwijs en rij-onderwijs, valt onder bescherming van artikel 1.23, eerste lid, aldus de Regering. Dan valt er dus heel wat zowel onder 1.22 als onder 1.23. Betreft dan artikel 1.22 in wetsontwerp 13 873 toch helemaal het onderwijs? In de memorie van antwoord staat inzake artikel 1.22:

'Anderzijds kan daarbij echter ook worden gedacht aan zaken als bijvoorbeeld de bepaling van de cursusduur, de inrichting van examens, de ontwikkeling van nieuwe studierichtingen als bijvoorbeeld bestuurskunde, of nieuwe schooltypen, als bijvoorbeeld het e.a.o., de opnemings van nieuwe vakken of leerstofgebieden.'

Als dat geen onderwijs betreft, weet ik het niet meer.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag staat ook dat het niet zo vaak zal voorkomen dat er sprake is van een voorziening op het terrein van vorming en opleiding, die niet wordt bestreken door het eerste lid van artikel 1.23. Als voorbeeld wordt het bibliotheekwezen genoemd. Als dat het enige voorbeeld is, is daarvoor naar mijn mening wel een oplossing te vinden, want er is altijd nog het derde lid van artikel 1.21. De enkele dingen die er in deze sfeer dan buiten vallen, kan je gemakkelijk onder lid 3 van artikel 1.21 rekenen. Waarom moeten wij het eigenlijk opsplitsen? De memorie van toelichting schrijft: 'Bepaling in de geest van het eerste lid van het huidige onderwijsartikel in de Grondwet handhaven'. Dan zeg ik: Laat het dan ook maar in het eerste lid staan!

Een ander interessant punt heeft met de inhoud van het desbetreffende

artikel te maken. Wij zijn geschrokken van de mededelingen die wij hebben gekregen, zowel in de schriftelijke voorbereiding van het ene stuk als in de schriftelijke voorbereiding van het andere stuk. De Regering is consistent; het klopt, het spreekt elkaar niet tegen. In beide stukken staat dat sprake is van de mogelijkheid tot instelling van een numerus fixus: (...) 'inderdaad gedacht kan worden aan een numerus fixus en aan een afstemming op de behoeften van de arbeidsmarkt.'

In het andere stuk staat:

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

Ik realiseer mij heel wel dat hier niet staat dat er een numerus fixus moet worden ingevoerd, er staat dat het kan. Het betekent echter wel een grondwettelijk mogelijk maken ervan. Ik vraag mij af of het in dit stadium verantwoord is dat te constitutionaliseren.

Nog niet zo lang geleden is in deze Kamer een wetsontwerp aan de orde geweest, waarbij een amendement met een zeer grote meerderheid is aangenomen, dat ertoe strekte, dat principieel werd afgewezen een numerus fixus-clausule die was afgestemd op de arbeidsmarkt. De Kamer heeft daarmee duidelijk uitgesproken dat zij bereid was om met de Regering in de toekomst van gedachten te wisselen over de vraag, of niet toch moet worden gedacht in de richting van een numerus fixus die rekening houdt met de situatie op de arbeidsmarkt. De Kamer heeft een en ander open willen houden. Ik vind dat er sprake is van een in sterke mate van voor-de-voeten-lopen, als wij in de Grondwet een dergelijke bepaling opnemen. Ik kan mij niet voorstellen dat de Kamer, als zij zich zelf serieus neemt, dit al bij wijze van voor-schot op het debat dat nog moet komen theoretisch mogelijk zal maken.

Wij hebben kortom moeite met de redactie van het betrokken lid, wij hebben moeite met de plaats ervan en onze gedachten gaan ernaar uit het terug te brengen naar zijn oude plaats, omdat dat het veiligst is.

□

De heer **Bakker** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! Het wordt mij gemakkelijk gemaakt doordat ik mij wat betreft artikel 1.22 in belangrijke mate kan aansluiten bij hetgeen de heer Hermes zojuist heeft gezegd. De formulering die

Bakker

de Regering voorstelt ter vervanging van 'het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regering' verwijdt de betekenis die deze zorg heeft gekregen eigenlijk geheel uit dit artikel. In plaats daarvan wordt met name het element van de maatschappelijke behoefte ingevoegd. Dit wordt in de stukken ook toegelicht aan de hand van de arbeidsmarkt. Wij hebben er zeer grote bezwaren tegen, aan de Regering de bevoegdheid te delegeren, deze maatschappelijke behoefte te gaan vaststellen bij de regeling van het onderwijs. Wij zijn er daarom ook voor, terug te vallen op het oude artikel 208, eerste lid, dat naar onze mening een duidelijker omschrijving geeft. Een amendering, die daarvoor nodig is, wordt door ons voorbereid.

Naar onze mening is het begrip 'onderwijs' veel algemener en zwaarder dan de term 'vorming en opleiding'. Cultuur-historisch zijn onderwijs en vorming twee verschillende zaken. Vorming is een term uit het sociaal-culturele en volksontwikkelingswerk, terwijl onderwijs een heel andere waarde heeft gekregen in de loop van de tijd. Wij voelen niets voor die verschuiving in de Grondwet. Wat is er eigenlijk mis met het woordje 'onderwijs' dat het zo nodig eruit moest worden gehaald?

Over artikel 1.23 zal ik niet zo lang spreken; ik begrijp overigens niet waarom de anderen er zo lang over spreken.

De heer **Abma** (SGP): We wilden het u wat makkelijker maken!

De heer **Bakker** (CPN): Ja, maar je kunt uren luisteren en er nog niets van begrijpen. In het tweede lid van dat artikel wordt de positie van de openbare school geregeld. De formulering, die de Regering hier voorstelt is zowel een beperking als een uitbreiding. De uitbreiding is dat de overheid verplicht wordt, ook andere vormen dan basis-onderwijs te verzorgen. Wij vinden deze uitbreiding in de Grondwet juist. Het nut en de noodzaak daarvan heeft nu eenmaal de totale ontwikkeling van het onderwijs met zich meegebracht.

De beperking betreft vnl. de positie, die de gemeente inneemt met betrekking tot het openbaar onderwijs. In het oude artikel 208, vierde lid, staat, dat in elke gemeente van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs wordt gegeven in een genoegzaam aantal scholen. Waarna de bekende beperkende zin volgt. Het nieuw voorgestelde artikel zegt echter: 'Zij verzekert dat overal

voldoende gelegenheid wordt gegeven tot het ontvangen van openbaar basisonderwijs'.

Mijnheer de Voorzitter! Het is duidelijk dat 'overal' hier niet 'overal' betekent. Wat betekent het dan wel? Wij vragen namelijk niet van de Regering dat zij overal maar basisscholen neerzet. Wij zijn erg voor het behoud van enig groen e.d. 'Overal' heeft dus een zeer betrekkelijke betekenis en het is in dit verband een niet hanteerbaar begrip geworden.

Het vervangen van het woord 'gemeentes' door het woord 'overal' valt te meer op nu er sprake is van een algemene tendens om het aantal gemeenten stelselmatig te verminderen en om grotere gemeentes te vormen door kleinere gemeentes samen te voegen. De vraag waarom het woord 'gemeente' in de Grondwet moet vervallen is nu des te klemmender. Het omgekeerde zou namelijk logisch zijn. Als er alsmaar meer kleine gemeentes werden gevormd, zou het logisch zijn dat men van die grondwettelijke aanwijzing van de gemeente af zou willen. Onder de huidige omstandigheden begrijpen wij het niet.

Er zit iets aan vast. Dat is het feit dat de grondwetsbepaling, zoals wij die nu kennen en die aan de gemeenten een taak opdraagt, tegelijkertijd de achtergrond is van het feit dat de gemeente het bevoegd gezag is over het openbaar onderwijs. Naar onze mening heeft dat in het algemeen een belangrijk voordeel. Het betekent dat de zorg voor het voorzieningsniveau van het openbaar onderwijs direct een kwestie is van de gemeenteraden, de besturen van de gemeenten. De formulering, zoals die hier nu voor ons ligt, opent de mogelijkheid van het doen verdwijnen van deze positie. Wij kunnen ons voorstellen dat in het kader van deze formulering straks provincies-nieuwe stijl bij voorbeeld tot het bevoegd gezag van openbare basisscholen in die provincies zouden worden. Dat kan op het moment dat de Regering de gemeenten daar niet meer op vastbindt, het geval zijn.

Minister **Van Kemenade**: Voor de volledigheid; dat kan nu ook.

De heer **Bakker** (CPN): Inderdaad, dat kan nu door die ene beperkende zin. De Grondwet begint nu echter met de gemeenten vast te stellen.

Minister **Van Kemenade**: Ik wijs erop – dat wordt bij de wet geregeld – dat er op dit moment op basis van de huidige Grondwet een aantal rijks-lagere scholen zijn.

De heer **Bakker** (CPN): Dat is juist. Dat kan op grond van die zin die luidt: 'Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten' enz. ... 'mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven'. Dat is die afwijking die hier en daar voorkomt. Wij willen dat het ook een afwijking blijft. In de voorgestelde grondwetsstekst hoeft het geen afwijking meer te zijn. Het zou dan regel kunnen worden. Wij hechten er zeer aan dat de gemeenteraad het bevoegd gezag blijft. Wij zijn van mening dat de formulering in de huidige Grondwet daar de bodem onder schuift.

In die zin is door onze fractie ook een amendement ingediend. Met meeneming van de uitbreiding die de Regering wil geven aan de functie van de overheid ten opzichte van met name het voortgezet onderwijs, willen wij de rol van de gemeente terugschroeven naar wat zij volgens de huidige Grondwet is.

Wij vinden dit eerlijk gezegd belangrijker dan die andere zaak die zoveel stof doet opwaaien, die ietwat schimmige discussie over de vrijheid van onderwijs en de positie van de bijzondere school. Bij al ons bestuderen van teksten zien wij, met de Regering, niet hoe enigerlei aantasting voor nu of de toekomst daarbij zou plaatsvinden. Wij menen wel iets te begrijpen van de achtergronden van deze discussie. Er is binnen het bijzonder onderwijs een zeer grote discussie gaande, die niet speciaal op dat punt draait. Deze discussie handelt over het totaal van de onderwijsproblematiek. Daarbij kan men vaststellen dat er zich richtingen ontwikkelen die bepaald niet parallel lopen met denkwijzen, zoals die binnen de confessionele partijen plaatsvinden. Ik denk maar aan de zeer actieve houding die vele delen van het bijzonder onderwijs hebben ingenomen tegenover bepaalde bezuinigingen bij het onderwijs in de afgelopen tijd. Men krijgt wel de indruk dat nu dit thema van die zogenaamde vrijheid van onderwijs wordt ingevoerd om een soort schijngevecht te leveren om de aandacht af te leiden van een aantal grote en zeer wezenlijke problemen die aan de orde zijn bij het onderwijs, waarom de mensen in het onderwijs zich ook druk maken. Ik krijg ook de indruk dat met name op initiatief van het CHU destijds zeer opzettelijk spoken zijn opgeroepen in verband met de positie van het bijzonder onderwijs met de bedoeling om daarmee het bestaansrecht van confessionele partijen te bewijzen. Dat kan men zeggen als men ziet, hoe deze discussie zich heeft

Bakker

ontwikkeld, de wijze waarop de CHU ermee begonnen is. Aarzelend is zij overgenomen door een aantal anderen. Daardoor kan men het directe en eerlijk gezegd nogal laag bij de grondse politieke doel dat achter deze discussie lijkt te zitten, nauwelijks ontkennen. Dan vinden wij dat de wijziging van de Grondwet wel als een zeer slecht alibi wordt gebruikt voor wat in wezen een doodgewoon stukje dagelijkse en niet inhoudrijke politieke strijd is.



De heer **Van Ooijen** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb het genoeg, mede namens de heer Van Mierlo het woord te mogen voeren.

Toen in april van dit jaar het wetsontwerp waarover we nu spreken, aan de kamer werd gezonden, werd het niet zonder vooroordeel tegemoet gezien. Velen hadden zich reeds een uitgesproken oordeel gevormd nog vóór het wetsontwerp verschenen was. Zelfs werd aan het nog onbekende wetsvoorstel een kamermotie gewijd. Er werden voor het verschijnen vele woorden van kritiek gewijd aan het wetsontwerp, woorden van kritiek die uiteraard niet konden worden geremd door enig feitelijk inzicht in de aard van de voorstellen. Toen het wetsontwerp werd ingediend, laaide nog voor dergelijke bestudering mogelijk was de kritiek weer op.

De VVD-fractie stelde zich onmiddellijk 'op het standpunt dat de nieuwe formulering een verwerpelijke was'. En volgens een dagblad was mevrouw Smit-Kroes van mening: 'De Minister van Onderwijs die tegen het bijzonder onderwijs is, zou de gekste maatregelen kunnen nemen, waartegen wij pas, als we dat vaak met moeite hebben ontdekt, iets zouden kunnen ondernemen'.

De KVP, zo liet deze weten, 'zal zich met kracht verzetten tegen deze nieuwe formulering van het Grondwetsartikel betreffende de vrijheid van onderwijs, en alles in het werk stellen om de dreigende aantasting van de vrijheid van onderwijs te voorkomen'.

De Unieraad van de CHU sprak van 'ernstige aantasting van de vrijheid van onderwijs'. En collega Van Leijenhorst schrijft in De Nederlander: 'Het bijzonder onderwijs wordt door deze wijzigingen wel sterk in het defensief gedrongen. Terwijl thans geldt, dat de overheid maar met steekhoudende argumenten moet aantonen, dat inperking van het rechtsgebied van het vrije onderwijs noodzakelijk is, zal straks –

onzaliger voorgedachtenis – het bijzonder onderwijs de bewijslast worden opgelegd om aan te tonen, dat de vrijheid van richting wordt aangetast'. Alsof de bewering 'de vrijheid van richting wordt aangetast' ook thans niet enig bewijs behoeft te worden gegeven.

De ARP die bleek te beseffen dat het voorgestelde Grondwetsartikel over het onderwijsartikel afkomstig was van de Minister van Binnenlandse Zaken en deel uitmaakte van de algehele grondwetsherziening, behield zich een eindoordeel nog voor en beschreef een afwijzing zonder meer als voorbarig.

In een dergelijk klimaat vol emoties is het niet eenvoudig, een grondwetswijziging onbevangen tegemoet te treden. Nu we dan enige maanden verder zijn en een begin maken met de feitelijke bespreking van het wetsvoorstel, zal het gebied van de emotionaliteit moeten worden verlaten en het terrein van de rationaliteit moeten betreden worden. Want wil onze rechtsorde geen rationele orde zijn? Wat mij betreft: Ik wil de voorstellen van de Regering zo zakelijk mogelijk beoordelen.

De Regering heeft in het kader van een algehele herziening van de Grondwet ook het onderwijsartikel willen betrekken. Vanuit een oogpunt van onderwijsbeleid is mijns inziens niet gebleken dat het huidige artikel 208 onwerkbaar zou zijn. Dat is ook de reden van mijn uitspraak die de collega's Abma en Evenhuis hebben weergegeven. Daarop zal ik echter straks terugkomen. Nu niettemin de Regering met een voorstel is gekomen, ligt het voor de hand dat daarom bezien wordt of het onderwijsartikel, dat geherformuleerd is, nog wel geheel past bij de onderwijs situatie van 1976. Het onderwijsartikel is geformuleerd in 1917. Wellicht is uitbreiding daarvan gewenst. Een dergelijk criterium leggen wij immers ook aan bij de zinsneden uit de Grondwet die niet handelen over onderwijs.

Waarom zou men nu in een eigentijds grondwetsartikel over onderwijs aandacht dienen te besteden? Ik meen dat in een tijd waar allerwege grote belangstelling bestaat voor de plaats die aan de direct betrokkenen in een maatschappelijk proces wordt toegekend, toch aandacht kan worden verwacht voor degene die in het onderwijs een belangrijke plaats inneemt: de leerling dan wel zijn ouders. Die directe aandacht ontbreekt echter in dit wetsontwerp.

Artikel 1.22 even buiten beschouwing latend, is er ook geen uitdrukkelijke aandacht besteed aan de sociale functie en het doel van het onderwijs in de samenleving.

Het was mij liever geweest indien het voorstel van de Regering was uitgestegen boven het niveau van de strikt technische herformulering van het grondwetsartikel uit 1917. Niet omdat ik aan de betekenis van wat in de Grondwet van 1917 is neergelegd iets zou willen afdoen, maar wel omdat ook de Grondwet van 1917 een moment is – hoe belangrijk ook – in de ontwikkeling van het Nederlands onderwijs. De Grondwet van 1917 was noch het begin, noch het einde van een ontwikkeling op onderwijsvlak.

Reeds in de wet van 1801 werd immers door Van der Palm een aantal gezonde beginselen voor het onderwijs vastgelegd, ook met betrekking tot het private – bijzonder – onderwijs. Het lijkt mij goed even naar voren te halen wat de wet van 1801 bij voorbeeld zegt omtrent de onderwijzers van de private school die niet onderworpen mochten worden aan de bepalingen voor de onderwijzers van de openbare school want 'de Burgerlijke Macht (heeft ten hunnen opzichte) na zich verzekerd te hebben van dezelve bekwaamheid en bevoegdheid om onderwijs te geven, grootendeels afgedaan: immers, nadat zij aan deze vereischten hebben voldaan hebben zij het recht om te vorderen, dat men het onderwijs der jeugd hun vrijlate; zij hebben recht om van het Gouvernement in gevoelen te verschillen omtrent de beste leermethoden, en de waarden van verschillende schoolboeken.'

Als ik mij goed heb georiënteerd bevatten – te beginnen bij de staatsregeling van de Bataafse republiek van 1796 – verschillende Grondwetten de bepaling 'Het openbaar onderwijs is voorwerp van de aanhoudende zorg der Regering'. In welke bepaling openbaar onderwijs in die dagen niet stond tegenover bijzonder onderwijs, maar tegenover het toen in betere kringen gegeven huisonderwijs. Men zou de bepaling 'Het openbaar onderwijs is voorwerp van de aanhoudende zorg der regering' het eerste sociale grondrecht kunnen noemen. Men kan indien men kennis neemt van de feiten der geschiedenis van ons onderwijs niet zeggen dat de Nederlandse overheid zich – ook in de negentiende eeuw – niet beijverd heeft om de voortreffelijkheid van het onderwijs te bevorderen. Men kan zelfs zeggen dat in Nederland, te beginnen bij Van der Palm in 1801, steeds is gezocht naar een sluitend onderwijsstelsel. Ook Thorbecke deed dat toen hij tussen het toen bestaande lager en hoger onderwijs een middelbaar onderwijs schoof.

Na jaren van moeizaam pogen daarvoor een meerderheid te vinden,

Van Ooijen

kwam in 1917 een Grondwet tot stand waarin het doel was vervat alle staatsmonopolie op het onderwijs uit te sluiten. Men kan daaruit echter niet concluderen dat sinds 1917, toen overheids- en particulier onderwijs als financieel gelijkberechtigd naast elkaar werden gesteld en onderworpen werden aan even afdoende deugdelijkheidseisen, niet langer van één onderwijsstelsel sprake was. Er kwam dan ook in 1920 een lager-onderwijswet tot stand die – mutatis mutandis – betrekking had op zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs. Tussen openbaar en bijzonder onderwijs werden geen verschillen toegestaan die het ene onderwijs duurder maakten dan het andere en die het ene minder deugdelijk deden zijn dan het andere. Het werd – om een voorbeeld te noemen – uiteindelijk zelfs onmogelijk dat er naast een zesjarig wettelijk openbaar gymnasium, een vijfjarig gesubsidieerd bijzonder gymnasium in Nederland tot stand zou komen. Mijs inziens zou men kunnen zeggen dat er aldus een sluitend Nederlands onderwijsstelsel groeide.

Die ontwikkeling eindigde niet in 1917. Zij ging voort. In 1949 vroeg de door de KVP, ARP en PvdA gesteunde motie-Peters aan de Regering voorstellen te ontwikkelen voor een sluitend systeem van de onderwijsplannen voor het toenmalige schakelonderwijs. Via de nota-Rutten resulteerde deze kameruitspraak uiteindelijk in het voorstel-Cals tot regeling van het voortgezet onderwijs, bekend onder de naam 'Mammoetwet'.

Cals en de Mammoetwet plaatsten de bepalingen in de Grondwet over het onderwijs terecht in een groeiproces, waarin 1917 slechts één datum, een moment was. Cals zag in Grondwet en Pacificatie, zoals hij zei, geen monument 'dat men alleen maar in tact moet laten en bij eventuele beschadigingen geheel restaureren in de oorspronkelijke stijl'. Hij meende dat de Grondwet naar de eisen des tijds moest worden verstaan. Cals heeft er geen onduidelijkheid over laten bestaan dat het onderwijs, waarover de Grondwet aan de Regering aanhoudende zorg opdraagt, verstaan moet worden als het sluitend stelsel van voorzieningen, dat zich inwendig differentieert in vormen van openbaar en vormen van bijzonder onderwijs. Een sluitend stelsel van voorzieningen, dat de behartiging van het onderwijs, samspraak en samenwerking van alle belanghebbenden vraagt en dat met betrekking tot de vrijheid van onder-

wijs te onderscheiden valt in de intrinsieke vrijheidseisen die uit de aard van alle onderwijs voortvloeien – want vrijheid is onmisbaar voor alle onderwijs – en de specifieke vrijheidseisen die met de pedagogische richting samenhangen en karakteristiek zijn voor de bijzondere scholen.

Volgens Cals heeft het gesubsidieerd bijzonder onderwijs zich met het openbare onderwijs gevoegd in een publiek stelsel van onderwijsvoorzieningen en is het aan de eisen daarvan gebonden.

Wat uiterst gewichtig is: de meerderheid van de volksvertegenwoordiging – een grote, zelfs tweederde meerderheid – heeft die uitleg van Cals bevestigd. Deze opvatting omtrent het bestaan van een sluitend stelsel van onderwijsvoorzieningen in Nederland onderschrijf ik; hetgeen na de uitspraak van de Staten-Generaal omtrent de Mammoetwet trouwens niet verwonderen kan. Dat deze opvatting niet in de Grondwet is verankerd, behoeft, gezien de uitspraak van de Kamers over de Mammoetwet, geen beletsel te zijn om de erkenning van het bestaan van een Nederlands onderwijsstelsel als authentiek in de ogen van de wetgever aan te merken.

Wat mij echter verwondert is, dat de Regering bij de indiening van het voorstel tot herziening van de grondwetsartikelen over het onderwijs hiermee niet expliciet rekening heeft gehouden. Ik zou hebben verwacht dat de voorstellen van de Regering thans ook een artikel zouden hebben bevat van deze strekking: De indeling van het publiek schoolwezen naar onderwijssoorten en schooltypen wordt geregeld bij de wet. Ik zou graag op het voorgaande de reactie van de Regering vernemen.

Wat mij nog meer verwondert dan het ontbreken van de erkenning door de Regering van het bestaan van een Nederlands onderwijsbestel, is het feit dat de Onderwijsraad nog onlangs vraagtekens plaatste bij de opvatting als zou er in Nederland van het bestaan van een nationaal onderwijsstelsel sprake kunnen zijn. Ik meen dat daarbij de ontwikkelingen vanaf 1917 geen recht worden gedaan. Want waarom zijn bijzondere scholen financieel gelijkgesteld met openbare? Omdat zij te zamen met het openbaar onderwijs het Nederlands onderwijsstelsel vormen. Er bestaan in ons land geen twee stelsels naast elkaar. Er kan slechts sprake zijn van één stelsel, waarbinnen onderscheid te maken valt tussen bijzonder onderwijs dat grondwettelijk aanspraak kan maken op vrij-

heid van richting en openbaar onderwijs, dat echter niet van vrijheid is gespeend, maar aanspraak maakt op de grondwettelijke garantie dat het wordt gegeven 'met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen' en waar de Regering terecht 'ieders levensovertuiging' aan toevoegt. Die eerbiediging van ieders godsdienst en levensovertuiging houdt zowel de vrijheid in dat binnen het openbaar onderwijs overal kan worden gesproken, dan wel overal over kan worden gezwegen.

Ik kan mij vaak niet aan de indruk onttrekken dat niet bij allen die over het onderwijs spreken voldoende aandacht bestaat voor het congruentiebeginsel in ons onderwijsstelsel. Ik kan mij ook niet aan de indruk onttrekken dat er onvoldoende rekening mee wordt gehouden dat openbaar en bijzonder onderwijs even afdoende dienen te worden geregeld en mede ten gevolge daarvan volgens dezelfde maatstaf op bekostiging aanspraak kunnen maken.

Slechts indien het vrije onderwijs niet intreedt in het bestaande subsidiesysteem kan het, behoudens verantwoordelijkheid voor de wet uiteraard, geheel vrij zijn. Doch indien het vrije onderwijs subsidie vraagt, zegt het daarmee te willen intreden in ons nationaal onderwijsstelsel. Binnen dat subsidiestelsel bestaat een geconditioneerde vrijheid. Die vrijheid kan in beginsel op alle punten worden ingeperkt, met uitzondering van de vrijheid van richting. Uiteraard zal de wetgever hier zoveel mogelijk terughoudend dienen te zijn, maar de Grondwet erkent slechts dat de vrijheid van richting absoluut geldt, de overige vrijheden gelden zoveel mogelijk. Ik bedoel 'absoluut' natuurlijk in de zin, waarin iets in het ondermaanse absoluut kan zijn.

Het zal duidelijk zijn dat ik vanuit deze visie ernstige bezwaren heb tegen het feit dat de heer Hermes en de zijnen in het amendement, voorkomende op stuk nr. 15, voorstellen 'vrijheid van richting' uit het huidige artikel 208 te vervangen door 'vrijheid van onderwijs', wat dan ook onder deze vage en wat onprecieze uitdrukking allemaal kan worden verstaan.

Het zou op grond van het voorgaande voor de hand liggen dat, meer dan vaak nu het geval is, openbaar en bijzonder onderwijs gezamenlijk zouden trachten het onderwijs meer eigentijds en voortreffelijker te doen zijn met het oog op de toekomst van degenen, die aan het onderwijs deelnemen. Het ligt ook voor de hand dat openbaar en bijzonder onderwijs gezamenlijk bij de

Van Ooijen

overheid bepleiten wat hun gemeenschappelijk belang is.

Ik heb wel eens de indruk dat daarentegen met name het bijzonder onderwijs er zich – zeker de laatste jaren – op toelegt naar de overheid toe een zodanige vrijheid te bepleiten dat zowel de ontwikkelingen, die zich sinds de Mammoetwet hebben voorgedaan, als de parallelle, die de Grondwet van 1917 tussen openbaar en bijzonder onderwijs erkent, worden verontachtzaamd.

Mijnheer de Voorzitter! Na deze algemene beschouwing wil ik ingaan op een aantal concrete zaken, die het regeringsvoorstel betreffen.

In de regeringsvoorstellen hebben de artikelen 1.21, 1.22 en 1.23 een zekere samenhang. Artikel 1.22, lid 5, bevat een algemene beginselverklaring omtrent de doelstelling van het overheidsbeleid. Kort samengevat: de overheidstaak dient een welzijnsdimensie te omvatten. Artikel 1.22 spitst zich toe op het individu. Hoe is nu de verhouding tussen 1.22 en 1.23? Zijn er bijvoorbeeld vanuit 1.22 grondwettelijk gegarandeerde beperkingen mogelijk, die vanuit 1.23 niet mogelijk zouden zijn? Men zou daarbij kunnen denken aan het (nu grondwettelijk onderbouwd) opleggen van een numerus fixus voor bijvoorbeeld het voortgezet onderwijs met het oog op de maatschappelijke behoefte. Ik meen dat althans een dergelijke bepaling niet zit in de huidige bepaling in artikel 208, eerste lid: 'Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regering'. Kan de Regering aangeven of er – en zo ja, welke – problemen kunnen ontstaan met betrekking tot voorzieningen voor opleiding en vorming in samenhang met de vrijheid van onderwijs? Ik stel deze vraag niet omdat ik reeds bij voorbaat van het bestaan van dergelijke problemen overtuigd ben, doch slechts om verheldering te verkrijgen.

Ook heb ik mij afgevraagd wat de Regering nu eigenlijk onder vorming verstaat in tegenstelling tot onderwijs. Persoonlijk heb ik zowel een functie uitgeoefend in het onderwijs als in het vormingswerk, doch een duidelijk onderscheid tussen vorming en onderwijs is mij desondanks niet duidelijk geworden. Meer objectief, dan ik met deze vrij subjectieve ervaring, heeft de uit Hannover afkomstige professor Strelewitsch onderzoekingen gedaan in Duitsland onder volwassenen omtrent hun opvatting over vorming en onderwijs. Daarbij kwam deze onderzoeker tot de ontdekking dat volwasse-

nen die aan het vormingswerk in een of andere vorm deelnamen, van dat vormingswerk verwachtten dat zij er iets van opstaken, er iets van leerden, er wijzer door werden en er in hun werk verder mee konden komen, terwijl zij verwachtten dat hun kinderen die naar school gingen allereerst een goede vorming zouden ontvangen; vorming dan in de zin waar Anton van Duinkerken over sprak toen hij vorming omschreef als het bereiken van de vorm die de Schepper in de mens als fundament heeft neergelegd, het bereiken van de eigen vorm, het eigen karakter, de vroomheid in de meest oorspronkelijke zin. Wat is nu het onderscheid tussen onderwijs en vorming naar de opvatting van de Regering?

De Regering is mede op grond van vragen van mijn fractie in de schriftelijke voorbereiding nader ingegaan op het 'tertium', de onderwijskundige samenwerking van een of meer richtingen in het bijzonder onderwijs te zamen met de gemeente als verzorgster van het openbaar onderwijs, onder gezamenlijk beheer van de deelnemende partijen. De Regering heeft te kennen gegeven geen behoefte te hebben aan een aparte rechtsfiguur ten behoeve van deze beheersvorm, omdat naar haar oordeel de publiekrechtelijke of de privaatrechtelijke beheersvorm voldoende soelaas zou bieden. Ik heb daar wel mijn twijfels over. Allereerst constateer ik dat het hier geen zuiver academische kwestie betreft, aangezien er een niet te verontachtzamen aantal samenwerkingsscholen bestaat. Nu zijn er met betrekking tot samenwerkingsscholen met een privaatrechtelijke beheersvorm niet zoveel problemen behoudens het feit, dat de openbare poot ervan niet de beheersvorm heeft die deze graag zou hebben. Maar bij samenwerkingsscholen met een publiekrechtelijke beheersvorm, op basis van bijvoorbeeld artikel 61 van de gemeentewet, doen zich wel problemen voor; bijvoorbeeld dat op basis van artikel 11 van de Wet op het voortgezet onderwijs het vak 'kennis van het geestelijk leven' niet in het lesrooster kan worden opgenomen. Nu zou men natuurlijk op dit concrete punt wetswijziging kunnen nastreven. Maar daarnaast had ik mij kunnen voorstellen dat de Regering ertoe zou zijn overgegaan ook grondwettelijk ruimte te bieden voor een mengvorm tussen publiekrechtelijk en privaatrechtelijk beheer. Indien zou zijn overgegaan tot opnemng van een bepaling in de Grondwet waarin het bestaan van een nationaal schoolwezen

zou zijn neergelegd, zoals door mij eerder aangegeven, zou het eenvoudig zijn geweest daaraan toe te voegen een zinsnede met deze strekking: Tot het nationaal schoolwezen behoren de scholen in stand gehouden door de overheid, hetzij alleen, hetzij samen met anderen en de scholen in stand gehouden door private rechtspersonen, welke aan daartoe bij de wet te stellen vereisten voldoen.

Aldus zou ruimte voor een tertium zijn ontstaan, zonder dat daarbij afbreuk zou zijn gedaan aan rechten van anderen die de voorkeur geven aan bijvoorbeeld een bijzondere school met een privaatrechtelijke beheersvorm. Ik zou gaarne ook over deze kwestie een nadere opvatting van de Regering vernemen. Ik stel deze vraag, hoewel ik beseft dat gezien de opstelling van een aanzienlijk deel van deze Kamer bij andere gelegenheden de tertium-gedachte niet op een tweederde meerderheid kan rekenen. Toch wil ik er om het belang ervan niet over zwijgen. Ik ben mij er tevens van bewust dat de Regering met het oog op die tweederde meerderheid uiterst terughoudend moet zijn bij het doen van voorstellen tot wijziging van dit grondwetsartikel. Er vanuit gaande dat een inhoudelijke wijziging van het grondwetsartikel over onderwijs op geen tweederde meerderheid zou kunnen rekenen, zou men het standpunt kunnen innemen dat in dat geval een wijziging maar beter geheel achterwege zou kunnen blijven.

Ik heb dit standpunt tot nu toe ingenomen. De collega's Abma en Evenhuis hebben daarop gewezen. Sindsdien heb ik een ontdekking gedaan. Er doet zich namelijk een groot probleem voor, indien de gehele Grondwet wordt herzien en het onderwijsartikel ongewijzigd blijft. Door de verandering van de terminologie in de Grondwet als geheel zou immers ook de inhoud van het onderwijsartikel niet ongewijzigd blijven, ook indien de tekst van artikel 208 uit 1917 behouden zou blijven. Dat doet zich bij voorbeeld gevoelen bij de term 'regelen bij wet' in het huidige grondwetsartikel over onderwijs. Indien immers 'regelen bij wet' in de Grondwet als geheel zou gaan betekenen, dat zaken uitsluitend bij wet – en dus zonder delegatie – dienen te worden geregeld, kan de term 'regelen bij wet' in het onderwijsartikel zeker op den duur niet anders gaan luiden dan 'regelen bij wet'. Dat is dan ook het probleem dat zich voordoet bij het amendement, dat de heer Bakker heeft ingediend.

Delegatie, waarvan op basis van het

Van Ooijen

bestaande grondwetsartikel op ruime schaal gebruik is gemaakt, zou dan niet meer mogelijk zijn. Daarmee zou het niet wijzigen van het huidige grondwetsartikel over onderwijs onbedoeld toch leiden tot een inhoudelijke wijziging. Dit verschijnsel doet zich ook elders voor. Het is algemeen gebruikelijk in de taal; ik wees zo juist al op het verschil in betekenis van het woord 'openbaar onderwijs' van vroeger en van nu. In het begin van de vorige eeuw stond dat in tegenstelling tot huisonderwijs, terwijl het nu in tegenstelling staat tot bijzonder, niet van de overheid uitgaand, onderwijs. Om collega Abma, die deze opmerking heeft gemaakt, tegemoet te komen merk ik het volgende op. Theologen noemen het verschijnsel dat zich hier voordoet de ketterij van de orthodoxie. Daarbij wordt een bepaalde uitdrukking zo lang gebruikt tot niemand meer de juiste betekenis onderkent, zodat de gebruikers van de uitdrukking op den duur het tegendeel kunnen beweren van wat de oorspronkelijke betekenis is geweest. Ik weet niet of het behoort tot de theologie van collega Abma, maar het behoort in ieder geval wel tot die, waarvan ik heb mogen genieten.

De heer **Abma** (SGP): Het is wel een diep denkende.

De heer **Van Ooijen** (PvdA): Ik ben er dus van overtuigd geraakt dat wijziging van de terminologie in de Grondwet op dit punt noodzakelijk is, om de inhoud van het oude artikel uit 1917 ongewijzigd te kunnen bewaren. Derhalve is het voor mij en mijn fractie aanvaardbaar dat de uitdrukking: 'de wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder... onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend' wordt vervangen door de omschrijving: 'voor zover deze aan, bij of krachtens de wet te stellen voorwaarden voldoen, worden het bijzondere basis onderwijs, enz.'.

Dat brengt ons op het vraagstuk van de delegatie. Het spreekt mijns inziens vanzelf dat de wetgever delegatie van taken aan de Kroon dan wel de Minister van Onderwijs niet zal kunnen missen. Het zou onmogelijk worden om een passend onderwijsbeleid te voeren indien alle zaken het onderwijs betreffende door de wetgever geregeld moesten worden zonder delegatie aan andere organen van de centrale overheid. Ik meen te hebben kunnen constateren dat wat dat betreft in deze Kamer trouwens nauwelijks verschil van opvatting bestaat.

Al dient voor een juist begrip wel te worden opgemerkt dat, indien de Grondwet spreekt over 'regeling krachtens de wet', de Minister van Onderwijs niet zonder tussenkomst van de wetgever bepaalde zaken aan zich kan trekken, zoals door of namens de VVD-fractie in een eerste reactie op het verschijnen van dit wetsontwerp is opgemerkt. Een andere zaak is of – zoals de omschrijving 'krachtens de wet regelen' uitdrukt – ook delegatie aan lagere overheden dient te worden toegepast.

Ik meen ervan te mogen uitgaan dat, aangezien het huidige Grondwetsartikel over het onderwijs zo'n zestig jaar gegolden, ook het eventueel nieuwe grondwetsartikel, laten wij zeggen, een halve eeuw van kracht zal blijven. Het komt mij niet verstandig voor dat de Grondwet de wetgever thans zodanig zou binden dat delegatie van bevoegdheden aan lagere overheden onmogelijk zou worden. In de laatste jaren is trouwens ook de Minister van Onderwijs herhaaldelijk verweten een centralistische onderwijspolitiek te voeren. Wie een dergelijk verwijt uitsprekt zal er toch toe moeten neigen de wetgever de mogelijkheid te laten om onderwijsbeleid in beginsel te decentraliseren, ook aan de lagere overheden, zowel met betrekking tot uitvoeringsbevoegdheden als met betrekking tot nader omschreven beslissingen. Want waar ligt de grens tussen uitvoering en beslissing?

Het is in dit verband ook van belang op te merken dat sinds de erkenning van het Fries als verplicht vak in het lager onderwijs in Friesland het provinciaal bestuur van dat gewest er mijns inziens niet zonder grond op zou kunnen aandringen zekere bevoegdheden te krijgen om haar taak jegens de eigen taal en cultuur in die provincie te kunnen waar maken.

Het lijkt me bovendien zeer verstandig indien de Grondwetgever uiterst behoedzaam is bij het binden van de wetgever. Wie de activiteiten van de zogenoemde Bevredigingscommissie uit 1917 volgt, kan daar ook opmerkingen in die richting bemerken. Zo heb ik geconstateerd dat Dr. Nolens, die namens de R.K. Staatspartij zitting had in de zogenoemde commissie-Bos, over een zeer concrete omschrijving van het begrip 'deugdelijkheid' als amendement op de Grondwet opmerkte: 'Dat is een bron van moeilijkheden bij de toepassing. Wat is deugdelijkheid? Het is een uiting van wantrouwen in den wetgever'. Elders zegt Dr. Nolens: 'Laat het aan den wetgever over'. Een ander lid van de commissie-Bos, dege-

ne die uiteindelijk zich tegen het uiteindelijke voorstel tot de onderwijspacificatie uitsprak, namelijk Mr. Tydeman verklaarde: 'Het geldt hier een Grondwetsartikel. Hoe concreter men het maakt, hoe slechter het is'. Overigens meen ik, mijnheer de Voorzitter, dat de wetgever in het algemeen – dus ook met betrekking tot de onderwijswetgeving – er verstandig aan doet niet te snel tot delegatie over te gaan.

Ik besef, dat wij hier geen beslissing nemen of delegatie en zo ja in welke mate, zal plaatsvinden, maar slechts of delegatie door de wetgever in beginsel mogelijk zal zijn. Deze terughoudendheid geldt zeker ten aanzien van delegatie aan lagere overheden. Wat het laatste betreft ben ik echter toch geneigd mij op het standpunt te stellen van de apostel Paulus in zijn eerste brief aan de Korintiërs toen hij schreef: 'Hebben wij dan geen recht, een zuster, een vrouw mee te nemen, zoals de overige apostelen?' 'Wanneer anderen rechten kunnen doen gelden, wij toch ook?' 'Toch hebben wij van dat alles geen gebruik gemaakt'.

De Regering stelt in het voorgelegde grondwetsontwerp voor in het 4e lid van artikel 1.23 op te nemen de term 'voorwaarden voor bekostiging, waarvoorheen in het vijfde en zesde lid van artikel 208 werd gesproken van 'eisen van deugdelijkheid'. Tegen deze verandering van de term 'deugdelijkheidseisen' door 'voorwaarden' voor bekostiging zijn bezwaren aangevoerd. Onzerzijds is in het voorlopig verslag aan de Regering een nadere toelichting gevraagd. De memorie van antwoord gaat op deze zaak uitvoerig in en ik kan niet nalaten dat hier ook te doen, zij het niet zo uitvoerig. Ons inziens komt de Regering terecht tot de opvatting, dat een scherp en principieel onderscheid tussen de begrippen 'deugdelijkheidseisen' en bekostigingsvoorwaarden niet te maken valt. Men kan daarbij wijzen op Huart, die een onderscheid hanteert tussen eisen van deugdelijkheid en eisen die in het belang van het onderwijs worden gesteld en die door de Grondwetscommissie-Bos niet onder deugdelijkheidseisen worden gerekend wel als eisen van deugdelijkheid worden verstaan, zoals de bepaling over het minimum aantal leerlingen en de salariering van onderwijzers. Terecht heeft de Regering tijdens de schriftelijke voorbereiding ook gewezen op het feit, dat Minister Cals zich tijdens de behandeling van de Mammoetwet op het standpunt stelde 'dat uit de geschiedenis van het grondwetsartikel blijkt, dat de regelen over het openbaar onderwijs en de voorwaarden voor bekostiging van het

bijzonder onderwijs meer kunnen inhouden dan alleen eisen van deugdelijkheid' en dat het daarop aankomt 'of de voorwaarden die in de wet worden gesteld, hetzij als eisen van deugdelijkheid, hetzij als 'overige' subsidievoorwaarden, al dan niet toelaatbaar zijn'. Minister Cals was er trouwens zelf een voorbeeld van hoe weinig scherp het onderscheid is tussen bekostigingsvoorwaarden en eisen van deugdelijkheid. Zo verklaarde hij in 1961 in de Eerste Kamer. 'Het is bepaald geen eis van deugdelijkheid, dat wij stellen, dat bij een bijzondere school geen hoger salaris mag worden gegeven dan bij een openbare school'. In zijn ontwerp van wet op het voortgezet onderwijs echter staan de salarissen in artikel 34, dat een plaats heeft onder het opschrift 'Eisen van deugdelijkheid'.

Nog interessanter voor onze discussie vandaag dan dit levende voorbeeld van onscherpheid tussen de begrippen eisen van deugdelijkheid en subsidievoorwaarden acht ik de discussie die na de indiening van het wetsontwerp tot regeling van het voortgezet onderwijs van minister Cals omtrent de begrippen eisen van deugdelijkheid en subsidievoorwaarden plaats had tussen het Schoolbestuur, uitgave van het R.K. Centraal Bureau voor Onderwijs en Opvoeding en Prof. Mr. F. Duynstee. De Nijmeegse hoogleraar schreef in de Tijd-Maasbode, het dagblad waarin hij in die dagen zijn visies onder het publiek bracht, gedurende het jaar 1961 verschillende artikelen. Daarin worden de subsidievoorwaarden onderscheiden in eisen van deugdelijkheid welke betrekking hebben op het onderwijspeil en 'andere' eisen, te weten de voorschriften die ongewenste concurrentie tussen openbaar en bijzonder onderwijs moeten tegengaan. Letterlijk zegt hij over het wetsontwerp tot regeling van het voortgezet onderwijs: 'Wat wij nu aan het wetsontwerp verwijten is in één formule samengevat dit, dat het het begrip eisen van deugdelijkheid zodanig verstaat en uitrekt, dat dit begrip gaat samenvallen met 'regelen'. En dit sluit in, dat het grondwettelijke onderwijsartikel doodeenvoudig onzin gaat worden. Als de overheid een regeling van het van overheidswege te geven onderwijs, bij voorbeeld het brugjaar, kan gaan opleggen aan het vrije onderwijs, hetzij als eis van deugdelijkheid, hetzij als subsidievoorwaarde, dan is hiermede het grondwetsartikel van zijn uit de teksten zelf sprekende betekenis en zin beroofd'.

Dat de wetgever door de aanvaarding van de Mammoetwet, inclusief een brugjaar, Duynstee geen gelijk gaf omdat zijn interpretatie van het grondwetsartikel over onderwijs op dit punt, moge duidelijk zijn. Het Schoolbestuur wees in 1961 het onderscheid tussen eisen van deugdelijkheid en andere eisen volstrekt af. Het stelde zich op het standpunt 'dat in de Grondwet onder 'eisen van deugdelijkheid' wordt verstaan het gehele van voorwaarden, dat de wetgever in het belang van goede nationale onderwijsvoorzieningen stelt'. En verder: 'Wij menen, dat deze opvatting noch ten aanzien van de Beveiligingscommissie, die het geldende onderwijsartikel heeft ontworpen, noch ten aanzien van de Grondwetscommissie, die het in de Staten-Generaal heeft voorbereid, noch ten aanzien van de regering die het in 1917 heeft verdedigd, noch ten aanzien van de Staten-Generaal, die het in datzelfde jaar hebben aanvaard, betwijfeld kan worden. Zij betekent dat 'eisen van deugdelijkheid' gelijk zijn aan 'subsidievoorwaarden'.

En vervolgens: 'Naar ons begrip is een onderscheid tussen voorwaarden betreffende het onderwijspeil en andere betreffende de concurrentieverhouding uitgesloten. Geen enkele voorwaarde kan anders beoordeeld worden dan vanuit de vrijheid van onderwijs, waarin de vrijheid van richting absoluut beschermd wordt en de vrijheid van inrichting maximaal.

Wat te vrezen valt is, dat de 'andere' voorwaarden zouden kunnen worden opgevat als buiten de sfeer van de principiële vrijheid gelegen. Maar al dus kunnen zij worden gehanteerd als dwangmiddel om langs financiële wegen een volkomen conformiteit van het bijzonder aan het openbaar onderwijs te bewerkstelligen'.

Het R.K. Centraal Bureau vreesde dus dat door het hanteren van een onderscheid tussen eisen van deugdelijkheid en andere voorwaarden de vrijheid van het bijzonder onderwijs zou kunnen worden aangetast, aangezien, zoals men in artikel 208 lezen kan, in het vijfde lid het stellen van eisen van deugdelijkheid wordt beperkt door de plicht de vrijheid van richting te eerbiedigen, hetgeen met betrekking tot de voorwaarden aan het bijzonder onderwijs te stellen, vermeld in artikel 208, zevende lid, niet uitdrukkelijk is aangegeven.

Minister Cals is bij de behandeling van de Mammoetwet, hoewel een zeker onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en subsidievoorwaarden hanterend, aan de wensen van het R.K.

Centraal Bureau vergaand tegemoet gekomen. Het ging hem er immers om of hetzij voorwaarden, hetzij deugdelijkheidseisen al dan niet toelaatbaar zijn.

Mijnheer de Voorzitter! Op 10 februari 1976 ontvingen de leden van de vaste Commissie van Onderwijs en Wetenschappen van deze Kamer in afschrift een brief, gericht aan de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, welke was verzonden en getekend door zeven voorzitters van instellingen van het bijzonder onderwijs. In die brief wordt de Minister het volgende verwijt gemaakt: 'U brengt in uw beoog van 10 december onder de deugdelijkheidseisen allerlei zaken welke hiermee logisch en historisch niets gemeen hebben, zoals arbeidsvoorwaarden, beheer en bekostiging. Hierdoor dreigt nu juist het gevaar dat de vrijheid van inrichting of regeling van het bijzonder onderwijs verloren gaat en de wetgever onder het motto deugdelijkheidseisen, ook ten aanzien van de inhoud van het onderwijs alles gaat 'regelen' en dus het regelen van het bijzonder onderwijs geheel aan zich trekt'.

Hier is – hier en daar woordelijk – Duynstee uit 1961 weer terug, alsof er sindsdien geen wet op het voortgezet onderwijs door de Staten-Generaal is aanvaard, waarin bepalingen omtrent arbeidsvoorwaarden, beheer en bekostiging zijn opgenomen. Een Mammoetwet die toch in ons rechtsbestel een authentieke definiëring betekent van hetgeen de Grondwet in algemene termen omschrijft, een Mammoetwet, die toch in de Kamers een twee-derde meerderheid wist te verwerven. En dan nóg een opmerkelijk feit: het schoolbestuur dat in 1961 Duynstee's visie ter zake fel bestreed, neemt in 1976 met kennelijke instemming de brief van de zeven, waaronder de voorzitter van de R.K. Schoolraad, onverkort op.

Maar belangrijker dan dat is de conclusie, die ik na het voorgaande over de discussie uit het verleden omtrent het onderscheid tussen eisen van deugdelijkheid en subsidievoorwaarden wil trekken met betrekking tot het thans door de Regering voorgelegde grondwetsontwerp. Terecht heeft mijns inziens de Regering slechts de term subsidievoorwaarden benut, wat een duidelijke verheldering betekent jegens de bestaande tekst. In het voorgelegde ontwerp wordt de eis van eerbiediging van de vrijheid van richting zonder enige onduidelijkheid zowel van toepassing beschouwd op die voorwaarden die voorheen als deugdelijkheidseisen werden aangeduid als

Van Ooijen

die welke als 'andere' voorwaarden werden gezien.

Ik heb hiermee reeds mijn standpunt aangegeven met betrekking tot het betreffende deel van het amendement-Hermes c.s.

Het doel, waarmee deze voorwaarden aan het bijzonder onderwijs worden gesteld, is het garanderen dat de deugdelijkheid van bijzonder en openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Dat komt duidelijk tot uiting in het vierde lid van artikel 1.23. Ook daárdoor worden de te stellen voorwaarden aan het bijzonder onderwijs beperkt, dat deze niet verder mogen gaan dan de eisen die aan het openbaar onderwijs worden gesteld, zoals de regering van 1917 dat zei: 'van twee verschillende stellen voorwaarden aan dat onderwijs te stellen, is geen sprake'.

Vervolgens heb ik nog enkele concrete vragen.

Betekent het doen vervallen van lid 8 van artikel 208, dat het onderwijsverslag dat jaarlijks aan de Kamer wordt gezonden, zal worden afgeschaft? Of is het de bedoeling dit verslag te handhaven, doch slechts de grondwettelijke verplichting daartoe te doen vervallen? Met de bepaling dat overal voldoende gelegenheid moet worden gegeven voor het volgen van openbaar onderwijs, zijn wij in feite weer terug bij het oorspronkelijke voorstel van de Bevestigingscommissie uit 1917.

Kan de Regering aangeven welke redenen thans hebben geleid tot wijziging op dit punt, redenen die in 1917 niet golden toen de wetgever een gelijkluidend voorstel van de zogenaamde Bevestigingscommissie afwees?

Mijnheer de Voorzitter! Ik heb gesproken namens een fractie, wier politieke geestverwanten bij de totstandkoming van de onderwijspacificatie in 1917 zich zeer loyaal hebben opgesteld, zelfs daaraan uitdrukkelijk hebben meegewerkt.

De sociaal-democraten van toen hebben de totstandkoming van het huidige grondwetsartikel niet bemoeilijkt. In tegendeel. In feite hebben reeds de sociaal-democraten in 1902 – dus 15 jaar voor de totstandkoming van de pacificatie van 1917 – zich tijdens het Groninger Congres uitgesproken voor een regeling van het onderwijsprobleem. Daarmee hebben zij in feite ervoor gezorgd, dat er een twee-derde meerderheid in de Kamers ontstond om tot een definitieve regeling te komen ten behoeve van de erkenning van de plaats van het bijzonder onderwijs en de vrije schoolkeuze van de ouders.

In ons land is eigenlijk met betrekking tot het onderwijs steeds een oplossing nodig geweest via een politiek evenwicht, zelfs via een twee-derde meerderheid. De politieke stroming, namens welke ik hier sprak, heeft vanaf het begin van haar ontstaan daarin een constructieve en loyale houding aangenomen, vanaf de Groninger schoolmotie tot de motie-Peters in 1949. Die constructieve en loyale houding bestond ook nadien. Daarvan getuigt onze opstelling jegens tal van onderwijsvoorstellen van de regering, hetzij een regering waarin onze geestverwanten zitting hebben, zoals deze, hetzij een regering waartegen wij oppositie hebben gevoerd. Die constructieve en loyale houding bestaat ook vandaag. Ik hoop daarvan degenen, die naar mij hebben geluisterd, te hebben kunnen overtuigen.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 19.00 uur tot 20.30 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van het wetsontwerp **Instelling van een Onderwijsplanbureau (13 470)**.

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De **Voorzitter**: ik stel voor, hierbij ook de artikelen en de daarop voorgestelde amendementen te betrekken.

Daartoe wordt besloten.

□

De heer **Evenhuis** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Onze fractie heeft dit wetsontwerp over de instelling van een Onderwijsplanbureau kritisch en met bijzonder veel reserve ontvangen. Die reserve hangt samen met het feit dat hier op dit terrein nu een apart planbureau – los van de elders (CPB, CBS) ten dienste van de overheid te verrichten activiteiten – voor de sector onderwijs wordt voorgesteld en verder met de precedentswerking ten opzichte van andere sectoren die hieruit kan voortvloeien, maar vooral ook vanwege de planningsactiviteit zelf. Het probleem dat hierbij onmiddellijk om de hoek komt, is immers: In welke mate zal of kan sturend in het onderwijs worden opgetreden, en dat dan vooral los van de wensen in het onderwijs en alle daarbij betrokkenen zelf. Niet dat onze fractie op zichzelf tegen planning is, ook niet tegen planning op het terrein van het onderwijs. Een goede en op tijd verrichte planning kan zelfs, door

tijdig in het onderwijs de maatschappelijke mogelijkheden aan te geven, in belangrijke mate perspectief bieden voor de individuele ontplooiing.

Aan de andere kant is planning en zijn planningssystemen in gebruik volstrekt niet waardenvrij. Ook de kwantitatieve planning niet, zo het onderwijsplanbureau die moet verrichten, al wordt in de memorie van antwoord sterk in relativerende zin over de 'minder waardenbepaaldheid' van de informatie, via het OPB te verkrijgen, gesproken.

In het vervolg van mijn verhaal zal ik dan ook een enkele opmerking maken over planningssystemen – al dan niet, maar dat horen we wel, in het Onderwijsplanbureau te gebruiken – waarna wij tot een afweging trachten te komen waarbij vooral zaken als taakstelling, taakafbakening, beheer en advisering van groot belang zijn.

Is een apart Onderwijsplanbureau noodzakelijk?

1. Een eerste vraag, die rijst bij de taakstelling, is of deze toch niet te beperkt van opzet is? In artikel 3a staat: 'Er wordt gesproken over de kwantitatieve gevolgen van ontwikkeling en vernieuwingen in het onderwijs'. Staat dit niet te zeer los van de ontwikkelingen in de maatschappij zelf? In die zin, dat bepaalde doelen in het onderwijs ingepland worden en die op hun effect voor ontwikkeling en vernieuwing moeten worden getoetst. Daarmee zijn we wel met een zeer subjectieve aanleg gelegenheid bezig en is, al gaat het om kwantitatieve effecten, in wezen het kwantitatieve aspect opgegaan in een kwalitatieve. Artikel 3a verschaft ons onvoldoende helderheid. Van belang is bij de taakstelling ook de vraag: wat moet het onderwijsplanbureau doen en welke werkzaamheden worden verricht door de afdeling Sociale Planning van het Centraal Plan Bureau (CPB) en door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Wij menen dat hier één van de zeer zwakke punten in de opzet van het planbureau zit.

Waar namelijk in de memorie van toelichting en memorie van antwoord concreet wordt aangegeven, welke taken door het OPB verricht kunnen worden, blijkt onmiddellijk dat zeer veel van de gegevens verkregen kunnen worden via het CBS zoals doorstroming, uitval, aansluiting op arbeidsmarkt, capaciteit, kostenontwikkeling enz. Waar nog andere, nadere of meerdere gegevens noodzakelijk mochten zijn, lijken die gemakkelijk verkregen te kunnen worden. Dat is meer een kwestie van organisatie. Bovendien schrijft de Minister ook zelf, dat de grens tus-

Evenhuis

sen macro- en micro-activiteiten niet altijd even scherp is te trekken.

De vraag lijkt aan de orde of via een eventuele – geringe – uitbouw van het bestaande CBS of het bestaande CPB niet de gewenste gegevens snel kunnen worden verkregen. Is die mogelijkheid voldoende onderzocht en is daar voldoende overleg over geweest?

Waar het om werkelijk eigen taken en dergelijke gaat, blijft alle toelichting in het vage! Behalve de planning zelf, maar daarover wordt ook niet vermeld en lijkt – de soort – in een toekomstig algemene maatregel van bestuur verborgen te blijven. Wat rest is dan dat de gegevens nu te veel verspreid zijn – is dat wellicht een kwestie van coördinatie – de hardheid onvoldoende is en de gegevens niet onmiddellijk beschikbaar zijn, de verbindingsslijn korter moet worden. Het verspreid zijn van de gegevens blijft. De afdeling onderwijs bij het CBS blijft toch bestaan, behoudt de eigen taak. Hetzelfde geldt ook voor de afdeling sociale planning van het CPB.

Tegen die achtergrond zou ik graag een nadere verduidelijking van de Minister willen hebben hoe hij oordeelt over de activiteiten die op het ogenblik via het CBS en het CPB ten dienste van het departement worden ontwikkeld. Uit de schriftelijke stukken proef ik een zeker tekortkoming van die zijde. Als dat juist is, moet de Minister het duidelijk zeggen.

Dan blijft over de hardheid, of het gebrek daaraan, en de tijdsfactor. Is dat zo? Wij zouden daarbij willen dat de minister ook concreet aangaf wat het eigen werkveld van het OPB – dus het verzamelen van het materiaal – inhoudt. De schriftelijke stukken zijn daarover ook niet duidelijk. Enerzijds heet het, dat niet gekomen zal worden aan het verzamelen en verwerken van gegevens, zoals dat door het CBS gebeurt. Anderzijds wordt gesteld, dat 'de taakafbakening van geval tot geval zal worden gezien'.

Op blz. 6 van de memorie van toelichting wordt zelfs gesteld dat andere instanties – bedoeld zijn dan de Commissie Planprocedure, Commissie Statistisch onderzoek, Commissie Dalmulde, de afdeling sociale planning van het CPB, en enkele afdelingen van het CBS en de dir. Onderwijsvernieuwing en Planning van het departement – hun werkzaamheden dienen te beëindigen, voorzover die straks onderdeel worden van de taak van het onderwijs-planbureau. Hoe zit dat nu werkelijk? Hoe is alle overleg hierover geweest? Hoe zullen 'het samenwer-

kingsmodel' met de andere instanties en ook het sociaal-cultureel-planbureau er werkelijk uitzien? Waar liggen de garanties voor die samenwerking? Hiernaar vinden we slechts een enkele verwijzing in de wet zelf, als gezegd wordt dat niet aan de taken van het CBS zal worden gekomen.

Zijn verder voldoende waarborgen aanwezig, dat de activiteiten van het Planbureau op het terrein van het verzamelen van en bewerken van gegevens aansluiten op de in ons land gebruikelijke praktijk zoals die ook vastgelegd is in het organisatiebesluit van de Centrale Commissie voor de Statistiek!

Als het toch om de relaties met andere instanties gaat, zouden we gaarne zien dat wanneer minister daarbij die met het Planning Overlegorgaan (POO) en de Adviesgroep Planning voor het post-secundair onderwijs in zijn beschouwing zou willen betrekken.

Dan is er ook nog de relatie met het departement. Ook daar is zo het een en ander gereorganiseerd. Ik dacht dat op dit departement nu ook enige hoofddirecties beleidsontwikkeling en planning bestonden. Die zullen ook wel het een en ander te doen hebben.

Minister Van Kemenade: Dat is juist!

De heer **Evenhuis** (VVD): Hoe verhouden de werkzaamheden van deze directies zich ten opzichte van die van het onderwijsplanbureau? Hoeveel mensen houden zich op dit ogenblik met name bij het CBS, maar ook in totaal buiten het departement – OPB, SCP, commissie planprocedure en noem maar op – bezig met de vandaag aan de orde zijnde activiteiten? Ik hoop dat de Minister een en ander nader wil verduidelijken.

Ik kom nu op het beheer. Het is opvallend dat in de memorie van toelichting de nadruk wordt gelegd op professionalisme en onafhankelijkheid. Als de onafhankelijkheid dan concreet wordt getoetst – het blijkt ook uit de stukken van een aantal instanties dat dit ook buiten het parlement is geconstateerd – dan zien wij dat èn in de beoordeling èn in de aanstelling van het personeel èn in de bepaling van de werkwijze een opvallende afhankelijkheid van de Minister valt te constateren. Hoe moet die onafhankelijkheid daadwerkelijk worden geïnterpreteerd, of is afhankelijkheid van de Minister synoniem met onafhankelijkheid van het onderwijsveld?

Minister Van Kemenade: Wilt u een grotere afhankelijkheid dan het CBS

ten aanzien van de Minister van Economische Zaken?

De heer **Evenhuis** (VVD): Het zou misschien interessant zijn, mijnheer de Voorzitter, als de Minister in zijn antwoord zou verduidelijken de afhankelijkheid tussen CBS aan de ene kant en de Minister van Economische Zaken en dit gaat vergelijken met de relatie tussen het onderwijsplanbureau en het departement waar het vandaag over gaat.

De afhankelijkheid blijkt ook uit de plaats van het onderwijsveld. Dat staat op een afstand toe te kijken zou ik haast willen zeggen; de adviezen zijn niet bindend – ik doel op de adviezen van het adviescollege – ik vraag mij af of werkelijke invloed aanwezig is, de Minister beslist in elk geval en ook in het feit dat de leden van het adviescollege à titre personnel in dat college zitting hebben, benadrukt in een bepaald opzicht nog eens die onafhankelijkheid ten opzichte van het onderwijsveld.

Verder zijn slechts een beperkt aantal onderwijsinstanties vertegenwoordigd en dan ook nog via de overkoepeling van raden en organen. Het beeld dat daarvan op je overkomt, is toch wel een elite uit die onderwijstop, een beperkte groep van gezagsdragers of machtshebbers die de dienst in het onderwijs uitmaakt. Ik heb de indruk dat de eigenlijke organisaties en de werkelijke vertegenwoordiging op een te grote afstand van de instanties en de organisaties in het onderwijs zelf plaatsvindt.

Minister Van Kemenade: Wat bedoelt u met 'eigenlijke organisaties'?

De heer **Evenhuis** (VVD): Ik bedoel de organisaties die in het onderwijsveld op dit ogenblik bestaan.

Minister Van Kemenade: Zoals bij voorbeeld?

De heer **Evenhuis** (VVD): Zoals bij voorbeeld de koepelorganisaties.

Minister Van Kemenade: Die zijn vertegenwoordigd in het CCOO.

De heer **Evenhuis** (VVD): Die overkoepeling is nogal wat hiërarchisch gestructureerd.

Minister Van Kemenade: U zei zoëven dat de eigenlijke organisaties er niet in zitten. Welke organisaties zijn dan eigenlijke organisaties?

De heer **Evenhuis** (VVD): Ik bedoel de organisaties die duidelijk een basis hebben bij de mensen zoals een vereniging, met leden en vul maar in. Dat ligt bij een CCOO wel anders.

Evenhuis

Minister **Van Kemenade**: Geef nu eens een voorbeeld!

De heer **Evenhuis** (VVD): Bij voorbeeld die organisaties die op levensbeschouwelijke grondslag in het onderwijs zijn georganiseerd.

Minister **Van Kemenade**: Die zitten toch in de koepels?

De heer **Evenhuis** (VVD): Die zitten natuurlijk weer in de CCOO. Niet alle leden van de CCOO zijn vertegenwoordigd in het adviescollege. Dat is niet mogelijk. Het zal hooguit een enkel lid zijn. Het representatieve aspect naar dat adviescollege toe is sterk sluisend bezien vanuit het onderwijsveld zelf.

Het enige voordeel is de parlementaire controle. Die is belangrijk, maar het is de vraag of zij ten aanzien van het onderwijsplanbureau direct genoeg is. Wij hebben in verband daarmee een amendement voorgesteld op artikel 9.

Wij menen dat de plaats van het adviescollege versterkt zou moeten worden. Je kunt je afvragen, of de adviezen niet een meer bindend karakter moeten hebben dan nu het geval lijkt te zijn. Ook de samenstelling van het adviescollege zou misschien nader moeten worden bezien. Dan denk ik aan onafhankelijke deskundigen, maar ook aan die vertegenwoordigers over wie wij zoëven spraken. Wil de Minister dit nog eens nader bekijken?

Dit is geen geringe zaak. Integendeel, de onafhankelijkheid van het oordeel moet gegarandeerd zijn en de zorgvuldigheid dient zo goed mogelijk in de werkzaamheden te zijn gewaarborgd.

Een apart punt is de inrichting en de werkwijze van het bureau. Die achten wij bijzonder belangrijk, juist in verband met de aard van de planning en de te gebruiken planningssystemen. Wij betreuren het dan ook dat de algemene maatregel van bestuur die de werkwijze en de inrichting zou moeten regelen, niet kon worden overgelegd bij de stukken. Wij hebben daarnaar gevraagd. Bovendien is de Minister niet ingegaan op suggesties van de Kamer om artikel 9 nader te concretiseren. Er wordt eigenlijk bijzonder weinig inzicht verkregen in de feitelijke activiteiten van het planbureau. Immers, de soort activiteiten en de soort planning zijn van belang voor de inrichting en de werkwijze van het bureau. Mag het dan hier gaan om louter kwantitatieve aspecten, planning draagt ook sterk waardebepalende elementen in zich. Planning is niet neutraal en bovendien draagt planning allerlei aan

de oppervlakte niet goed zichtbare elementen in zich.

Ook prognoses zijn niet neutraal, zij zijn ook niet alleen kwantitatief. Prognose is interpretatie van getallen en bij prognoses kunnen kwantitatieve aspecten gemakkelijk kwalitatief worden. Tegen die achtergrond willen wij de onzes inziens zeer gefundeerde opmerkingen van de Onderwijsraad zien. Deze verwijst naar de kritisch gestemde literatuur over planning en er is nogal wat planning en niet alleen in Nederland. Te recht waarschuwt de raad voor centralistische en te technocratische aspecten in de planning die nu neutraal is.

Dat brengt mij op de vraag, wat de plaats van het onderwijsplanbureau precies is, nu de aangekondigde planningwet er nog niet is. Is het bureau nu niet een beetje het paard achter de wagen? Of is er toch een planningsmodel besloten in het bureau?

Men kan een planningsmodel zeer afhankelijk van de eigen doelen hantieren. Dat ook de kwantitatieve planning sterk door waarde bepaalde elementen in zich draagt, moge blijken uit de constatering van Van Gelder, dat door de overwinning van de kwantitatieve planning 'eindelijk de ogen geopend worden voor de inhoudelijke aspecten van die planning'.

Die inhoudelijke aspecten laten zich niet loszien van de gewenste doelen. Afhankelijk van die doelen kiest men een planningsmodel. Paul Kagenaar wijdt daaraan in het april- en juli/augustusnummer van Paedagogische Studien van verleden jaar een bijzonder interessante beschouwing onder de titel 'Onderwijsplanning als instrument van onderwijsbeleid'. Hij verwijst daarin naar een groot aantal planningsmodellen, zelfs naar een model dat intern in het departement lijkt te worden gebruikt of overwogen. Hij verwijst ook naar modellen in het buitenland, Habermass, Preuss etcetera.

Minister **Van Kemenade**: Ik vind het interessant te weten welk model in het departement wordt overwogen.

De heer **Evenhuis** (VVD): Als u het artikel leest

Minister **Van Kemenade**: Misschien hebt u het artikel paraat.

De heer **Evenhuis** (VVD): Het gaat om het binnenmodel, het buitenmodel....

Minister **Van Kemenade**: ..het tussenmodel, het ondermodel, het bovenmodel....

De heer **Evenhuis** (VVD): ..het interactiemodel.

Kagenaar geeft in zijn artikel aan het centrale model, het atomistische model en het interactiemodel. Zo kun je nog een reeks noemen. De keuze voor een model hangt sterk samen met de doelen die gesteld worden. Dat is de kern van het verhaal. Afhankelijk van de eigen gewenste doelen kan de keuze meer in de richting gaan van het ene dan wel van het andere. Dit kan ook het schoolsysteem betreffen. Men kan het planningsmodel kiezen dat men daarvoor wil gebruiken. Het is duidelijk dat bij de doelen de sterk ideologische aspecten ook gaan meespelen. Kagenaar wijst in zijn nawoord op twee extreme voorbeelden daarbij.

Ik wil de werking van het onderwijsplanbureau als volgt illustreren. Stel dat gekozen is voor een bepaald soort samenleving. Dat betekent dat het onderwijs daarop moet worden afgestemd. Dat betekent ook dat de doelen vaststaan, dat het beeld duidelijk is en dat de planning daarop moet worden afgestemd.

Op die manier laten de memorie van toelichting, de memorie van antwoord en het eindverslag zich gemakkelijk lezen. Dan krijgt men de volgende reeks: bureau afhankelijk van de Minister, adviescollege à titre personnel, benoeming personeelsleden door de Minister en werkwijze en bureau inrichten via een algemene maatregel van bestuur. De onderwijsplanning beslist de waarde van de kleur. Men kan dan de toelichting als volgt lezen. Een bepaalde vernieuwing kan dan worden ingeplant terwijl die nog niet eens door het parlement is gefiatteerd.

Deze vragen zijn nu aan de orde: Waar is nog sprake van het verzamelen van gegevens en waar begint de prognostische en de planningstaak van het onderwijsplanbureau?

Minister **Van Kemenade**: Het is natuurlijk een mooi verhaal, maar het is een spookverhaal. Hoe kun je nu schooltypen invoeren waarvoor geen wet bestaat? Daar bestaat geen enkel gezag voor.

De heer **Evenhuis** (VVD): Los van de wet is er een onderwijsplanbureau. Daar kan een planningsmodel worden ingebouwd. Dat planningsmodel is op een bepaalde manier te gebruiken.

Minister **Van Kemenade**: Dat is niet zo.

De heer **Evenhuis** (VVD): Dat hoor ik dan nog wel.

Minister **Van Kemenade**: Dat hoort u en dat weet u ook.

De heer **Evenhuis** (VVD): Daar ben ik niet van overtuigd. De vraag is aan de

Evenhuis

orde wat de werkelijke taak van het onderwijsplanbureau is. Daar blijft de zaak in het vage. Bij concrete zaken vraag je je af of andere instanties die werkzaamheden niet kunnen verrichten.

Minister Van Kemenade: Dat staat in artikel 3 van de wet die wij hier behandelen. Daar staat niets in over het plannen en invoeren van schooltypen of wat daar maar op lijkt.

De heer Evenhuis (VVD): Je kunt dit eruit halen, juist doordat de memorie van toelichting zo vaag is gesteld. Bovendien is artikel 3A – en daar doelt de Minister op – ook niet zo concreet.

Mijnheer de Voorzitter! Ik zal het trachten samen te vatten. In de eerste plaats: is de afweging bij de taakafbakening tussen het Onderwijsplanbureau aan de ene kant en de andere bureaus en instanties aan de andere kant voldoende zorgvuldig gebeurd en is dat voldoende duidelijk? De stukken zijn daarover tegenstrijdig. De taakstelling van het bureau zelf is te weinig concreet en dat geldt ook ten aanzien van de prognose- en planningsactiviteiten. De noodzaak van een eigen onderwijsplanbureau is toch te weinig aangetoond. Er is ook onvoldoende zicht op de inrichting en de werkwijze van het bureau, met name omtrent het te hanteren planningsmodel. Het planbureau is zowel qua personeelssituatie als qua programmering te weinig onafhankelijk en de plaats van het adviescollege is daarbij onzes inziens eigenlijk ook te licht.

Planning op zich zelf kan noodzakelijk zijn, maar bij het Onderwijsplanbureau is ernstige twijfel over de vormgeving en de werkzaamheden. De vraag is, of de Minister voldoende doordrongen is van de niet-waardenvrije aspecten. Is dat wel het geval, dan is de vraag aan de orde of hij beseft dat hij in het Nederlandse onderwijsbestel niet te geïsoleerd kan optreden. Wij vragen ons af of hij de zaak nog niet eens moet bezien.

De conclusie van mijn fractie is dan ook, dat wij niet overtuigd zijn van de noodzaak van een groot, zelfstandig Onderwijsplanbureau. Kunnen eventueel noodzakelijke werkzaamheden niet gemakkelijker elders worden verricht? Wij wachten het antwoord van de Minister dan ook maar af.

□

De heer Masman (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! De tijd, dat men kon spreken over een distributief onderwijsbeleid, ligt al ver achter ons. Ook de hui-



dige bewindslieden op Onderwijs hebben dat tot uitdrukking gebracht door in de memorie van toelichting bij hun eerste begroting hun uitgangspunten zeer duidelijk te formuleren. Hun beleid is daar zeer systematisch en omvangrijk op gericht geweest. Zo'n constructief onderwijsbeleid verlangt instrumenten.

De te verwachten ontwikkelingen betekenen een uitdaging voor het onderwijsbeleid. Welke zijn de effecten van bepaalde maatregelen, onderwijskundig zowel als financieel? Ook bij een ongewijzigd beleid zullen de uitgaven sterk stijgen. Verschillende oorzaken zijn daarvoor aan te wijzen, onder andere het feit dat 85% van de onderwijsuitgaven bestaat uit salarissen en dat steeds grotere groepen jongeren langer aan het onderwijs zullen deelnemen. De functie van het onderwijs is langzaam maar zeker aan het veranderen. Het onderwijs is meer dan alleen een voorbereiding op het beroep, het is een welzijnsvoorziening. Onderwijs en vorming hebben een doel in zich.

De roep om onderwijs zal toenemen. Al of niet gesproken van een leerplichtverlenging, in de jaren '80 zal iedereen – zo is de verwachting – ten minste tot zijn 18e jaar één of andere vorm van dagonderwijs volgen. Ouderen zullen de weg terug naar school ontdekken. Hun eerste behoefte zal hoogstwaarschijnlijk niet zijn het diploma, maar het bijspijkeren van kennis.

Ook de technologische veranderingen houden een uitdaging voor het onderwijs met financiële gevolgen in.

Niet voor niets wordt er gesproken over een tweede schoolstrijd, een hard gevecht om de verdeling van de middelen, een strijd, die pas eerlijk en dus beter kan worden gevoerd bij een doorzichtiger maken van de onderwijsfinanciering. Het kan weleens zo zijn, dat het nu algemeen aanvaarde systeem van doorberekening – ik spreek nu niet over financiële gelijkstelling, maar over de wijze van doorberekenen – overboord moet worden gezet om tot een eerlijker verdeling van gemeenschapsgeld te komen.

Ik heb in het voorgaande slechts enkele van de vele problemen waarvoor het onderwijs staat, willen aanstippen. Het is nu de vraag of wij het gereedschap willen hebben om een goed onderwijsbouwwerk op te zetten. Het heeft ons daaraan in het verleden ontbroken. Wij werden verrast door bepaalde ontwikkelingen. Ik noem slechts:

- de grote toestroom naar de universiteiten. De hot-nota was het antwoord. Toch is er sprake van een ad-hocbeleid;

- de grote groep jongeren die na het behalen van het l.t.o.-diploma teruggaat naar de oude school en daar plaatsneemt in de derde, vierde of vijfde klas.

De oplossing van het part-time onderwijs schijnt vooralsnog niet zo aan te slaan. Ook bij het nemen van bepaalde beslissingen hebben wij ons onmachtig gevoeld; ik denk hierbij aan:

- de Mammoetwet, de relatie tussen studierendement en groepsgrootte, de Wet herstructurering en in de laatste weken, toen ik zelf bezig was met de voorbereiding op de begroting van 1977: wat zijn de effecten van tegenvoorstellen, kosten-batenanalyses, bijvoorbeeld ten tijde van het CIOS? Wij waren onmachtig.

Onderwijsbeleid is een proces van het voorbereiden en het nemen van een geheel van onderling consistente beslissingen betreffende het toekomstige onderwijs, een proces dat gevoed behoort te worden door de uitgangspunten en doelstellingen. Een beleid vraagt om instrumenten of informatie te verkrijgen en te plannen.

Ik baseer mij ook op stukken van de door de heer Evenhuis genoemde heer Kagenaar, zij het in een wat ander perspectief. Onderwijsplanning is een objectief hulpinstrument van onderwijsbeleid dat:

- op grond van vooraf bepaalde beleidsdoelstellingen;
- op basis van een stelselmatig opgebouwd apparaat van beleidsinformatie, en:

Masman

– door middel van een systematische analyse van zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve input-, through-put- (of proces) en outputgegevens van het onderwijssysteem en van de omgeving, waarvan dit systeem deel uitmaakt

– beschrijvende en voorspellende informatie verschaft;

– ten einde via een integraal en multifasiaal terugkoppelingsproces beleidsdoelstellingen op korte, middellange en lange termijn rationeel voor te bereiden, en

– dat ten slotte die beslissingen in een kader van openbaarheid en inspraak en onder parlementaire controle vertaalt in een aantal programma's/plannen van operationele beleidsmaatregelen ten behoeve van de juridisch/administratieve, bestuurlijke, organisatorische en onderwijskundige uitvoeringsmedia.

Men heeft behoefte aan kwantitatieve en kwalitatieve analyses. Zij maken het immers mogelijk om te komen tot:

– verantwoorde formulering en programmering van het onderwijsbeleid;

– het bijsturen van het ontwikkelings- en vernieuwingsproces; het doen van een weloverwogen keuze met betrekking tot de invoering in het schoolstelsel van uit experimenten verkregen resultaten.

Het onderwijsplanbureau zien wij als één van de instrumenten, die het de Minister, het parlement en het onderwijsveld mogelijk moeten maken een goed onderbouwde onderwijsbeleid te voeren.

Het onderwijsplanbureau is dienstverlenend. Planning mag niet gelijkgesteld worden – ik dacht dat de heer Evenhuis zich hier ging vergissen – met beleid. Er dient een principieel verschil te worden geconstateerd tussen planning en besluitvorming.

Indien het maken van fundamentele keuzen en in feite dus het nemen van belangrijke beslissingen elders plaatsvindt – in casu bij de planningsinstanties –, dan wordt ernstig afbreuk gedaan aan ten minste twee voorwaarden voor een democratische planning, namelijk aan die van de duidelijkheid ten aanzien van de relatie tussen planning en beleid en vervolgens aan die van de openbare controle. Het onmisbare vertrouwen dat de planner moet genieten bij alle bij het planningsproces betrokkenen, zou door een te eenzijdige, dat wil zeggen technocratische benadering aanzienlijk geschaad worden.

Onderwijsplanning is een instrument van onderwijsbeleid, in de eerste

plaats maar niet uitsluitend beleidsvoorbereidend. De resultaten zijn primair van belang voor, maar tegelijk ook ondergeschikt aan het beleid. Onderwijsplanning is derhalve mede beleidsbepalend. Daarvan zal men zich steeds bewust dienen te blijven. Over de noodzaak van planning bestaat wel eenstemmigheid. De discussie gaat meer over de wijze waarop, de vorm waarin.

Mijnheer de Voorzitter! Ook wij hebben ons in het voorlopig verslag afgevraagd of voor wat betreft de kwantitatieve gegevens het CBS niet de aangevozen instantie zou zijn.

Inmiddels kunnen wij wel akkoord gaan met wat daartegenover in de memorie van antwoord en in de Nota naar aanleiding van het eindverslag is opgemerkt. Echter, toch met iets minder overtuiging dan waarvan de memorie van antwoord uitgaat. Ik erken dat het bestaande CBS niet is toegevoegd om aan het sectorplanningsproces afdoende mee te doen, maar niet geheel kan ik inzien dat dat niet mogelijk gemaakt zou kunnen worden. Hoezeer verschillend in doelstelling, in taak en werkwijze, het zou te regelen zijn door uitbreiding van doelstelling, van taak en wijziging van werkwijze.

Over de ondoelmatigheid van één grote centrale instantie valt te twisten. Mijn fractie heeft destijds bij monde van de heer Stoffelen een pleidooi tegen versplintering en vóór die ene centrale instantie gevoerd. Toch erken ik de in ons verband eraan klevende bezwaren. Ik noem:

– de logheid; er zouden te veel schijven komen waardoor een slagvaardig beleid wordt belemmerd;

– het ontbreken van een directe lijn tussen de Minister van O & W en het OPB.

– het niet, althans veel minder ter verantwoording kunnen roepen van de Minister;

– het ontbreken van een verbinding tussen het CBS en het onderwijsveld.

Met de gekozen opzet net als bij de andere planbureaus, te weten een overheidsdienst, met – ik zet daar een dikke streep onder na alles wat ik van de heer Evenhuis heb gehoord – als materieel zwaar beslissend orgaan het voorgestelde adviescollege, kan mijn fractie meegaan. In dat adviescollege, waarin het onderwijsveld – ook in opdrachten – zo duidelijk participeert op basis van pariteit, komt het bijzondere van ons onderwijsstelsel tot uiting. Uit dat adviescollege – ook al is er sprake van een ministeriële verantwoordelijkheid – blijkt tevens de onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid, par-

lement en onderwijsveld, te meer daar het geheel zich in openbaarheid zal afspelen. Het dienstverlenend karakter komt door de gekozen opzet het best tot uitdrukking. Ik ben van oordeel dat de heer Evenhuis zaken overtrekt en in een onjuist perspectief plaatst. In dat verband heeft mijn fractie dan ook geen enkele behoefte aan zijn amendementen, evenmin als aan de amendementen van de heer Hutschemaekers, die een centralisme aan de Minister opdringen waar je niet van terug hebt.

De heer **Evenhuis** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! De heer Masman had het zoëven over openheid en democratische controle. Juist mijn amendement op artikel 9 dient die parlementaire controle heel sterk.

De heer **Masman** (PvdA): Het parlement kan ook controle uitoefenen door een algemene maatregel van bestuur te controleren. Dat is een heel gebruikelijke vorm. Als de heer Evenhuis alles bij wet wil regelen, heeft hij geen Koninklijke besluiten meer nodig en ook geen algemene maatregelen van bestuur. Dan gaat hij alles tot wet verheffen. Dat getuigt gewoon van wantrouwen in deze Minister.

De heer **Evenhuis** (VVD): Neen, het is geen wantrouwen. Laat de heer Masman er eens naast leggen de regeling voor het sociaal-cultureel planbureau en de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek en voorts de Wet op het Centraal Planbureau. Dan ziet hij dat daarin ten aanzien van de inrichting en de werkwijze veel meer wordt vastgelegd dan op dit moment gebeurt bij het Onderwijsplanbureau.

De heer **Masman** (PvdA): Ziet de heer Evenhuis dan niet de verbinding die met het adviescollege wordt gelegd? Juist daar wordt materieel zwaar beslissend geoordeeld en juist daarin participeert het onderwijsveld. Dat is ook een stuk decentralisatie, dat hij moet durven overgeven.

Van groot belang is wel, dat, wanneer er verschillende bureaus opgericht worden en wanneer wij kiezen voor het Onderwijs Planbureau, nauwkeurige werkafspraken worden gemaakt, niet alleen met het Centraal Bureau voor de Statistiek, maar ook en vooral met andere planbureaus. Ik zou overigens graag van de Minister willen horen, welke taken nu bij het Centraal Bureau voor de Statistiek blijven. Ik denk bij die andere bureaus aan het Sociaal-Cultureel Planbureau. Wil de Minister bij zijn antwoord ingaan op de relatie tussen de facetplanning en

Masman

de sectorplanning? Is er nu sprake van neven- dan wel ondergeschiktheid van het Onderwijs Planbureau aan het Sociaal-Cultureel Planbureau?

Het kabinet zal alles in het werk moeten stellen om de facetplanning en de sectorplanning te kunnen smeden tot een integrale planning. Aan het doorzichtig maken van dat proces moet het grote waarde toekennen.

Op de afhandeling van het wetsontwerp na heb ik mijn laatste bijdrage hiermee aan het Kamerwerk geleverd. Het verheugt mij, dat ik met de gehoopte aanvaarding van dit wetsontwerp heb mogen meewerken aan het verschaffen van een belangrijk ondersteunend instrument voor het onderwijsveld, voor het parlement, voor deze Minister en zijn beide Staatssecretarissen. Ik hoop, dat alle drie, Minister en beide Staatssecretarissen, in het volgende kabinet van dit instrument een nuttig gebruik kunnen maken.

Dat het bureau in Emmen zal worden gevestigd, is voor mij, die nu van Twente naar Drenthe gaat verhuizen, een nieuwe stimulans om het voor onze samenleving zo belangrijke constructieve onderwijsbeleid – met alle kritiek ten goede, die men er op moet leveren – gespannen te blijven volgen.



De heer **Hutschemaekers** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Dit wetsontwerp, 13 470, regelt de instelling van een onderwijsplanbureau. Zoals uit de stukken, die met de bewindsman gewisseld zijn bij de voorbereiding van dit wetsontwerp, blijkt hebben onze fracties (namelijk van de KVP, ARP en CHU) geworsteld met de vraag of het noodzakelijk of gewenst is te komen tot de oprichting van dit planbureau. Enerzijds willen wij, als zulks noodzakelijk of zelfs gewenst is, de Minister niet de mogelijkheid onthouden om tot de oprichting van zulk een planbureau voor het onderwijs te komen, anderzijds bestaan er bij ons aarzelingen, zeker tegen de achtergrond van de stijgende financiële gevolgen. Waarom aarzelen wij thans nog? Een van de taken van het onderwijsplanbureau zal gelegen zijn in het verzamelen van kwantitatieve gegevens voorzover die thans niet voorhanden zijn. Het onderwijs is inderdaad een belangrijke sector die veel overheidszorg en financiën vraagt. Het is van wezenlijke betekenis dat voor een goede beleidsvoorbereiding en beleidsvoering de nodige gegevens voorhanden zijn. Het CBS stelt zich eveneens tot taak, gegevens over het onderwijs te verzamelen.

Kennisname van de uit deze bron voortkomende cijfers voert tot de conclusie, dat er veel materiaal beschikbaar komt. Met betrekking tot het aantal leerlingen, het onderwijs dat ze volgen, de instroom, uitstroom, doorstroming is veel bekend. De cohortstatistieken geven een goed beeld van het verloop van de studies. Met betrekking tot de onderwijsgevenden zijn er ook nog al wat gegevens voorhanden. Hoe de Minister in de memorie van toelichting en memorie van antwoord kan schrijven dat ook het verzamelen van gegevens een versplinterd en ad hoc karakter draagt, is ons een raadsel en doet tekort aan hetgeen op het ogenblik gebeurt. Er kan natuurlijk niet ontkend worden dat er bepaalde lacunes bestaan, zoals het milieu van herkomst van de studenten, de gebouwensituatie, met name de financiële gegevens. Als men de statistieken van het CBS nakijkt, blijkt dat met name de financiële gegevens nogal achterop lopen.

Het is wel een nadeel dat het wel eens wat lang duurt eer die gegevens beschikbaar komen, zeker in een tijd dat al zoveel zaken op korte termijn veranderen.

Wie de laatste publikatie over de statistieken van onderwijs eens rustig bekijkt ziet dat in vele publikaties ook recente gegevens gepubliceerd worden en dat wij op vele onderdelen over alle mogelijke gegevens beschikken voor het jaar 1975–1976.

In het werkprogramma van het CBS wordt aan die verschillende onderdelen – het werkprogramma loopt van 1977 tot 1981 – aandacht besteed.

Het is ons overigens bekend, dat er jaarlijks contacten plaatsvinden van het CBS en het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen om op dit departement levende wensen in het programma op te nemen. Dat er te weinig micro-gegevens aanwezig zouden komen is voor ons een vraag, ook als wij in de publikaties zien hoeveel gegevens per gebied per schoolsoort en per school beschikbaar zijn. Wij mogen erop wijzen dat bij het CBS een uitstekende know-how aanwezig is met betrekking tot het verzamelen en bewerken van kwantitatieve gegevens.

Als eerste taak van het OPB wordt in artikel 3 van het wetsontwerp aangegeven het samenstellen van prognoses met betrekking tot de kwantitatieve gevolgen van ontwikkelingen en vernieuwingen in het onderwijs. In de memorie van toelichting schrijft de Minister: Prognoses met betrekking tot de kwantitatieve en kwalitatieve gevolgen van ontwikkeling en vernieuwing

ontbreken nagenoeg. Onze vraag is of dit inderdaad zo is, met name met betrekking tot de kwantitatieve gegevens.

Wij hebben thans de beschikking over het tweede rapport van de commissie prognose kleuter- en basisonderwijs, betrekking hebbend op vraag en aanbod van kleuterleidsters, onderwijzers en onderwijzeressen van 1975–1981. Naar mijn mening is het een gedegen rapport. Het is de bedoeling van de commissie dit rapport jaarlijks uit te brengen. Wij krijgen jaarlijks de beschikking over de gegevens voor het scholenplan van de commissie planprocedure, waar naast vele landelijke gegevens ook de gegevens per modaal gebied ter beschikking komen. Als ik het goed begrepen heb is het rapport over de behoefte aan docenten in het voortgezet onderwijs in de komende jaren en daarvan afgeleid de behoefte aan opleidingsinstituten pas klaargekomen, zodat hetgeen voor het basis- en kleuteronderwijs aanwezig is, op het ogenblik ook aanwezig is voor het voortgezet onderwijs. Wij hebben de verschillende rapporten van de WESP, de werkgroep Streekprognose. De doelstelling is het bevorderen van een optimale spreiding van onderwijsvoorzieningen, waarbij de meeste aandacht wordt besteed aan stedelijke gebieden, vooral oude stadswijken en aan snel groeiende gemeenten. Dat prognoses met betrekking tot de kwantitatieve gevolgen van ontwikkelingen nagenoeg ontbreken lijkt mij in dit licht gezien wel een boutespraak.

Dat vernieuwingen hierbij nog niet betrokken zijn is begrijpelijk, omdat nog geen duidelijk beeld ontstaat en bestaat hoe deze precies zullen zijn. Bij de beslissing over een OPB moeten wij ons goed realiseren dat wij een planbureau of beter een prognosebureau invoeren dat zich tot één sector gaat beperken. Wij kennen meerdere planbureaus, die zich met facetplanning bezighouden zoals het Plan Bureau, het Sociaal-Cultureel Planbureau, enz. De coördinatie zal naar onze mening toch heel wat problemen met zich meebrengen. Hieraan zal, wanneer dit planbureau tot stand komt, ook in de naaste toekomst de nodige aandacht besteed moeten worden zodat in ieder geval dubbel werk vermeden wordt.

Ondanks deze voorgaande opmerkingen, onderkennen wij toch de behoefte aan betere voorzieningen met betrekking tot het verzamelen en bewerken van met name gedetailleerde, snelle en op concrete en actuele beleidsvraagstukken toegesneden infor-

Hutschemaekers

matie in het zich zo snel ontwikkelende onderwijsveld. Als zodanig zal een goed werkend OPB als centrale en als kernpunt kunnen functioneren.

Voor een goed inzicht in de komende gang van zaken bij prognoses en de taak daarin van het OPB, zou ik hier nog enkele vragen willen stellen. Zal het OPB in de toekomst het enige bureau zijn dat gegevens aandraagt en bewerkt bij de commissies die bepaalde prognoses opstellen zoals de commissie prognose kleuter- en basisonderwijs, de commissie planprocedure enz? Hebben de deelnemende organisaties en instanties het recht om eigen gegevens in te brengen en te kunnen bekostigen of zijn alleen de gegevens van het OPB doorslaggevend? Uitdrukkelijk willen wij hier nog eens benadrukken dat de taak van een OPB strikt beperkt dient te zijn tot het verzamelen, analyseren en bewerken van kwantitatieve gegevens en het maken van kwantitatieve prognoses. De werkelijke planning dient door andere organen te geschieden, zoals de commissie planprocedure en de commissie gebouwenplanning, uiteraard met behoud van de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de Regering.

Onderwijsplanning is voor het bijzonder onderwijs een taak voor de betrokkenen zelf, uiteraard binnen het kader van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden, zoals wij vandaag al meerdere malen hebben gehoord. Ik neem aan, dat dit ook de mening van de bewindsman is. Op vragen onzerzijds, gesteld in het eindverslag, heeft de Regering geantwoord, dat voor een periode van enkele jaren een orde van grootte van kosten is voorzien van \pm 5 mln. voor het uitvoeren van een basisprogramma voor het vergaren, verwerken en beschikbaarstellen van kwantitatieve informatie. Het is nu niet mogelijk concrete aanduidingen te geven voor de ontwikkeling van uitgaven voor alle uitgaven van een OPB, heeft de Minister gezegd.

Er kunnen immers opdrachten komen van de zijde van het onderwijsveld en opdrachten voor rekening van andere instanties. Op lange termijn zal het leeuwendeel van de uitgaven de programma's en projecten betreffen. Deze kosten evenveel als wanneer ze door andere instanties zouden worden uitgevoerd. Over dit laatste kan men van mening verschillen, omdat overal blijkt dat bepaalde zaken beter uitbesteed dan zelf gedaan kunnen worden. In elk geval blijken financiële gegevens van de toekomst niet bijzon-

der hard te kunnen zijn. Onze mening is dat de opzet bescheiden dient te zijn, zeker in het begin gezien het vele wat er al bestaat.

Heeft de instelling van een OPB gevolgen voor de inrichting van het departement?

Welke gevolgen voorziet de bewindsman voor andere instanties, zoals de planningsafdelingen van de organisaties of voor het KASKI, dat tot heden nogal wat werk verricht en het CBS?

Ik maak nog enkele opmerkingen met betrekking tot de inrichting van het OPB. Artikel 2 zegt dat het OPB ressorteert onder de Minister. Er zal voor gewaakt moeten worden dat het een werkelijk onafhankelijk planbureau wordt, dat zich uitsluitend bezighoudt met kwantitatieve zaken en dat bij de prognoses de betrokkenen volledig laat meespelen. Daar het bureau volledig onder de Minister ressorteert zal de Minister de nodige speelruimte moeten geven. Wij hebben erover gedacht, of een aparte stichting bijvoorbeeld niet de voorkeur zou verdienen. Wij hebben ons echter laten overtuigen door de analogie die bestaat met de andere planbureaus waarbij dit ook niet het geval is. In elk geval menen wij, dat wil het planbureau vruchtbaar en effectief werken, de comparanten volledig meespelen en dat men volledig vertrouwen kan hebben in datgene, wat op dit bureau gebeurt.

Het bureau zal niet alleen zelf de benodigde gegevens moeten verzamelen, doch moet ook de mogelijkheid hebben dit anderen te laten doen. Daarom hebben wij een amendement op artikel 3 ingediend. Het gaat er ten slotte om gegevens op tafel te krijgen op een zo effectief mogelijke manier en dat er een centrale is, waar men als een soort van braintrust ervoor zorgt, dat de gegevens op tijd komen. Ik meen echter, dat men ook niet karig dient te zijn met het uitbesteden van werk wanneer dit elders beter kan gebeuren.

Over artikel 6 wil ik opmerken, dat de Minister de directeur en het personeel benoemt. Wij menen, dat het behalve bij het overleg over de directeur ook bij het overleg over met name het leidinggevende personeel een goede zaak is om er een adviesbureau te betrekken. Hiervoor hebben wij ook een amendement ingediend.

Bij artikel 11 zouden wij met nadruk als onze mening willen geven, dat de voordragende instanties beperkt blijven tot organisaties die hun taak primair in het onderwijs hebben. Het gaat immers duidelijk over het verzamelen

van gegevens, het bewerken van gegevens en het maken van prognoses in het onderwijs. Het werkterrein is beperkt tot het onderwijs. Andere instanties, zoals SER en Stichting van de Arbeid, kunnen deelnemen aan de facetplanning, waarbij ook aangrenzende gebieden, zoals de arbeidsmarkt, enz., in beschouwing genomen worden. Ook dient naar onze mening bij het voordragen van leden van de Adviesraad rekening te worden gehouden met de kwantitatieve achtergrond van de voordragende instanties. Kan de Minister aangeven waarom juist deze instanties de meest aangewezen zijn om een – bindende – voordracht te maken voor de adviesraad van het Onderwijsplanbureau? Wij vragen ons nu af op grond waarvan het SLO hierin een bindende voordracht moet maken?

Over beide zaken wil ik graag een antwoord van de Minister hebben. Ik wil eindigen met uit te spreken dat wij met grote belangstelling het antwoord van de Minister op onze inbreng afwachten.



De heer **Abma** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! Het wetsontwerp, dat thans aan de orde is, stelt ons voor twee vragen, namelijk of, wat wordt voorgesteld, zo nodig moet gebeuren, en, als het antwoord op deze vraag bevestigend luidt, of deze aangelegenheid op de voorgeslagen wijze behoort te worden geregeld. Wij achten van belang dat prognoses plaatsvinden met betrekking tot met name de kwantitatieve gevolgen van ontwikkelingen en vernieuwing. Vooral het laatstgenoemde verdient aanbeveling, want in de vernieuwingsdrift, die soms wenselijke en ook wel waardevolle voorstellen kan produceren, is het van het grootste gewicht, de kosten en de kwantitatieve gevolgen van een en ander te berekenen, voordat men de toren opricht. In dit opzicht zijn de lotgevallen van de mammoet illustratief.

Bij prognoses denken wij aan belangrijke gegevens, zoals doorstroming, drop-out, aansluiting op de arbeidsmarkt, capaciteit, kostenontwikkelingen en wat dies meer zij. Versplintering in dezen lijkt ook ons niet zo gewenst, al wordt wel eens iets splinter genoemd, waarvan wij de ramp nog niet inzien. Kortom, voor de urgentie van wat wordt bepleit, willen wij een open oog hebben.

Op de eerste vraag behoeft het antwoord derhalve niet ontkennend te luiden. Nu komt aan de orde de vraag of het zo moet als het wetsontwerp aan de hand doet. Tegenwoordig wordt

Abma

met behulp van de computer heel wat uitgezocht. Belangrijker soms dan de uitkomsten van een computeronderzoek is wat de computer ingaat. De vraag rijst derhalve of de uitkomsten voor de deugdelijkheid voldoende objectief zijn wanneer het planbureau te zeer afhankelijk zou zijn van de overheid, die bij die uitkomst soms wel enig belang kan hebben. Wij mogen niet over het hoofd zien, dat de planning een onderdeel is van de beleidsvoering, zoals op blz. 4 van de nota ook terecht wordt opgemerkt.

In de stukken is sprake van particuliere bureaus. Deze krijgen van de bewindslieden een kwalificatie mee, namelijk dat het niet juist is dat direct betrokkenen planning bedrijven omdat hun positie ten opzichte van het geheel een te groot accent zou kunnen krijgen. Dat zij toegeven.

Kan per definitie, wanneer de overheid een vinger in de onderzoeksbrij krijgt, ook een dergelijk sterk accent manifest zijn? Wanneer bedenkingen rijzen zonder dat oplossingen worden aangedragen, kan men het verwijt van goedkope moeilijk ontwijken. Wij uiten in dit verband de suggestie dat, ter wille van de genoemde objectiviteit, het CBS zou kunnen optreden. Van de argumentatie zijn wij namelijk nog niet overtuigd. Het CBS zou zich daartoe, zo nodig, ook een uitbreiding kunnen laten welgevalen.

De bewindslieden werpen op dat het CBS niet over voldoende capaciteit beschikt. Waarom anders wordt immers gebruik gemaakt van de diensten van particuliere bureaus, zo is gevraagd. Nimmer is echter betoogd dat het CBS reeds in dit stadium adequaat is toegerust. Op blz. 5 van de memorie van antwoord laten de bewindslieden weten, dat 'de informatie, die tot de taak van het Planbureau behoort, uit haar aard minder waardenbepaald is en', zo lezen wij, 'zelden of niet betrekking zal hebben op vragen die met de identiteit van het onderwijs nauw verband houden'. Het gebruik van 'zelden' en 'nauw bepaald' roept twee vragen op. Wat het eerste betreft: is het concreet te maken, in welk geval dit zich onverhoopt zou kunnen voordoen? Een enkele keer kan immers al meer dan genoeg zijn. Wat het tweede betreft: suggereert dit, dat minder zelden vragen betrekking kunnen hebben op de identiteit in minder nauw bepaalde zin?

'Overheid en onderwijs kunnen op voet van pariteit invloed uitoefenen op het programma voor de werkzaamheden van het Onderwijsplanbureau', zo lezen wij in de nota. Verderop kun-

nen wij lezen, dat 'één van de oorzaken waarom het niet mogelijk is, zeer concrete aanduidingen te geven voor de uitgaven voor alle activiteiten van een Onderwijsplanbureau op een termijn van meer dan een jaar of 4 is, dat er nog in het geheel geen inzicht bestaat in aantal en omvang van opdrachten van het onderwijsveld'. In naam van deze pariteit wil ik de vraag stellen, of wel inzicht bestaat in aantal en omvang van de opdrachten van de overheid. Indien zelfs denkbaar is, dat het werkprogramma voor 100% wordt gevuld met opdrachten van de bewindslieden van Onderwijs en Wetenschappen en van Landbouw en Visserij, geeft dit niet een indicatie voor de ontwikkeling van de uitgaven? Dit zijn enkele van de vragen die zijn te stellen. Een groot aantal is alreeds geuit.

Onze conclusie luidt, althans in deze termijn, dat het onderzoek in een noodzaak kan voorzien – hetgeen royaal is toegegeven – doch dat wij tegenover de manier waarop het zou worden verricht voorshands nog wat sceptisch staan.

De vergadering wordt van 21.35 uur tot 21.50 uur geschorst.



Minister Van Kemenade: Mijnheer de Voorzitter! Ik zal beginnen met een uiteenzetting over een tweetal punten, die in de gedachtenwisseling over het wetsvoorstel ten aanzien van het Onderwijsplanbureau centraal staan. Het eerste betreft de vraag naar de behoefte aan kwantitatieve informatie: Waar aan bestaat de behoefte, wie heeft deze behoefte en waarvoor kunnen deze gegevens worden gebruikt? Het tweede punt, dat ook in de beschouwingen van de geachte afgevaardigden centraal heeft gestaan, is dat van de vormgeving, van de wijze, waarop deze gegevens moeten worden verkregen.

Aan welke gegevens bestaan in het algemeen behoefte? Welnu, in praktisch alle discussies over het onderwijs, of het nu gaat om beheerskwesties, om onderwijskundige problemen, om structuurvragen, om discussies naar aanleiding van onderwijskundige alternatieven, zoals die over de Contourennota, rijzen voortdurend weer vragen over gegevens, die inzicht zouden kunnen verschaffen in de feitelijke situatie, in de verwachte ontwikkelingen, in extrapolaties met betrekking tot alternatieven. De discussie over de Contourennota heeft daarvan zeer veel sprekende voorbeelden gegeven, maar ook tal van andere discussies in deze Kamer. Als de onderwijsdeelname aan de orde is, wil men cijfers

over de deelneming zien, niet alleen landelijk of globaal maar ook uitgesplitst naar tal van categorieën. Men wil vooral ook zo recent mogelijke cijfers. Men wil niet alleen weten hoe het op dit moment eruit ziet, maar ook wat de verschillende denkbare te extrapoleren alternatieven met betrekking tot bepaalde ontwikkelingen en vernieuwingen in het onderwijs zijn. Men wil terecht dat die informatie beschikbaar is op basis van betrouwbare analyses en vooruitberekeningen over mogelijke effecten van genomen of te nemen maatregelen. Die deelnamecijfers zijn maar een globaal voorbeeld. Er zijn nog vele andere voorbeelden te noemen. De geachte afgevaardigde de heer Masman heeft gewezen op een aantal problemen, die zich ook in deze Kamer hebben afgespeeld. Hij heeft herinnerd aan de behandeling van de Mammoetwet. Men leze er de Handelingen van de Kamer nog maar eens op na, welke grote behoefte er bestond ten aanzien van kwantitatieve informatie op alle mogelijke gebieden (de kosten, de ontwikkelingen, de prognoses) de wet herstructurering en de behoefte aan kwantitatieve informatie in vele andere gevallen.

De heer Evenhuis (VVD): Die vragen worden allemaal doorgespeeld naar het CBS en het Centraal Planbureau, als zij van het parlement komen of beantwoordt het departement deze zelf?

Minister Van Kemenade: Als deze vragen komen, heb ik deze zo goed en zo kwaad als dat kon zelf moeten beantwoorden, mede op basis van gegevens die nu bij het CBS en het Centraal Planbureau bestaan. Deze vragen zal ik straks zoveel mogelijk doorspelen naar het Onderwijsplanbureau, dat daarbij natuurlijk gebruik zal maken van alle bestaande gegevens die bij voorbeeld het CBS heeft.

De heer Evenhuis (VVD): Die vragen konden dus beantwoord worden.

Minister Van Kemenade: Die vragen werden beantwoord, maar u herinnert zich dat niet in tegenstelling tot de heer Masman, die al zolang in de Kamer heeft gezeten.

De heer Evenhuis (VVD): Neen, maar dan zou ik u kunnen vragen, hoelang u Minister bent geweest en hoeveel vragen u aan het CBS hebt voorgelegd.

Minister Van Kemenade: Een voorbeeld is de problematiek die ten aanzien van de Mammoetwet is ontstaan, toen de Kamer grote behoefte had aan een zeer groot aantal informaties met betrekking tot de verwachte effecten van de Mammoetwet. Wie zou trou-

Van Kemenade

wens meer het recht hebben en deskundig zijn om te kunnen stellen dat de Kamer dat soort behoefte heeft dan de heer Masman zelf, die nu tien jaar van uit de Kamer aan het onderwijsbeleid heeft gewerkt en met veel van dit soort vragen in de loop van deze tien jaar is geconfronteerd?

Daarnaast zijn er nog veel andere voorbeelden te geven die al voor een deel in de schriftelijke stukken zijn opgenoemd. Ik zal er nog een aantal noemen, zoals deze bij voorbeeld ook naar aanleiding van het actuele beleid aan de orde gekomen zijn. Ik noem vraagstukken zoals de ontwikkeling van vraag en aanbod van onderwijskrachten in kleuteronderwijs, lager onderwijs, het buitengewoon onderwijs en het voortgezet onderwijs. De heer Hutchemaekers heeft erop gewezen dat de werkgroep-Prognose KBO en de werkgroep-Prognose voortgezet onderwijs met rapporten komen. Deze rapporten zijn echter weer voor een deel gebaseerd op het bestaande statistische materiaal, dat overigens ook met nadere verfijning gediend zou zijn. Deze rapporten zijn bovendien opgesteld door werkgroepen die daarvoor ad hoc zijn ingesteld.

Het zou wenselijk zijn als wij dat soort activiteiten en vele andere activiteiten ten aanzien van prognoses, ook regionaal gedifferentieerd kunnen laten plaatsvinden; denkt u aan de problematiek van het vraag- en aanbodgegeven in Limburg ten opzichte van de randstad, denkt u aan verschijnselen van vraag en aanbod tussen verschillende soorten voortgezet onderwijs, die wij continue zouden kunnen hebben, denkt u – de heer Hutchemaekers heeft het genoemd – aan informatie over de exacte gebouwen- en lokalensituatie en de ontwikkeling daarvan gedifferentieerd naar regio en naar planologische gebieden, denkt u aan marginale kosten per leerlingen in verschillende schooltypen en verschillende jaargangen, denkt u aan vraagstukken als aantal, spreiding en herkomst van buitenlandse kinderen in het onderwijs, denkt u aan de ontwikkeling met betrekking tot de kleine scholen in de verschillende regio's, denkt u aan de beroepsloopbaan van de leerkrachten, denkt u aan de kwesties met betrekking tot de ontwikkeling, aard en omvang van onderwijsdeelname van meisjes, denkt u aan de kwestie van het aantal stageplaatsen naar aard, omvang, stagetype, regio en bedrijfstype – dat is erg belangrijk om te weten en te kennen – denkt u aan de ontwikkeling van het buitenge-

woon onderwijs, naar type, spreiding, loopbaan van leerkrachten daarin, leerkrachtenbestand en opleidingsbestand van leerkrachten daarin, denkt u aan de hele ontwikkeling met betrekking tot het avondonderwijs en de moedermap en de categorieën die daaraan deelnemen en de vele aspecten die daarbij betrokken zijn. Deze gegevens zijn allemaal van groot belang voor het te maken beleid, voor de te maken keuzen en voor de te nemen maatregelen, voor inzichten in ontwikkelingen die zich feitelijk voordoen of inzichten in de maatregelen die als gevolg van die ontwikkelingen zouden moeten worden genomen.

De vraag was, wie behoefte aan die gegevens had. In het algemeen gezegd, bestaat die behoefte bij allen die op enigerlei wijze bij het onderwijsbeleid zijn betrokken, zoals onder andere de adviesorganen, de overlegpartners bij de beleidsvoorbereiding, en het bevoegde gezag die op hun terrein veel profijt zouden kunnen hebben van een continue stroom van dit soort informatie en primair bij de overheid, niet alleen de centrale, maar ook de plaatselijke overheid, die een beleid moet afstemmen en die ter informatie van dat beleid zoveel mogelijk moet kunnen beschikken over alle relevante, in dit geval kwantitatieve informatie. Niet in de laatste plaats bestaat die behoefte bij deze Kamer die van uit haar verantwoordelijkheid moet kunnen beschikken en ook wenst te beschikken over tal van gegevens met betrekking tot dat onderwijs.

Hoeveel malen zijn al niet mondelinge en schriftelijke vragen gesteld ten aanzien van tal van problemen waarop wij het antwoord niet volledig konden geven, omdat het instrumentarium, met name ten aanzien van actuele gegevens over de micro-situatie in het onderwijs, niet of niet op korte termijn voorhanden was.

De heer **Evenhuis** (VVD): De Minister zei zoëven iets van vragen, waarop het antwoord niet of niet volledig kon worden gegeven. Doelt hij hierbij op het departement, of ook op de instanties die vandaag de dag de informatie bezorgen? Zijn al die vragen doorgespeeld naar al die instanties en konden die daar geen antwoord op geven?

Minister **Van Kemenade**: Wij beschikken overigens wel over inzicht in de gegevens die er bestaan, bij voorbeeld wat betreft de bestaande statistieken.

De heer **Evenhuis** (VVD): Akkoord, maar die instanties konden dus die vragen die hen werden voorgelegd niet beantwoorden.

Minister **Van Kemenade**: Die hebben gewoon gezegd dat zij niet over die gegevens beschikken. Het is overigens bekend wat voor statistisch materiaal er is en wat voor uitsplitsingen er zijn te maken.

De heer **Evenhuis** (VVD): Het gaat mij er niet om wat bekend is, maar het gaat mij erom dat de vragen werden voorgelegd en dat de desbetreffende instanties zeiden dat zij die vragen niet konden beantwoorden.

Minister **Van Kemenade**: Niet altijd worden alle vragen voorgelegd, omdat wij van te voren zelf ook wel weten, welk statistisch materiaal er voorhanden is.

Waarvoor, mijnheer de Voorzitter, wordt die kwantitatieve informatie over het algemeen gebruikt? Het is wel duidelijk – ik sluit mij aan bij de formuleringen en de overigens ingewikkelde definitie van planning die de heer Kagenaar in zijn artikel heeft gebruikt en zoals de heer Masman die hier nog heeft verwoord – dat het de mogelijkheid biedt om formulering en programmering van onderwijsbeleid tekenmale op verantwoorde wijze te kunnen laten plaatsvinden, het biedt de mogelijkheid om vernieuwings- en ontwikkelingsprocessen in te schatten in tal van kwantitatieve, ook financieel kwantitatieve, effecten die ze hebben en om eventueel op grond daarvan bij te sturen.

Het biedt ook de mogelijkheid om na verloop van bepaalde ontwikkelingen eventueel schattenderwijs vanuit de prognose bepaalde definitieve keuzen te maken. Kort gezegd komt het erop neer dat de kwaliteit van de besluitvorming zal worden verhoogd, omdat de onderbouwing daarvan met behulp van kwantitatieve gegevens kan worden verstevigd. Het gaat daarbij ook om de problematiek van de financiën die bij tal van ontwikkelingen en maatregelen een rol spelen. Ik denk aan vraagstukken als relaties tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Dat duidt voldoende aan dat er grote behoefte is aan het beschikbaar komen van nadere kwantitatieve informatie voor de onderbouwing van een verantwoord besluitvormingsproces. Er is natuurlijk verschil tussen planning, prognose, ook van kwantitatieve informatie en de besluitvorming aan de hand daarvan. De planning vindt plaats in het kader van een bepaald beleid ten behoeve van de onderbouwing daarvan. De besluitvorming daarover is een aparte zaak, waarvoor de Minister verantwoording schuldig is aan de Kamer.

Van Kemenade

De heer **Evenhuis** (VVD): De besluitvoering is dus een subjectief oordeel van de Minister.

Minister **Van Kemenade**: Het oordeel van de Minister kan ook objectief zijn.

De heer **Evenhuis** (VVD): De planning is in elk geval waardenvrij.

Minister **Van Kemenade**: Voordat ik deze functie kreeg, had ik jaren deelgenomen aan discussies aan de universiteit over de waarde vrijheid van de wetenschapsbeoefening. Ik voel er niet zoveel voor om daar nu over te beginnen. Ik ben van mening dat de te hanteren methoden waardenvrij moeten zijn. Keuzen die daarbij gemaakt worden, zullen echter altijd weer elementen van waarden in zich dragen. Het is wel duidelijk dat kwalitatief onderzoek naar aard en opzet van het leerproces vaak veel meer waarde bepaald is dan gegevens welke te maken hebben met, wat Gurvitch noemde, de buiten-, de macrostructuur van de sociale realiteit waar het om gaat.

Het tweede centrale thema is dat van de vormgeving. Daarbij achten wij een aantal aspecten van bijzonder belang. Ik denk dan aan de kwesties van de deskundigheid, de doelmatigheid, de beleidsverantwoordelijkheid en de openbaarheid. Al naargelang de gekozen invalshoek zal men verschillend gewicht hechten aan die factoren. Er is geen enkel verschil van mening over het feit dat het verzamelen, analyseren en beschikbaar stellen van de kwantitatieve informatie moet geschieden door een onafhankelijke instantie, die zich bij de uitvoering van haar taak laat leiden door wetenschappelijke criteria. Dat zal voor allen die er gebruik van maken een waarborg zijn voor het gebruik bij het voorbereiden van beslissingen. Voor het analyseren van gegevens en de vervaardiging van de prognoses moeten specifieke eisen worden gesteld aan de deskundigheid. Voor verschillende activiteiten zullen moderne wiskundige methoden moeten worden gehanteerd. Er zal behoefte zijn aan specialisaties in de mathematiek en wellicht in een aantal opzichten ook in de economie. In ieder geval zal er ook deskundigheid met betrekking tot het onderwijs moeten zijn, want men moet weten waar het over gaat. Overwegingen van doelmatigheid acht ik ook zwaarwegend voor de bepaling van de keuze van het apparaat en voor de vormgeving daarvan. Er is gezegd dat een aantal activiteiten een verbrokken en ad hoc karakter heeft. Dat geldt natuurlijk niet voor wat er wordt gedaan aan statistische activi-

teiten bij het CBS. Heel nadrukkelijk is in de wet aangeduid dat wat betreft het verzamelen en verwerken van het materiaal slechts door het OPB geschiedt, voor zover het niet door het CBS gebeurt, of kan gebeuren. Dat neemt niet weg dat er in de afgelopen jaren in toenemende mate afzonderlijke en ad hoc activiteiten zijn ontstaan. Ik denk aan de werkgroep-prognose KBO, de werkgroep-prognose voortgezet onderwijs, de werkgroep-prognose BUO.

Dat zijn allemaal activiteiten die wij op het departement hebben moeten opbouwen, vaak naast andere werkzaamheden. Men moest vaak met meer statistische informatie dan voorhanden was activiteiten ontwikkelen die nu gebundeld professioneel door zo'n apparaat zouden kunnen worden verricht.

De beleidsverantwoordelijkheid speelt een belangrijke rol bij de beslissing over de vormgeving van het onderwijsplanbureau. De beleidsbepalende organen moeten in toenemende mate kunnen steunen op kwantitatieve informatie. Daarvoor is een goed samenspel tussen beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling noodzakelijk, goede, korte verbindinglijnen tussen informatieproducerende instanties en de opdrachtgevers van die instanties. Ik leg er de nadruk op, dat er tussen een sector planbureau en de opdrachtgevers een goede verbinding moet bestaan, omdat er vaak actuele informatie gegeven moet worden.

In vergelijking met de andere planbureaus is deze figuur het meest hanteerbaar, te meer daar er relaties kunnen worden gelegd in de vorm van opdrachten van derden en de adviezen aan het onderwijsveld. De onafhankelijkheid van een dergelijk bureau ligt verankerd in de deskundigheid van het apparaat en de eigen verantwoordelijkheid van het bureau met betrekking tot de werkwijze.

Ten aanzien van de programmering dient de overheid zeggenschap te hebben, opdat veilig kan worden gesteld dat op de vragen, die mede een onderbouw moeten zijn van het beleid ten aanzien van de verdeling van het bedrag van 18,5 mld., antwoord wordt gegeven. Daarbij gaat het vooral om vragen, die vanuit een oogpunt van beleid met voorrang zouden moeten kunnen worden gesteld. Die relatie is in de voorgestelde structuur gegarandeerd. Minstens even belangrijk is dat de Minister van Onderwijs aangesproken kan worden door de volksvertegenwoordiging als het gaat om de beleidsrelevantie van die vragen ten aanzien van zo'n onderwijsplanbureau.

Het gaat niet om de Minister van Economische Zaken, die voor het onderwijsbeleid geen directe verantwoordelijkheid kan dragen en van wie ook niet kan worden verwacht, dat hij de beleidsrelevantie kan bepalen.

Dan is nog een belangrijk aspect de openheid en de openbaarheid van de informatie, ook van de plannen, die gemaakt worden. Hierover is geen discussie geweest. Ik noem dit aspect even voor de volledigheid, omdat het erg belangrijk is.

Van verschillende kanten is gepleit voor een andere vormgeving. Verschillenden hebben gevraagd om het onderbrengen van een dergelijke informatie-eenheid bij het Centraal Bureau voor de Statistiek. In de schriftelijke gedachtenwisseling is een aantal argumenten naar voren gebracht. Ik zal die niet alle herhalen, maar ik zal puntsgewijze aanduiden, welke overwegingen ons ertoe hebben geleid, dit niet te doen.

Het CBS is naar functie en aard gericht op de macrostatistiek. Het is niet ingesteld op de meso- en microstatistiek en op de noodzaak om een continue, direct beschikbare stroom van informatie, vaak over wisselende problemen, te kunnen leveren.

Dat blijkt al hieruit dat bijvoorbeeld het Centraal Planbureau en het Sociaal Cultureel Planbureau ook niet bij het Centraal Bureau voor de Statistiek zijn ondergebracht.

De heer **Evenhuis** (VVD): Gaat het om de snelle beschikbaarheid of gaat het erom dat de gegevens alleen een macro-karakter hebben?

Minister **Van Kemenade**: Het gaat om beide. Voorts wil ik erop wijzen dat niet de Minister van Onderwijs, maar de Minister van Economische Zaken voor het CBS verantwoordelijk is. Ik acht dat een vreemde constructie die naar mijn smaak ook parlementair niet goed kan functioneren met betrekking tot het onderwijsbeleid waarover wij nu spreken.

Ook meen ik dat een meer directe verbinding naar het onderwijsveld, zoals die is opgenomen in verschillende artikelen in deze wet ten aanzien van bevoegdheden, aard, samenstelling en opdrachtstructuur van het adviescollege, in het CBS niet wel denkbaar is. Ik wijs er ook op dat het zeer interessant is dat juist bij dit Onderwijsplanbureau ook door derden – organisaties – opdrachten kunnen worden gegeven, niet alleen ten aanzien van het beschikbaar stellen van bestaande statistieken of verwerkingen daarvan, maar bovendien kunnen er vragen worden

Van Kemenade

gesteld met betrekking tot uit te werken opdrachten ten aanzien van nieuwe problemen, zoals in deze wet is voorzien. Ook dat is niet wel denkbaar in de constructie zoals het CBS die kent.

Ik moet er ook op wijzen dat bepaald niet is in te zien dat wanneer, ondanks de bezwaren die ik naar voren heb gebracht, toch gekozen wordt voor onderbrenging van zo'n informatie-eenheid bij het CBS, dit kostenbesparend zal werken. Dezelfde eenheid voor dit soort informatie zou toch moeten worden ingebouwd. Dat zal niet kostenbesparend werken.

Er is gevraagd naar het gevoerde overleg met verschillende instanties en met name met het CBS. In de voorbereiding van de totstandkoming van het Onderwijsplanbureau – hetgeen in fasen bij de Structuurnota geschiedde – is er op verschillende wijze overleg gevoerd met onder andere het CBS, de Centrale Commissie voor de Statistiek en de vertegenwoordigers van het Centraal Planbureau en het Sociaal Cultureel Planbureau. Dat is overigens in 1972 al gebeurd toen de problematiek van het Onderwijsplanbureau aan de orde was in het kader van de planningsactiviteiten van mijn voormalige collega De Brauw. Daarna is het ook gebeurd toen het meer specifiek aan de orde kwam in het kader van de Structuurnota en de uitwerking daarvan. Hierover is briefwisseling en overleg gevoerd. Ik noem bijvoorbeeld het overleg dat daarover is gevoerd in het kader van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, waarin vertegenwoordigers van al die planbureaus zitting hebben.

Gevraagd is hoe de afbakening is ten opzichte van het CBS, het Centraal Planbureau, het Sociaal-Cultureel Planbureau etcetera.

Ten opzichte van het CBS is het vrij duidelijk. In artikel 3, onder b, staat: voor zover het Centraal Bureau voor de Statistiek deze gegevens niet verzamelt of bewerkt is een duidelijke grensbepaling datgene wat het Centraal Bureau voor de Statistiek bewerkt of verzamelt in het kader van haar statistische activiteiten. Dat is grondmateriaal voor het Onderwijsplanbureau en zal niet worden overgedaan. Bovendien wordt over het programma, zoals het wordt voorgesteld na advisering door het adviescollege, overleg gepleegd met de Centrale Commissie voor de Statistiek. De Centrale Commissie voor de Statistiek wordt gehoord. Daarbij kan worden gezien of en in hoeverre overlapping op-

treedt tussen de verschillende planbureaus, respectievelijk statistische bureaus die de overheid kent.

Ik vind dat regel zou moeten zijn, zeker bij de opbouw van zo'n onderwijsplanbureau, dat de activiteiten die op dit moment worden verricht door een CBS, een Centraal Planbureau en een Sociaal-Cultureel Planbureau, in de aanvang grondslag zijn en toeleveringsmateriaal vormen voor een Onderwijsplanbureau. Dat kan trouwens ook niet anders, want er zijn nog geen mensen werkzaam. Ik zie wel dat, als ook dat Onderwijsplanbureau een zekere opbouw kent, men kan komen tot afstemming van activiteiten en tot taakverdeling, waarbij bepaalde zaken zouden kunnen worden verricht door het Onderwijsplanbureau. Dat kan echter alleen geschieden – dat is ook in de memorie van antwoord gesteld – in goed overleg.

De heer **Evenhuis** (VVD): Maar in de memorie van toelichting staat op blz. 6: 'Voorzover zij werkzaamheden verrichten, die straks onderdeel worden van de taak van het Onderwijsplanbureau, zullen zij deze dienen te beëindigen.'. Dat zinnetje is dus niet juist.

Minister **Van Kemenade**: Dan moet u de memorie van antwoord lezen. Daar is nader teruggekomen op de vraag, die in het voorlopig verslag is gesteld, hoe dat gaat. In de memorie van antwoord wordt dan gezegd: Het spreekt vanzelf dat dit alleen maar kan in goed overleg tussen de verschillende planbureaus. Bovendien zien zij elkaar op verschillende manieren. Zij ontmoeten elkaar met name bij de afstemming in de centrale commissie, maar zij ontmoeten elkaar bovendien in de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

De heer **Evenhuis** (VVD): Dat is allemaal prachtig, maar het staat hier toch zwart op wit in de memorie van toelichting.

Minister **Van Kemenade**: De memorie van antwoord behoort ook bij de stukken.

De heer **Evenhuis** (VVD): Ja, natuurlijk, en het eindverslag hoort er ook bij, maar de indruk die men uit de stukken krijgt, hoort er ook bij. Ik heb al gezegd dat de stukken bijzonder vaag zijn, waar het gaat om die taakafbakening. Maar goed, de Minister is nu duidelijk geweest.

Minister **Van Kemenade**: Ik heb het nu nader toegelicht.

De heer **Masman** heeft nog zeer specifiek gevraagd naar de relatie tussen zo'n sectorplanbureau – in dit geval

het Onderwijsplanbureau als het enige sectorplanbureau dat de overheid kent – en een facetplanbureau als het Sociaal-Cultureel Planbureau. Hij heeft gevraagd of die relatie nevensgeschikt of ondergeschikt is. Zij is nevensgeschikt, omdat beide planbureaus een eigen functie hebben ten aanzien van de Ministers. Ik kan mij overigens wel voorstellen dat bijvoorbeeld het Onderwijsplanbureau, eenmaal functionerend en materiaal leverend in de geest waarin wij het zoëven hebben geformuleerd, ook veel materiaal ter beschikking kan stellen voor het Sociaal-Cultureel Planbureau wanneer het bijvoorbeeld zijn jaarlijkse sociaal-culturele rapport maakt. Ik wil nu al graag zeggen dat het hoofdstuk over onderwijs in het jongste sociaal-cultureel rapport van het Sociaal-Cultureel Planbureau mijns inziens een voortreffelijk hoofdstuk was. Het Sociaal-Cultureel Planbureau zal de eerste zijn om te erkennen dat het zelf ook grote behoefte heeft aan meer gespecificeerde informatie om nog verder deze problematiek te kunnen uitwerken, hetgeen het nu al zo voortreffelijk heeft gedaan.

Er is ook gevraagd naar de relatie tot andere instanties, buiten het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Planbureau en het Sociaal-Cultureel Planbureau. Meer direct is – ook door de heer Hutschemaekers – gevraagd wat het ten aanzien van bij voorbeeld particuliere instituten gaat betekenen die op dit moment werkzaamheden verrichten. Ik meen in de eerste plaats – wij hebben ook met dergelijke instituten een gesprek gehad, in het bijzonder met het KASKI – dat men daar niet zo maar een breuk in moet aanbrenge. Het KASKI heeft bij voorbeeld jaren lang voortreffelijk werk gedaan ten behoeve van verschillende activiteiten die in het kader van het departement noodzakelijk waren. Ik meen dat dit ook erkenning verdient, maar ik vind wel – ik heb dat ook in het overleg met het KASKI gezegd – dat indien het Onderwijsplanbureau eenmaal opgebouwd is, het natuurlijk voor de hand ligt dat tal van die verzamelende, prognostiserende en bewerkende activiteiten die verspreid door bureaus – in dit geval bij voorbeeld met name door het KASKI – gebeuren, geleidelijk aan zullen overgaan naar het Onderwijsplanbureau.

Het betekent overigens natuurlijk wel, dat je in goed overleg regelingen moet treffen met betrekking tot bij voorbeeld de inbreng van de bestaande deskundigheid, zoals die door individuele mensen is opgebouwd. Ik meen dat het op den duur inderdaad zal moeten overgaan.

Van Kemenade

Hetzelfde geldt ten aanzien van de werkgroepen, die op dit moment gegevens bewerken. De mensen die in de werkgroepen zitten, ook binnen het departement, zullen geloof ik alleen maar gelukkig zijn als de extra werkzaamheden die moeten worden verricht omdat het onderwijsplanbureau er nog niet is, overgedragen kunnen worden aan zo'n onderwijsplanbureau.

Gevraagd is hoe de relatie zal zijn met de hoofddirecties beleidsontwikkeling en planning. Ik ben geneigd te zeggen, dat het voor een goed functioneren van deze hoofddirecties van eminent belang zal zijn als het onderwijsplanbureau er is. Deze directies hebben niet tot taak zelf gegevens te verzamelen om te kunnen werken en prognoses te maken. Zij hebben tot taak op grond daarvan beleid en beleidsvoorstellen te maken. Daar ligt ook niet het onderscheid tussen beleidsvoorstellen en planning en kwantitatieve informatie in het kader van beleid. Hoe eerder zo'n onderwijsplanbureau kan werken, hoe meer de hoofddirecties beleidsontwikkeling en planning, maar ook de hoofddirectie instellingen daarvan een zinvol gebruik zullen kunnen maken.

Ik ben al ingegaan op verschillende door de heer Evenhuis gestelde vragen met betrekking tot de afbakening en de waarborging van harmonie en samenwerking tussen de verschillende planbureaus. Hij heeft bovendien een vraag gesteld over het planningsoverleg met het planningsadviesorgaan. Ook hier geldt dat het planningsoverleg en het planningsadviesorgaan, hoewel de term 'planning' wordt gehanteerd, een overleg- en een adviesorgaan zijn die, niet zelf materiaal verzamelen, maar op grond van beschikbaar materiaal moeten kunnen werken. Het is duidelijk dat zowel het planningsadviesorgaan als het planningsoverlegorgaan grote behoefte heeft aan nadere statistische gegevens over studentenontwikkelingen, kosten per student en vele andere aspecten die vandaag de dag aan de orde zijn. Het onderwijsplanbureau zou dit materiaal kunnen leveren.

De heer Evenhuis heeft gevraagd hoeveel mensen zich in het algemeen bezighouden met die activiteiten. Hij zal begrijpen dat ik dat niet snel heb kunnen tellen. Ik ben graag bereid dat nog een keer te doen.

De heer **Evenhuis** (VVD): De Minister heeft er toch wel een indruk van hoeveel mensen bij het CBS zich hiermee bezighouden?

Minister **Van Kemenade**: Ik heb die kennis niet paraat.

De heer **Evenhuis** (VVD): Het komt er niet op één aan.

Minister **Van Kemenade**: Dat begrijp ik, maar ik geef liever precieze informatie.

De heer Evenhuis heeft uitvoerig gesproken over de opvallende afhankelijkheid van het OPB ten opzichte van de Minister.

De heer **Masman** (PvdA): Dus het OPB zou erg afhankelijk zijn van de Minister?

Minister **Van Kemenade**: Juist. Als wij de structuur van dit bureau bezien, als wij de taken van bij voorbeeld het adviescollege zien, als wij de samenstelling daarvan zien en als wij de wijzigingen die later bij nota van wijziging zijn ingebracht met betrekking tot de opdrachtstructuur beschouwen, dan moeten wij op grond van artikel 2 – waarin de Minister verantwoordelijk is voor het bureau zelf – concluderen dat de Minister hiermee een directe relatie heeft. Daarover is hij echter direct aanspreekbaar in dit parlement. Dat betekent nog niet dat het bureau in zijn activiteiten en werkwijze afhankelijk is van de Minister. Integendeel, de manier waarop het is opgezet, de manier waarop de wetenschappelijke onafhankelijkheid is gegarandeerd en de manier waarop het adviescollege een bepaalde rol speelt, maken nu juist dat dit niet het geval is.

De heer Evenhuis wekte de indruk dat er weer eens typisch centralistisch wordt gewerkt. Ik vraag hem dat eens te vergelijken, in relatie tot de bevoegdheden van zo'n adviescollege, met de opzet van andere planbureaus. Ik zou dat ook eens willen doen – daarop kom ik nog bij de bespreking van het amendement – ten aanzien van bij voorbeeld de problematiek van de wet. Hier wordt een planbureau bij wet ingesteld, terwijl het planbureau waarover hij sprak – het sociaal-cultureel planbureau – bij besluit is ingesteld.

De heer Masman heb ik al beantwoord ten aanzien van de relatie tussen het sectorplan- en het facetplanbureau. Hij heeft bovendien opgemerkt – ik deel zijn opvattingen daarover – dat men aanvankelijk ook heeft gedacht aan de vormgeving en onderbrenging van het CBS maar dat daar bij nadere overweging bezwaren tegen zijn. Ik heb de door hem naar voren gebrachte aspecten zoëven al voor een deel herhaald.

De heer Hutschemaekers heeft behalve zijn algemene opmerkingen, waarop ik grotendeels al ben inge-

gaan, een aantal specifieke opmerkingen gemaakt en vragen gesteld. De werkelijke planning moet volgens hem tenslotte gebeuren door de bewindsmen of daar, waar dat zo geregeld is, door het overleg tussen de bewindsmen en vertegenwoordigers van onderwijsorganisaties. Hij denkt aan de commissie planprocedure. Dat is juist. Ik zou willen zeggen dat het daarbij gaat om de werkelijke besluitvorming. De materiaaltoelevering en de onderbouwing en het voorzien van informatie ten behoeve van een verantwoorde besluitvorming op dat soort punten zouden moeten en kunnen gebeuren door een apart professioneel apparaat. Ik deel zijn opvatting dat dit apparaat niet verantwoordelijk mag zijn voor besluitvorming en besluitvormende planning. Die informatie moet geschieden in het kader van beleid en ten behoeve van beleid. Beleidsverantwoordelijk blijven altijd de daartoe aangewezen Minister en in sommige gevallen het onderwijsveld.

De opzet dient naar de mening van de heer Hutschemaekers bescheiden te zijn, zeker in het begin. Nu zal dit ook wel het geval zijn, hoewel je over bescheidenheid verschillend kunt oordelen. Ik vind allereerst dat een zekere bescheidenheid is ingebouwd, doordat dit bureau (zie artikel 3) niet zelf begint met het opnieuw verzamelen van allerlei statistisch materiaal, maar gebruik maakt van de gegevens en de activiteiten bij de andere planbureaus. Ik ben van mening dat het in het begin bescheiden zal zijn. Er is gesproken over tientallen medewerkers. Ik ben ook van mening dat het wel nodig is. Wij zullen immers veel willen weten, zoals hoeveel stageplaatsen naar omvang en aard er zijn en hoe precies de ontwikkeling is van avondonderwijs, schriftelijk onderwijs, verschillende onderverdelingen enz. Dan zou je al snel tot een redelijk groeiende omvang kunnen komen.

Heeft het Onderwijsplanbureau gevolgen voor de inrichting van het departement, zo vroeg de heer Hutschemaekers. Neen, mijnheer de Voorzitter, met dien verstande dat verschillende activiteiten die men vaak extra moest doen, zoals in het kader van de werkgroep KBO en de werkgroep VO, aanstonds – het zal niet van vandaag op morgen kunnen gebeuren – kunnen worden overgedragen aan zo'n professioneel onafhankelijk instituut.

Waarom, zo heeft de heer Hutschemaekers ten slotte gevraagd, wordt bij de samenstelling gedacht aan een vertegenwoordiger van SLO. Ik heb dat niet helemaal begrepen. De bedoeling

Van Kemenade

is, zoals ook in de artikelen staat, dat het gaat om een aantal mensen die worden voorgedragen op een bindende voordracht door organisaties en instellingen, die direct met het onderwijs te maken hebben.

De heer **Hutschemaekers** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! De Minister denkt aan instanties die voordragen. Het advies over deze aangelegenheid zal nog geleverd moeten worden door CCO, de HBO-raad en de Academische Raad. Ik neem aan dat dit nog wel enige invloed zal kunnen hebben.

Minister **Van Kemenade**: Ja, natuurlijk.

De heer **Hutschemaekers** (KVP): Er worden een aantal instanties genoemd. Waarom, zo is mijn vraag, denkt de Minister juist aan deze instanties. De SLO bijvoorbeeld zou in de gedachten van de Minister een bindende voordracht kunnen maken. Daarbij rijst de vraag, welke relatie de SLO nu typisch heeft met een Onderwijsplanbureau, dat kwantitatieve gegevens verzamelt, prognoses maakt enz. Kan de Minister motiveren waarom de verschillende instanties die zijn genoemd in zijn gedachten een rol spelen?

Minister **Van Kemenade**: Het gaat natuurlijk primair om instanties en organen, die mensen uit het onderwijsveld, bestuursorganisaties, personeelsorganisaties, respectievelijk koepelorganisaties vertegenwoordigen. Ik sluit de mogelijkheid niet uit, dat mensen aangewezen worden die mede in begeleidingsorganen, in de verzorgingsstructuur, zitten, omdat zij in zo'n adviescollege inzichten kunnen inbrengen met betrekking tot de noodzakelijke gegevens ten aanzien van de gehele problematiek van verzorging, die niet altijd op dezelfde wijze gekend en benaderd worden als door mensen uit het directe scholenveld. Ik wil daarover in een open overleg praten met het CCOO, de HBO-raad en de Academische Raad.

Ik denk helemaal niet aan een volledige bedekking vanuit de verzorgingsstructuur.

De heer **Hutschemaekers** (KVP): Het adviescollege bestaat uit 12 mensen. Er zijn 7 of 8 instanties, waar de Minister nu aan denkt, die mensen aanwijzen. Ik vraag mij af, waarom de Minister de SLO genoemd heeft en niet de CITO. Is het opzet, dat de Minister alleen deze instanties genoemd heeft, of is het een volkomen open zaak, waar nog overleg over gepleegd kan worden?

Minister **Van Kemenade**: Dat is een volkomen open zaak, waar ik overleg over ga plegen. Ik wil wel de mogelijkheid open houden, dat daarin ook mensen naar voren komen, die uit de verzorgingsstructuur komen, omdat zij naar mijn mening in zo'n advisering een eigen bijdrage kunnen leveren over aard van en behoefte aan het te verzamelen materiaal. Daar gaat het om.

Verschillende opmerkingen van de heer Abma heb ik reeds beantwoord. Hij heeft met name gevraagd of als er dan geen inzicht kan bestaan in de opdrachten die van derden komen, er wel inzicht is in de omvang en aard van de overheidsopdrachten. Dat hebben wij ook nog niet precies. Ik vond het niet juist en niet zinvol vooruit te lopen op de oprichting van het onderwijsplanbureau, voordat dit wetsontwerp tot wet zou zijn verheven, en alvast een groot aantal opdrachten te verzamelen en een structuur te maken. Temeer niet omdat als dit wetsontwerp tot wet is verheven er een inloophase komt voor de opbouw van de activiteiten. Dan is er alle gelegenheid die overheidsopdrachten te plaatsen. De heer Abma kent echter de regeling die daarvoor in de wet zelf is gemaakt.

Ik wil voorts nog aandacht schenken aan de amendementen die door verschillende afgevaardigden zijn ingediend. De heer Hutschemaekers wil aan artikel 3 toevoegen het woord 'doen' om zo te krijgen 'doen samenstellen' en 'doen verzamelen en bewerken'. Ik begrijp zijn intentie. Wij hebben dat ook overwogen. Wij hebben dat echter niet gedaan, omdat het meerdere het mindere insluit. Het is, ook gezien de toelichting, wel vanzelfsprekend.

Ik heb hieraan dus geen behoefte. Gelet op wat hier over is gezegd laat ik de Kamer er graag zelf over oordelen.

De heer Hutschemaekers meent voorts dat het wijs zou zijn in artikel 6, lid 3 op te nemen dat ook het Adviescollege gehoord moet worden bij benoeming, schorsing of ontslag van de overige personeelsleden en dus niet alleen de directeur.

Ik maak hem erop attent dat dit in feite ondervangen is door datgene wat staat in artikel 10, lid 2:

'Het Adviescollege geeft voorts aan Onze minister en aan de directeur desgevraagd of uit eigen beweging advies omtrent al hetgeen de goede gang van zaken bij het Bureau kan bevorderen.'

Ik heb dus geen behoefte aan het amendement, maar ik heb er ook geen bezwaar tegen. Ik wijs er echter op dat het eigenlijk al kan.

De heer **Hutschemaekers** (KVP): Dat is een kan-bepaling ...

Minister **Van Kemenade**: Het kan ook uit eigen beweging.

De heer **Hutschemaekers** (KVP): Ik begrijp wel dat met dit amendement een zekere moeilijkheid wordt ingevoerd, nu het Adviescollege over al het personeel een advies moet uitbrengen.

Anderzijds is het ook wat ongebruikelijk dat de Minister de directeur en al het personeel benoemt. Natuurlijk hoeft dit niet bij al het personeel, van hoog tot laag, een uitvoerige procedure te zijn. Het lijkt mij echter wel belangrijk dat het Adviescollege wat te zeggen heeft over bij voorbeeld de stafmedewerkers om te zien in welke richting de mensen georiënteerd zijn en wat hun speciale kwaliteiten zijn. Het is toch van belang dat het Adviescollege daarin inspraak heeft.

De heer **Masman** (PvdA): Dit is niet een kan-bepaling, maar een dwingend voorschrift in artikel 10, lid 2: 'Het Adviescollege geeft ...' Ik begrijp de zorg van de heer Hutschemaekers, maar het is al in artikel 10 vervat.

De heer **Hutschemaekers** (KVP): Leest u eens door!

De heer **Masman** (PvdA): 'Of dat geeft aanwijzingen over iets wat kan bevorderen' Het gaat erom of die maatregel bevorderend werkt of niet, maar op zichzelf is het een plicht van het adviescollege.

Minister **Van Kemenade**: Ik deel uw opvatting. Ik wijs er wel op dat artikel 10 die mogelijkheid volstrekt opent.

Het amendement-Evenhuis op stuk nr. 15 behelst het opnemen van de verplichting bij verschillende zaken ook de Onderwijsraad te horen. Dat wordt gemotiveerd met te zeggen, dat de Onderwijsraad een betekenisvolle plaats in het onderwijs inneemt. Ik opvatting deel ik volstrekt. Ik meen toch, dat de taken en bevoegdheden van de Onderwijsraad, zoals die in de Wet op de Onderwijsraad uiteen zijn gezet niet direct stroken met wat hier aan de orde is. Ik meen, dat wij daarmee een last op de Onderwijsraad leggen, die niet strookt met zijn taak en bevoegdheden en die overigens niet direct volgt uit de bedoeling met het Planbureau. Ik wil het ontraden, omdat het een onnodige en onjuiste procedure inbouwt in deze wet, met volstrekte erkenning overigens van de eerste zin van de toelichting.

In amendement nr. 16 stelt de heer Evenhuis voor aan artikel 9, waarin het gaat om de algemene maatregelen van bestuur met betrekking tot een na-

Van Kemenade

dere regeling over inrichting en werkwijze van het bureau, een lid toe te voegen dat erop neerkomt dat na de inwerkingtreding van die algemene maatregel van bestuur een wet moet worden ingediend. Deze wet zou dan door de Kamers moeten worden aangenomen. Als deze wet door de Kamer niet zou worden aangenomen, zou het besluit moeten worden ingetrokken enz. enz. Het is een erg ingewikkelde procedure, maar dat niet alleen.

Ik begrijp ook dat voor elke wijziging van een dergelijk besluit, men weer een wet moet indienen, die weer in Eerste en Tweede Kamer behandeld moet worden. Het gaat hier over de inrichtingen werkwijze van het bureau, dus na twee jaren, als men aan in loopjaren denkt, moet men het besluit weer wijzigen. Dat is natuurlijk een ingewikkelde procedure. Dan vraag ik mij af of de heer Evenhuis wel eens in praktijk in zo'n organisatie heeft gewerkt. De Minister is aanspreekbaar op een algemene maatregel van bestuur. Ik kan mij zelfs voorstellen dat in zake het ontwikkelen van zo'n bureau de vaste kamercommissie de Minister vraagt om, voordat hij de algemene maatregelen van besturen treft, daarover van gedachten te wisselen. Dat is meer gebeurd. Ik meen echter dat een voortdurend regelen van bij wet de inrichting en werkwijze van een bureau dat zich ontwikkelt, een activiteit is die niet kan plaatsvinden. Ik wijs erop dat dat een regeling is die volstrekt niet voorkomt bij vergelijkbare planbureaus. Ik wijs er zelfs op dat het Sociaal Cultureel Planbureau als zodanig bij Koninklijk besluit is ingesteld, laat staan dat er voortdurend wetten moeten worden gemaakt over de inrichting en werkwijze.

Ik hoop met de heer Evenhuis dat wij het zo kunnen regelen dat het Onderwijs Planbureau regelmatig actief informatie kan leveren en dat het zijn werkwijze en inrichting daarop ook kan instellen, waarbij het adviescollege betrokken is, en waar de Minister kan worden aangesproken omdat hij ter zake zelfs een algemene maatregel van bestuur moet slaan. Wanneer wij het zo moeten doen is het geen efficiënte werkwijze. Dan is het typisch een centralistische bureaucratie. Daarvoor ben ik niet in. Dat amendement op stuk nr. 16 wil ik ontraden.

□

De heer **Hutschemaekers** (KVP): Mijnheer de Voorzitter! Ik dank de Minister voor zijn antwoord, dat op sommige punten toch wel bevrediging heeft gegeven.

De Minister heeft een aantal gegevens genoemd die noodzakelijk zijn. Het is hem natuurlijk ook bekend, dat deze gegevens in overgrote mate aanwezig zijn. Als wordt verwezen naar de Mammoetwet in 1968, dan moet het iedereen toch duidelijk zijn, dat sinds die tijd en met name gedurende de laatste drie à vier jaar veel meer gegevens ter beschikking zijn genomen. De onderwijsafdeling van het CBS is uitgebreid. De onderwijsafdeling van het CBS is uitgebreid. In het kader van de vernieuwingsactiviteiten kan ik mij voorstellen, dat de Minister echt behoefte heeft aan een groep mensen, die de aanwezige gegevens kent en die op allerlei vragen een antwoord kan geven, zulks ten behoeve van het departement en de onderwijsorganisaties. Zij kunnen wellicht ook al de lijnen naar de instituten, die de gegevens verzamelen, leggen. De opsomming is natuurlijk bijzonder interessant. Ik verwijs in dit verband naar het boekje, dat is uitgegeven en naar de publikaties van het CBS. Er zijn derhalve bijzonder veel gegevens aanwezig.

Mijnheer de Voorzitter! Ter zake van de prognoses is het bijzonder aantrekkelijk, dat een groep van mensen, die duidelijk is betrokken bij de gang van zaken, de cijfers mede bekijkt.

□

De heer **Evenhuis** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil de Minister dank zeggen voor de gemaakte opmerkingen en de gegeven antwoorden.

Ten aanzien van het brengen van een eenheid in het verbrokkelde geheel van activiteiten binnen het onderwijsveld heeft de Minister een duidelijke aanpunting gegeven. Dat was voor mij duidelijker dan wat uit de stukken naar voren is gekomen.

Het gestelde over de relaties tussen het Centraal Planbureau en het CBS heeft mij, wat de activiteiten betreft, niet volledig overtuigd. Wij zullen ons daarover nog nader moeten bezinnen.

De Minister heeft zich – terecht, meen ik – niet gewaagd aan een vergelijking tussen de verhouding minister van Economische Zaken-CBS en het Onderwijsplanbureau-minister van Onderwijs en Wetenschappen.

Ik wil thans enkele amendementen behandelen. Het amendement, voorkomende op stuk nr. 14, trekken wij in, omdat de heer Hutschemaekers ter zake een ongeveer eensluidend amendement heeft ingediend.

De **Voorzitter**: Aangezien het amendement-Evenhuis c.s. (stuk nr. 14) is ingetrokken, maakt het geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

De heer **Evenhuis** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Wat het amendement betreffende de Onderwijsraad betreft, merk ik op dat het er niet om gaat aan te geven dat al te detaillistisch moet worden opgetreden. Overigens weet ik niet hoe die raad hierover zou denken. Ik kan mij voorstellen dat deze er een andere opvatting op nahoudt dan de Minister vermoedt. Wij zien duidelijk in het onderwijsgebeuren dat

Minister **Van Kemenade**: Als de Onderwijsraad op die punten een geheel andere opvatting zou hebben gehad, dan zou het toch waarschijnlijk zijn geweest, dat het in het advies van die raad had gestaan?

De heer **Evenhuis** (VVD): Daarom zoudt u het eens kunnen nalezen. Misschien komt u dan tot een andere conclusie.

Mijnheer de Voorzitter! Het gaat erom dat het totaal van de activiteiten inzake het onderwijs- en planningsgebeuren breder is geworden. Al mag dan de Onderwijsraad zijn ontstaan tegen de achtergrond van gebeurtenissen in een wat grijzer verleden, niettemin heeft die raad te maken met alle activiteiten en de verbreding daarvan, die op het onderwijsterrein plaatsvinden. Ik vind dat parallel aan die groeiende ontwikkeling de taak, die bij de Onderwijsraad naar voren dient te komen, meegenomen moet worden. Aangezien het planningsgebeuren niet zo'n geringe zaak is, hebben wij gemeend een amendement ter zake te moeten indienen.

Wat het amendement, voorkomende op stuk nr. 16, betreft, zegt de Minister: dat is een stukje centralistische bureaucratie van wat heb ik jou daar. Ik denk dat de Minister daarover te geringschattend doet. De werkwijze en de inrichting – het gaat mij dan voornamelijk om welk planningsmodel enz. gehanteerd wordt; wij hebben wel gesproken over gegevens en informatieverstreking, maar er gebeurt waarschijnlijk meer in het Onderwijsplanbureau – zijn zaken, waarover de Minister niet al te duidelijk is geweest.

Minister **Van Kemenade**: Natuurlijk niet. De soort wetenschappelijke activiteiten komt überhaupt niet te staan in de algemene maatregel van bestuur. Daarin komen opzet, structuur en organisatie te staan.

De heer **Evenhuis** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! De Minister is verantwoordelijk voor het gebeuren in het Onderwijsplanbureau. Het model, dat daarbij gebruikt wordt, is van betekenis. De keuze van het model heeft betekenis voor de richting, waarin het onderwijs

Evenhuis

mogelijk gaat, ook in relatie tot de vraagstelling. Dat heeft alleszins te maken met de werkwijze en de inrichting van het Onderwijsplanbureau. Ook de reorganisatie van de departementen komt niet uit de lucht vallen. Daarachter kan ook een redenering zitten.

Minister Van Kemenade: Ik ga heel duidelijk wel over de inhoud van die activiteiten.

De heer Evenhuis (VVD): Het gaat mij uitdrukkelijk niet om de hoeveelheid stoelen, bureaus of kamers en al evenmin om de grootte van het huis. De Minister weet drommels goed waarom het wel gaat. Hij is verantwoordelijk. Ik zal het nog sterker uitdrukken: het feit dat wij onderschrijven, dat het Planbureau een publiekrechtelijk beheer heeft, hangt daarmee samen. Als er sprake zou zijn van een stichting, zou dit betekenen dat de degenen, die geconfronteerd worden met de verstrekte gegevens, hierop veel minder een daadwerkelijke greep zouden hebben en veel minder goed zouden kunnen controleren dan nu het geval is. Onze keuze voor het publiekrechtelijk karakter van het Onderwijsplanbureau hangt hiermee samen en strekt zich dus ook uit tot de aard van het planningsgebeuren zelf. Dat wil dit amendement uitdrukken.

De heer Masman (PvdA): U spreekt weliswaar over het publiekrechtelijke karakter van het Onderwijsplanbureau maar het gaat niet om een ontzegging of een ontkenning van de verantwoordelijkheid van de Minister. Het gaat er alleen om, of deze zaak bij wet in formele zin moet worden geregeld, waar ik zwaar tegen ben. Ook al betreft het een algemene maatregel van bestuur, de Minister is natuurlijk op dit punt te controleren.

De heer Evenhuis (VVD): Het is inderdaad een wet in de strikt formele zin.

De heer Masman (PvdA): Dat verlangt u bij uw amendement.

De heer Evenhuis (VVD): In het amendement staat inderdaad, dat het een wet in de formele zin van het woord is. Het kan zijn, dat het een hamerslag in de Kamer is. Het gaat er echter om dat, in tegenstelling tot hetgeen de Minister zegt, er op dit punt iets bureaucratisch aan de gang is. De bedoeling van dit amendement is, dat het planningsgebeuren zichtbaar wordt gemaakt voor het publiek, hetgeen de kern is van de zaak. Ik wil er best eens over denken, op welke wijze de Minister de-

ze zaak – zoals hij zelf al zei – aan de Kamer kan voorleggen. Daarom gaat het echter niet. Waar het wel om gaat is dat zichtbaar wordt gemaakt en controleerbaar is, hoe het planningsgebeuren in het Onderwijsplanbureau zal gaan plaatsvinden.

De heer Masman (PvdA): Nee, u verwacht nog steeds de zaken. Er zal echt wel sprake zijn van een verantwoordelijkheid van de Minister en van openheid terzake. De wijze waarop het volgens u echter moet gebeuren vind ik erg gevaarlijk voor de parlementaire werkzaamheden. De Kamer komt namelijk aan niets toe. Er zullen alleen maar hamerstukken zijn! Ook bij een algemene maatregel van bestuur! Daar houdt de parlementaire verantwoordelijkheid niet op.

De heer Evenhuis (VVD): Ik heb de indruk, dat de Minister te geringschattend spreekt over het karakter van het planningsgebeuren. Hij spreekt wat nonchalant over bureaucratisch gedoe en dergelijke en dan denk ik....

De heer Masman (PvdA): Ik vind dit amendement bestuurlijk erg slecht, maar ik zal er nog wel over spreken.

Minister Van Kemenade: De heer Evenhuis denkt planningsmodellen en te hanteren wetenschappelijke methoden vast te kunnen leggen op deze manier. Welnu, de garantie van controle, ligt hier in de openbaarheid en in de wetenschappelijke discussie, die hierover plaatsvindt in het land.

De heer Evenhuis (VVD): We zullen wel zien.

Minister Van Kemenade: Het is zo!

□

De heer Abma (SGP): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb eigenlijk niet zoveel meer te zeggen, maar ik wil wel de Minister bedanken. De afstand, die ons scheidt, is in ieder geval niet vergroot. De tijd, die ons nog gegund wordt, wil ik benutten met na te gaan in hoeverre die afstand nog te overbruggen is.

Nu ik toch de smaak van het bedanken te pakken heb, wil ik in dit spoor nog een kort ogenblik doorgaan. De heer Masman heeft aan het eind van zijn bijdrage aan dit debat meegegeeld, dat dit de laatste maal was, dat hij aan een parlementaire discussie over onderwijszaken deelnam. Dat vraagt een publieke reactie op deze plaats omdat het ook hier gezegd is. Ik ben zo vrijmoedig om namens de commissie voor Onderwijs de heer Masman hartelijk dank te zeggen voor zijn bijzonder actieve inzet als voorzitter van onze commissie. De commissie

zal dit ongetwijfeld reeds op een andere wijze doen of gedaan hebben.

Helaas ben ik in de commissievergaderingen niet altijd aanwezig door de vele drukke bezigheden als lid van een kleine fractie. Ik wil wel zeggen dat het steeds een genoegen was, onder zijn deskundige en prettige leiding te vergaderen en hem als discussiepartner op deze plek mee te maken. Hij heeft interrupties niet geschuwd. Dat is zo juist nog duidelijk gebleken. Ik vind het plezierig hem namens allen veel goeds toe te wensen, ook voor zijn verdere loopbaan. Misschien brengt die minder 'uithuisigheid' voor hem mee. Dat zou in ieder geval meegenomen zijn. Elkaar persoonlijk kennend, zal de heer Masman ongetwijfeld begrijpen, als ik hem alle goeds toewens, wat ik daarvoor versta. Ik geloof dat ik dit persoonlijk accent zetten mag, nu ik gevraagd ben, als laatste spreker aandacht te schenken aan de mededeling, dat hij hier niet meer met ons zal discussiëren. Wij vinden het overigens jammer, hem dit vaarwel te moeten toeroepen.

□

Minister Van Kemenade: Mijnheer de Voorzitter! Ik moet met name nog heel kort ingaan op enkele vragen van de heer Hutschemaekers. Hij heeft gezegd dat de Minister toch wel wil erkennen dat er veel gegevens voorhanden zijn, in ieder geval meer dan ten tijde van de behandeling van de mammoetwet. Dat is juist. Overigens is het ook juist dat – ik meen dat wij het daarover eens zijn – voor tal van aspecten met name in de microsfeer en ook in de prognosesfeer veel bewerking van de bestaande gegevens respectievelijk voor een deel verzameling van gegevens geboden zal zijn.

De heer Hutschemaekers heeft ook gezegd, dat de betrokkenheid van mensen bij bepaalde activiteiten, bijvoorbeeld bij het beoordelen van aannames die achter een bepaalde opbouw van gegevens zit – de werkgroep KBO is een voorbeeld – een belangrijke zaak is. Ik deel deze opvatting, maar vind dat het toeleveren van het materiaal het beschikbaar stellen en het verwerken daarvan veel beter kunnen worden 'gepoold'. Ik kan mij overigens zeer goed voorstellen dat terzake van een bepaalde stroom van materiaal, bijvoorbeeld over zo'n zaak als de prognose KBO, het Onderwijsplanbureau dergelijke begeleidingscommissies inbouwt. Ik kan mij ook voorstellen dat wij daaraan behoefte hebben. Ik kan mij zelfs voorstellen dat het Onderwijsplanbureau daaraan behoef-

Van Kemenade

te heeft, als bijvoorbeeld bepaalde gegevens in het onderwijsveld discutabel worden gesteld, omdat dit soort begeleidingsprocessen niet hebben plaatsgevonden.

De heer **Hutschemaekers** (KVP): Dat was eigenlijk mijn vraag. Wij hebben een commissie zoals de commissie Planprocedure. Dat is geen officiële commissie die ergens staat genoemd. De commissie prognose KBO werkt nu al enkele jaren bijzonder goed en bespreekt met degenen die de cijfers inbrengen allerlei aannames. Samen bouwt men een prognose op. Ik geloof dat dit een bijzonder goede wijze is om tot een goed resultaat te komen.

Minister **Van Kemenade**: Ja, dat kan ik mij voorstellen. Die ontwikkeling zal zich echter wellicht ook aftekenen in de werkwijze van zo'n Onderwijsplannureau. Als men dat op een bepaald moment niet zou doen en er zou discussie over die aannames komen, dan zou er de volgende keer wel een begeleidingscommissie zijn. De wal keert dan het schip.

Ik weet niet of het passend is, maar zou mij graag willen aansluiten bij hetgeen de heer Abma heeft gezegd en willen wijzen op de plezierige samenwerking in de afgelopen periode die ik met de vaste commissie onder leiding van de heer Masman heb kunnen hebben.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De behandeling van het wetsontwerp wordt geschorst.

De **Voorzitter**: Ik stel voor, het verslag van de vorige vergadering goed te keuren.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting: 23.00 uur.

Lijst van ingekomen stukken met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1°. acht Koninklijke boodschappen, ten geleide van de volgende onderwerpen van (Rijks-)wet:

Naturalisatie van Böhnke, Jörg en 24 anderen (14 284);

Naturalisatie van Allie, Andrea Edmée en 19 anderen (14 285, R 1058);

Naturalisatie van Hurkens, Peter Arnold en 21 anderen (14 286);

Naturalisatie van Angelopoulos, Maria en 21 anderen (14 287);

Vervallen van de artikelen 226 en 227 van de gemeentewet en aanpassing van andere wetten (14 292);

Wijziging van de begroting van inkomsten en uitgaven van het Provinciefonds voor het dienstjaar 1975 (14 293);

Wijziging van de begroting van inkomsten en uitgaven van het Rijkswegenfonds voor het dienstjaar 1975 (Uitgaven verband houdende met activiteiten in het kader van de Interim-nota inzake de bestrijding van de werkloosheid [Zitting 1974-1975, 13 110 nr. 1] en het z.g. 3,5 mld. programma [Zitting 1974-1975, 13 100 nr. 27]) (14 297);

Wijziging van hoofdstuk XII (Departement van Verkeer en Waterstaat) van de rijksbegroting voor het dienstjaar 1975 (Uitgaven verband houdende met activiteiten in het kader van de Interim-nota inzake de bestrijding van de werkloosheid [Zitting 1974-1975, 13 110 nr. 1] en het z.g. 3,5 mld. programma [Zitting 1974-1975, 13 100 nr. 27]) (14 298).

Deze Koninklijke boodschappen, met de erbij behorende stukken, zijn al gedrukt en rondgedeeld;

2°. vijf brieven van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, met de mededeling, dat zij zich in haar vergadering van 14 december 1976 heeft verenigd met de haar door de Tweede Kamer toegezonden voorstellen van wet, gedrukt onder de nummers 13 854, 13 953, 14 056, 14 104 en 14 105.

De Voorzitter stelt voor, deze brieven voor kennisgeving aan te nemen;

3°. een brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van de tekst van de ter stilzwijgende goedkeuring aan de Kamer overgelegde Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Democratische Republiek Soedan inzake technische samenwerking; Khartoum, 4 oktober 1975 (14 295).

Dit stuk is al gedrukt en rondgedeeld;

4°. een adres van J. Beekman te 's-Gravenhage, met betrekking tot zijn woongenot.

Dit adres wordt gesteld in handen van de Commissie voor de Verzoekschriften;

5°. de volgende brieven e.a.:

een aantal met betrekking tot de vertraging van de bouw van het Academisch Ziekenhuis Maastricht en de Rijksuniversiteit Limburg;

een, van de werkgemeenschap Kindercentra in Nederland, over de voorgestelde ouderbijdrageregeling voor kinderdagverblijven;

een, van A. Smit te Delft, met betrekking tot de zogenaamde GULF-affaire;

een, van het gemeentebestuur van Nuenen c.a., over de beveiliging van benzine-stations;

een, van W. van der Linde te Kerkevezaath, over de toekomst van de gemeente Zoelen;

een, van L. Lenting te Oss, over de mogelijkheid van bestuurbaarheid van roulettes;

een, van de Nederlandse Vereniging voor Revalidatie, ten geleide van het jaarverslag 1975;

een aantal met betrekking tot het vormingswerk;

een aantal, over de vastlegging in de Grondwet van de vrijheid van meningsuiting;

een aantal, over de Eerste Kamersuitspraak over het abortus-voorstel;

een, van de CPN-afdeling Tuindorp Buiksloot-Nieuwendam te Amsterdam-Noord, met betrekking tot de zaak-Menten;

een, van het dagelijks bestuur van het Gasbedrijf Noord-Oost-Nederland, over de aardgaskorting noordelijke provincies.

Al deze stukken liggen op de griffie ter inzage; voor zoveel nodig is kopie gezonden aan de betrokken commissie.